

## ПРИЛОЖЕНИЕ

к Рекомендации Коллегии  
Евразийской экономической комиссии  
от 20 г. №

### **МЕТОДОЛОГИЯ оценки эффективности мер государственного регулирования агропродовольственного рынка и поддержки агропромышленного комплекса**

#### I. Общие положения

1. Агропромышленный комплекс занимает в государствах – членах Евразийского экономического союза (далее соответственно – государства-члены, Союз) значительное место в обеспечении национальной идентичности, продовольственной и экономической безопасности государств-членов, несмотря на сложные природные и климатические условия на территориях государств-членов. Зависимость сельскохозяйственного производства от природных факторов и его сезонный характер, а также низкая отдача капитала затрудняют участие хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в сфере агропромышленного комплекса, в межотраслевой конкуренции на равных условиях, поэтому эффективность государственного регулирования становится одним из основных факторов развития сектора, выхода на мировой рынок в условиях глобализации и международной конкуренции. Выработка критериев оптимального государственного регулирования представляет собой сложный процесс из-за многофакторности и наличия национальных особенностей государств-членов. По этой проблеме имеется ряд методик оценки и критериев эффективности мер государственного регулирования

агропродовольственного рынка и поддержки агропромышленного комплекса. В основе методик оценки эффективности мер государственного регулирования агропродовольственного рынка и поддержки агропромышленного комплекса используется либо сравнение цен, по которым производители сельскохозяйственной продукции фактически реализуют свою продукцию или приобретают ресурсы, с ценами, которые сложились бы в отсутствие государственного вмешательства, либо оценка поддержки потребителей сектора агропромышленного комплекса, влияющая на производителей, либо оценка совокупной поддержки, в том числе расходов на исследование и развитие, маркетинг и продвижение продукции.

2. В целях формирования эффективной агропромышленной политики прежде всего необходимо учитывать критерии качественной и количественной оценки ее влияния на хозяйствующие субъекты, поскольку уровень государственной поддержки измеряется не только ассигнованиями, выделяемыми через различные государственные программы, но и использованием механизма поддержки рыночных цен. Большое значение имеют меры по регулированию доступа на рынок сельскохозяйственной продукции третьих государств, поскольку меры поддержки могут быть достаточно эффективными только в сочетании со сбалансированной системой регулирования импорта. Следует также отметить и тесную взаимосвязь эффективности механизмов поддержки агропромышленного комплекса с макроэкономической ситуацией, состоянием доходов населения, бюджетной и антиинфляционной политикой. Соответственно, в интересах государств-членов и Союза в целом разработаны подходы, позволяющие системно проанализировать принимаемые регулирующие решения.

## II. Область применения

3. Настоящая Методология основана на комплексном анализе системно-целевого механизма регулирования, выраженного в форме государственных программ, проектов и (или) совокупности принимаемых государственными органами государств-членов регулирующих решений, и позволяет рассмотреть эффекты регулирования как в отношении реализации целей поддержки агропромышленного комплекса по каждому государству-члену, Союзу в целом, так и в отношении отдельных групп продукции при любой степени детализации. Настоящая Методология максимально формализована, основана на едином перечне статистических показателей, простом математическом аппарате и данных государственных ежегодных статистических программ государств-членов, а также унифицирована для многократного использования во всех государствах-членах.

## III. Этапы проведения оценки эффективности государственного регулирования

4. Государственное регулирование агропродовольственного рынка и поддержка агропромышленного комплекса являются важнейшей проблемой, поскольку от сельскохозяйственного производства и состояния агропродовольственного рынка зависят продовольственная безопасность страны, сохранение ее национальной идентичности и решение социальной проблемы занятости сельского населения. Действенность государственной поддержки – основа успешного развития данного сектора, поскольку государства-члены расположены в географических и климатических зонах, устойчивое развитие сельского

хозяйства в которых требует постоянных инвестиций при низкой отдаче используемого капитала для поддержания достаточного уровня эффективности производства и способности адаптироваться к конкурентной среде на внешнем и внутреннем рынках.

5. Государственное регулирование агропродовольственного рынка и поддержку агропромышленного комплекса нельзя рассматривать только с позиций вмешательства в функционирование рыночной экономики. Государство выступает также полноправным субъектом экономических отношений, с особой миссией обеспечения устойчивого развития данной сферы. Инструменты и механизмы государственного регулирования агропродовольственного рынка и поддержки агропромышленного комплекса представлены на рисунке.



