

Часть I.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА.

ПРИНЦИПЫ И НАПРАВЛЕНИЯ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ

В.А.Воробьев, К.К.Шебеко

Белорусская сельскохозяйственная академия

В рамках позитивной экономической теории разрабатываются различные модели экономической политики. Основополагающие работы в этой области принадлежат А.Даунсу (исследование поведения избирателей и политиков), Дж.Бьюкенену и Дж.Таллоку (анализ функционирования политического рынка), М.Ольсону и Г.Беккеру (теория групп давления), Дж.Таллоку и А.Крайгер (теория поиска ренты), Дж.Бьюкенену и Дж.Бреннону (концепция конституционного порядка), Дж.Стиглеру (теория регулирования) и др. В рамках данных политико-экономических подходов делается акцент на анализе распределения общественных ресурсов с участием механизмов политического рынка и подчеркивается самомотивация в поведении политиков, избирателей, групп давления и бюрократия. Новейшие исследования в этом направлении связаны с дальнейшей формализацией и сочетанием этих теорий и подходов, попытками их эмпирического подтверждения и практического применения.

Несомненный способ проверки обоснованности данных подходов пока отсутствует. Поэтому уверенность исследователя относительно того, что же все-таки обеспечивает лучшую модель и позволяет более точно описать реальные политико-экономические процессы, часто становится решающей при определении его точки зрения на природу экономической политики. Требуется дальнейшего научного осмысления проблема, насколько выбор модели может быть определен политическими и экономическими особенностями той или иной страны, конкретного сектора экономики.

Государственное вмешательство в сельскохозяйственное производство наблюдается практически во всех странах. Анализ мирового опыта дает основание констатировать переход от дискриминации к защите сельскохозяйственных товаропроизводителей по мере повышения уровня экономического развития страны. Различия в подходах к объяснению данной тенденции отличают существующие позитивные модели аграрной политики.

Значительное влияние на исследования в этом направлении оказал М.Ольсон с его общей теорией групп давления. М.Ольсон доказывает, что политический поворот от дискриминации к поддержке сельского хозяйства в ходе экономического развития объясняется прежде всего уменьшением проблем организации коллективных действий фермеров и, соответственно, снижением организационных издержек. Когда число фермеров сокращается, их политическая организация становится более эффективной в сравнении с организацией рассредоточенных и разобщенных многочисленных потребителей или промышленных товаропроизводителей.¹

Подход М.Ольсона, обосновывающий обратную зависимость между издержками организации и числом сельскохозяйственных производителей, подвергается критике в двух направлениях. Во-первых, за игнорирование роли политиков в формировании аграрной политики. Во-вторых, некоторые авторы считают, что сдвиги в аграрном протекционизме определяются не только изменениями в организационных издержках, но и многими другими факторами.²

Преодоление первого недостатка связано с попытками соединить взгляды М.Ольсона на формирование групп давления с моделями, бази-

¹ Olson, V. Space, agriculture, and organization // *American Journal of Agricultural Economics*. Vol.67 (October 1985). P.928-937.

² См., например: Swinner, J. A positive theory of agricultural protection // *American Journal of Agricultural Economics*. Vol.76 (February 1994). P.1-14; Swinner, J., Van der Zee, F. The political economy of agricultural policies: A survey // *European Review of Agricultural Economics*. Vol.20 (1993). P.261-290; Lee, D. The political economy of agricultural policy: Discussion // *American Journal of Agricultural Economics*. Vol.71 (December 1989). P.1172-1174; Raarlberg, R. The political economy of American agricultural policy: Three approaches // *American Journal of Agricultural Economics*. Vol.71 (December 1989). P.1157-1164; Gardner, B. Economic theory farm politics // *American Journal of Agricultural Economics*. Vol.71 (December 1989). P.1164-1171 и др.

