

## Особенности государственного регулирования (институциональная основа) развития сельского хозяйства и сельских территорий Венгрии



**Кристиан  
КЕСТХЕЛИ**

Университет им. Сент-Иштвана  
Гёдёллё, Венгрия, 2100, ул. Патер К., д. 1  
E-mail: keszthelyi.krisztian@gtk.szie.hu  
ORCID: 0000-0002-2195-8934

**Аннотация.** Цель настоящей статьи заключается в том, чтобы осветить последствия развития сельских районов, в частности основную роль системы субсидий. Определяющей частью развития сельского хозяйства и сельских территорий являются соответствующие эффективные системы субсидирования. Основное внимание в исследовании уделяется функциональным характеристикам и влиянию Новой венгерской программы развития сельских территорий, являющимся основными компонентами докторской диссертации автора. Политические цели и направления могут быть разнообразными, они определяются мировоззрением лидеров, их образом мышления, идеологией, взглядом на пространственные структуры. В то же время развитие обусловлено особенностями территориальной системы [1, 2]. После 1990 года в странах Центральной и Восточной Европы произошла смена модели, централизованное, ориентированное на государство национальное управление было заменено демократическим государственным управлением. Отношения между центральными и местными органами власти должны были быть поставлены на новый фундамент, то же самое необходимо было сделать в отношении выполнения задач государства и местных органов власти [3]. На момент вступления в ЕС в 2004 году и даже до этого Венгрия имела право на получение средств в рамках программ подготовки стран к вступлению в ЕС, таких как ISPA, SAPARD, PHARE [4, 5, 6]. В статье показана решающая роль системы помощи сельскому хозяйству и сельским территориям в их развитии. Ключевым эле-

**Для цитирования:** Кестхели К. Особенности государственного регулирования (институциональная основа) развития сельского хозяйства и сельских территорий Венгрии // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 1. С. 231–243. DOI: 10.15838/esc.2020.1.67.14

**For citation:** Keszthelyi K. The Features of State Regulation of Agricultural and Rural Development of Territories in Hungary. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2020, vol. 13, no. 1, pp. 231–243. DOI: 10.15838/esc.2020.1.67.14

ментом при этом является эффективное функционирование соответствующих систем помощи. Основное внимание в исследовании уделяется функциональным особенностям Новой венгерской программы развития сельских территорий (New Hungary Rural Development Programme – NHRDP) и ее результатам.

**Ключевые слова:** поддержка сельского хозяйства, развитие сельских территорий, экономическое развитие.

### Введение

Европейский сельскохозяйственный консультационный и гарантийный фонд (EAGGF) был единственным фондом финансирования Общей сельскохозяйственной политики. В 2006 году он был разделен на две части: EAGF – Европейский сельскохозяйственный гарантийный фонд и EAFRD – Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских территорий [7, 8, 9]. Многие развитые европейские страны, особенно восточные регионы, в том числе и Венгрия, сталкиваются с серьезными проблемами в связи со старением общества и сокращением численности населения [10]. На решение этих двух проблем уходит более трети бюджета Европейского союза [11]; [12].

На развитие сельских территорий значительное влияние может оказать их доступ к имеющимся средствам и возможностям для их применения [13, 14], а также создание соответствующей тендерной системы и специфика ее функционирования.

### Анализ тендерных систем, оценка их воздействия

Термин «оценка воздействия» означает анализ какого-либо «вмешательства», «мер» или «программы». Этот анализ, учитывающий все обстоятельства, может быть описательным в общих чертах, представляя участников и результаты выполнения программы. В более узком смысле термин «оценка воздействия» используется как метод выявления и измерения воздействия, создаваемого программами, поэтому его основная цель заключается в доказательстве причинно-следственных связей.

В ходе проведения различных оценок термин «программа» обычно используется для обозначения комплекса мероприятий (планов действий, мер и т.д.), что порождает некое изменение в участниках, то есть оказывает некое воздействие. Оценка воздействия используется для измерения именно этих изменений. Измерение воздействий означает количествен-

ную оценку произошедших изменений, поэтому при проведении исследования обычно используются статистические и эконометрические методы. Одной из важнейших функций эконометрических моделей является прогнозирование экономических переменных. Прогноз временных рядов обычно пытается оценить и спрогнозировать значение переменной на основе ее собственного значения в прошлом. Эконометрический прогноз устанавливает регрессионную модель, основанную на связи между одной или несколькими результирующими переменными и некоторыми объясняющими переменными. Можно утверждать, что наиболее интересным элементом анализа временных рядов является прогноз. Он имеет две формы, одна из которых – «ex post» (ретроспективная оценка), т.е. оценки проводятся за период наблюдения и существуют фактические наблюдения временных рядов. Другой – «ex ante» (проспективная оценка), т.е. оценки делаются за период вне периода наблюдения [15]. Таким образом, мы можем различать последующие (ex post) и предшествующие (ex ante) оценки воздействия.

Основной принцип прогноза заключается в том, что, зная природу исследуемого явления, человек стремится найти правило, управляющее этим явлением, и предполагается, что это правило будет неизменным и вне периода наблюдения [16]. При подготовке прогнозов мы всегда должны иметь в виду, что мы хотим предвидеть не только формальные закономерности (например, форму линии тренда), но и реальные закономерности, стоящие за ними.

