

Экономическая политика в сфере АПК и ее взаимосвязь с макроэкономикой

М. Г. Прокопьев¹, д.э.н., главный научный сотрудник
Института проблем рынка РАН

Вестник РГНФ. – 2007. - №3.

В работе рассматривается взаимосвязь экономической политики в сфере АПК и состояния макроэкономике. Выявлены ее цели как общие, так и частные, их взаимодействие и последовательность реализации. Дается определение и анализируются основные составляющие процесса принятия решений. Приводятся основные инструменты (методы) реализации поставленных целей как на рынке продукции, так и факторов производства. Рассматривается соотношение элементов государственной поддержки и рыночных механизмов. Анализируется причинно-следственная цепочка событий, когда неэффективная поддержка товаропроизводителя вызывает эскалацию (своеобразный мультипликатор) новых затрат бюджетных средств.

Чаще всего экономическую политику рассматривают как систему определенных целей (задач), инструментов (методов) различных типов, которые применяются государственными органами управления в рамках действующих договоров и соглашений, существующих институциональных, финансовых либо иных ограничений для достижения желаемых целей, в том числе и в области АПК. Данное определение является “нейтральным” и не подвержено влиянию политического курса государства, того или иного уровня экономического развития страны. Необходимость в принятии решений в области экономической политики возникает всегда, когда состояние экономики или ситуация на рынке отличается или ожидается, что будет отличаться, от желаемой цели.

Сельское хозяйство и, соответственно производство продовольствия, не изолированы от развития остальных сегментов рынка, подвержены влиянию внешних факторов, которые нельзя контролировать с позиции отрасли. К ним, наряду с экстремальными погодными условиями, относится и нестабильность макроэкономике. Последнее оказывает существенное влияние на аграрный сектор. Таким образом формирование адекватной политики в области АПК возможно только с учетом состояния макроэкономике и экономической политики в целом. С другой стороны, ситуация в агропромышленном секторе также оказывает влияние на общее положение в экономике страны[4]. В крайне упрощенном виде взаимодействие элементов макроэкономике и экономической политики в сфере АПК показано на рис.1.

На рис.1 использована следующая система обозначений: X – множество, элементы которого $x \in X$ – возможные стратегии макроэкономической политики; Y – множество, элементы которого $y \in Y$ – соответствующие возможные стратегии экономической политики в сфере АПК; S – множество возможных состояний макроэкономике; Z – множество возможных состояний экономики АПК (ситуаций на продовольственном рынке); Ξ – множество факторов $\xi \in \Xi$, которые оказывают воздействие на развитие экономики, но, как правило, не учитываются при формировании политики; $s = s(x) \in S$, сложившаяся макроэкономическая ситуация под воздействием стратегий $x \in X$; W – критерий (шкала предпочтений) для оценки проводимой политики и степени достижения цели (W_x – с позиции макроэкономике и W_y – с точки зрения задач агропромышленного комплекса).

¹ Прокопьев Михаил Григорьевич - доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института проблем рынка РАН, руководитель проекта “Макроэкономическая политика Российской Федерации и ее влияние на развития АПК” (06-02-002004а), исполнитель проекта - грант РГНФ № 05-02-02297а.