рующимися на взаимодействии политиков и избирателей, в которых политики максимизируют целевую функцию от политической поддержки, а избиратели — функцию от индивидуального благосостояния. Второе направление критики Ольсона связано с активными исследованиями взаимосвязанных экономических факторов, обуславливающих изменения в государственном регулировании сельского хозяйства. Так, утверждается, что важной детерминантой роста аграрной защиты является уменьшение доходов фермеров относительно доходов в других отраслях экономики. Это определяет активность избирателей и политиков: позволяет политикам увеличивать свою политическую поддержку, перераспределяя часть национального дохода через государственные трансферты фермерам.³ Ряд экономистов связывает сдвиги в общественной политике защиты от промышленности к сельскому хозяйству с изменениями в сравнительных преимуществах: по мере развития процессов индустриализации и урбанизации сельское хозяйство постепенно теряет сравнительные преимущества, и фокус общественной политики защиты неизменно перемещается от промышленности к сельскому хозяйству. Данный подход позволяет, по мнению его авторов, предсказать с некоторой точностью средний уровень государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей и различия в степени защиты производителей различных видов сельскохозяйственной продукции.⁴ Большое внимание уделяется в литературе роли структурных изменений, которые обычно сопровождают экономическое развитие (снижение доли сельского хозяйства в производимом ВВП и в занятости, переход к другим моделям потребления, изменения в торговой специализации и налоговой структуре и т.д.), в стимулировании роста сельскохозяйственной защиты.⁵ Как результат относительно снижающейся доли сель-

³ de Gorter, Y. Tsur, Y. Explaining price policy bias in agriculture: The calculus of supprot-maximizing politicians // *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. 73 (December 1991). P.1244-1254; Swinner, J. A positive theory of agricultural protection // *American Journal of Agricultural Economics*. Vol.76 (February 1994). P.1-14; Swinner, J. Van der Zee, F. The Political economy of agricultural policies: A survey // *European Review of Agricultural Economics*. Vol.20 (1993). P.261-290.

⁴ Honma, M. Hayami, Y. Structure of agricultural protection in industrial countries // *Journal of International Economics*. Vol.20 (1986). P.115-129.

⁵ Anderson, K. Tyers. R. The pattern of distirtions to agricultural incentives / *Agriculture and Governments in an Interdependent World*. Proceeding of the

ского хозяйства в производимом ВВП политические издержки его поддержки существенно снижаются. К тому же противодействие росту цен на сельскохозяйственную продукцию уменьшается пропорционально росту индивидуальных доходов населения, поскольку уровень цен на продовольствие в меньшей степени затрагивает потребителей. Рост цен на продовольствие не вызывает столь же пропорционального роста заработной платы и не влияет существенно на прибыли в промышленности, и это ослабляет противодействие со стороны промышленников увеличению государственной защиты сельского хозяйства.

Исследования особенностей политико-экономического процесса формирования аграрной политики в Республике Беларусь должны основываться на данных о динамике государственной защиты сельскохозяйственных товаропроизводителей на основе международных методик определения уровня госрегулирования (с использованием коэффициентов номинальной защиты, эффективной защиты, эффективных субсидий, эквивалента субсидий производителя и др.); сдвигах в сравнительных преимуществах (с использованием коэффициентов чистой экономической выгоды, внутренних ресурсных затрат). Без организации в стране соответствующего ценового мониторинга и вовлечения в эту работу органов статистики и государственного управления сельским хозяйством данные исследования крайне затруднены.

Позитивные теории государственного регулирования сельского хозяйства исключают саму возможность для правительства действовать вне общественного принуждения, в ответ на собственные автономные общественно-политические предпочтения. Такой общественно-центристский подход «общественного выбора» в трактовке экономической политики подвергается критике со стороны отдельных экономистов (придерживающихся государственно-центристского подхода «общественного контракта»), которые считают, что действия правительства могут быть в значительной степени автономными.⁶

Уменьшение степени политической детерминированности экономической политики прежде всего возможно при сведении до минимума числа экономических решений, принимаемых правительством от имени

20th International Conference of Agricultural Economics, Buenos Aires, 1988. P.175-186.

⁶ См., например, Raarlberg, R. The political economy of American agricultural policy: Three approaches // American Journal of Agricultural Economics. Vol.71 (December 1989). P.1157-1164; Swinner, J. Van der Zee, F. The political economy of agricultural polities: A survey // European Review of Agricultural Economics. Vol.20 (1993). P.261-290.

общества. Последнее достижимо при переходе к экономике, организованной на рыночных принципах и реализации минимальной политики рыночной системы.⁷

В ослаблении или усилении степени политической детерминированности деятельности правительства существенная роль принадлежит нормативной экономической науке. Нормативная экономическая теория не только обосновывает определенные цели и направления аграрной политики, но и существенно влияет на предпочтения избирателей, законодательную и исполнительную власти. То есть процессы осуществления избирателями выбора, принятия политиками решений и практической реализации политики испытывают влияние доказательств преимуществ того или иного ее варианта.⁸ Правда, парадокс заключается в том, что всегда найдутся экономисты, готовые представить достаточно стройную аргументацию любых вариантов аграрной политики. В результате политики получают противоречивые рекомендации, а избиратели не способны соотнести последствия от их реализации. Но тем более важно, чтобы разработка и анализ альтернативных вариантов экономической политики основывались на понятных для избирателей и политиков критериях. И прежде всего речь идет о критерии эффективности распределения и использования производственных ресурсов.