6. Государственное регулирование агропродовольственного рынка и поддержка агропромышленного комплекса в государствах-членах осуществляется как на общегосударственном уровне, так и на уровне отдельных регионов (местностей) с учетом особенностей сельскохозяйственного производства в различных климатических и географических зонах. В зависимости от уровня государственного регулирования и с учетом относящихся именно к этому уровню абсолютных и относительных преимуществ определяются цели и задачи государственного регулирования, подбирается и используется определенный набор инструментов и механизмов.

7. В связи с этим инструменты и механизмы государственного регулирования, используемые для распределения финансовых ресурсов государства-члена, предназначенных для осуществления государственной поддержки агропромышленного комплекса, оказывают наиболее существенное влияние на результат, и именно он в итоге определяет эффективность принимаемых мер. Три других блока инструментов, опирающиеся на административные методы, используются в меньшей степени, но для целей поддержки агропромышленного комплекса действуют не менее эффективно, особенно в ситуации, когда невозможно оказать прямую финансовую поддержку.

8. Таким образом, государственная поддержка определяется совокупным воздействием финансовых и нефинансовых инструментов и механизмов государственного регулирования на субъекты хозяйственной деятельности, продукцию и услуги, а также институциональную среду.

## 1. Первый этап проведения оценки эффективности государственного регулирования

9. Для целей настоящей Методологии для определения и систематизации целей государственной поддержки агропромышленного комплекса проводится анализ принятых в рассматриваемом периоде нормативных правовых актов государств-членов, которыми вводятся в действие те или иные меры поддержки. В зависимости от применяемых в конкретном государстве-члене методов (программно-целевого, проектного и т. п.) государственного регулирования анализируются решения соответствующих государственных органов, выявляются аналогичные, комплементарные и (или) индивидуальные цели, которые указаны в данных актах в связи с введением какой-либо меры регулирования и (или) поддержки. В случае если цель не указана прямо, исследуется экономический характер инструментов и (или) механизмов, используемых для реализации мер поддержки агропромышленного комплекса, с учетом норм международных соглашений, к которым присоединились государства-члены, и иных норм международного права (например, если государство находится в процессе присоединения).

Далее совокупность принятых и (или) введенных мер поддержки агропромышленного комплекса в соответствии с целями поддержки агропромышленного комплекса соотносится с типами государственного регулирования.

10. Консервативный (протекционистский) тип государственного регулирования определяется в том случае, если уровень государственного вмешательства активно сдерживает работу рыночных механизмов, снижает долю импорта и ослабляет конкуренцию,

наращивает потребление продукции на внутреннем рынке и содействует экспорту.

11. Сбалансированный тип государственного регулирования предполагает, что, с одной стороны, применяемые инструменты и механизмы ощутимо защищают национального товаропроизводителя, обеспечивая реализацию цели продовольственной независимости, а с другой стороны, воздействуют на конкурентную среду, не допуская ее значительного искажения, неблагоприятно влияющего на деятельность предпринимателей, снижая безопасность и качество их продукции. В данном случае важной задачей также является развитие экспорта.

12. Открытый рыночный тип государственного регулирования предполагает проведение политики свободной торговли с опорой на международное разделение труда, теорию сравнительных конкурентных преимуществ и обеспеченность факторами производства. Данный тип регулирования ориентируется на развитие экспорта как основу агропромышленной политики.

## 2. Второй этап проведения оценки эффективности государственного регулирования

13. Для проведения оценки эффективности мер государственного регулирования агропродовольственного рынка и поддержки агропромышленного комплекса в государствах-членах определены следующие общие цели:

- 1) обеспечение продовольственной независимости;
- 2) повышение финансовой устойчивости;
- 3) устойчивое развитие сельских территорий;
- 4) воспроизводство и повышение эффективности использования ресурсов;

5) обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции, повышение ее товарности;

б) поддержка развития инфраструктуры агропродовольственного рынка.

14. Степень важности цели определяется коэффициентом, значение которого определяется весом (значимостью) цели для реализации данного типа государственного регулирования. Например, вес для цели «обеспечение продовольственной независимости» в рамках консервативного (протекционистского) типа государственного регулирования, вероятнее, будет иметь большее значение (например, 0,3), чем в рамках открытого рыночного типа государственного регулирования (например, 0,1). При этом сумма весов всех целей в рамках одного типа государственного регулирования равна 1. Данное условие базируется, во-первых, на том, что все цели дополняют друг друга, а во-вторых, на том, что оно в определенной степени облегчает расчет показателей.

