

О НЕОБХОДИМОСТИ ПЕРЕХОДА НА НОВУЮ ПАРАДИГМУ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

М.Ю. КСЕНОФОНТОВ,

*доктор экономических наук, заместитель директора,
Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН,
г. Москва*

Ключевые слова: агропродовольственная политика, прогнозирование, разработка и реализация экономической политики.

Управление социально-экономическими процессами должно основываться на научном предвидении возможностей и проблем развития, а также последствий бездействия и оценках итогов реализации различных вариантов политики регулирования. Методической основой научного предвидения в этой области является сценарное прогнозирование.

Важнейшее содержательное предназначение среднесрочных и долгосрочных прогнозов состоит в привнесении в контекст текущей экономической политики представлений о целях и задачах стратегического характера. При расширении временного горизонта прогнозно-аналитических исследований появляется реальная возможность для рассмотрения содержательно различных вариантов экономической политики и соответствующих им сценариев развития. Среднесрочный и долгосрочный прогнозы в явном виде демонстрируют зависимость будущего состояния экономики и общества от выбора той программы действий, которая составляет содержание принятого курса экономической политики. Это позволяет перейти к парадигме активного строительства будущего.

При этом прогнозирование отнюдь не сводится только к построению прогнозной динамики важнейших параметров и переменных, характеризующих развитие рассматриваемого объекта (например, сельского хозяйства, или АПК, или в целом национальной экономики). Важнейший элемент процедуры сценарного прогнозирования - содержательная интерпретация получаемых количественных оценок, в результате которой выявляются перспективные возможности и проблемы развития, свойственные исследуемому варианту экономической политики. Эти возможности и проблемы в дальнейшем могут быть использованы для уточнения как исходных целевых установок, так и тактических задач, которые необходимо решить для их до-

стижения. Однако в определенные моменты времени анализ перспектив развития позволяет выявить столь масштабные и глубокие изменения экономического содержания проблемных ситуаций и механизма их формирования, которые требуют не косметической корректировки экономической политики, а радикального критического пересмысления сложившихся стереотипов и перехода к новой парадигме разработки и реализации экономической политики.

Прогнозно-аналитические исследования демонстрируют, что подобный пересмотр традиционной парадигмы разработки и реализации агропродовольственной политики становится актуальным уже применительно к периоду 2010-2020 годов. Это обусловлено тем обстоятельством, что к концу этого периода можно ожидать исчерпания имеющегося потенциала роста сельскохозяйственного производства с опорой на традиционные рынки сбыта аграрной продукции (рынки продовольствия, рынки сырья для пищевой и легкой промышленности).

Насыщение традиционных рынков сбыта приведет к существенным изменениям в логике взаимообусловленности различных аспектов развития АПК, в логике формирования проблемных ситуаций, которые будут возникать в развитии аграрного сектора в среднесрочной и долгосрочной перспективе, что должно найти отражение в подходах к разработке и реализации агропродовольственной политики. Ниже будет представлено несколько иллюстраций этого тезиса.

Новый механизм взаимообусловленности политики развития аграрного сектора и политики устойчивого развития сельских территорий. Важнейшим фактором повышения эффективности и конкурентоспособности отечественных производителей аграрной продукции является рост производительности труда, который, с одной стороны, должен привести к снижению издержек производства, а с другой - обеспечить возможности



для увеличения средней заработной платы. Абсолютный и относительный рост заработной платы в сельском хозяйстве необходим для формирования мотивов к эффективному труду, для решения проблем кадрового обеспечения, но одновременно он создает угрозу существенного обострения социально-экономических проблем развития сельских территорий. Она обусловлена тем, что необходимый для реализации этого оптимистического сценария рост производительности труда при ожидаемом замедлении темпов прироста спроса на аграрную продукцию на традиционных рынках ее сбыта с неизбежностью приведет к существенному сокращению численности занятых в сельском хозяйстве.

Если в ретроспективе проблемы сельского развития были прямым следствием общего для всех регионов страны воспроизводственного кризиса в сельском хозяйстве, то в перспективе основные проблемы в развитии сельских территорий одних регионов будут порождаться успехами в развитии аграрного сектора других регионов, что потребует более тонкой специализированной проработки специфических проблем развития сельских территорий регионов успешного и кризисного развития аграрного производства.

