

ИНСТРУМЕНТЫ (МЕТОДЫ) ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ АПК

**М.Г. Прокопьев, д.э.н., главный научный сотрудник
Института проблем рынка РАН**

*Проблемы развития рыночной экономики.
Сб. научных трудов. Выпуск 2. – М.: ИПР РАН, 2007.*

В статье рассматривается проблема классификации и выбора инструментов (методов) экономической политики в сфере АПК. Инструменты реализации поставленных целей могут принимать самую широкую разновидность форм. Реальная политика, особенно в переходной период, состоит из совокупности, часто из комбинации, административно-правовых и экономических (прямых и косвенных) методов как на рынке продукции и услуг, так и на рынке ресурсов. В работе приводятся некоторые инструменты экономической политики в сфере АПК как на рынке продукции и услуг, так и ресурсов. Проблема заключается в выборе такой стратегии (набора инструментов), которая была бы непротиворечивой и, в наибольшей степени, способствовала бы достижению поставленных целей в рамках существующих ограничений. Особо выделяется проблема государственной поддержки аграрного сектора в условиях рыночных отношений.

Формирование экономической политики (выбор тех или иных инструментов) происходит исходя из целей, которые ставят перед собой органы государственного управления в той или иной конкретной ситуации. Можно выделить следующие основные компоненты, которые составляют суть принятия решений в области экономической политики, в том числе и в области аграрного сектора. К ним относятся:

- Формулировка общих целей;
- Выбор частных целей, которые отражают отдельные грани общих целей и могут быть количественно выражены с помощью перечня показателей;
- Обоснование и использование на практике инструментов (методов) или способов достижения поставленных целей;
- Оценка степени достижения целей¹.

Общие цели политики в сфере АПК (во всяком случае, по их количеству - степени агрегирования, а также иерархической расстановке) на различных этапах становления отрасли могут видоизменяться. Тем не менее, их “ядро” достаточно устойчиво и (формально) не зависят от принятой модели развития. Общие цели, хотя и очень условно, можно классифицировать, как цели:

- Развития и экономической эффективности;
- Распределения и социальной справедливости;
- Стабильности и самообеспечения;
- Экологического равновесия.

Применяемые инструменты (методы), которые предполагается использовать для достижения поставленных целей) могут быть принципиально различны: от самых радикальных реформ до косметического обновления, корректировки существующего экономического механизма и продолжения прежнего курса. От того, какие инструменты и как будут использованы (или не использованы), зависит степень реализации поставленных целей. Можно наметить верную цель и многое потерять при ошибочном выборе методов ее достижения либо все же реализовать, но уже другую цель, которая изначально неявно ставилась перед экономикой.

¹ Важную роль при этом играет выбор шкалы (критерия) для оценки степени достижения цели и проводимой политики в целом.

Инструменты реализации поставленных целей могут принимать широкую разновидность форм. Вместе с тем среди них нет ни одного идеального. Многие методы политики, хотя и предназначались, главным образом, для достижения определенной цели (например, уровня развития и экономической эффективности), могут иметь воздействие и на другие (например, распределения и социальной справедливости). Большинство инструментов, как правило, направлено на реализацию ряда целей, при этом некоторые из них дополняют, а часть конкурируют друг с другом. Применение односторонних методов не может оказать стабилизирующего эффекта на экономику. Взаимосвязь и взаимообусловленность рынков (товаров и услуг, ресурсов, в том числе труда) требуют использования логически обоснованной, непротиворечивой, увязанной по силе и времени воздействия системы инструментов (методов). Все известные методы, несмотря на то, что существует определенный диапазон в выборе инструментов национальной политики в области сельского хозяйства и производства продовольствия, можно разделить на две группы:

- административные и правовые;
- экономические (в т.ч. прямые и косвенные).