Оценка воздействия обычно сосредоточивается на вопросе о том, действительно ли та или иная мера или программа государственной политики оказывают воздействие, предусмотренное лицом, принимающим решение. С самого начала важно дать понять, что с некоторыми участниками воздействие никогда не может

быть определено. Есть надежда, однако, что среднее воздействие можно измерить, т.к. в идеальной ситуации оно может быть измерено очень точно. Достоверность и надежность результатов оценки воздействия зависит от характеристик программы (метода отбора участников), количества и качества имеющихся данных (включая сбор данных в рамках программы), а также от выбранного метода анализа. Основная трудность заключается в том, что распределение средств сообществ или государств-членов между участниками рынка обычно происходит в системах торгов. Суть тендерных систем заключается в том, что они каким-то образом ранжируют представленные или подлежащие дальнейшей разработке планы развития.

Причина ранжирования заключается в том, что средства на цели развития ограничены и доступны в течение определенного срока (связанного с периодом действия программы или еще более ограниченного), поэтому каждую идею развития финансировать невозможно, и было бы даже нецелесообразно делать это с социальной точки зрения, поскольку неограниченная поддержка привела бы к значительному росту цен на рынках ресурсов.

Необходимость ранжирования обосновывается также следующим:

1. Проекты можно сравнивать только на основе продуманной системы количественных показателей.
2. Основные принципы, используемые в тендерных системах, могут быть обеспечены только таким образом.
3. Возможности обработки – рассмотрение заявок на поддержку – ограничены, в рамках любой системы спрос на определенные человеческие ресурсы значительно возрастает, что приводит к значительным затратам. Поэтому могут быть применимы только скоринговые системы со строгими ограничениями по объему и содержанию, сравнивающие проектные идеи на основе адекватных критериев.

В свете вышеизложенного можно сделать вывод о том, что такие системы оценки могут адекватно служить интересам соответствующего сообщества, которое поддерживает идеи развития, приносящие наибольшую пользу, в отличие от проектов, приносящих меньшую пользу.

### **Общественная выгода**

В этом случае выгода означает социальную выгоду, а не выгоду, полученную оператором рынка. Измерение выгоды сталкивается с многочисленными препятствиями. Хотя на макроуровне вместо ВВП, т.е. добавленной стоимости, существуют показатели, учитывающие и другие социальные выгоды, однако на микроуровне – при оценке конкретных проектов – эта задача является многотрудной [17].

Оценка каждого проекта должна проводиться таким образом, чтобы системы подсчета баллов поддерживали проекты, дающие шанс на получение наибольшей социальной выгоды, т.е. цель состоит в поиске наилучших решений – другими словами, наилучшей практики.

В этой связи необходимо проводить различие между социальной и частной выгодой. В случае поддержки рыночных операторов, при отсутствии реальной частной прибыли, социальная выгода также не может быть реализована, поскольку рыночные операторы не будут альтруистически реализовывать план развития, который экономически не является устойчивым. Социальная выгода, однако, служит доказательством обоснованности всей программы с точки зрения налогоплательщиков. Идеи без социальной выгоды или только с социальными издержками не могут быть поддержаны в долгосрочной перспективе.

При рассмотрении социальной выгоды также могут возникать проблемы: например, как оценить каждую выгоду; можно ли поддержать инвестиции для создания рабочих мест, которые наносят ущерб окружающей среде, или, наоборот, можно ли поддержать идею разработки прецизионной системы, которая привела бы к сокращению числа работников, но уменьшила бы количество сбрасываемых химических веществ.

### **Материал и методы**

С самого начала исследований нами была изучена как венгерская, так и зарубежная научная литература, лишь незначительная часть которой приводится в настоящей статье.

В ходе дополнительного исследования была собрана информация касательно международной практики написания заявок на сельскохозяйственные тендеры.

Во время внутренних и зарубежных командировок мы анализировали работу сельскохозяйственных и сельских предприятий по развитию систем проведения торгов. За время своей деятельности по написанию тендерных заявок мы познакомились с сотнями предприятий и подготовили почти 500 тендерных заявок. Имеющийся у нас специальный профессиональный пятнадцатилетний опыт служит хорошей базой для обоснования выводов данного исследования.

### **Полученные результаты**

Далее мы излагаем свои выводы, в которых систематизируются и обобщаются практический опыт и знания, собранные на основе обработанной литературы.

### **Риски некорректной оценки**

Если система поддерживает ранее упомянутую цель, т.е. не самые лучшие решения, то необходимо учитывать следующие риски:

- поддержанная идея развития не будет реализована, например, из-за отсутствия собственного финансового вклада, таким образом, имеющиеся средства будут заморожены на значительное время, а это значит, что социальной выгоды, увеличения добавленной стоимости не последует или последует позже;
- финансирование сообществом проектов, не отвечающих основным принципам, станет невозможным, вместо этого они должны будут финансироваться за счет налоговых поступлений от государств-членов;
- несмотря на то что поддержанный проект предполагает увеличение добавленной стоимости на уровне оператора рынка, на местном или региональном уровне реализация проекта приведет к обратному результату, например к сокращению используемой рабочей силы;
- поддержанный проект не будет шагом вперед ни на уровне предприятия, ни на местном уровне, он лишь будет способствовать сохранению устаревшей бизнес-модели, вместо того чтобы быть достаточно инновационным;
- тендерные системы будут поддерживать только те проекты, которые недостаточно проработаны; только после предоставления поддержки будет выявлено, что затраты намного выше или что данный проект действительно не вписывается в долгосрочный подход оператора рынка;

- подготовка и рассмотрение заявок повлекут за собой значительные финансовые и временные затраты как для операторов рынка, так и для государственных субъектов. В случае если проекты поддерживаются, но не реализуются, операторы рынка теряют деньги, потраченные на подготовку, отвлекают средства от нормальной повседневной работы. Вместе с тем государственные хозяйствующие субъекты теряют время, затрачиваемое на такие заявки, т.е. потребность во времени на рассмотрение остальных заявок и управление проектами значительно возрастает, что приводит к дополнительным расходам на уровне оператора рынка.

