

Модели и механизмы государственного управления сельским хозяйством в условиях кризиса

© 2009 М.А. Шадова

Кабардино-Балкарская государственная сельскохозяйственная академия
им. В.М. Кокова, г. Нальчик

© 2009 Т.М. Тлегуров

Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова

В статье исследуются модели и механизмы государственного вмешательства в экономику в условиях кризиса. Проведен анализ антикризисных программ. Выявлены основные модели, используемые в антикризисных программах. Изучено влияние антикризисных мероприятий на динамику сельского хозяйства. Предложены пути повышения эффективности государственного управления сельским хозяйством.

Ключевые слова: модели и механизм государственного управления экономикой, антикризисные программы и их особенности в странах, сельское хозяйство в условиях кризиса.

Наступление кризисных явлений в экономике потребовало от государства принятия масштабных мер по ограничению пространства распространения кризиса и стимулированию экономики. Эти меры нашли отражение в национальных антикризисных программах, зафиксированы в итоговых заявлениях международных и региональных организаций разного уровня и формата (ЕС, G-8, G-20, Лиги Арабских государств, СНГ, ЕврАзЭС, ШОС, БРИК и др.). Обобщение антикризисных программ позволяет отметить резкое повышение участия государства в стимулировании экономики, с одной стороны, и в сдерживании расползания кризисных явлений на секторы экономики и его углубления - с другой. В то же время, несмотря на рост государственного участия в обоих указанных направлениях, наблюдается использование разных моделей и механизмов. Условно можно выделить два типа модели. Один связан с повышением государства в стимулировании экономики, другой - его росте в ограничениях распространения кризисных явлений в экономике. Последний связывают с североамериканской, первый - с китайской моделями, между которыми находится большое количество более мелких моделей, не получивших самостоятельного статуса и представляющих собой либо полную копию одной из них, либо различную степень их синтеза (от эклектики, с его механическим набором элементов от одной и другой, до действительно оригинального сочетания обеих моделей). Действительно, эти две модели и представляющие их страны США и КНР сформулировали и используют два способа управления национальным хозяйством в условиях кризиса, которые транслируются теперь другими странами с той или иной степенью эффективности на национальные экономики. Североамериканская модель, которая оказалась первой по времени (хотя и несет в себе

многие отголоски от японской модели) и наиболее масштабной, перенимается в основном европейскими странами и странами с развитой рыночной экономикой. (Конечно не только в канадской или британской, но и французской и германской, не говоря уже о южнокорейской моделях имеют место свои нюансы, которые то близко, то далеко отстоят от материнской (американской). Но эти нюансы не изменяют семантического контекста базовой (американской) модели. И поэтому мы их квалифицируем как дочерние или производные от материнской-американской модели.) Основу этой модели составляют два аспекта: сдерживание проникновения кризисных явлений в экономику (что осуществляется, главным образом, при помощи финансовых инструментов - выделения "плохих" и "хороших" активов и разработки разного сценария работы с ними - вовлечения в существующие процессы до временного отчуждения) и стимулирование экономического развития (главным образом, за счет финансовых вливаний в экономику и опять же, главным образом, стимулированием внутреннего спроса как за счет предоставления "дешевых" кредитов, снижения процентных ставок, так и за счет стимулирования новых видов деятельности при помощи налоговых инструментов). Другая модель, которую мы обозначили как китайская, состоит, главным образом, в стимулировании внутреннего спроса. Кризис в данных экономиках, которые имеют преимущественно экспортоориентированный характер и работают в специфическом сегменте товаров широкого потребления, не имеют достаточной ресурсной базы, но имеют емкий внутренний рынок и т.п., в основном носит структурный характер и связан не столько с недопроизводством, сколько с перепроизводством или с недиверсифицированностью национального хозяйства. Поэтому решающее значение имеет сти-