Данная группировка методов присуща всем экономическим системам. В плановой экономике к косвенным методам, рассчитанным на экономические стимулы, относятся регулирование цен, уровня заработной платы, тарифов, процентов по кредитам, но не натуральных объемов производства. Косвенные (непрямые) методы соответствуют системе индикативного планирования. В свою очередь, так называемые “прямые методы”, предполагают централизованное распределение ресурсов под планируемые объемы производства. В рыночной системе, пропорции воспроизводства, в той или иной мере, поддерживаются благодаря действию механизма саморегулирования, а “прямые” методы сводятся к целевому финансированию, государственным закупкам, обеспечению функционирования государственного сектора экономики. В свою очередь, к “косвенным” методам регулирования, в первую очередь, следует отнести кредитно-денежную и бюджетно-налоговую системы.

Основными формами административных методов являются: рacionamento, лицензирование и квотирование, контроль за ценами, доходами, введение обязательных стандартов, антимонопольные меры, установление минимально допустимых параметров жизни населения и т.д. Правовое регулирование осуществляется на основе действующего законодательства через систему установленных норм и правил. Реальная политика, особенно на переходном периоде, состоит из совокупности, часто из комбинации, административно-правовых и экономических (прямых и косвенных) методов как на рынке продукции и услуг, так и на рынке ресурсов.

Примеры некоторых инструментов аграрной политики приводятся ниже:

Рынок ресурсов (косвенные методы):

- Расширение спектра продуктов и объемов инвестиционного кредитования;
- Ипотечные кредиты для товаропроизводителей под залог земельных участков;
- Тарифно-таможенная политика, допускающая на внутренний рынок технику и оборудование, спрос на который не может быть удовлетворен (качественно и количественно) отечественным производителем;
- Налоговая политика, стимулирующая привлечение ресурсов в отрасль;
- Рынок прав использования минеральных удобрений, загрязняющих окружающую среду (сюда входят и прямые методы в форме сертификатов).

Рынок ресурсов (прямые методы):

- Программы льготного кредитования на рынке ресурсов;
- Компенсации затрат (части затрат) производителя в связи ростом цен на электроэнергию, горюче-смазочные материалы, топливо, минеральные удобрения и средства защиты растений, а также транспортные тарифы;
- Товарный кредит;
- Субсидирование процентных ставок по кредитам и займам коммерческих организаций, привлеченным на развитие сельскохозяйственного производства за счет средств федерального и регионального бюджетов²;
- Реструктуризация долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей перед государственным бюджетом, внебюджетными государственными и другими фондами (при условии принятия ими определенных обязательств);
- Погашение просроченных задолженностей сельскохозяйственных товаропроизводителей (при условии принятия ими определенных обязательств);
- Государственные гарантии возврата вложенных средств коммерческим финансово-кредитным организациям и кредитным кооперативам;
- Содействие организации регионального лизинга техники. Приобретение техники за счет средств регионов с последующим созданием предприятий различных форм собственности;
- Закупка и передача товаропроизводителю техники и оборудования по системе федерального лизинга³;
- Инвестиции на развитие социальной и инженерной инфраструктуры села за счет средств федерального и региональных бюджетов;
- Инвестиции на природоохранительную и природовосстановительную деятельность;
- Налоговые льготы на доходы от природоохранительных программ в сельскохозяйственном производстве.

Рынок продукции (косвенные методы):

- Налоговая политика, стимулирующая рост сельскохозяйственного производства, спроса на конечную продукцию АПК;
- Прогрессивная шкала налогообложения торговых предприятий в зависимости от величины торговых надбавок;
- Целевые цены (нормативные индикаторы);
- Пересмотр ставок импортных тарифов в соответствии с принятыми обязательствами по результатам переговоров по линии ВТО;
- Использование экспортных субсидий для стимулирования выхода отечественной продукции на внешний рынок;
- Стимулирование производства экологически чистой продукции и продвижение ее, в том числе, и на внешнем рынке.

Рынок продукции (прямые методы):

² Приоритетный национальный проект “Развитие АПК ” предусматривает за счет средств федерального бюджета субсидирование процентной ставки в размере 2/3 ставки рефинансирования Банка России по кредитам и займам, полученным в коммерческих банках, на срок до 8 лет на строительство и модернизацию животноводческих комплексов (ферм). Субсидирование до 95 процентов ставки рефинансирования предусмотрено по кредитам для ЛПХ и КФХ.

³ Приоритетный национальный проект “Развитие АПК ” предусматривает поставки по системе федерального лизинга племенного скота, техники и оборудования для животноводства.