Взаимодействие элементов макроэкономики и экономической политики в сфере АПК

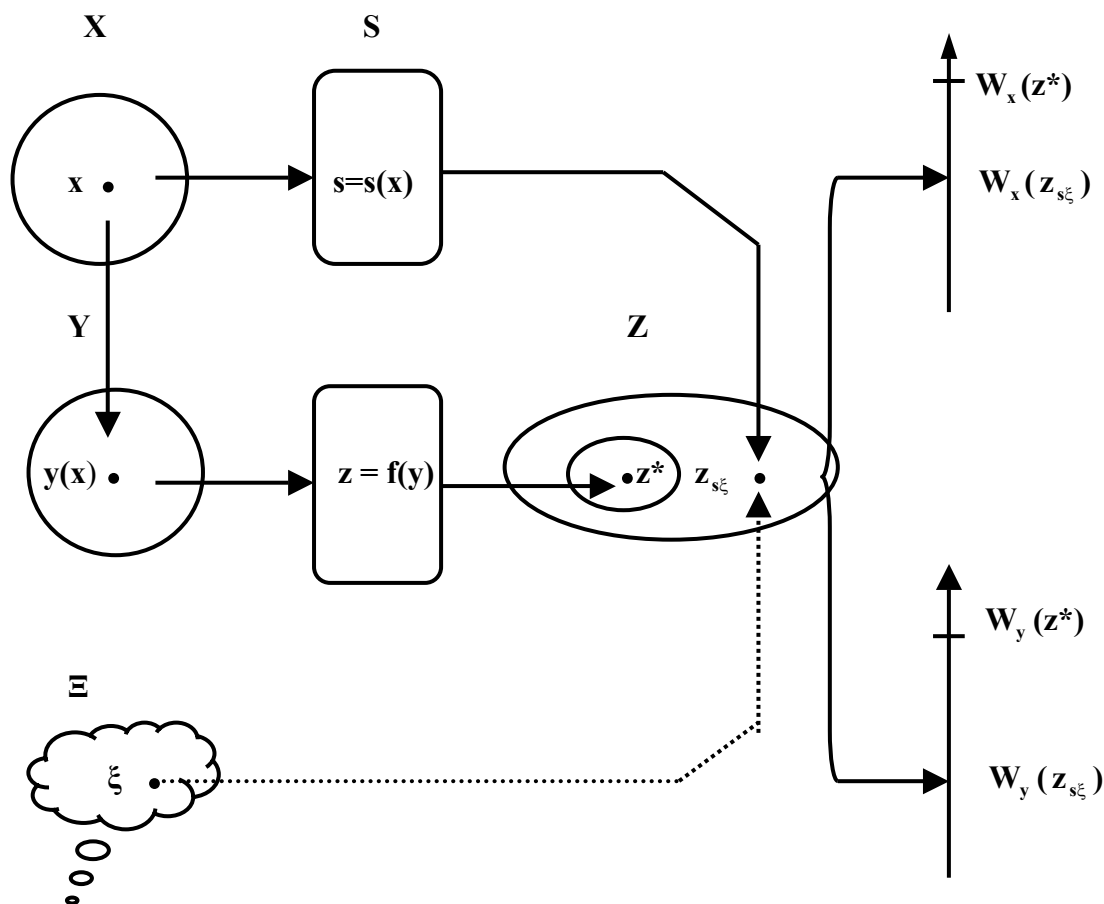


Рис.1

Макроэкономическая политика с одной стороны определяет и трансформирует политику в области АПК (y рассматривается как функция x), которая, в том числе, имеет и свои собственные цели, а, с другой, через сложившиеся макроэкономические условия оказывает влияние на развитие агропромышленного комплекса (ситуацию на продовольственном рынке). Разработка эффективных инструментов (методов) экономической политики для достижения желаемых целей в области АПК должна учитывать состояние (прогноз состояния) внешней среды и включать следующие этапы:

- Оценку проводимой макроэкономической политики (x);
- Обоснование возможных методов достижения цели в области агропромышленного комплекса с учетом макроэкономической политики, а именно: $Y(x)$;
- Создание модели функционирования АПК, представленной на рис.1 в виде: $z = f(y)$;
- Формирование критерия, шкалы предпочтений - $W(z)$;
- Решение задачи, т.е. нахождение такого y^* , который бы удовлетворял следующему условию:

$$W[f(y^*)] = \text{Max } W[f(y)], y \in Y$$
- Оценку степени достижения целей в области макроэкономической и экономической политики в сфере АПК с помощью соответствующей шкалы (соответственно $[W_x(z_{s\xi}) - W_x(z^*)]$ и $[W_y(z_{s\xi}) - W_y(z^*)]$).