мулирование внутреннего спроса. Последнее может происходить (и уже происходит) по двум направлениям: реального конечного потребителя и квазиконечного потребителя, т.е. за счет населения и государства. (В китайской модели доминирующей выступает государство, т.е. государство становится как реальным, так и квази-реальным потребителем продукции, которую производят внутри и вне национального хозяйства различные субъекты.) Важнейшим элементом стимулирования экономики все же выступают реальные конечные потребители и их спрос. Последние ввиду низкой покупательной способности населения в большинстве развивающихся стран дают “богатому” государству возможность повысить уровень покупательной способности конечных потребителей. Здесь выявилось два направления. Одно - прямое стимулирование покупательского спроса, которое осуществляется, грубо говоря, путем предоставления (в различной форме и через различные механизмы) дополнительных средств. (Директивно повышаются пенсии, пособия, заработная плата и т.п., или же столь же директивно понижаются или замораживаются тарифы естественных монополий.) Другое - расширение инфраструктурных проектов и увеличение занятости населения. Во-первых, снижается уровень безработицы (а поскольку в этих экономиках профессиональные различия не слишком значительны, постольку и затраты на переобучение оказываются не слишком значительными, в отличие от развитых странах); во-вторых, государство оплачивает труд на этих “антикризисных стройках” и таким образом расширяет внутренний рынок, повышает покупательную способность населения. Кроме этих мер, используют также и меры косвенного воздействия, состоящие в регулировании процентных ставок, льготном кредитовании некоторых видов деятельности, отраслей и субъектов хозяйствования, в изменении уровня и структуры налогов и т.п. Одновременно происходит переориентация экспортных каналов на внутреннего потребителя. Эта модель эффективна в нескольких условиях: во-первых, если уровень жизни конечного населения до кризиса был низким; во-вторых, если экспортные возможности, которые сжались за время кризиса, могут быть реанимированы за счет внутреннего потребителя; в-третьих, если внутри страны имеется емкий потребительский рынок и его емкость может держаться относительно продолжительное время. Всем этим критериям соответствует в основном сегодня Китай. Другие страны, которые пытаются апробировать у себя такую модель, сталкиваются с теми или иными сложностями, а то и вовсе с нестыковками.

Обобщение имеющейся практики позволяет выделить основные черты указанных моделей государственного управления.

Первая черта - направленность. В одном случае имеет место растущее участие государства по стимулированию экономики, тогда как в другом наблюдается лишь рост участия экономики в сдерживании кризисных явлений, недопущение их проникновения в новые сектора национального хозяйства и углубления. Это совершенно разные по идеологии, механизму и мероприятиям модели государственного регулирования. Фундаментальное отличие указанных моделей состоит в механизме участия государства в экономических процессах. Если в китайской модели - модели стимулирования экономики - речь идет о вхождении государства со всеми своими ресурсами в хозяйственную деятельность в статусе хозяйствующего субъекта, то в американской - о сдерживании распространения кризисных явлений в экономике. Китайская модель наиболее жестко, выпукло и адекватно проявляется в росте доли государственной собственности в экономике, что происходит как через прямые формы национализации, так и через различные виды квазинационализации, в том числе через создание госкорпораций и расширение государственного присутствия в различных секторах, сегментах экономики за счет долевого участия государства в акционерных обществах и т.д. В американской - влияние государства, в первую очередь и в основном, происходит за счет институциональных изменений - разработки антикризисных законов и поддержки реальных субъектов хозяйствования (главным образом и преимущественно малых и средних предприятий путем денежных вливаний в экономику и т.п.).

Вторая черта - методы и средства. В модели сдерживания основным методом выступает дифференциация активов компаний (“токсичные” и “прогрессивные” и т.п.) с последующим выделением их в самостоятельные виды бизнеса, банкротство, поддержка в кредитовании в обмен на акции и место в управлении компанией и т.п. В модели стимулирования используются различные типы реприватизации (от прямой национализации до передачи в аренду государству, как в случае с “Русским вольфрамом”), т.е. происходит увеличение доли государства в бизнесе (от банков до частных компаний).