### **Интерпретация критериев оценки**

Для большей ясности ниже приводится обзор скоринговых систем, используемых в Новой венгерской программе развития сельских территорий (NHRDP – New Hungary Rural Development Programme) и Программе развития сельских территорий (RDP – Rural Development Programme), а также классификация критериев оценки. При рассмотрении системы оценки, связанной с инвестициями в садоводство, можно констатировать, что существенной разницы между двумя периодами программирования не было. Перечислим критерии оценки.

**1. Профессиональные критерии.** Это такие критерии, которые предусматриваются специальностью, т.е. предполагается, что операторы рынка, отвечающие этим критериям, могут служить моделью в рамках специальности. В системе NHRDP к этой группе относится членство в организациях производителей и участие в управлении агроэкологией. В то время как первое направлено на то, чтобы уравнивать профессиональные представительные органы, и имеет незначительную переговорную силу на сельскохозяйственном рынке, второе может означать, что в управлении экологией могут участвовать только операторы, отвечающие более высоким требованиям охраны окружающей среды. Последний критерий системы RDP был дополнен участием в признанных венгерских схемах обеспечения качества.

**2. Энергетические и экологические критерии.** Эта группа включает в себя энергетические критерии, которые уже фигурируют в системе NHRDP и приобретают еще большее значение

в системе RDP. Они характеризуют реализованные проекты. Налогоплательщики считают, что такие планы развития, в которых не учитываются экологические проблемы, не должны финансироваться из общественных ресурсов. В то время как в системе NHRDP баллы начисляются только за использование возобновляемых источников энергии, в системе RDP этот критерий был дополнительно уточнен, т.е. помимо использования возобновляемых источников энергии в качестве критериев оценки появились экономия воды или сточных вод, снижение загрязнения воздуха или уменьшение объема производимых отходов. Кроме того, в системе RDP снижение удельного энергопотребления также было отмечено тремя баллами в зависимости от процента экономии энергии. Никакие другие критерии, связанные с проектами, не рассматривались ни в системе RDP, ни в системе NHRDP.

**3. Критерии клиента.** Они включают в себя критерии, характеризующие клиентов. Заявители обычно задают параметры, которые не могут быть изменены до подачи заявки. К этой группе критериев относится оценка по месту реализации, которая, по существу, сводится к тому, что идеи развития, реализуемые в экономически отсталых населенных пунктах, должны иметь преимущество. Другой критерий в этой категории существенно отличался в течение двух периодов программирования: в то время как в первом периоде работники или клиенты, находящиеся в неблагоприятном положении, получали вознаграждение, во втором периоде SME статус оценивался со значительно большим весом.

**4. Создание и сохранение рабочих мест.** В то время как в системе NHRDP клиент мог, хотя и теряя при этом некоторые баллы, уменьшить число своих сотрудников, в системе RDP он был обязан сохранить его, поэтому этот критерий не учитывался в период, заканчивающийся в 2020 году.

Приведенные выше критерии являются фундаментально и достаточно объективными и прозрачными, тем не менее очевидно, что в общей сумме баллов они имеют лишь почти половину веса всех критериев оценки. В обеих системах оценки бизнес-план и финансовый план оцениваются со значительным перевесом, однако не всегда можно было заранее знать со-

ответствующие критерии оценки, они не были определены достаточно объективным образом.

### **5. Критерии финансового и бизнес-плана**

Как видно из приведенной *таблицы*, бизнес-план и финансовый план относятся к числу критериев оценки, имеющих значительный вес в обоих периодах программирования. В обоих периодах эти две части — бизнес-план и финансовый план — «жили отдельно», то есть оценка одной из них не влияла на оценку другой. Вместо представления в текстовой части финансового плана садоводческого предприятия могло бы быть представление животноводческого объекта, но на количество баллов это не повлияло бы.

В результате возникает вопрос: были ли представленные бизнес- и финансовый планы реальными или они были просто упрощенными финансовыми таблицами, соседствующими с текстовым описанием.

Как в практике системы NHRDP, так и системы RDP текстовые части включали следующее:

1. Основная часть — подробное описание заявителя и его деятельности, его клиентов и поставщиков, упрощенный SWOT-анализ.

2. Экономическая обоснованность — представление инвестиций, целей, состава ресурсов, эффектов, рисков.

3. Инновационная часть — презентация продукта и технологических инноваций.

4. Экономическая эффективность — обоснование экономически эффективного характера инвестиций.

Заявители составили финансовый план отдельно от текстовой части, но не привели оценочный критерий или регламент для изучения связи между этими двумя частями.

Например, при пересмотре финансовых планов не анализировались урожайность, материальные или кадровые затраты, т.е. если клиент заявлял, что увеличит производство тепличных томатов в десять раз, то не проводилась перекрестная проверка по поводу того, не отразится ли это увеличение на кадровых и материальных затратах, а также на прибыли. Аналогичным образом части балансового отчета не проверялись на предмет наличия в соответствующих строках финансового плана предполагаемых инвестиционной поддержки, увеличения капитала или привлечения средств.