- Пересмотр набора используемых инструментов (их сочетания, последовательности, синхронности и интенсивности, а также периода воздействия), поставленных целей и сроков их достижения либо то и другое в совокупности.

Целевую ситуацию в экономике АПК, которую мы обозначим - z^* , определим для заданных x как $z^* = f(y^*)$. Реальное состояние АПК - $z_{s\xi}$ может значительно отличаться от z^* , так как зависит не только от политики в сфере АПК, но и множества неучтенных (экзогенных) факторов, включая макроэкономические условия, которые сложатся в рассматриваемый период. Ситуация в аграрном секторе, как уже отмечалось выше, также оказывает влияние на положение в экономике в целом, однако на рис.1 данная зависимость не приводится.

Инструменты макроэкономической политики воздействуют на развитие АПК как непосредственно, так и через смежные сегменты рынка. Те из них, которые непосредственно оказывают влияние на продовольственный рынок, следует также отнести и к инструментам экономической политики в сфере АПК. (рис.2).

Классификация инструментов макроэкономической политики с позиции агропромышленного комплекса

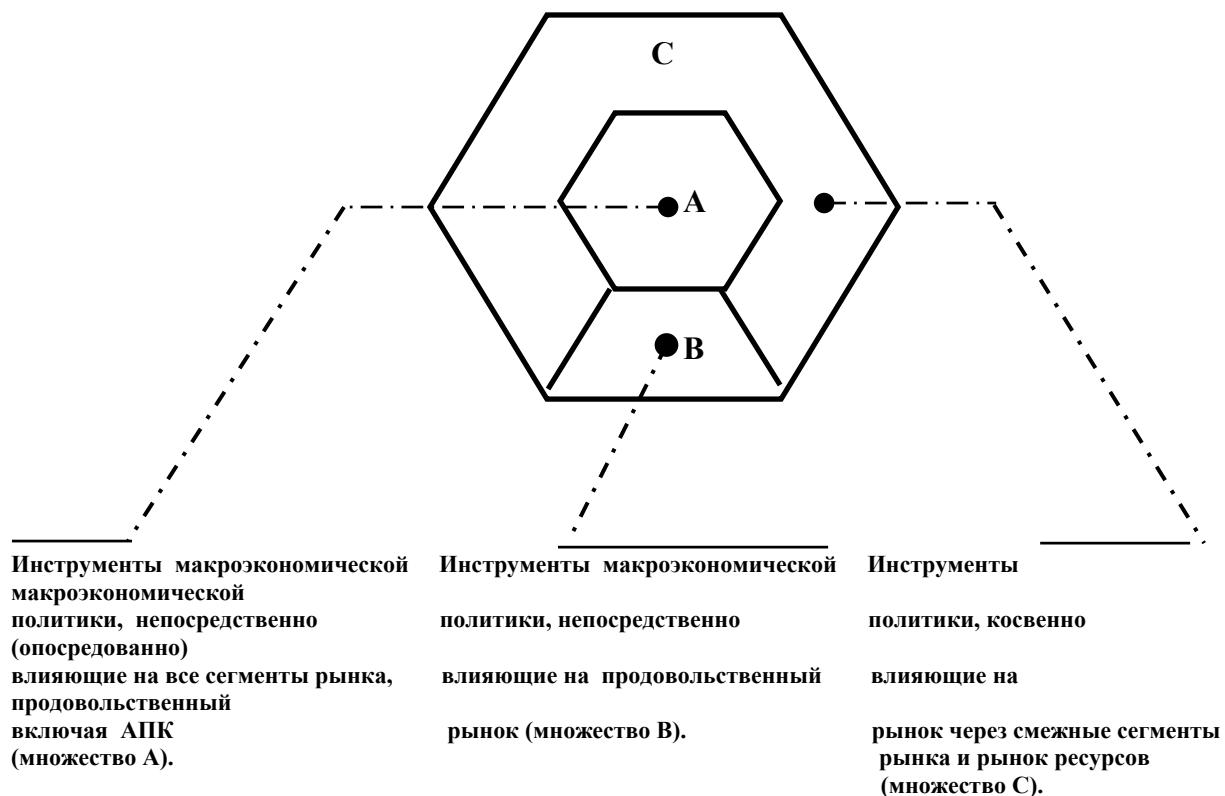


Рис.2

Так, регулирование обменного курса национальной валюты, безусловно, прерогатива макроэкономической политики (её внешнеторговой составляющей – область А на рис.1). Уровень валютного курса оказывает непосредственное влияние на достижение экономикой равновесия торгового баланса. Регулирование импортных тарифов на мясо с одной стороны также относится к макроэкономической политике, а с другой – это составляющая экономической политики в сфере АПК (область В). Импортные тарифы на сельскохозяйственную технику и оборудование – это также инструмент макроэкономической политики с одной стороны, а с другой – это

составляющая экономической политики в области сельскохозяйственного машиностроения, имеющая косвенное влияние на развитие сельского хозяйства. И наконец, импортные тарифы на комплектующие для производства отечественной техники, это также один из инструментов макроэкономической и, одновременно, экономической политики в области сельскохозяйственного машиностроения, имеющий опосредованное влияние на аграрный рынок (область С).

Принятие тех или иных решений в области экономической политики в равной степени является не только причиной изменений, но и результатом эволюции сельского хозяйства и продовольственного рынка. Таким образом, в определенной степени мы сталкиваемся с эффектом обратной связи. Оценка достигнутого уровня развития отрасли может быть различной в зависимости от критерия предпочтения (шкалы) W (W_x – с позиции макроэкономики и W_y – с точки зрения задач агропромышленного комплекса). В реальной практике все рассмотренные взаимосвязи, конечно, намного сложнее.