Распределение весов для различных типов государственного регулирования приведено в таблице 1.

Таблица 1

Распределение весов для различных типов государственного регулирования

Цель	Тип государственного регулирования		
	консервативный (протекционистский)	сбалансированный	открытый рыночный
1. Обеспечение продовольственной независимости	$W_{o1}$	$W_{c1}$	$W_{r1}$
2. Повышение финансовой устойчивости	$W_{o2}$	$W_{c2}$	$W_{r2}$

3. Устойчивое развитие сельских территорий	$W_{o3}$	$W_{c3}$	$W_{r3}$
4. Воспроизводство и повышение эффективности использования ресурсов	$W_{o4}$	$W_{c4}$	$W_{r4}$
5. Обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции, повышение ее товарности	$W_{o5}$	$W_{c5}$	$W_{r5}$
6. Поддержка развития инфраструктуры агропродовольственного рынка	$W_{o6}$	$W_{c6}$	$W_{r6}$
Сумма	1	1	1

Примечания: 1.  $W_{o(i)}$  – коэффициент  $i$ -й цели в рамках консервативного (протекционистского) типа государственного регулирования.  
 2.  $W_{c(i)}$  – коэффициент  $i$ -й цели в рамках сбалансированного типа регулирования.  
 3.  $W_{r(i)}$  – коэффициент  $i$ -й цели в рамках открытого рыночного типа регулирования.

15. Достижение цели государственной поддержки агропромышленного комплекса раскрывается через набор критериев, приведенных в разделе 3. При этом вес (значимость) цели может зависеть от национальных особенностей государства-члена и (или) установленных им приоритетов в агропромышленной политике. Принятые в рассматриваемом периоде меры государственного регулирования распределяются в соответствии с целями (при этом одна мера может обеспечивать реализацию одновременно нескольких целей).

Пример. Цель «обеспечение продовольственной независимости» определяют не только отдельные государства, но и международные организации, занимающиеся проблемами улучшения питания и ликвидации голода и нищеты в мире. Однако существует разница в понимании как сути самой цели, так и того, каким набором мер может быть достигнута данная цель. Так, государство определяет достижение указанной цели

как удовлетворение внутреннего спроса за счет реализации мер поддержки национальных производителей, сохраняя тем самым по сути национальную независимость. В то же время Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) концептуально закрепила, что продовольственная безопасность – это обеспечение доступности (физической и экономической) безопасного продовольствия для населения, а не самообеспечение. По определению ФАО, национальное производство у любого государства должно быть развито на том уровне, при котором с учетом сравнительных преимуществ и международного разделения труда полное удовлетворение потребностей обеспечивается в большей степени за счет импорта. В этом случае независимость полностью исключается из понятия «безопасность».

### 3. Третий этап проведения оценки эффективности государственного регулирования

16. Производится оценка каждой цели без привязки к типу государственного регулирования (строится индекс оценки цели).

Достижение цели характеризуется следующими критериями:

результативность: насколько достигнуты цели и выполнены задачи, какие основные факторы влияют на достижение или недостижение цели;

оптимальность: насколько оптимально были использованы ресурсы для достижения результатов, достигнуты ли результаты своевременно;

влияние: оцениваются положительные и отрицательные изменения (анализируются результаты реализации мер, возможные причины, повлиявшие на такие результаты);

устойчивость: продолжительность положительного эффекта после окончания реализации или прекращения финансирования, основные факторы, влияющие на устойчивость меры;

затратность: соотношение отдачи к издержкам.

Каждый критерий может характеризоваться от 1 до 3 статистических показателей, которые измеряются в динамике.

17. В зависимости от динамики (улучшение, ухудшение или отсутствие изменений) каждому статистическому показателю проставляется 1 балл «динамической оценки». Проставление баллов обусловлено необходимостью унификации расчетов и интерпретаций различных показателей.

Балл «динамической оценки» может принимать 3 значения: «- 1» (в случае ухудшения динамики показателя), «0» (в случае отсутствия изменений в динамике показателя), «1» (в случае улучшения динамики показателя).

В результате для каждой цели суммируются полученные баллы для каждого критерия.

18. Для расчета индекса оценки цели полученная сумма баллов делится на максимально возможную сумму баллов для этой цели в соответствии со следующей формулой:

$$I(i) = \frac{\sum_k \sum_n b_{n,k}^i}{\max(\sum_k \sum_n b_{n,k}^i)} \times 100,$$

где:

$I(i)$  – индекс оценки цели (i);

$b_{n,k}^i$  – значение балла n-го показателя в рамках критерия k цели i.