## Критерии оценки тендерных заявок на развитие садоводства в системах RDP и NHRDP

Критерии	Система оценки NHRDP (2007–2013)		Система оценки RDP (2014–2020)	
	Бенефициар	Максимальный балл	Бенефициар	Максимальный балл
I. Профессиональные	Член группы производителей или организации производителей	10 баллов	Член группы производителей или организации производителей	4 балла
	Участие в программе АЕМ	4 баллов	Органическое земледелие	3 балла
			Участие в схеме качества	4 баллов
II. Энергетические и экологические критерии	Возобновляемые источники энергии	10 баллов	Возобновляемые источники энергии	3 балла
			Реализация экологических аспектов	3 балла
			Повышение энергоэффективности	3 балла
III. Клиент	Женщина, цыганского происхождения, сниженная трудоспособность	6 баллов	Малое или среднее предприятие	15 баллов
	Место реализации	2 балла	Место реализации	5 баллов
IV. Создание рабочих мест	Сохранение	6 баллов	Создание	6 баллов
	Создание	12 баллов		
V. Финансовый план		20 баллов		-
VI. Бизнес-план		30 баллов		55 баллов
VII. Итого		100 баллов		100 баллов
	Коммуникационный план	(+) 5 баллов		-
	Социальная ответственность предприятия	(+) 5 баллов		-
VIII. Максимум		110 баллов		100 баллов

Источник: создано автором, 2019.

Вместо вышеизложенного, при оценке финансового плана учитывались только такие критерии, как увеличение оборота, а также вопросы о том, всегда ли прибыль до налогообложения была положительной и превышала ли планируемая инвестиционная поддержка оборот предыдущего закрытого финансового года, умноженный на десять.

Необходимо добавить при этом, что в начале осуществления программы NHRDP в её системе предпринимались попытки оценить финансовые планы иным, более сложным образом, отличным от вышеизложенного. В данной статье это будет обсуждаться в части, посвященной передовой практике.

#### *Другие важные, но не оцененные критерии*

Как в случае системы NHRDP, так и системы RDP не оценивались или были недостаточно оценены некоторые существенные критерии.

Наиболее важным среди них, на наш взгляд, является *проверка степени подготовленности*. Например, ни в один из программных периодов не проводилась оценка того, получил ли клиент окончательное разрешение на строительство, а также имелись ли у него планы реализации проекта или, в случае более крупных инвестиций, экологическое разрешение. В обеих программах считалось достаточным установить, что клиенты уже подали заявку на получение такого разрешения. Поэтому многие из них пользовались возможностью приостановить дорогостоящий процесс получения разрешения до тех пор, пока не будет принято решение о поддержке проекта. В результате хорошо продуманные проекты с полученными разрешениями не получили поддержку, а средства оказались замороженными, поскольку были привязаны к проектам, которые не могли быть реализованы на целевом участке.

Ни в одном из программных периодов не проводилась оценка *наличия источников финансирования*. Это означает, что во многих случаях поддержка оказывалась проектам, в которых, помимо разрешений, отсутствовал и необходимый собственный финансовый взнос как на момент подачи заявки, так и при предоставлении поддержки. В этих случаях многие заявители рассчитывали, что обеспечат необходимые средства после того, как заявка на поддержку будет одобрена. Или же они предполагали, что, значительно завышая цену разработки и тем самым существенно увеличивая, хотя это и было против правил, коэффициент поддержки, смогут сами финансировать инвестиции. По этим причинам многие операторы рынка планировали инвестиции такого масштаба, который в реальной ситуации предприятия был неоправданным и чрезмерным.

В случае заявок, поданных в рамках систем NHRDP и RDP, не был оценен *предыдущий опыт в области управления проектами* или был оценен недостаточно. Предприятия уже осуществлявшие инвестиции, имеют больше опыта, чтобы избежать ловушек. Однако эта система критериев может быть подвергнута критике в связи с тем, что поддержка может вновь оказываться тем, кто уже получал её ранее и отчитался за нее. И это также должно быть принято во внимание, если цель правительства состоит в том, чтобы привлечь общественные средства как можно быстрее.

В дополнение к предыдущему аспекту не были оценены другие критерии, касающиеся *внешних экспертов*, привлекаемых для оказания помощи во внутреннем управлении проектами: квалификация в области подготовки, планирования и осуществления проектов и опыт в сфере управления ими. На наш взгляд, в прошлом главный недостаток заключался в том, что не были определены критерии, связанные с составлением тендерных заявок. В результате в настоящее время это невозможно объективно оценить, но, безусловно, верно то, что участие в проекте предприятия консультанта по тендерам, имеющего опыт работы в области финансов, государственных закупок, планирования и бюджетирования, ускорит как подготовку, так и исполнение проекта и будет способствовать успеху его реализации.

Что касается заявок, то в них также не был оценен вопрос о том, *как долго функционируют предприятия*. Надо учитывать, что длительный период эксплуатации всегда означает больше обязательств со стороны владельцев, которые рассматривают свои идеи развития более тщательно и не приступят к воплощению проекта, который угрожал бы долгосрочной жизнеспособности предприятия.

В дополнение к вышесказанному можно было бы определить множество *других критериев*, таких как: система взаимоотношений руководства и собственников предприятия; роль, которую предприятия играют в других организациях (фермерские объединения, группы производителей, представительные органы, палаты и др.); история банковского финансирования и т.д., а также то, какие критерии, безусловно, оказывают положительное влияние на реализацию инвестиций. Однако эти критерии трудно поддаются количественной оценке, поэтому неясно, будет ли оправданным их включение в скоринг.