Формирование 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 целей².

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.

В любом случае, недостижимость целевого (желаемого) состояния экономики в поставленные сроки при конкретном воздействии инструментов той или иной политики может быть следствием:

- Несоответствия экономических целей, которые декларируются правительством, истинным политическим целям³;

² Важную роль при этом играет выбор шкалы (критерия) для оценки степени достижения цели и проводимой политики в целом.

- Лоббирования интересов, в том числе внешних, противоречащих поставленным целям;
- Наличия, кроме формальных, неформально заданных целей;
- Несоответствия поставленных целей объективным закономерностям развития социально-экономических процессов;
- Несовершенства действующего законодательства, несоблюдение уже принятых законодательных положений и правительственных решений;
- Отсутствия согласованности действий законодательной и исполнительных органов власти (например, бюджетно-налоговой и кредитно-денежной систем);
- Отрыв правовой базы от мер экономического характера;
- Нереальности целей (в смысле возможности их достижения с помощью инструментов, которыми располагают органы управления);
- Недостаточности таких инструментов (имеется в виду характер, последовательность, синхронность воздействия, сочетание и структура, а также интенсивность и границы допустимого использования);
- Неадекватности используемых методов экономической политики заявленным целям;
- Взаимосвязи поставленных целей;
- Противоречия целей макроэкономической и аграрной политики;
- Несоответствия целей производителя (или потребителя) заявленным целям;
- Наличия внешнего лага – промежутка времени с момента принятия решения правительством относительно использования тех или иных инструментов экономической политики до проявления результатов их воздействия;
- Наличия внутреннего лага - промежутка времени от момента экономического “шока” до принятия адекватной экономической политики со стороны государства;
- Относительной ограниченности возможностей государства (имеющихся ресурсов);
- Отсутствия необходимых рыночных институтов и социальной базы проводимой политики;
- Противоречий интересов центра и регионов, региональных правовых актов - федеральным правовым нормам;
- Несо согласованность действий федеральных, региональных и муниципальных органов управления;
- Ошибки в оценке состояния макроэкономики при выборе инструментов экономической политики в области АПК;
- Наличия международных соглашений и договоров, блокирующих воздействие тех или иных инструментов;
- Побочных эффектов от применения тех или иных инструментов политики;
- Воздействия неучтенных факторов.