- Государственная монополия закупок на отдельные виды продукции, фиксированные закупочные цены и т.д. (методы, использование которых в своей совокупности может привести к разрушению основ рыночного механизма);
- Дотации и компенсации на сельскохозяйственную продукцию (отдельные виды продукции, в том числе экологически чистые продукты питания);
- Закупки сельскохозяйственной продукции на государственные нужды (федеральные и региональные);
- Формирование федеральных и региональных фондов продовольствия, включая резервный фонд;
- Товарные и закупочные интервенции на рынках сельскохозяйственной продукции;
- Гарантированные закупочные цены, если средние рыночные цены опускаются ниже их допустимого предела, а также при поставках продукции для государственных нужд и оперативных резервов;
- Интервенционные (минимальные и максимальные) закупочные цены;
- Залоговые цены (ставки);
- Субсидии (в т.ч. адресные) на отдельные продукты питания.

Административное регулирование рынка ресурсов:

- Мониторинг и контроль за оборотом земли и земельных долей;
- Содействие эффективному перераспределению земельных ресурсов, снижение уровня трансакционных издержек при сделках с землей;
- Предельные размеры земельных участков в собственности, пожизненном наследуемом владении и постоянном (бессрочном) пользовании физических и юридических лиц;
- Мониторинг и контроль за финансовым оздоровлением и банкротством предприятий АПК;
- Покупка (продажа) государством акций частных предприятий и создание смешанных компаний;
- Стимулирование создания новых организационно-правовых форм крупных предприятий (вертикально-интегрированных формирований) при жестком контроле государства за соблюдением антимонопольного законодательства и цивилизованного решения вопросов прав собственности на землю и распределения доходов;
- Создание условий для объединения производителей (кооперирование) в более крупные организационные единицы, в том числе развитие кооперативных форм взаимоотношений в технологической цепочке: <сельское хозяйство – переработка – торговля>⁴;
- Мониторинг организации и функционирования сети оптовых товарных бирж и продовольственных рынков, разработка необходимых нормативных актов и государственный контроль за их исполнением;
- Регулирование тарифов на продукцию естественных монополий и транспортные услуги;

⁴ Приоритетный национальный проект “Развитие АПК ” предусматривает создание и модернизацию сети заготовительных, снабженческо-сбытовых сельскохозяйственных потребительских кооперативов, сельскохозяйственных потребительских кооперативов по переработке сельскохозяйственной продукции, а также сельскохозяйственных потребительских кредитных кооперативов за счет средств федерального бюджета.

- Унификация российских санитарных и фитосанитарных стандартов, в том числе в соответствии со стандартами ВТО;
- Совершенствование системы стандартов и развитие единой системы контроля за качеством сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
- Ограничения на использование минеральных удобрений с целью производства экологически чистых продуктов питания, уменьшения ущерба, связанного с загрязнением окружающей среды;
- Контроль над технологиями в сельскохозяйственном производстве для снижения техногенной нагрузки на окружающую среду - установление соответствующих стандартов и нормативов как предельных, так и текущих;
- Проведение мониторинга земель и обследование почв.

Административное регулирование рынка продукции:

- Нормы обязательных резервов, в том числе оперативных;
- Квоты на продукцию, в рамках которых могут действовать залоговые цены;
- Нормативные соотношения стоимости сельскохозяйственного сырья и стоимости вырабатываемой из нее продукции;
- Монополизация государством оптовой торговли стратегическими видами продукции⁵;
- Регламентация правил торговли продовольствием, включая лицензирование оптовой торговли по базовым видам продукции;
- Содействие заключению ценовых соглашений между предприятиями сельского хозяйства, перерабатывающей промышленности и материально-технического обеспечения;
- Ввод нормативов соотношений между стоимостью сельскохозяйственного сырья и стоимостью вырабатываемой из него готовой продукции, поставляемой для государственных нужд;
- Разблокировка торговых барьеров, создание равных условий для субъектов Федерации на межрегиональных рынках;
- Неналоговые ограничения внешней торговли в виде квот и административного регулирования;
- Пересмотр отраслевых систем нетарифных торговых ограничений (санитарных норм, технических стандартов) для защиты наиболее уязвимых сегментов рынка;
- Фиксация (замораживание) отпускных и розничных цен или установка пределов их повышения (ценового потолка, торговых надбавок, уровня рентабельности, коэффициентов-соотношений) на социально-значимые продукты;
- Развитие несельскохозяйственных (альтернативных) видов деятельности на селе для повышения доходов и снижения уровня скрытой безработицы;
- Расширение системы страхования урожая (перечня культур и охваченных посевных площадей), разработка постоянно-действующей нормативной базы и правил предоставления государством соответствующих субсидий;