Конечно, критерий эффективности основывается на ценностном суждении, что эффективность более желательна, чем неэффективность. Более того, попытка выяснить с помощью данного критерия, какая экономическая политика благоприятно сказывается на экономике, наталкивается на неразрешимую проблему сопоставления благосостояния отдельных людей. Когда изменения в политике позитивно воздействуют на одних и негативно — на других, нет никакого априорного метода оценки конечного результата. Но тем не менее экономисты должны акцентировать внимание прежде всего на критерии эффективности, поскольку если они этого делать не будут, то этого не станет делать никто.

Существует точка зрения, что дихотомия в объяснении аграрной политики, связанная с позитивными и нормативными подходами, может быть преодолена путем создания общей теории аграрного регулирования.

⁷ Дж.Бьюкенен. Минимальная политика рыночной системы // Вопросы экономики. 1990. № 12. С.7.

⁸ Аткинсон Э. Стиглиц Дж. Лекции по экономической теории государственного сектора. ПМ.: Аспект Пресс, 1995. С.451-452.

ния, соединяющей оба эти подхода на основе разграничения причин и целей (стимулов) политики.⁹

Методологически разработка концептуальных направлений экономической политики основывается на постулатах экономики благосостояния — нормативной экономической теории, рассматривающей критерии, позволяющие экономистам и политикам делать выбор между альтернативными вариантами политики и возможными институциональными изменениями. Экономическая теория благосостояния исследует условия, при которых распределение продуктов и ресурсов в экономике может быть признано как экономически эффективное. Данная теория призвана способствовать достижению относительной ясности целей различных политических мер и раскрывать соответствие или несоответствие целей политики ее средствам.

Наиболее известное следствие теорем экономической теории благосостояния заключается в том, что приближение к эффективному распределению производственных ресурсов возможно при движении к рыночному конкурентному порядку.¹⁰ Но проблема заключается в том, что многие экономисты, выступающие за расширение роли рынка, рассматривают последний лишь как дополнительный инструмент государственного регулирования для достижения желаемых экономических результатов.

Неэффективность государственного регулирования распределения производственных ресурсов доказана и в теории, и на практике. Конечно, конкурентному порядку не всегда удается эффективно координировать индивидуальные и общественные интересы. Регулирование внешних эффектов, производство общественных товаров и услуг, решение проблем, связанных с асимметричной информацией у участников эко-

⁹ Swinner, J. Van der Zee, F. The Political economy of agricultural policies: A survey // *European Review of Agricultural Economics*. Vol.20 (1993). P.261-290.

¹⁰ Изложение основных положений теории экономики благосостояния см. в работах: Баумоль У. Экономическая теория и исследований операций. М.: Прогресс, 1965. С.276-312; Блауг М. Экономическая теория в ретроспективе. М.: Дело ЛТД, 1994. С.540-567; Аткинсон Э., Стиглиц Дж. Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект Пресс, 1995. С.451-494. Вопросы теории конкурентного порядка и политики конкурентного порядка разработаны в работе: Ойкен В. Основные принципы экономической политики. М.: Прогресс, 1995. С.429.

номических сделок, наличием в ряде отраслей барьеров для свободного перелива капиталов невозможно без государственного вмешательства в рыночный процесс распределения производственных ресурсов.

Но дело в том, что эффективность очень часто рассматривают как не самую важную цель, которая может быть положена в основу аграрной политики. На практике экономическая политика почти всегда является средством для достижения целей, которые сами не до конца ясны; более того, некоторые из них противоречат друг другу. Белорусское общество находится только в стадии формирования идеи о направлениях развития сельского хозяйства и целях сельскохозяйственной политики. Предлагаемые ниже концептуальные направления по совершенствованию аграрной политики сформулированы прежде всего на основе критерия эффективности. При этом предполагается, что политико-экономическая деятельность государства направлена не на регулирование непосредственной экономической деятельности субъектов хозяйствования, а на создание эффективной формы экономического порядка (конкурентного порядка).¹¹

В этой связи важнейшей проблемой современной аграрной политики в Республике Беларусь становится определение оптимального соотношения между государственной поддержкой программ реформ и программ стабилизации сельского хозяйства. Если в рамках программ реформ создаются основные элементы конкурентного рыночного порядка, то акцент на программах стабилизации предполагает усиливающийся государственный контроль за распределением производственных ресурсов. Но долговременная стабилизация невозможна без реального реформирования.