³ Среди множества причин, по которым в первый период реформ не удалось реализовать поставленные цели, лежит главная. Инструменты (методы), которые использовались для их достижения, не соответствовали им, так как главным образом были нацелены на решение другой задачи: создать класс собственников и придать этому процессу необратимый характер. Задачи создания рыночной инфраструктуры, соответствующим систем регулирования рынка, и, наконец, эффективной системы защиты населения в период обострения социальных проблем, отошли на второй план и в должной степени не рассматривались.

Одновременная реализация общих целей (Z^*) в полном объеме крайне проблематична (нередко достижение одной цели способно затормозить выполнение другой или даже сделать это невозможным). В экономике это явление получило название: "Магический многоугольник целей". Он возникает всегда, когда, с одной стороны, существует диалектическая взаимосвязь целевых установок, и невозможность их одновременного достижения – с другой (рис.3).

Общие цели, как правило, противоречивы как между собой, так и внутри каждой группы. Так противоречивы цели <Развития и экономической эффективности>, с одной стороны, и <Экологического равновесия> – с другой. В свою очередь, стремление к развитию (росту производства) не всегда приводит к повышению его эффективности. В зависимости от реальной ситуации, увеличение объема инвестиций может привести как к одновременной реализации подцелей развития и экономической эффективности, быть нейтральным по отношению к ним и, наконец,