#### *Самые распространенные ошибки, допущенные в системах подсчета баллов*

Как Программа развития сельских территорий, так и предыдущая программа NHRDP содержали ряд ошибок в методах подсчета баллов, что имело негативные последствия для некоторых заявителей. Рассмотрим их неполный перечень, чтобы привлечь внимание к проблемам подсчета баллов.

#### *Недостаточное изучение воздействия, оказываемого на предприятие*

Как видно из таблицы, по 3 балла может быть присуждено за использование возобновляемых источников энергии и повышение энергоэффективности в системе RDP. Условием для первого из них было то, что план должен включать использование возобновляемых источников энергии, но без учета размера предприятия. Например, если бы клиент подал заявку на создание системы, использующей солнечную энергию, минимального размера — мощностью 1–2 кВт, он мог бы получить тот же балл, что и в случае, если бы весь его спрос на электроэнергию обеспечивался фотоэлектрической системой. Точно так же в случае энергосбережения было достаточно сэкономить 10% энергии, но не было определено, может ли это быть применимо к каждому зданию, каждому

бизнес-объекту или каждому заявителю. Если бы, например, заказчик планировал модернизацию сторожки площадью 10 кв. м, он мог бы достичь того же результата, что и при утеплении птичника площадью 2000 кв. м.

#### **Несоответствие между определенными критериями по их значимости**

В рамках RDP по критерию «размер предприятия» можно получить 5/15 баллов, если численность работников составляет меньше 50 человек, т.е. предприятие не является средним. Этот перевес в 15% практически предопределил круг победителей по статьям «модернизация животноводческих комплексов» и «строительство, модернизация малогабаритных объектов хранения, сушки и очистки сельскохозяйственных культур». Те, у кого было более 50 сотрудников в первом случае или более 10 сотрудников во втором, начинали с маленькими шансами на победу, так как, потеряв 10 или 15 баллов, они, безусловно, занимали нижние позиции при оценке.

#### **Некорректная параметризация**

В RDP за создание рабочих мест можно было бы дать в общей сложности 6 баллов, а именно:

Более 50 миллионов форинтов / новое рабочее место	0
10–50 миллионов форинтов / новое рабочее место	3
Менее 10 миллионов форинтов / новое рабочее место	6

В случае с животноводческим комплексом, требующим максимальной суммы поддержки (500 млн. форинтов), предприятие должно было взять на себя обязательство трудоустроить 51 человека за 6 баллов. Сегодня птицефабрику или свиноводческий комплекс можно содержать с 4–5 постоянными работниками, поэтому это было нереалистичным требованием со стороны властей. По крайней мере 11 сотрудников должны были быть приняты даже за 3 балла.

В результате многие соискатели просто упустили эти 6 баллов, т.е. не взяли на себя обязательства иметь определенное количество работников, несмотря на возможность трудоустройства 3–4 человек.

#### **Бессмысленный критерий оценки**

Критерий участия в схемах обеспечения качества уже был включен в программу RDP ошибочно: заметим, что за участие в такой схеме даются дополнительные баллы (4 балла). Тем не менее в начале действия RDP в 2016 году и во

время лавины заявок в 2017 году в Венгрии не было принятых и действующих схем качества. Указ об их создании был принят только в конце 2018 года. Соответственно никто не мог получить баллы по этому критерию.

#### **Скоринг, оказывающий негативное влияние на некоторых кандидатов**

Балльная система оценки NHRDP способствует трудоустройству людей цыганского происхождения, но это справедливо не для всех клиентов. Если клиент является юридическим лицом, то достаточно взять на себя обязательство нанимать цыган, однако в случае физических лиц (частные предприниматели, первичные производители) этот критерий позволяет набрать баллы только в том случае, если сам клиент имеет цыганское происхождение, независимо от того, сколько цыган он нанял или планирует нанять после развития.

#### **Бесполезные критерии**

Как уже указывалось выше, при оценке бизнес- и финансовых планов тот факт, что клиент перечисляет три риска и три метода управления рисками, или то, что оборот в финансовом плане постоянно увеличивается, не являются адекватными критериями для предоставления поддержки в размере 500 миллионов форинтов. При определении объема поддержки такого размера следует использовать более сложные критерии оценки, даже те, которые используются банками, с тем чтобы предотвратить ситуацию, когда из-за отсутствия банковского финансирования предоставленная поддержка будет привязана к неоправданно длительному периоду.

#### **Хорошие или лучшие решения в системах оценки**

Выше было высказано довольно много критических замечаний в адрес систем подсчета баллов RDP и NHRDP, однако необходимо указать на одно преимущество, которое они имеют по сравнению с системой программы ARDOP и которое заключается в том, что они смогли оценить большое количество заявок на поддержку при сравнительно небольших временных затратах. Хотя это сэкономленное время было потеряно из-за других административных требований в случае RDP, тем не менее, если бы эти бюрократические препятствия были устранены, вышеупомянутые методы оценки позволили бы провести быструю оценку.

**Скоринговая система Pest County Application**

Конечно, существует много систем подсчета баллов, сопровождающих другие оперативные программы. Основываясь на своем профессиональном опыте на сегодняшний момент, мы рассматриваем скоринговую систему Pest County Application как одну из самых информативных систем оценки.