Третья черта - ресурсы и их источники. По объемам ресурсов, которые государства бросили на борьбу с кризисом в так называемых антикризисных программах и которые составляют триллионы долларов, нынешние мероприятия беспрецедентны. Каждое государство постаралось

не скупиться на антикризисные меры. По одной модели, основные ресурсы и источники составляют бюджетные ресурсы, доходы от продажи ресурсов (нефть, газ и т.п.), золотовалютные резервы и различные фонды (от фондов развития до фондов будущего поколения), накопленных за прошлые периоды и предназначенных отчасти для переживаемой ситуации, отчасти же для будущих поколений. По другой модели источники и ресурсы - бюджетные средства, печатный станок, государственные заимствования (внешние и внутренние), выпуск государственных казначейских обязательств и т.п.

Можно привести еще ряд черт, но, кажется, и этих достаточно, чтобы понять общее и различия в используемых моделях.

Если обобщить имеющиеся модели и мероприятия, то выясняются различия существующих моделей по всем основным параметрам: предмету, механизму, методам.

Предметом модели государственного стимулирования выступает сама экономика. Государство проникает во все отрасли и секторы национального хозяйства: от финансового сектора и сектора услуг до промышленности и отраслей реального сектора экономики, причем независимо от того, каково состояние (уровень рентабельности и т.п.) этих секторов и отраслей. В модели сдерживания, напротив, предметом выступает совокупность мероприятий, связанных с купированием (отсечением) кризисных явлений в экономике. При этом не затрагиваются ни отрасли, ни сегменты национального хозяйства, а лишь отслеживаются сами кризисные процессы (отсюда, использование системы “плохих” и “хороших”, “токсичных” и “чистых” активов и т.п.). Таким образом, государство не входит не только во все отрасли и секторы экономики, не входит даже в сегменты отраслей, его компетенция - компании. (Можно поддержать GM и т.п., но это исключает поддержку отрасли.) Государство действует избирательно - в зависимости от наличия или отсутствия “плохих” активов.

Предмет, соответственно, определяет **механизмы и методы** государственного управления. Исходя из принятого предмета, можно отметить, что для первой модели механизмом выступает преимущественно прямое и непосредственное государственное вмешательство в экономические процессы, которое проявляется от прямой национализации (от прямой и непосредственной экспроприации прав собственности до различных форм реприватизации - от полной реприватизации до частичной - через участие государства в акционерном капитале и т.п.) до выкупа прав собственности (отчасти насильственно под раз-

личными предложениями, чаще всего под предлогом неэффективного менеджмента и т.п.) и создания новых государственных предприятий. Напротив, во второй модели механизмом выступает помощь государства различным структурам, связанная с выделением, в первую очередь, так называемых “токсичных” активов и их реструктуризацией. В целом, данный механизм может быть квалифицирован как механизм реструктуризации экономических процессов, специфической их диверсификации. Различия наблюдаются, соответственно, и по объекту. Объектом первой модели выступает все (тотальное вмешательство в экономику - от спроса до производства). Вследствие того, что государственному регулированию подлежат все экономические процессы во всех отраслях и секторах национального хозяйства, объектами выступает все: от крупных национальных монополии и транснациональных компаний до мелких лавочников, деятельность которых в той или иной мере подлежит государственному регулированию. Это процесс объективный, и принятая модель обязывает осуществлять такого рода тотальное регулирование. Во второй модели, напротив, объектом государственного регулирования выступает лишь то, что создает кризис. Если его формирует кредитование, то регулированию подлежит кредитование и больше ничего, если производство, то производство и т.п. Но в этой второй модели имеется (а точнее сказать, сохраняется) также и стимулирование. Что же касается стимулирования, то государство стимулирует лишь малый бизнес, причем преимущественно путем косвенной поддержки его, т.е. за счет снижения ставки кредитования, упрощения процедурных вопросов регистрации и т.п.