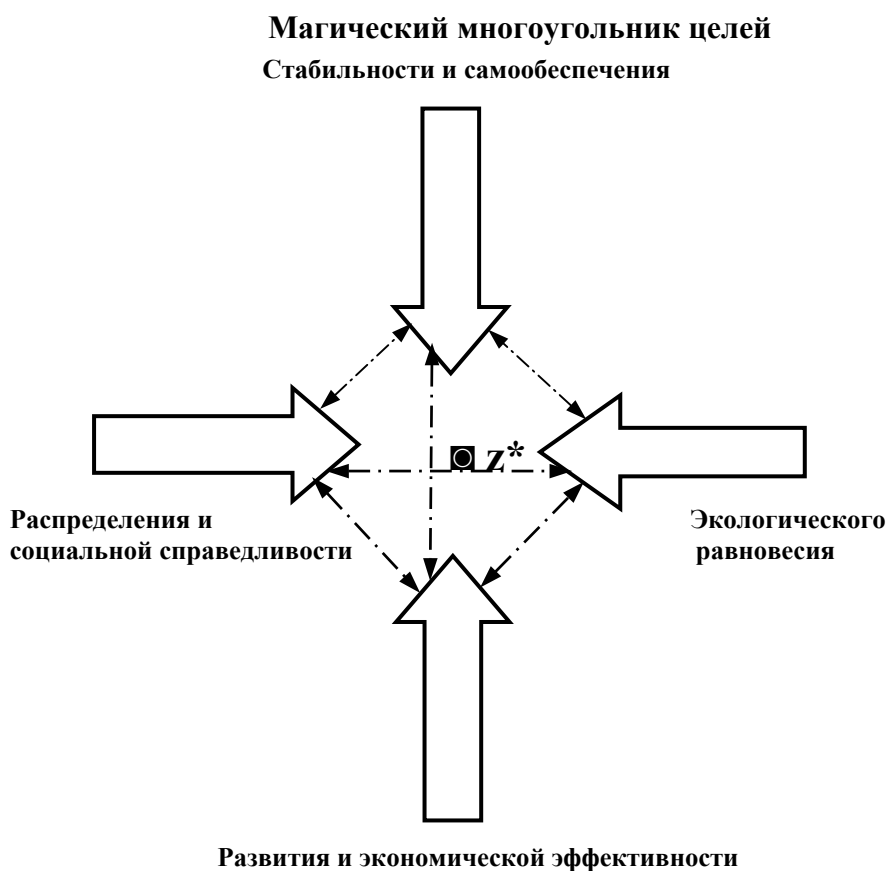


Рис. 3

приводить к противоречию, когда увеличение производства возможно только за счет их неэффективного использования. В тоже время, если повышение эффективности, не сопровождается должным увеличением уровня производства, возрастает импорт продукции сельского хозяйства, что неизбежно скажется на занятости населения. Определенное противоречие также существует между целями: <Развития и экономической эффективности - Распределения и социальной справедливости>. С одной стороны, решение многих задач социальной политики определяется экономическими ресурсами, которое может направить государство на их осуществление. С другой - непродуманный, безадресный рост расходов на социальные нужды, без должного реформирования этой важнейшей сферы, может привести к отрицательным результатам, например через инфляцию и рост кредитной ставки. В

дальнейшем это отразится на уровне производства и экономическом развитии в целом. Взаимоотношение других целей может носить не столь выраженный или нейтральный характер. Решение многоцелевой задачи до сих пор остается сферой научных изысканий (как в математике – многокритериальная оптимизация, так и в области экономической теории⁴). В реальной практике необходимо постоянно вести поиск компромисса между различными целями, сроками достижения и последовательностью их реализации в условиях непрерывно изменяющейся рыночной среды. Экономическая политика должна непрерывно корректироваться. Она не может быть одинаковой в период кризиса, стагнации, оживления или подъема. В любом случае, эффективность экономической политики определяется ее гибкостью, быстрым и адекватным реагированием на изменение внешних и внутренних условий.

Сформулированные выше общие цели в дальнейшем следует конкретизировать, а именно: обосновать частные цели, которые отражают отдельные грани общих целей и могут быть количественно выражены с помощью перечня показателей. В своей совокупности они должны отражать все наиболее значимые стороны характеризующихся процессов. Наиболее существенные из них (их количественные оценки) составляют шкалу предпочтений с точки зрения задач отрасли. Каждый такой показатель следует рассматривать как весьма приближенную и одностороннюю оценку уровня реализации поставленных задач. Тем не менее, для анализа эффективности того или иного метода (совокупности методов) или оценки степени достижения заданных целей такой подход вполне оправдан.

Каждая частная цель может быть реализована при использовании определенных инструментов (методов) экономической политики. 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).

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

⁴Ян Тинберген (лауреат нобелевской премии по экономике) разработал теоретическую модель экономической политики в виде линейных функций, связав воедино ее цели и инструменты. Он показал, что для успешной ее реализации применительно к каждой цели должен быть использован свой отдельный набор инструментов. В этом случае задача одновременного достижения нескольких взаимосвязанных целей имеет решение. На практике, проблема заключается в том, что, в действительности, просто не существуют наборы полностью независимых инструментов политики.

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.

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 средств. 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.

Степень государственного участия в поддержке сельского хозяйства и продовольственного рынка, к сожалению, остается предметом дискуссий и способствует формированию противоречивой политики по многим позициям. В любом случае, в силу специфики отрасли, государственная поддержка необходима [3]. 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 [1]. 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.⁵ 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,

⁵ Займы на коммерческой основе могут, в том числе, предоставлять организации, заинтересованные в банкротстве предприятия.

будут более эффективными, а, с другой, следующий виток государственной поддержки, связанный с высвободившимися излишками рабочей силы. Пример возможной причинно-следственной цепочки событий, когда неэффективная поддержка товаропроизводителя (А) вызывает эскалацию (своеобразный мультипликатор) новых затрат бюджетных средств (I → II → III → IV) приводится на рис.4.

