APC as trend of national economy of Kazakhstan in conditions of integration
Shadiyev K. (Republic of Kazakhstan)
АПК как тренд развития национальной экономики Казахстана в условиях интеграции
Шадиев К. Х. (Республика Казахстан)

Шадиев Кайратбек Хамзаханович / Shadiyev Kairatbek Khamzakhanovich - кандидат экономических наук, старший преподаватель,
кафедра государственных и гражданско-правовых дисциплин,
институт Истории и права КазНПУ имени Абая, г. Алматы, Республика Казахстан

Аннотация: *преодолению сырьевой направленности национальной экономики будут способствовать ее диверсификация и преодоление сырьевой направленности. Кризисные явления в сельском хозяйстве и при реализации аграрной политики необходимо оценить затраты государственного механизма регулирования, включая: поддержку рыночных цен, прямые дотации, налогообложение, выплаты производителям кормов и другие виды поддержки, т.е. необходима разработка новых подходов по созданию системы государственного регулирования сельскохозяйственного производства.*
Abstract: *overcoming the raw material orientation of the national economy will contribute to its diversification and overcoming of raw material orientation. The crisis in agriculture and the implementation of agricultural policy is necessary to estimate the costs of state regulation mechanism, including: support for market prices, direct subsidies, taxation, payments to producers of fodder and other types of support, ie, need to develop new approaches to the creation of state regulation of agricultural production systems.*

Ключевые слов: *аграрная политика, региональные интеграционные процессы, глобальные климатические изменения, конкурентоспособность аграрного сектора, теорий государственного регулирования сельского хозяйства.*
Keywords: *agricultural policy, regional integration, global climate change, the competitiveness of the agricultural sector, state regulation of agriculture theories.*

Общеизвестно, что аграрная политика – это комплекс мероприятий государственной власти, направленный на укрепление сельскохозяйственного производства, совершенствование социально–экономических отношений на селе и обеспечение на этой основе роста благосостояния народа, всего общественного процесса в стране [1]. Агропромышленный сектор Казахстана является одним из приоритетных секторов национальной экономики и от степени его развития всецело зависит не только уровень продовольственной безопасности страны, но и общественно-политическая стабильность государства. В этой отрасли производится жизненно важная для общества продукция, здесь же сосредоточен большой экономический потенциал.

Отметим, что Казахстан, являясь одной из богатейших стран мира по запасам полезных ископаемых, имеет экономику, которая потенциально может быть поражена «ресурсным проклятием». Суть такого понятия заключается в том, что государство, которое обладает значительными ресурсами, в конечном итоге обречено на «экономическое вымирание», сопровождающееся социальной напряженностью и превращением такой экономики в мировой сырьевой придаток [2].

Данные о развитии обрабатывающей и горнодобывающей отраслей за 1991 - 2012 годы свидетельствуют о заметном отставании обрабатывающей отрасли по индексам физического объёма. В структуре внешнеторгового оборота РК очевидно преобладание сырьевого экспорта, в котором 79,3 % от общего объема составляют минеральные продукты, 12,1 % - металлы, в то время как остальные, несырьевые отрасли оказываются абсолютно неконкурентоспособными, особенно это касается сельского хозяйства и легкой промышленности. В структуре импорта товаров преобладают машины, оборудование, транспортные средства (38,3 %), а также продукты химической промышленности, включая каучук и пластмассу (14,1 %) [3], это ещё раз подчеркивает то, что обрабатывающая промышленность практически не развивается и не модернизируется. Кризисные явления в сельском хозяйстве привели к необходимости осуществления глубоких экономических реформ, т.е. разработка новых подходов по созданию системы государственного регулирования сельскохозяйственного производства.

Новые тенденции мировой аграрной экономики и демографии, региональные интеграционные процессы, происходящие глобальные климатические изменения, создание Таможенного союза и процесс вхождения Казахстана во Всемирную торговую организацию предопределяют необходимость переосмысления государственных подходов в реализации аграрной политики. Низкий уровень производительности труда в отрасли, несовершенство используемых технологий, мелкотоварность

производства не позволяют вести сельхозпроизводство на интенсивной основе, обеспечивать наиболее полное использование материальных, трудовых и других ресурсов, соблюдать экологические требования. Эти факторы снижают конкурентоспособность отечественного аграрного сектора, что в условиях ВТО и ТС может привести к доминированию импорта зарубежной продукции, вытеснению местных производителей с рынков сбыта.