⁵ Например, в Японии оптовая торговля рисом монополизирована государством, а существующая импортная пошлина на рис составляет всего 15 процентов. Тем самым импорт риса в страну фактически запрещен.

- Контроль за поступлением и использованием генетически измененных продуктов питания и компонентов для их производства;
- Экологический контроль продукции, поступающей по импорту.

Применение административных методов, как известно, выводит рынок из состояния равновесия. Примером может служить регулирование оптовых и розничных цен на социально-значимые продукты питания на региональном уровне. В результате, страдает производство как раз тех видов продукции, на которые устанавливаются фиксированные цены и которые вследствие все большего их отклонения от цен спроса – предложения будут все менее выгодны производителю. Использование данных инструментов, в конце концов, приводит к необходимости дополнительной бюджетной поддержки производителя сельскохозяйственной продукции с одной стороны, а с другой вызывает потребность защиты, а значит изоляции, такого рынка (ввода торговых барьеров). Так регулирование цен на мясо и молоко вызывает потребность в дотировании продукции животноводства, соответственно на муку и хлеб - в применении гарантированных закупочных цен. Во всех случаях это сопряжено с дополнительным расходом бюджетных средства. Такая возможность предусмотрена российским законодательством, чего не скажешь о межрегиональных торговых барьерах. Вновь достигнутое равновесие будет временным. Если объем поддержки недостаточен и торговые барьеры ”полупрозрачны” - неизбежны структурные сдвиги в пользу продукции, цены на которые устанавливаются в соответствии с рыночной конъюнктурой. Эффект мог бы быть большим и сопряжен с меньшими затратами бюджетных средств при адресной поддержке низко обеспеченных и социально-незащищенных слоев населения со стороны спроса.

Даже из беглого просмотра перечня возможных инструментов, представляется преждевременным вывод, который нередко делается в экономических исследованиях: в современных условиях государственные органы управления как на федеральном, так и региональном уровнях все больше переходят к “косвенным” методам воздействия на экономические субъекты. Инструментарий экономической политики в сфере АПК еще только складывается. Его становление тесно связано с правовым регулированием. Законодательство и соответствующие нормативные акты должны не сопровождать эксперименты, а предвосхищать их результаты и создавать правовые основы высокоэффективной экономической деятельности на селе. Ликвидация пробелов в законодательстве на федеральном уровне, имеющего место несоответствия регионального законодательства – федеральному, остается насущной проблемой.

Приведенный перечень изначально эклектичен, поскольку включает инструменты, которые, в принципе, могут быть использованы для реализации как политики “прямого вмешательства”, так и “рыночного саморегулирования”. Проблема заключается в выборе такой стратегии (набора инструментов), которая была бы непротиворечивой и, в наибольшей степени, способствовала бы достижению поставленных целей в рамках существующих ограничений: финансовых, институциональных и т.п., а также действующих международных договоров и соглашений. Использование того или иного набора инструментов возможно лишь при условии:

- Выполнения жестких рамок бюджетных ограничений (например, совокупный объем государственных инвестиций в отрасль ограничен).
- Определенного уровня развития отрасли (например, низкий уровень прибыли на одно хозяйство не позволяет в полной мере использовать такие инструменты как лизинг, субсидированная процентная ставка на кредиты коммерческих банков, страхование рисков и т.п.).
- Реальной доступности кредитов.

- Соблюдения принятого уровня поддержки сельского хозяйства и тарифной защиты по результатам завершения переговоров о вступлении в ВТО.
- Совершенствования законодательной и нормативной базы (это касается многих из приведенных инструментов, в частности, такого, как ипотечный кредит под залог земель сельскохозяйственного назначения) и т.д.