Обострение конфликта целевых установок агропродовольственной политики. Следует исходить из того, что отдельные цели и направления агропродовольственной политики могут не только поддерживать друг друга, но и находиться в конфликте. Насыщение рынков аграрной продукции станет фактором роста конфликтности целевых установок агропродовольственной политики, что определяет необходимость явного рассмотрения подобных конфликтных взаимодействий.

Разработка эффективной системно непротиворечивой агропродовольственной политики в условиях явных и неявных конфликтов целевых ус-

**The agrofood policy,
forecasting, working out and
economic policy realization.**

тановок, сформулированных в отношении отдельных подотраслей АПК или аспектов его функционирования, потребует специальных усилий, направленных на выявление проблем, которые возникают не в результате общего воспроизводственного кризиса, а в условиях несистемного, некомплексного развития, когда успех в достижении некоторых локальных целей приводит к обострению проблем в сопряженных сферах и к снижению общего социально-экономического эффекта.

Иллюстрацией этого тезиса может стать сценарий трансформации относительно независимого роста производства в отдельных подотраслях животноводства в достаточно жесткую конкуренцию между ними за ограниченный внутренний спрос. Вне зависимости от меры успешности политики импортозамещения на внутреннем рынке мяса можно ожидать приближения его к состоянию насыщения при среднедушевом уровне потребления 80-85 кг в год уже в 2018-2022 годах. При этом есть все основания полагать, что с естественными ограничениями по спросу первыми столкнутся наиболее динамично развивающиеся подотрасли: птицеводство и (несколько позже) свиноводство.

В силу взаимозависимости конъюнктуры отдельных сегментов рынка мяса можно ожидать, что с этого момента относительно отставшие подотрасли столкнутся в своем развитии с принципиально новой ситуацией - обострением конкуренции за внутренний рынок между отечественными производителями различных видов мяса. Если мы хотим, чтобы в стране производилось достаточное количество мяса разных видов, то средствами агропродовольственной политики потребуются обеспечить необходимый уровень относительной конкурентоспособности свиноводства по отношению к птицеводству, а скотоводства - по отношению к птицеводству и свиноводству (в дополнение к проблеме общего повышения конкурентоспособности отечественных производителей всех видов мяса по отношению к зарубежным поставщикам).

Основным фактором интенсификации производства молока и снижения его себестоимости является повышение продуктивности молочного стада. При прочих равных условиях чем с большей эффективностью будут производиться востребованные рынком объемы молока, тем меньше будет объективно необходимое для этого поголовье молочного стада и выход мяса. Так, если принять, что в 2020 году средняя продуктивность коров в сельскохозяйственных предприятиях составит 5500-5600 кг в год, то есть вырастет по сравне-

нию с 2008 годом примерно на 50%, то относительное сокращение производства мяса от молочного поголовья (по сравнению с гипотетическим случаем сохранения продуктивности базисного года) составит 30%. Таким образом, рост эффективности молочного животноводства в условиях насыщения внутреннего рынка молока и молочных продуктов станет фактором сокращения предложения говядины от молочного стада КРС, то есть успех в осуществлении целевой установки на рост эффективности приводит к возникновению ограничений в реализации другой целевой установки - на наращивание производства говядины в соответствии с растущим спросом.