Роль сельского хозяйства для обеспечения страны продовольствием, роста занятости населения и экономического развития республики неоднократно подчеркивалась Главой государства, в том числе в Послании Президента РК Н. А. Назарбаева народу Казахстана от 27 января 2012 года «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана». В выступлении вице - министра сельского хозяйства РК М. Толибаева на VI Астанинском экономическом форуме отмечено, что в настоящее время завершены двусторонние переговоры по доступу на рынок сельскохозяйственных товаров, экспортные субсидии, санитарные и фитосанитарные меры, объемы внутренней поддержки сельского хозяйства. Министр сельского хозяйства РК А. Мамытбеков отметил, что в переговорном процессе с ВТО Казахстан отстаивает интересы отечественных сельхозпроизводителей в целях обеспечения достаточной защиты рынка [4].

Отметим, что в дореформенный период Казахстан был одним из крупнейших производителей зерна в бывшем СССР, занимая 3-е место после России и Украины. По среднедушевому производству зерна Казахстан после освоения целины постоянно занимал ведущие позиции в мире. В 1986 - 1990 годах среднегодовое производство зерна в республике составляло более 24 млн. тонн, или 1,5 % мирового производства зерна. Доля Казахстана в мировом экспорте в этот период была еще выше – около 2,3 % при среднегодовом объеме в 4,6 млн. тонн. В отдельные годы республика экспортировала более 10 млн. тонн.

Сегодня доля Казахстана в мировом производстве зерна составляет около 1 %, в мировом экспорте - 1,4 %. Ослабление позиций страны на мировом рынке зерна во многом было вызвано последствиями экономической трансформации зернового комплекса республики, прежде всего, сокращением посевных площадей, деградацией культуры земледелия и, как следствие, снижением производства зерна. Тем не менее, зерно и продукты его переработки (мука и крупы) остаются одной из основных статей казахстанского экспорта: их доля в общем объеме экспорта в 1998 году составила около 6,5 %. Основной экспортной зерновой культурой является пшеница, она занимает почти 88 % всего экспорта зерна из республики. Кроме пшеницы, из страны вывозится ячмень, рис, рожь, кукуруза и гречиха. Основными импортерами казахстанского зерна сегодня остаются страны СНГ [5].

Зерновой рынок Казахстана имеет хорошие предпосылки для своего развития. Во-первых, республика обладает богатыми земельными ресурсами: свыше 223 млн. гектар, или 74 % территории страны, составляют земли сельскохозяйственного назначения. Во-вторых, природно-климатические условия в Казахстане благоприятны для выращивания различных видов зерновых культур, в том числе пшеницы твердых, сильных и ценных сортов. Наконец, долгосрочные тенденции повышения спроса на мировом рынке зерна говорят в пользу развития экспортного производства казахстанского зерна. Однако, укрепление позиций Казахстана на мировом рынке зерна потребует от государства огромных финансовых затрат, связанных с вовлечением в аграрный сектор значительных материально-технических ресурсов, расширением посевных площадей и повышением культуры земледелия.

Реформирование аграрного сектора и его государственное регулирование является ключевым фактором формирования рыночного механизма АПК. Однако анализ рыночных преобразований в сельском хозяйстве показывает, что лишь малая часть сельхозпроизводителей вышла на путь устойчивого экономического развития, используя факторы предпринимательской активности, территориальное расположение или высокий уровень почвенно-климатических факторов. При этом необходимо помнить о базовых принципах формирования теорий государственного регулирования сельского хозяйства:

Анализ экономической политики основывается на понимании того, что политический выбор в экономике определяется усилиями групп давления, политиков, политических партий, индивидуумов, администраторов – исполнителей, преследующих собственные интересы. Этот анализ подвергает сомнению характерный для нормативного подхода взгляд на правительство как всезнающее и радеющее только об общественных интересах. В его рамках анализируются причины расхождения между рецептами, предлагаемыми экономической наукой, и практическими экономическими результатами деятельности органов государственной власти. Вместо проблемы неудач рынка на первый план выдвигается проблема неудач правительства при осуществлении им микроэкономического регулирования. Для понимания причин этих неудач, считает чешский экономист и политик В. Клаус, вместо нормативной теории планирования необходимо создать позитивную теорию поведения плановика. Опыт долголетней практики социалистического планирования вызывает сомнения в целесообразности существования плановика как такового, его гипотетической «коллективной» рациональности, нейтральности интересов, полной информированности [6].

При изучении аграрной политики первым был использован так называемый этноцентрический подход, разработанный американскими экономистами. Его авторы утверждали, что протекционистские тенденции специфичны для американской сельскохозяйственной политики, что обусловлено уникальностью американской культуры, истории и институционального устройства.