Среди критериев оценки в этой системе используется оценка корпоративного прошлого, присуждающая значительно меньше баллов проектным компаниям, т.е. созданным только для привлечения средств. Финансовые показатели, такие как производительность, инвестиции, пропорциональные обороту (слишком высокие или слишком низкие – это плохо), потенциал роста и инвестиции, пропорциональные доходности активов, представлены ясно и четко; таким образом, заявители могут заранее оценить свои возможные баллы.

Степень подготовки проекта также дает возможность получить баллы, поэтому те, кто тщательно разрабатывает свои заявки, могут достичь максимального балла, в отличие от практики в RDP, где заявителям нужно было лишь представить свои предложения, когда они приводили заявку в порядок. Поэтому у тех, кто готовил свои заявки на поддержку в спешном порядке, менее тщательно, были равные шансы с более добросовестными заявителями.

Наряду с вышеуказанными критериями в этой системе также фигурирует принцип программирования подсчета очков – «сложность». Таким образом, если клиент подтвердит, что разработка связана с другой разработкой, запущенной ранее, он может получить дополнительные баллы.

**Система оценки финансовых планов на момент начала осуществления программы NHRDP**

В 2007 году Университетом Сент-Иштвана и Научно-исследовательским институтом сельскохозяйственной экономики была разработана система оценки финансовых планов, которая учитывала отличительные особенности заявителей и названия вспомогательных организаций. Причина разработки подобной системы заключалась в том, что оценка финансовых планов по системам, использовавшимся в предыдущей программе ARDOP, была трудоемкой и энергозатратной и в то же время недостаточно объективной и профессиональной.

Система подсчета баллов состояла из пяти групп критериев. Первая группа критериев, за которые в общей сложности можно было получить 4 балла, проверяла обоснованность инвестирования:

**1. Увеличение стоимости основных средств за вычетом стоимости амортизации за год составляет +5, –10 % от суммы инвестиций: 1 балл.**

**2. Увеличение стоимости собственного капитала равно сумме безвозмездных субсидий и прибыли/убытка за данный год согласно бухгалтерскому балансу. Если разница составляет ±10%: 1 балл.**

**3. Увеличение стоимости амортизационных расходов равно амортизации, рассчитанной для приобретенных (или подлежащих приобретению) активов ±20%: 2 балла, ±40%: 1 балл, в противном случае: 0 баллов.**

Вторым критерием была проверка обоснованности за годы эксплуатации:

**4. Собственный капитал также должен увеличиваться в соответствии с размером прибыли/убытка за год согласно бухгалтерскому балансу. Если разница между ними составляет ±5%: 2 балла, в противном случае: 0 баллов.**

Цель обеих проверок обоснованности состояла в том, чтобы выяснить, были ли учтены правила финансового планирования при подготовке финансового плана, т.е. финансовый план был составлен в соответствии с обоснованными правилами, или указанные в заявке цифры были введены произвольно.

Третья группа критериев – оценка базовых данных, при которой следующие базовые значения сопоставляются со стандартизированными значениями в сети данных бухгалтерского учета фермерских хозяйств AERI:

**1. Стоимость производства на 1 ESU без сельскохозяйственных услуг (тыс. форинтов / ESU).**

**2. Прибыль/убыток до налогообложения за 1 ESU (тыс. форинтов / ESU).**

**3. Производственная стоимость пропорциональна рентабельности, скорректированной с учетом сельскохозяйственных услуг (%).**

Если показатель заявителя находится между средним значением нижней и верхней четверти, дается 1 балл; если он находится между нижней и верхней четвертью +30%, дается 2 балла, т.е. максимальное количество баллов по данной группе – 6.

Четвертая группа критериев оценивает достоверность финансового плана, где рассматриваются показатели предыдущей группы не за базовый период, а за четвертый год функционирования. Если показатель меньше нижней четверти или выше верхней четверти +30%, претендент получает 0 баллов. Это означает, что нереально низкие или высокие цифры в плане дают ноль баллов. Однако если показатель находился между нижней и верхней четвертью +30%, оценка могла составлять 1 балл по каждому критерию.

Последним критерием оценки является рост владения:

*Если количество использованных сельскохозяйственных земель владения увеличивается к четвертому году, то за каждые 5 процентных пунктов может быть начислен 1 балл, а в сумме может быть начислено 5 баллов.*

Таким образом, 5 групп критериев могут дать заявителю в общей сложности 20 баллов. Преимущества системы заключаются в следующем:

- Оценка является полностью объективной, скоринг можно проводить автоматизированным способом на основе таблицы, учитывающей размеры владения и финансового плана.

- Показатели сравниваются не с произвольно заданными значениями, а с показателями владений, реально существующих в Венгрии, действующих в том же секторе и такого же размера.

- Система содержит «седловую точку». Это означает, что ни заниженный, ни слишком оптимистичный, нереально высокий оборот или прибыль, планируемые заявителями, не приведут к максимальному баллу.

- В системе исследованы стандартизированные значения, поэтому различия между заявителями, вытекающие из размеров владений, могут быть отфильтрованы.

Как и у всех систем подсчета баллов, у этой системы тоже есть проблемные элементы:

- Референтные значения — хотя AERI публиковала их в своих данных, они не были известны многим, так что заявители не знали заранее балл, который они могли бы получить. (Но если бы они знали, проверка достоверности не имела бы смысла.)

- Система требовала сложного предварительного программирования, но впоследствии это было использовано для быстрого подсчета баллов.

- Как частные предприниматели, так и первичные производители должны составлять планы с использованием метода двойного входа для обеспечения сопоставимости, что является еще одной проблемой для многих клиентов.