Действующая система государственного регулирования сельского хозяйства Республики Беларусь в связи со сделанным пока акцентом на программах стабилизации характеризуется значительной внутренней противоречивостью. Использование отдельных мер политики поддержки доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей способствует сохранению устаревших хозяйственных структур, препятствует реструктуризации производства, усугубляет макроэкономическую нестабильность и снижает отраслевую эффективность. Государство, в значительной степени ориентируя предприятия не на получение максимальной прибыли, а на рост объемов производства, создает предпосылки для неэффективного межотраслевого распределения ресурсов. Отсутствует всестороннее планирование бюджетного финансирования сельского

¹¹ Ойкен В. Основные принципы экономической политики. М.: Прогресс, 1995. С.429.

хозяйства, не выделяются приоритетные направления расходов. Цены на сельскохозяйственную продукцию и сегодня в значительной степени искажены государственным вмешательством и отсутствием работающих рыночных институтов, что практически не создает экономических стимулов для принятия правильных решений по объемам производства, долгосрочным инвестициям и т.п.

Мероприятия по преобразованию аграрной экономики и созданию конкурентного порядка можно разделить на активные и пассивные, когда сочетаются организованные и самопроизвольные изменения системного характера.¹² Пассивные мероприятия (либерализация сфер экономической деятельности, сопровождающаяся ограничением уровня государственного вмешательства) являются весьма простыми и заключаются лишь в том, что государство отказывается от значительных полномочий и передает их рынку. Но их реализация почти всегда сопряжена со сложностями политического характера. Основные активные микроэкономические мероприятия — разгосударствление и приватизация, антимонопольное регулирование, изменения структуры и содержания работы отраслевых министерств и др.

Теоретически наилучшим вариантом совершенствования микроэкономического регулирования сельского хозяйства в контексте создания рыночного порядка в аграрном секторе является прекращение не обусловленного рыночными механизмами (не связанного с фиасками рынка) вмешательства государства в межотраслевое распределение ресурсов, прежде всего через воздействие на цены на сельскохозяйственную продукцию, и сосредоточение на создании институтов рыночной экономики. При реализации данного варианта обеспечиваются быстрая структурная перестройка в экономике в целом, рост народнохозяйственной эффективности использования производственных ресурсов. Привлекателен данный вариант и в условиях ограниченности у государства средств для поддержки желательных для товаропроизводителей сельскохозяйственной продукции цен.

Но, с другой стороны, продолжится спад производства сельскохозяйственной продукции, уменьшится самообеспеченность страны основными продуктами питания, банкротства сельскохозяйственных предприятий усилят социальную напряженность. Неготовность политиков и части населения к такому варианту делает активное государствен-

¹² Клаус В. Экономическая теория и реальность трансформационных подходов // Проблемы теории и практики управления. 1995. № 6. С. 12-15.

ное вмешательство в механизмы функционирования рынков сельскохозяйственной продукции объективно неизбежным, если оно возможно.

Возможность или невозможность вмешательства определена размерами средств, которые в состоянии для этих целей выделить из бюджета правительство. Признаваемые многими цели этого вмешательства — *стабилизация цен на разумных уровнях для потребителей и производителей, как средство снижения нужды и неуверенности у населения и поощрения инвестиций и экономического роста в аграрном секторе; повышение уровня доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей; поддержка определенного уровня самообеспеченности сельскохозяйственной продукцией, особенно продовольствием и др.*

Проблема в том, что государственное вмешательство для достижения этих целей как можно меньше противоречило критерию эффективности, было ограниченным (не имело тенденции к расширенному воспроизводству), осуществлялось с использованием строго определенных инструментов. То есть речь идет о создании компромиссной концепции аграрной политики, которая будет иметь значительный шанс быть реализованной, но не перечеркнет основную идею движения к эффективной аграрной экономике.

Достижение обозначенных выше целей аграрной политики предполагает прежде всего решение проблемы стабилизации сельскохозяйственных рынков.

Стабилизацию сельскохозяйственных рынков предлагается осуществлять через создание и деятельность Фонда регулирования сельскохозяйственных рынков. В целях стабилизации сельскохозяйственных рынков, что на практике должно означать ограничение краткосрочных колебаний цен на продукцию, Фонд мог бы осуществлять регулирующие функции, используя три важнейших инструмента: интервенционные закупки и продажи на внутреннем рынке, экспортные субсидии, импортные пошлины.