Государственная поддержка аграрного сектора в условиях рыночных отношений. Степень государственного участия в поддержке сельского хозяйства и продовольственного рынка, к сожалению, остается предметом дискуссий и способствует формированию противоречивой политики по многим позициям.⁶ В любом случае, в силу специфики отрасли, государственная поддержка необходима. Количественно (перечень мер и соответствующие объемы финансирования) она должна отвечать реальным потребностям отрасли. Её должно быть ровно столько, сколько позволяют принятые международные обязательства и возможности макроэкономики (бюджетно-налоговой системы страны).

Качество государственной поддержки, в первую очередь, определяется ее адресностью. Многие инструменты экономической политики, в силу правил и условий их использования, по сути таковыми являются. В полной мере воспользоваться лизингом, субсидированной процентной ставкой, льготным кредитованием, системой страхования, другими возможными инструментами могут только высокоэффективные хозяйства. Убыточные предприятия, чтобы погасить новые задолженности, вынуждены прибегать к заемным средствам, в том числе коммерческих организаций.⁷ Их финансовое положение еще более усугубляется. В результате - государственная поддержка (реструктуризация долгов предприятия) либо банкротство. Банкротство – это, с одной стороны, освобождение ниши для новых предприятий, которые, возможно, будут более эффективными, а, с другой, следующий виток государственной поддержки, связанный с высвободившимися излишками рабочей силы. Либеральная экономическая теория относит факт определенного уровня безработицы к числу положительных, так как в этом случае существует принципиальная возможность перелива излишков рабочей силы в более эффективные сегменты рынка. К нашему случаю это вряд ли относится. Пример возможной причинно-следственной цепочки событий, когда неэффективная поддержка товаропроизводителя вызывает эскалацию (своеобразный мультипликатор) новых затрат бюджетных средств (I → II → III → IV) приводится на рис.1.

Бюджетная поддержка, в зависимости от ее объема, правил и условий по ее возврату, а также финансового состояния хозяйства, может привести к реализации следующих сценариев:

1. Высокоэффективное хозяйство (А): ⇒ бюджетная поддержка (I) ⇒ улучшение финансовых результатов (↑).
2. Эффективное предприятие (А): бюджетная поддержка (I) ⇒ льготные кредиты, займы на коммерческой основе на погашение новых задолженностей (II) ⇒ улучшение финансового состояния (↑).
3. Низкоэффективное предприятие (А): бюджетная поддержка (I) ⇒ льготные кредиты, займы на коммерческой основе на погашение новых задолженностей (II) ⇒ ухудшение финансового состояния (↓) ⇒

⁶ Фактически, по сравнению со странами членами ЕС, политику РФ в области поддержки сельского хозяйства следует отнести к либеральной.

⁷ Займы на коммерческой основе могут, в том числе, предоставлять организации, заинтересованные в банкротстве предприятия.

реструктуризация задолженностей (III) ⇒ стабилизация финансового состояния (↑).

4. Убыточное предприятие (А): бюджетная поддержка (I) ⇒ льготные кредиты, займы на коммерческой основе, на погашение новых задолженностей (II) ⇒ ухудшение финансового состояния (↓) ⇒ банкротство (Б) ⇒ новое предприятие (С) ⇒ бюджетная поддержка, связанная с высвободившимися излишками рабочей силы (IV).

Возможные сценарии последствий воздействия бюджетной поддержки на сельскохозяйственное предприятие