Понятное дело, что не только для проведения указанных мероприятий, но и для их оценки как вначале, так и в перспективе требуется разработка системы показателей, с помощью которых можно было бы осуществлять оценку эффективности государственного регулирования экономики. В международной и отечественной практике для этих целей используется множество показателей и даже систем, правда, имеющих разный статус и порой даже слабо систематизированных, но тем не менее выполняющих определенные функции по оценке данного инструмента государства. Среди наиболее часто упоминаемых показателей выделяются: доля государственных расходов в ВВП, доля государственных расходов на антикризисные мероприятия в доходах бюджета, удельный вес государственных инвестиций в общем объеме инвестиций, налоговая нагрузка на бизнес, уровень таможенных

тарифов и нетарифных ограничений, доля объема продукции, производимой государственными предприятиями в ВВП, доля численности государственных предприятий в общей численности субъектов хозяйствования, удельный вес занятых в государственном секторе (последние берутся, соответственно, по отраслям и видам деятельности) и т.д. Однако значение данных показателей, как и самого государственного присутствия в экономике, не в числе показателей, а в эффективности участия государства. Правда, в оценке последнего не все так просто. Речь идет о том, что эффективность присутствия государства в экономике не может ограничиваться исключительно лишь так называемым экономическим эффектом, т.е. получаемой прибылью, доходами или валовой продукцией. Важное (а порой даже более важное, чем экономическое) значение имеет эффект экологический, социальный и т.п. Поэтому оценить эффективность присутствия государства каким-то синтетическим показателем, как порой предлагается в литературе, не совсем просто. В данной связи требуется система показателей, на основе которой может быть выделен своеобразный синтетический или рейтинговый коэффициент, который может быть определен как своеобразный общий индекс из частных индексов. Математически, как, впрочем, и идеологически, он соответствует широко используемому в практике индексу человеческого развития или любому аналогичному показателю. Поэтому мы не приводим здесь ни его расчета, ни методики по его расчету, а лишь отмечаем то, что он есть и как выглядит.

Имеющиеся данные не указывают на то, что кризис задел (или уже перешел в) сельское хозяйство. Напротив, многие параметры нынешнего экономического развития как будто бы свидетельствуют о благоприятной ситуации для сельского хозяйства. В частности, для России это девальвация национальной валюты (за полгода - с июля по январь - рубль девальвировал по отношению к доллару США более чем на 40%), сжатие внешнего рынка удобрений, повышение таможенных тарифов, повышение требований к качеству продукции и сырья сельскохозяйственного происхождения и т.д., не говоря уже о сугубо конъюнктурных факторах и параметрах, которые имеют порой решающее значение для сельского хозяйства. В то же время наблюдался рост импортного оборудования, племенного скота, импортных кормовых добавок, витаминов и средств защиты и т.п. Казалось бы, в этих условиях и следует государству особый упор сделать на развитии (восстановлении) национального сельского хозяйства, как в свое время поступили

США, когда практически, полностью восстановили свои земли. Однако одного желания здесь явно недостаточно, так как решающее значение имеет даже не директива высшего должностного лица государства, а избранная (или существующая) модель государственного управления (частным выражением которой служит государственное вмешательство). Исходя из описания той модели, которая на сегодня действует в России (а здесь, как следует из предыдущего изложения, определилась своеобразная смесь из североамериканской и китайской, но с российской спецификой), по отношению к сельскому хозяйству следует ожидать развития следующих направлений: концентрации капитала, централизации и роста государственного управления. Обобщение имеющихся тенденций позволяет отметить, что в ближайшее время сохранится, а в отдельных сегментах сельского хозяйства, а значит и территорий, ускорится тенденция к укрупнению субъектов сельского хозяйства; очевидно, последнего следует ожидать в так называемых рентабельных сегментах, рентабельность которых ранее была высокой, имела тенденцию к росту и кризис эту тенденцию не только не погасил, но, возможно, даже усилил. Но то же самое можно ожидать и в тех сегментах, в которых прежде рентабельность была низкой вследствие раздробленности хозяйствующих субъектов, их многочисленности, и значит, низкой технической и технологической оснащенности, а теперь в условиях кризиса, главным образом, связанного с сжатием емкости рынка в результате падения доходов населения и его покупательной способности, начнется активный процесс разорения "мелких хозяйчиков", на место которых заступят крупные производители-монополисты. Где, в каких сегментах сельского хозяйства следует ожидать данные процессы? Очевидно, первое следует ожидать в зерноводстве. Производство зерна в России уже монополизировано крупными компаниями, но процесс концентрации в данном сегменте, очевидно, еще не завершен. Дело в том, что это на сегодня один из наиболее перспективных и продвинутых сегментов национального сельского хозяйства и за него будет еще борьба как между национальными, так и международными (транснациональными) компаниями. Государство участвует в этом процессе, о чем стало ясно на прошедшей в Питере в июне текущего года "Зерновом форуме", где были приняты фундаментальные решения (в частности, о создании международной зерновой биржи, а также между Россией, Украиной и Казахстаном зернового картеля, называемого "Зерновая ОПЕК"). Эта тенденция станет для данного (и для других) сег-