Из современных исследователей аграрной политики выделяется М. Ольсон. Он активно участвует в дискуссиях о причинах аграрного протекционизма в развитых странах. С позиций своей теории групп давления он доказывает, что поворот от дискриминации к поддержке сельского хозяйства в ходе экономического развития многих стран связан, прежде всего, с уменьшением проблем в организации коллективных действий фермеров, уменьшением организационных издержек и более успешным решением проблемы «безбилетников». Сокращение количества фермеров делает их политическую организацию более эффективной в сравнении с организацией рассредоточенных и разобщенных многочисленных потребителей или промышленных товаропроизводителей. Кроме того, по мере развития транспорта, коммуникационной инфраструктуры в сельской местности, а также системы образования увеличивается эффективность усилий по организации фермеров и уменьшается сложность их коллективных действий [7].

Б. Гарднер пытался подтвердить эмпирически гипотезы М. Ольсона, используя данные программ ценовой поддержки сельского хозяйства в США начиная с 30-х годов. Он согласен с М. Ольсоном в том, что политическая сила производителей различных товаров в значительной степени определяется издержками по организации, решением проблемы «безбилетников» и силой оппозиции. Издержки по организации зависят от числа производителей товара, их географической рассредоточенности, важности товара в формировании дохода производителя и др. Анализ Б. Гарднера подтверждает гипотезы М. Ольсона и Г. Беккера о том, что издержки производителей на оказание политического давления, а также чистые общественные издержки являются наиболее важными факторами государственного вмешательства на сельскохозяйственных рынках США [8].

Подход М. Ольсона и Б. Гарднера, объясняющий обратную зависимость между издержками организации и политической силой различных групп давления при определении аграрной политики, подвергается критике в трех направлениях. Во-первых, за игнорирование роли политиков в формировании аграрной политики. Во-вторых, отдельные экономисты усматривают несоответствие между их теоретическими положениями и эмпирическими данными. И, в-третьих, некоторые авторы считают, что сдвиги в аграрном протекционизме определяются не столько изменениями в организационных издержках, сколько, и в большей степени многими другими факторами.

Обвинение в игнорировании роли политиков связано с попытками отдельных авторов соединить взгляды М. Ольсона на формирование групп давления с моделями взаимодействия политиков и избирателей, в которых политики максимизируют целевую функцию политической поддержки, а избиратели – функцию индивидуального благосостояния.

Второе направление критики акцентирует внимание на одном из положений теории групп давления – большой размер группы снижает эффективность ее деятельности. Это, по мнению некоторых авторов, противоречит фактам, когда большие сельскохозяйственные группы оказываются более эффективными, нежели маленькие. Если большие группы давления смогут безболезненно решить проблему «безбилетников», они будут более эффективными, поскольку большая группа имеет больше голосов и других лоббистских ресурсов. Можно говорить об оптимальном размере группы, достаточно большом, чтобы группа была политически эффективной, но довольно небольшой, чтобы контролировать дисциплину и «безбилетников». К сожалению, нельзя определить этот оптимальный размер, так как некоторые группы независимо от размеров могут решать проблему «безбилетников» легче, чем другие. Трудности в определении оптимального размера группы давления делают невозможной проверку теорий групп давления (как, впрочем, и других позитивных теорий аграрной политики). Эти теории есть, считает Р. Познер, не более чем принципы анализа процесса организации групп давления и повышения их эффективности, набор критериев, позволяющих делать прогнозы, получит ли сельское хозяйство благоприятное законодательство или нет [9].

Третье направление критики М. Ольсона связано с исследованием взаимосвязанных экономических факторов, влияющих на направления и степень государственного регулирования сельского хозяйства (в рамках моделей групп давления). Ряд экономистов объясняет сдвиг государственной политики от защиты промышленности к защите сельского хозяйства тем, что по мере индустриализации и урбанизации сельское хозяйство постепенно теряет сравнительные преимущества, и акценты общественной защиты неизбежно должны смещаться от промышленности к сельскому хозяйству.

Целью эконометрического анализа К. Андерсоном, Й. Хайями данных 15 промышленных стран за 1955-80 гг. было подтвердить эту гипотезу. По мнению этих авторов, гипотеза неизбежности смещения акцентов защиты от промышленности к сельскому хозяйству позволяет предсказать с достаточной точностью средний уровень государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей и различия в степени защиты производителей различных видов сельскохозяйственной продукции [10].