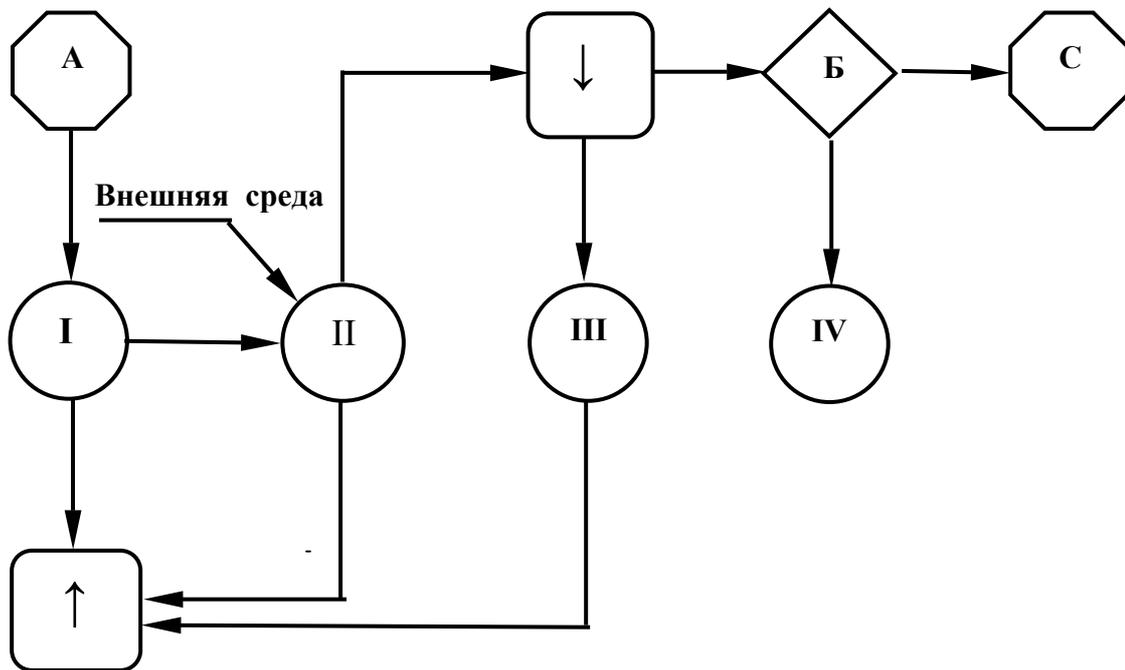


Рис. 1

Приведенная схема весьма условна (для убыточного предприятия сценарии 1,2,3 также возможны, но менее вероятны). Если уровень государственной поддержки будет достаточным (необходимый объем, приемлемые правила и условия погашения задолженностей), а “внешний эффект” в целом положителен, убыточное хозяйство может стабилизировать свое финансовое положение. Поддержка ниже определенного уровня просто неразумна - она продлевает “агонию” такого предприятия. Тем более поддержка не должна носить разовый характер.

Перераспределение финансовых ресурсов в отрасль путем прямой бюджетной поддержки: реструктуризации долгов, кредитования сельскохозяйственных производителей на льготных условиях, либо посредством формирования дополнительного спроса, в том числе за счет гарантированного сбыта определенного объема продукции – может временно исправить положение. Задачей экономической политики является создание реальных устойчивых условий для нормализации финансового положения сельскохозяйственных предприятий, а значит и доходности сельского населения. При сохранении «ножниц цен» никакая бюджетная поддержка не сможет решить данную проблему. Более того, существует опасность дискредитации как исходных целевых установок, направленных на государственную поддержку аграрного

сектора, так и инструментов их реализации. Стабилизация может быть достигнута лишь в результате комплекса мер, обеспечивающих прекращение практики изъятия финансовых ресурсов из отрасли, в том числе, за счет ограничения интенсивности межотраслевой конкуренции.

Эффект воздействия многих инструментов аграрной политики на продовольственный рынок, в отличие от методов государственного регулирования, очень трудно поддается моделированию. Известные модели, как правило, относятся к странам со сложившейся рыночной экономикой. Данные модели позволяют анализировать последствия использования тех инструментов экономической политики, которые непосредственно относятся к денежно-кредитной и бюджетно-налоговой системам. Многие практические вопросы, актуальные для переходных экономик, в частности земельные отношения, остаются вне рассмотрения.

Количественная оценка различных сценариев экономической политики до сих пор остается насущной задачей и требует отдельных исследований. Хотя сами по себе математические модели еще не решают проблем, стоящих сегодня перед системой управления в области АПК, а являются лишь полезным инструментарием для анализа конкретных ситуаций. Выше сделана попытка систематизировать инструментальные переменные для разработки соответствующих математических моделей, позволяющих оценивать альтернативные сценарии в области аграрной политики и принимать обоснованные решения.