Результаты прогнозно-аналитических расчетов, проведенных применительно к ожидаемым уровням насыщения внутреннего рынка мяса и молока в предположении, что объемы их внутреннего производства будут соответствовать критериям продовольственной независимости, а эффективность использования кормов в отечественном животноводстве возрастет до уровней, которые сложились в настоящее время в развитых странах, свидетельствуют, что потребность в зерне на кормовые нужды будет примерно соответствовать уровню 2004-2005 годов (несмотря на то, что ожидается рост доли мяса птицы и свинины, при производстве которых используются корма с максимальным содержанием концентратов, произведенных из зерновых культур). При реализации сценария эффективного развития животноводства емкость внутреннего рынка зерновых культур будет иметь тенденцию к незначительному росту, а затем снизится до исходного уровня, то есть нет оснований рассчитывать на то, что даже потенциальное удвоение объемов производства животноводческой продукции обеспечит формирование стратегического потенциала развития и зернового хозяйства. Это означает, что, во-первых, перспективы роста зернового производства следует связывать прежде всего с экспортной экспансией, а во-вторых, интенсификация зернового хозяйства, которая приведет к значительному росту урожайности, в условиях ограниченной емкости рынков сбыта обострит конкуренцию между отечественными производителями. В этой ситуации можно ожидать, что предприятия, расположенные в регионах с благоприятными природно-климатическими условиями, получат конкурентные преимущества и вытеснят с рынка предприятия других регионов, следствием чего может стать не только изменение региональной структуры производства, но и обострение социально-экономичес-

кого кризиса сельских территорий тех регионов страны, которые в настоящее время производят зерновые культуры в значительных объемах, но в перспективе окажутся неконкурентоспособными.

В условиях насыщения рынков аграрной продукции рост эффективности и конкурентоспособности отечественных производителей сельскохозяйственной продукции из безусловного блага превращается в благо условное: рост эффективности является благом, если агропродовольственная политика, которая обеспечила этот рост в одной локальной области, содержит также и систему инструментов для полного или частичного демпфирования тех негативных последствий, которые будут вызваны этим ростом в сопряженных сферах агропромышленного производства и/или в социальной сфере. В этих обстоятельствах государственная поддержка неэффективных производителей также может рассматриваться как условное благо, если у государства нет возможности реализовать программу кардинального переустройства экономики сельских территорий и/или другие программы, имеющие своей целью адаптацию сельского населения к новой ситуации на рынке труда.

Все эти примеры одновременно являются и иллюстрацией растущих рисков, обусловленных локально оптимальными решениями, то есть решениями, принимаемыми в неадекватно узком содержательном контексте, а также необходимости отражения диалектической противоречивости процессов социально-экономического развития при разработке агропродовольственной политики.

Необходимость отказа от стереотипов обобщенного рассмотрения процессов развития аграрного сектора. Необходимость отказа от стереотипов обобщенного рассмотрения процессов развития сельского хозяйства (рассмотрения проблем и перспектив развития сельского хозяйства в терминах малосодержательных агрегированных показателей, которые формируют усредненный образ отрасли) и отказа от установки на разработку единой, универсальной, ориентированной на всю совокупность сельскохозяйственных предприятий агропродовольственной политики определяется реальной неоднородностью процессов развития сельскохозяйственного производства, принципиальными различиями в содержании проблемных ситуаций и возможностей развития разных совокупностей сельскохозяйственных предприятий. Следует исходить из того, что предприятия АПК в целом и отдельные его секторы по-разному адаптировались к особенностям сложившейся экономической конъюнк-

ктуры. Среди них можно выделить совокупности хозяйствующих субъектов, обреченных (в отсутствии специальных государственных программ их поддержки) на экономическую смерть, находящиеся в режиме послекризисного восстановления, а также динамично развивающиеся. Соответственно, нет и не будет ни кризиса вообще, ни развития вообще.

Рост эффективности и объемов производства, который определяет позитивные изменения в отрасли в целом, свойственен лишь некоторой части предприятий, которая и является локомотивом ее развития. В перспективе внутренняя структура роста объемов аграрного производства еще больше усложнится. Он станет в еще большей мере сальдо приростов выпуска продукции конкурентоспособных хозяйствующих субъектов и ее спадов у тех хозяйствующих субъектов, которые вытесняются с рынков сбыта. Это требует перехода к более сложным процедурам оценки результатов развития отрасли и более тонкой структуризации агропродовольственной политики. Необходимо будет в явном виде формулировать подсистемы мер, ориентированные на решение проблем, с которыми сталкиваются в процессах функционирования как успешные, так и неконкурентоспособные предприятия. Следовательно, необходимо сконцентрировать усилия на разработке типологии проблемных ситуаций, с которыми сталкиваются различные сельскохозяйственные предприятия, и разработать агропродовольственную политику, характеризующуюся достаточным разнообразием и целевых установок, и инструментов решения возникающих при их реализации задач. Иными словами, содержательная размерность агропродовольственной политики должна соответствовать реальному разнообразию проблемных ситуаций, с которыми сталкиваются разные хозяйствующие субъекты АПК.