При помощи интервенционных закупок и продаж Фонд сможет быстро реагировать на ситуации, складывающиеся на отдельных рынках сельскохозяйственной продукции. Но Фонд должен включаться в такие операции только тогда, когда имеются основания рассчитывать на то, что в пределах следующего производственного цикла ситуация на рынке данного продукта изменится на противоположную.

Второй тип операций, в которых, на наш взгляд, должен участвовать Фонд, это так называемый субсидируемый экспорт. Осуществляя данную операцию, Фонд должен реагировать на ситуацию, когда предложение выше спроса, в результате чего имело бы место резкое краткосрочное снижение цен. В таких условиях важно «сдвинуть» избыточную

продукцию за пределы белорусского рынка. Экспортная субсидия предназначена для покрытия разницы между ценой, по которой продукция может быть продана на внутреннем рынке, и ценой, которую можно получить в данный момент на мировом рынке.

Тарифные пошлины также являются действенным инструментом регулирования предложения продукции на отдельных сельскохозяйственных рынках.

Эти инструменты также часто используются для решения проблемы доходности, но в этом случае есть опасность допустить чрезмерное государственное вмешательство в распределение производственных ресурсов. Поэтому для решения проблемы уровня доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей целесообразно создать Фонд поддержки целевых программ. Есть две операции, с помощью которых данный Фонд мог бы содействовать притоку инвестиций в сельское хозяйство. Первая состоит в том, что Фонд возьмет на себя обязанность уплаты определенной доли процента по кредитам, представляемых коммерческими банками сельскохозяйственным товаропроизводителям. Вторая операция могла бы заключаться в том, что Фонд будет выступать в качестве гаранта возврата основной суммы кредитов, взятых производителями сельскохозяйственной продукции. Поддержка должна оказываться на основании разработанных Фондом условий. Сельскохозяйственные предприятия смогут получать поддержку данного Фонда, лишь участвуя на конкурсной основе в реализации поддерживаемых Фондом целевых программ.

При этом в первую очередь необходимо обратить внимание на реализацию программ, которые не противоречат принципам развития рыночной системы и содействуют становлению конкурентного порядка. Сюда можно отнести программы реформирования сельскохозяйственных предприятий; научных исследований; программы по внедрению передового опыта; программы по охране окружающей среды; программы, обеспечивающие безопасность продовольствия, а также защиту растений и животных; программы по маркетинговым исследованиям и распространению маркетинговой информации.¹³ Это программы, которые содействуют решению проблем, связанных прежде всего с так называемыми фиасками рынка.

¹³ Венеман Э. Сельскохозяйственная политика в Соединенных Штатах // Реформы в сельском хозяйстве в странах Центральной и Восточной Европы. Мн., 1995. С.44-50

Внедрение целевого принципа должно сопровождаться реорганизацией системы органов государственного управления сельским хозяйством, которая должна быть построена по вертикали «цели-ресурсы».

Если государство заинтересовано в увеличении объемов производства, что приведет к вовлечению в оборот худших земель, то для компенсации сельскохозяйственным производителям затрат по ведению производства в менее выгодных условиях должна быть разработана система прямых субсидий. Средства в первую очередь должны выделяться на реализацию программ, способствующих снижению издержек производства в этих хозяйствах.

Осуществление микроэкономического регулирования сельского хозяйства в рамках предложений концептуальных направлений позволит стимулировать рост эффективности агросектора и существенно уменьшить социальные издержки реформ.

Пути выхода агропромышленного комплекса России из кризисной ситуации

В.А.Добрынин, член экспертного совета при Комитете Совета Федерации по аграрной политике, академик Россельхозакадемии

А.С.Иванов, профессор

Московская сельскохозяйственная академия им. К.А.Тимирязева

Сельское хозяйство — сложнейшая сфера материального производства. Здесь действуют те же экономические законы, что и в других отраслях народного хозяйства. Но важная специфика их проявления заключается в том, что на них накладываются законы природы, и в этом отношении положение сельского хозяйства России отнюдь не столь благоприятное, как это подчас пытаются представить в «демократическом» угаре.

Агроклиматический потенциал России в 2-2,8 раза ниже, чем в странах Западной Европы, США, Канаде и многих других странах, осуществляющих производство в существенных масштабах сельскохозяйственной продукции. Например, на единицу продукции нам приходится расходовать топлива почти в 5 раз больше, чем на Западе. Не все здесь можно отнести на природно-климатические условия, но последние, понятно, играют существенную роль.

Попытки обойти объективные экономические и природные законы всегда заканчивались плачевно.