Пример. В рамках цели «обеспечение продовольственной независимости» суммарно представлено 10 показателей (сумма показателей по всем критериям). Таким образом, максимально возможное значение, которое можно получить для данной цели, составляет 10 баллов. При этом если расчеты имеют значение, например, 5 баллов для цели «обеспечение продовольственной независимости», то индекс оценки данной цели составит 0,5 или 50 %. Данное значение говорит о том, что цель была достигнута на 50 %. Однако статистическое значение (то есть значение на текущий год) не позволяет оценить эффективность мер государственного регулирования. Так, например, в предыдущем году оценка могла составлять 25 %, что свидетельствует о том, что в текущем году эффективность мер выросла. Таким образом, данные оценки желательно рассматривать в динамике.

#### 4. Четвертый этап проведения оценки эффективности государственного регулирования

19. Рассчитывается интегрированная оценка реализации политики государственного регулирования (в зависимости от типа государственного регулирования). Интегрированная оценка получается путем перемножения коэффициента и индекса оценки для каждой цели (таблица 2).

Таблица 2

#### Расчет интегрированной оценки

Цель	Тип государственного регулирования		
	консервативный (протекционистский)	сбалансированный	открытый рыночный
1. Обеспечение продовольственной независимости	$W_{o1} \times I_1$	$W_{c1} \times I_1$	$W_{r1} \times I_1$
2. Повышение финансовой устойчивости	$W_{o2} \times I_2$	$W_{c2} \times I_2$	$W_{r2} \times I_2$
3. Устойчивое развитие сельских территорий	$W_{o3} \times I_3$	$W_{c3} \times I_3$	$W_{r3} \times I_3$

Цель	Тип государственного регулирования		
	консервативный (протекционистский)	сбалансированный	открытый рыночный
4. Воспроизводство и повышение эффективности использования ресурсов	$W_{o4} \times I_4$	$W_{c4} \times I_4$	$W_{r4} \times I_4$
5. Обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции, повышение ее товарности	$W_{o5} \times I_5$	$W_{c5} \times I_5$	$W_{r5} \times I_5$
6. Поддержка развития инфраструктуры агропродовольственного рынка	$W_{o6} \times I_6$	$W_{c6} \times I_6$	$W_{r6} \times I_6$
7. Сумма	$\sum_i W_{o(i)} \times I(i)$	$\sum_i W_{c(i)} \times I(i)$	$\sum_i W_{r(i)} \times I(i)$

Примечания: 1.  $W_{o(i)}$  – коэффициент  $i$ -й цели в рамках консервативного (протекционистского) типа государственного регулирования.

2.  $W_{c(i)}$  – коэффициент  $i$ -й цели в рамках сбалансированного типа государственного регулирования.

3.  $W_{r(i)}$  – коэффициент  $i$ -й цели в рамках открытого рыночного типа государственного регулирования.

4.  $I(i)$  – индекс оценки цели ( $i$ ).

По соотношению уровня интегрированных оценок для каждой политики государственного регулирования можно оценить превалирование той или иной политики.

20. Настоящая Методология позволяет определить, какой критерий (показатель, цель) привел к изменению в политике государственного регулирования. Также настоящая Методология позволяет оценить степень влияния отдельных критериев и целей на соотношение типов государственного регулирования.

#### IV. Методика анализа эффективности мер государственного регулирования агропродовольственного рынка и поддержки агропромышленного комплекса

21. В настоящей Методологии используются 7 типов показателей, которые суммарно включают в себя 31 показатель для оценки. Данные показатели распределяются в соответствии с критериями результативности, оптимальности, влияния, устойчивости и затратности для каждой цели государственного регулирования (таблицы 3 и 4).