#### **Выводы, предложения**

Изучение тендерных систем различного типа и относящихся к разным отраслям имеет давнюю историю [18], большое влияние на это оказывали количественные и качественные аспекты экономических, природных и человеческих ресурсов, а также постоянные изменения связанных с ними политических волеизъявлений. Однако рассмотрение этого вопроса будет по-прежнему оставаться на повестке дня в силу его комплексного влияния на социально-экономические процессы.

Большинство исследований данной темы до настоящего времени были направлены на выявление совокупности проблем, затрагивающих большинство тендерных систем. Во многих случаях предметом исследований являлись уязвимая социальная структура, неблагоприятные социально-демографические процессы, старение населения, миграция, безработица, повышение эффективности отдельных отраслей. Помимо причинно-следственных связей были раскрыты также комплексные процессы, основанные на исторических особенностях. Общая картина в итоге такова: в Венгрии существует большая потребность в более эффективном функционировании системы помощи сельскому хозяйству и имеются огромные резервы с точки зрения повышения её эффективности.

Настоящее исследование было в основном мотивировано желанием изучить функционирование венгерских сельскохозяйственных тендерных систем, поскольку после тщательного анализа этого вопроса планируется внести вклад в дальнейшее развитие и создание системы с несколькими модифицирующими предложениями, с тем чтобы облегчить ее функционирование таким образом, который, на наш взгляд, является более эффективным.

Одной из основных особенностей управления проектным циклом является то, что мы включаем опыт, накопленный в ходе предыдущих проектов, в новый проект. Это может иметь существенный эффект не только на уровне проекта, но и на уровне программирования. Т.е. скоринговый опыт, накопленный в ходе выполнения программы NHRDP, можно было бы использовать и в рамках программы RDP, хотя намерение сделать это было ограниченным и не было достаточного объема ресурсов, доступных для обработки большого объема сгенерированных данных, с тем чтобы сделать необходимые выводы.

Основная задача будет заключаться в функционировании системы динамической оценки [19, 20, 21], такой, которая будет регистрировать особенности предыдущих оценок и исполнений в базе данных, анализировать эти данные и настраивать системы оценки соответствующим образом. Это то, что мы называем динамической системой оценки.

Особенности динамической системы оценки заключаются в следующем:

- в качестве отправной точки в ней используются результаты предыдущего периода программирования или среднесрочного обзора;
- в ней собираются показатели результатов успешных проектов, например, на основе количества сотрудников, квалификации, опыта, прошлого, инноваций, финансовых данных, публичной видимости;
- в дополнение к вышеприведенным данным она суммирует данные отклоненных заявок, а также поддержанных, но не реализованных и поддержанных, но не работающих проектов;
- «точная настройка» критериев производится на основе полученных данных.

После рассмотрения критериев, изученных в предыдущих частях, и описания ошибок, допущенных в определении критериев оценки, а также представления возможных хороших или лучших решений требования к критериям оценки могут быть определены следующим образом:

**1. Скоринговые системы должны быть достаточно объективными, и эти объективные критерии могут быть известны заранее, т.е. операторы рынка знают, насколько велики их шансы на успех.**

**2. Должен быть обеспечен контроль каждого критерия, и это не должно требовать продолжительного времени или больших затрат со стороны участников.**

**3. Каждый критерий должен оцениваться в соответствии с его значимостью.**

**4. Оценка не должна содержать логических и количественных ошибок.**

**5. Не должны навязываться критерии, которые не могут быть выполнены всеми или кем-то из заявителей.**

**6. Критерии должны определяться таким образом, чтобы оценки, полученные по заявленным проектам, существенно различались, что позволит провести четкую границу между проектами, получившими поддержку, и проектами, получившими отказ.**

**7. Критерии оценки и связанные с ними процедуры должны быть бесспорными и объективными и не должны давать оснований для оспаривания.**

**8. У каждого рыночного оператора должна быть теоретическая возможность выполнить или взять на себя обязательства по выполнению критериев оценки, критерии не должны предъявлять нереалистичных требований.**

**9. Критерии должны учитывать специфику целевой группы.**

**10. Скоринг должен означать отбор, т.е. системы скоринга, в которых все заявки отклоняются либо поддерживаются, бессмысленны и не имеют значения.**

**11. К системе оценки должна быть приложена реалистичная система санкций.**

**12. Скоринговые системы должны быть динамичными, т.е. опыт предыдущих тендерных периодов должен быть включен в последующие периоды или периоды программирования, одна и та же ошибка не должна повторяться.**

Результаты проведенного исследования имеют научную ценность в аспекте изучения тендерных систем. Применение требований к критериям оценки, которые нами сформулированы, позволит решить многие проблемы, затрудняющие и замедляющие принятие решений в настоящее время. По нашему мнению, это привело бы к заметному улучшению работы рассматриваемой тендерной системы. Насколько нам известно, такого масштабного исследования в Венгрии еще не проводилось, более

того, с учетом сделанных предложений можно было бы значительно повысить эффективность расходования средств на развитие сельских территорий.