мента российского сельского хозяйства определяющей. Три других сегмента: мясо, молоко и овощи - также станут (или становятся) объектом тех же процессов, т.е. концентрации, централизации и государственного вмешательства. Но здесь хотя и действует та же тенденция - рост рентабельности, но в несколько (и даже радикально) ином контексте. Речь идет о перспективах. Во-первых, перспектива внутреннего рынка. На сегодня внутренний рынок мясной и молочной, как и овощной, продукции на 40 - 60% захвачен импортом. Все эти ресурсы, составляющие, по разным оценкам, от 7 до 25 млрд. долл., являются важным источником конкурентной борьбы за рынки сбыта. Следовательно, даже при не слишком агрессивной маркетинговой стратегии только с внутреннего рынка можно заработать до 10 - 13 млрд. долл. Причин такой "отдачи" внутреннего рынка мясомолочной и овощной продукции много, но главная - слабые конкурентные позиции у отечественных производителей мяса, молока и овощной продукции. Слабая материально-техническая и технологическая база от выращивания до реализации, а также неразвитые логистика (в основном устаревшая и неповоротливая), менеджмент и маркетинг изначально делают отечественных производителей неконкурентоспособными. Лишь в сегменте "мясо птицы" в последние годы наметились позитивные тенденции.

Если обобщить проявившиеся тенденции, то нельзя не заметить, что одной из главных, если не основных, причин является слабость отечественных агентов на данном рынке, иными словами, отсутствие достаточного количества крупных игроков (национальных монополий) на данном рынке. На рынке мяса птицы потому и из-

меняется конфигурация (т.е. растет участие отечественных птицефабрик), что произошло укрупнение агентов и создание крупных игроков, способных поставлять на внутренний рынок конкурентоспособную продукцию и тем самым вытеснять зарубежных конкурентов. Помимо сугубо технологических процессов, снижающих себестоимость продукции, наращивающих объемы производства, формирующих новую логистику, менеджмент и маркетинг, крупные компании влияют на формирование институциональных параметров данного сегмента продовольственного рынка (формируют новую конфигурацию налогов, таможенных тарифов и пошлин, нетарифных ограничений, экспортных квот и вообще, в целом, новой законодательной базы, регулирующей деятельность агентов на данном сегменте продовольственного рынка). Крупным компаниям сделать это и легче, и эффективнее. Очевидно, что по этому пути следует осуществлять развитие и других сегментов (мясо, молоко, овощи и т.д.) продовольственного рынка. Данное направление подталкивается помимо внутреннего, также и внешним рынком. Перспективы (во-вторых) внешнего рынка этих сегментов стимулируют концентрацию капитала и его централизацию. Этот процесс имеет объективный характер и проявляется как закон-тенденция с давних времен. Понятно, что для ускорения данных процессов у отечественного капитала (тем более после нынешнего кризиса) не слишком много ресурсов. Поэтому решающее значение в подобном процессе может иметь государство, используя не только свои финансовые, административные, но также внешнеполитические и иные (вплоть до оборонных и спецслужб) ресурсы.

Поступила в редакцию 02.11.2009 г.