Императив поиска новых направлений развития. Учитывая негативные последствия замедления темпов роста аграрного производства, обусловленные тенденцией к насыщению традиционных рынков сбыта, необходимо заблаговременно

рассматривать возможности формирования новых рынков сбыта и осуществления проблемно-ориентированной структурно-технологической политики, которые позволят обеспечить приемлемую динамику развития сельского хозяйства в стратегической перспективе.

Значительные новые возможности прироста масштабов сельскохозяйственного производства можно связывать:

- с развитием растениеводства как сырьевой базы производства биотоплива;

- с ориентацией развития сельскохозяйственного производства на внешний рынок (то есть с участием российского сельского хозяйства в решении глобальной продовольственной проблемы).

Оба эти направления развития заслуживают специальных исследований, которые не укладываются в рамки данной публикации. Однако важно отметить то обстоятельство, что, как показывает зарубежный опыт, и биотопливный сценарий развития растениеводства, и сценарий экспортной экспансии не могут быть реализованы без масштабной государственной поддержки, что потребует пересмотра принципов разработки и финансирования мероприятий агропродовольственной политики. В первом случае государство компенсирует недостаточную коммерческую эффективность самого биотоплива и формирует не только благоприятные экономические условия его производства, но и спрос (например, путем введения нормативов содержания биотоплива в структуре моторных топлив). Главной проблемой сценария экспортной экспансии является относительно низкая платежеспособность населения тех стран, которые в наибольшей степени нуждаются в продовольствии. Вследствие этого потребует государственная поддержка экспорта аграрной продукции.

Императив явного политического выбора. Рассмотренные выше примеры дают достаточные основания для актуализации диалектического взгляда на закономерности развития, в соответствии с которым проблемные ситуации возникают не только в логике "проблемы в функционировании одного элемента си-

стемы порождают проблемы в развитии другого или других элементов системы", но и в рамках вполне оптимистических сценариев развития, то есть в логике "успехи в решении одних проблем приводят к возникновению или обострению других проблем". Социально-экономическое развитие вообще и развитие аграрного сектора, в частности, является не переходом от проблемного прошлого к беспроblemному будущему, а процессом реализации целевых установок, который неизбежно порождает и новые проблемные ситуации, объективно свойственные следующему этапу развития. Об этом ярко свидетельствует и опыт развитых стран, в которых, несмотря на достижение высочайшего уровня эффективности сельскохозяйственного производства, существуют специфические и весьма болезненные проблемы в развитии и самого аграрного сектора, и сельских территорий.

Таким образом, следует иметь в виду, что и сценариям позитивного развития российского сельского хозяйства, в рамках которых удастся кардинально поднять эффективность и конкурентоспособность отечественных производителей и создать тем самым предпосылки динамичного наращивания объемов производства, объективно свойственны различные угрозы социального, экономического и экологического характера.

Наличие естественного неустрашимого конфликта целевых установок развития сельского хозяйства и АПК в целом предопределяет императив разработки и реализации агропродовольственной политики как системы явно сформулированных компромиссов, характеризующих мотивы многоаспектного или многокритериального выбора на множестве альтернатив, которые не являются непосредственно сопоставимыми, поскольку каждая из них имеет свои положительные и отрицательные стороны. Следует исходить из того, что угрозы, свойственные каждому варианту политики, органично связаны с его позитивными сторонами, то есть являются прямыми или косвенными следствиями закладываемых в него прогрессивных изменений.

Литература

1. Антонова Г. В. Агропродовольственная политика России и ее влияние на эффективность сектора // Экономика сельского хозяйства. Реферативный журнал. 2007. № 3. С. 547.
2. Алтухов А. И. Национальная агропродовольственная политика - важный фактор социально-экономического развития аграрной сферы экономики страны // Аграрная Россия. 2007. № 5 (октябрь). С. 2-11.
3. России нужна внятная и эффективная агропродовольственная политика // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2007. № 1 (январь). С. 1-9.