## Литература

1. Kollár K., Goda P., Tóth T. The Main Dimensions of the Regional Competitiveness. *Delhi Business Review*, 2009, 10:(2), p. 109.
2. Egyedné Gergely, J. Az önkormányzatok lehetőségei a szuburbanizációs folyamatok alakításában. A szuburbanizációs hatások térbeli megjelenése és a különbségek mögötti lehetséges okok vizsgálata a Budapesti Agglomeráció példáján (Doctoral dissertation, Budapesti Corvinus Egyetem), 2015. DOI: 10.14267/phd.2015013
3. Horváth, M.-Józsa Z. Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrációt, 2016, pp. 564–582. DOI: 10.14232/phd.3950
4. Beard N., Swinbank A. Decoupled Payments To Facilitate Cap Reform. *Food Policy*, Elsevier, 2001, vol. 26(2), pp. 121–145.
5. CAP: Common Agricultural Policy reform, 2002. Available at: <http://www.euractiv.com/en/cap/common-agricultural-policy-reform/article-10996> (letöltés dátuma: 2019. április 14).
6. Ritson C., Harvey R. The Common Agricultural Policy. 2nd edition. UK: CAB International, Wallingford, 1997, 440 p.
7. Buday-Sántha A. Vidékfejlesztés. *Gazdálkodás, Budapest*, 2010, 54. 7, pp. 792–798.
8. Dorgai L., Udovecz G. A közvetlen agrártámogatások feltételezett csökkentésének becsült hatásai Magyarországon, *Gazdálkodás*, 53. évfolyam, 2. 2009, szám 128–137.
9. Fazekas S. A magyar vidék talpra állításáért! *Gazdálkodás*, 2010, 54. 6, pp. 583–586.
10. Bourgeon J-M., Chambers R. G. Stop-and-Go Agricultural Policies. *American Journal of Agricultural Economics*, 2000, 82.1, pp. 1–13.
11. Goda P., Tóth T. Pókháló- entrópia, mint új rendszervizsgálati megközelítés a területi elemzésekben. *Területi Statisztika*, 2013, 53 (2), pp. 169–189. DOI: 10.15196/TS560101
12. Lobley M., Butler A. The impact of CAP reform on farmers' plans for the future: some evidence from South West England. *Food Policy*, 2010, 35, pp. 341–348.
13. Rechnitzer J., Smahó M. Területi politika. Akadémiai Kiadó, Budapest. 2011.
14. Ritter K., Nagy H., Tóth T. (2013): Hátrányos helyzetű vidéki térségek és helyi fejlesztési lehetőségeik egy Észak-magyarországi példán keresztül. pp. 224–242. Lukovics M., Savanya P. (szerk.) 2013. Új hangsúlyok a területi fejlődésben. Szeged: JATE Press.
15. Nagy L., Balogh P. Ökonometria, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2013. 160 p.
16. Gujarati D.N. Basic Econometrics. McGraw-Hill Higher Education, 2003.
17. Losonczi M. Európai Unió kihívások és magyar válaszok. Osiris Kiadó. Budapest, 2004. 274 p.
18. Guth L., Káposzta J., Kapronczai I., Lehota J., Molnár J., Péter B., Puskás J., Szénay L., Tóth T., Villányi L. et al. Agrárgazdaságtan Budapest, Magyarország : Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó, 2000. 242 p.
19. Kapronczai I. A magyar agrárgazdaság napjainkban. *Gazdálkodás*, 55. évfolyam 7. szám, 2011, pp. 615–628.
20. Paloma S.G., Ciaian P., Cristoiu A., Sammeth F. The future of agriculture. Prospective scenarios and modelling approaches for policy analysis. *Land Use Policy*, 2013, 31, pp. 102–113.
21. Raggi M., Sardonini L., Viaggi D. The effects of the Common Agricultural Policy on exit strategies and land re-allocation. *Land Use Policy*, 2013, 31, pp. 114–125.

## Сведения об авторе

Кристиан Кестхели – преподаватель, факультет экономики и социальных наук, Университет им. Сент-Иштвана, (2100, Венгрия, г. Гёдёллө, ул. Патер К., д. 1; e-mail: [keszthelyi.krisztian@gtk.szie.hu](mailto:keszthelyi.krisztian@gtk.szie.hu))

Keszthelyi K.

## The Features of State Regulation of Agricultural and Rural Development of Territories in Hungary

**Abstract.** The purpose of this paper is to highlight the effects of the rural development, particularly the main role of the subsidy system. The determining part of the agricultural and rural development is the relevant effective subsidy systems. The study is focusing on the New Hungarian Rural Development Programme operating specialities and influence, which are my PhD study main components. Political goals and directions can be manifold; they are determined by the leaders' vision, way of thinking, ideology, and view of spatial structures. At the same time, the development, i.e. the series of actual interventions and their technique, stems from the particularities of the area system. [1]; [2] After 1990, a change of the model took place in central and eastern European countries, the centralized, state-centred national administration had to be replaced with a democratic public administration. The relationship between central and local bodies had to be placed on new foundations, the same had to be done with the fulfilment of the tasks of the State and those of local governments. The countries of the region are characterized by continuous pathfinding [3]. At the time of EU accession in 2004 and even before that, Hungary was entitled to pre-accession funds such as ISPA, SHAPARD, PHARE [4]; [5]; [60]. The purpose of my paper is to shed light on the regional effects of rural development in regional politics, and among them, the decisive role played by the aid system. A key element of the possibilities of agricultural and rural development is the effective operation of relevant aid systems. The study focuses on the operational features of the New Hungary Rural Development Programme and their effects, which comprises an important part of my PhD thesis in the process of being completed.

**Key words:** agricultural support, rural development, economic development.

### Information about the Authors

Krisztian Keszthelyi – Lecturer, Faculty of Economics and Social Sciences, Szent István University (1, Pater K. Street, Gödöllő, 2100, Hungary; e-mail: keszthelyi.krisztian@gtk.szie.hu)

Статья поступила 15.10.2019.