Бюджетная поддержка, в зависимости от ее объема, правил и условий по ее возврату, а также финансового состояния хозяйства, может привести к реализации следующих сценариев (рис.4):

Возможные сценарии последствий воздействия бюджетной поддержки на сельскохозяйственное предприятие

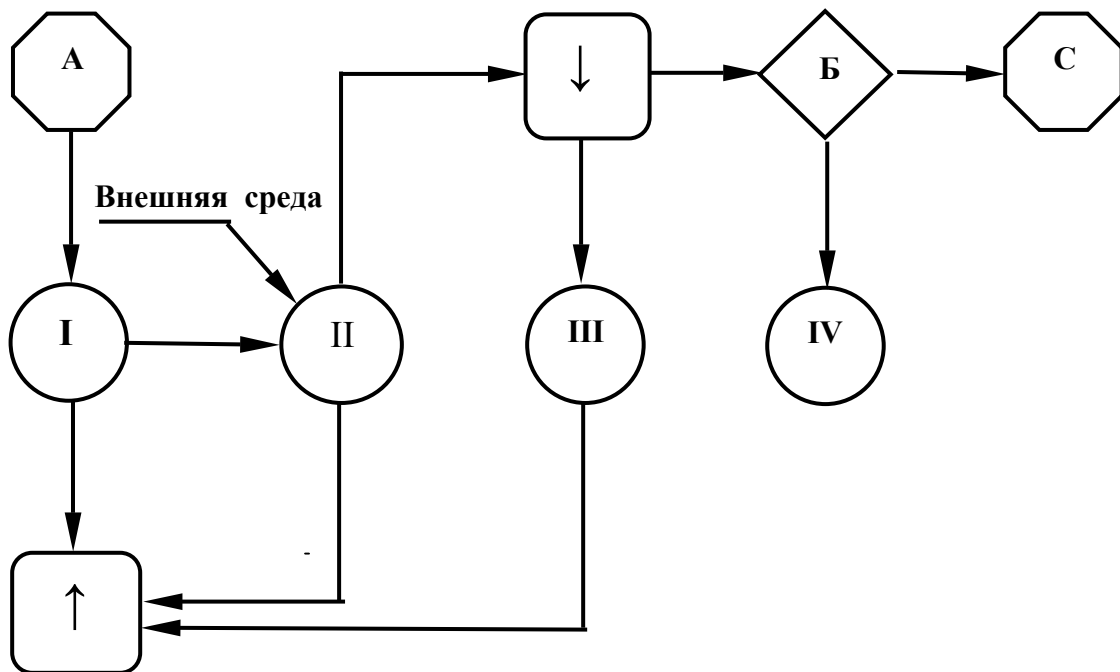


Рис. 4

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 (↓) ⇒ 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).

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.

Перераспределение финансовых ресурсов (тем более разовое) 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 [8]. 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 порочной практики изъятия финансовых ресурсов из отрасли, в том числе, за счет ограничения интенсивности межотраслевой конкуренции.

Инструментарий экономической политики в сфере АПК еще только складывается [7]. 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.

Перечень инструментов реальной экономической политики 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.

Литература

1. Приоритетный национальный проект “Развитие АПК”. - М.: МСХ РФ, 2006.
2. Безопасность России. Продовольственная безопасность. Раздел первый. – М.: МГФ «Знание», 2000.
3. Буздалов И.Н. Состояние и проблемы регулирования устойчивости агропродовольственной системы. Вестник РГНФ, 2006, стр.61-69.
4. Состояние и меры по развитию агропромышленного комплекса и рыбоводства Российской Федерации (ежегодный доклад 2005 год). - М.: МСХ РФ, 2006.
5. Социально-экономические проблемы развития АПК. - М.: ВНИЭСХ, 2000.
6. Социально-экономические преобразования в аграрном секторе России: итоги и перспективы (к 75 - летию Всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства). - М.: ГНУ ВНИЭСХ, 2005.
7. Прокопьев М.Г. Методология разработки экономической политики в сфере АПК. - М.: ВНИЭСХ, 2006.
8. Ханин Г.И., Д.А. Фомин. Продовольственный комплекс России: альтернативная оценка эффективности. Проблемы прогнозирования. № 3(90), 2005, стр.47-63.