Таблица 3

#### Перечень показателей для оценки эффективности мер государственного регулирования агропромышленного комплекса

Тип показателей	Наименование показателя
1. Показатели финансового положения	изменение объема активов; коэффициент текущей ликвидности; отношение задолженности к активам; рентабельность (убыточность) проданных товаров, продукции, работ, услуг; рентабельность активов
2. Показатели производства	доля расходов на импортное сырье; индекс производства
3. Показатели инвестиций	доля расходов на НИОКР в прибыли
4. Показатели труда	среднегодовая численность занятых в сельском хозяйстве; среднемесячная реальная заработная плата, начисленная 1 работнику
5. Показатели цены	динамика отношения цен производителей к потребительским ценам; индекс цен на промышленные товары для сельскохозяйственных организаций; индекс цен производителей
6. Показатели внешней торговли	ввозные пошлины; вывозные пошлины; динамика физических объемов экспорта; индекс физического объема импорта; количество дополнительных нетарифных мер

Тип показателей	Наименование показателя
7. Дополнительные показатели	динамика потерь; доля импорта в ресурсах; изменение объемов запасов; индекс отношения объемов поддержки к потреблению; индекс посевных площадей и поголовья скота; индекс производственного потребления; отношение поддержки к производству; площади хранилищ; потребление основных продуктов питания; проведение работ по химической мелиорации в сельскохозяйственных организациях; товарность; уровень продовольственной независимости

Дополнительные показатели выделены в отдельный тип в связи с тем, что некоторые коэффициенты могут одновременно относиться к нескольким типам показателей (например, доля импорта в ресурсах может одновременно относиться и к показателям производства, и к показателям внешней торговли).

## Соотношение между статистическими показателями и целями (критериями)

Цель	Критерии				
	результативность	оптимальность	влияние	устойчивость	затратность
1	2	3	4	5	6
1. Обеспечение продовольственной независимости	потребление основных продуктов питания; уровень продовольственной независимости	рентабельность (убыточность) проданных товаров, продукции, работ, услуг (разница); доля расходов на импортное сырье (разница)	индекс производства; индекс цен производителей; индекс физического объема импорта	отношение задолженности к активам; доля расходов на импортное сырье (разница)	отношение поддержки к производству
2. Повышение финансовой устойчивости	рентабельность (убыточность) проданных товаров, продукции, работ, услуг (разница); отношение задолженности к активам	коэффициент текущей ликвидности	индекс цен производителей; индекс цен на промышленные товары для сельскохозяйственных организаций	рентабельность активов (разница); доля расходов на НИОКР в прибыли	отношение поддержки к производству
3. Устойчивое развитие сельских территорий	среднегодовая численность занятых в сельском хозяйстве; индекс посевных площадей и поголовья скота	индекс производства	среднемесячная реальная заработная плата, начисленная 1 работнику; индекс цен производителей; индекс цен на промышленные товары для сельскохозяйственных организаций	изменение объема активов	отношение поддержки к производству

Цель	Критерии				
	результативность	оптимальность	влияние	устойчивость	затратность
1	2	3	4	5	6
4. Воспроизводство и повышение эффективности использования ресурсов	динамика физических объемов экспорта; индекс посевных площадей и поголовья скота	рентабельность активов (разница)	среднемесячная реальная заработная плата, начисленная 1 работнику; индекс цен на промышленные товары для сельскохозяйственных организаций	индекс производства; индекс производственного потребления	отношение задолженности к активам
5. Обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции, повышение ее товарности	динамика физических объемов экспорта; доля импорта в ресурсах (разница); товарность (разница)	изменение объемов запасов	ввозные пошлины (разница); вывозные пошлины (разница); количество дополнительных нетарифных мер; индекс цен производителей	рентабельность (убыточность) проданных товаров, продукции, работ, услуг (разница)	динамика отношения цен производителей к потребительским ценам
6. Поддержка развития инфраструктуры агропродовольственного рынка	проведение работ по химической мелиорации в сельскохозяйственных организациях; площади хранилищ (статистические данные для данного показателя в открытом доступе отсутствуют)	динамика потерь	доля расходов на НИОКР в прибыли	рентабельность (убыточность) проданных товаров, продукции, работ, услуг (разница)	индекс отношения объемов поддержки к потреблению

22. Каждый показатель рассчитывается в динамике (то есть по отношению к предыдущему году) (в процентах) по следующей формуле:

$$X_d = \frac{X_t}{X_{t-1}} \times 100,$$

где:

$X_d$  – значение показателя в динамике (индекс);

$X_t$  – значение показателя в год  $t$ ;

$X_{t-1}$  – значение показателя в год  $t-1$ .

Анализ показателей в динамике обусловлен тем, что они позволяют отследить изменения, к которым привели государственные меры регулирования. Благодаря применению динамических индексов возможна их агрегация до более высокого уровня (не только для достижения одной цели, но и в целом для сельского хозяйства, агропродовольственного рынка и (или) агропромышленного комплекса).

---