К. Андерсон и Й. Хайями раскрыли политический механизм, лежащий в основе этого экономического процесса. Фермеры в промышленно развитых странах имеют мотивацию и способность организовываться для эффективного политического действия, поскольку производительность труда в промышленности быстро растет, и сельскохозяйственный сектор теряет свои сравнительные преимущества относительно промышленности. Многие из тех, кто работает на фермах, будут испытывать относительное снижение дохода. Это заставляет их активно искать средства для эффективной защиты, а городские потребители и налогоплательщики ищут средства сопротивляться этим требованиям. Но мотивация к сопротивлению у последних слабее, поскольку они становятся все более многочисленнее и относительно более богатыми. Общее налоговое бремя, ассоциирующееся с субсидиями фермерам, становится меньше, поскольку в индустриальных странах общее число фермеров все время уменьшается. Кроме того, и возможности городских жителей противодействовать требованиям фермеров о выделении субсидий также будут, в соответствии с логикой коллективного действия, уменьшаться, так как их количество больше.

С другой стороны, в развивающихся странах спрос на сельскохозяйственную защиту небольшой, поскольку доходы от лоббирования законопроектов, устанавливающих более высокие цены, незначительны, так как относительно малая доля продукции фермеров продается на рынке, а другие группы, заинтересованные в лоббировании сельскохозяйственного производства (например, промышленники, производящие технику для сельского хозяйства) просто не существуют. Более того, политика уменьшения сельскохозяйственных цен поощряет промышленную деятельность опосредованным влиянием низких цен на продовольствие на уровень заработной платы промышленных рабочих. Издержки на промышленную рабочую силу уменьшаются также в результате снижения спроса на труд в сельской местности и роста предложения труда в городах.

Позже К. Андерсон попытался формализовать эти аргументы с помощью модели общего равновесия. Он анализирует, как структурные особенности индустриально развитых и развивающихся стран (различия в удельном весе сельского хозяйства в общем объеме валового внутреннего продукта и занятости, особенности потребительских систем, различия в использовании приобретаемого сырья, специфика внешнеэкономической политики, различия в налоговых системах) влияют на доходы и убытки различных групп. Полученные им результаты свидетельствуют о том, что по мере индустриального развития экономики правительство усиливает субсидирование сельского хозяйства и, соответственно, увеличивает налогообложение потребителей его продукции, поскольку в расчете на душу населения, терпящие от субсидий убыток, теряют меньше доходов, нежели пользующиеся льготами получают.

Й. Свиннен, Г. Гортер и другие авторы анализируют аграрную политику, основываясь на модели взаимодействия избирателей и политических деятелей. Они получают схожие с моделью групп давления результаты влияния экономического развития и сокращения сельского населения на уровень защиты сельского хозяйства [11]. Так, утверждается, что уменьшение доходов фермеров относительно доходов товаропроизводителей в других отраслях экономики детерминирует рост аграрной защиты, позволяет политикам увеличивать свое влияние, перераспределяя часть национального дохода через государственные трансферты фермерам.

На относительное снижение доходов на душу населения в сельском хозяйстве по сравнению с другими отраслями как фактор государственного вмешательства в аграрную экономику ссылаются также Дж. Стиглер, С. Пельцман, Г. Беккер в теории групп давления. Так, Г. Беккер доказывает что, когда чистые потери (связанные с перераспределением доходов) начинают повышаться по мере роста размеров трансфертов, фермеры теряют политическое влияние, поскольку их относительные доходы начинают расти. При этом необходимо учитывать следующее. Во-первых, с помощью фактора относительного дохода нельзя объяснить различия в уровнях защиты внутри аграрного сектора. И во-вторых, пока группы, испытывающие уменьшение дохода, имеют больший стимул требовать политической защиты, они не имеют для этого необходимых средств [12].

Ряд исследователей использует модель бюрократии в анализе формирования аграрной политики. Р. Мессерлин считает, что исполнительная власть может быть в большей мере заинтересована в проведении политики аграрного протекционизма, нежели избираемые населением законодатели. Поскольку благополучие бюрократов (администраторов) непосредственно не связано с результатами выборов, их целью является максимизация собственной власти и влияния, что выражается в стремлении увеличить размер бюджетных средств, получаемых их ведомством [13]. Поэтому сельскохозяйственные министерства разных стран никак не заинтересованы в сокращении размеров аграрного сектора и обычно пытаются содействовать его росту относительно других секторов экономики, добиваясь создания и последующего развития систем государственной поддержки сельского хозяйства. При этом администраторы в значительной степени полагаются на информацию, поставляемую группами давления. Отсюда перспектива, что сельскохозяйственные группы давления вместе с другими будут участвовать в процессе принятия решений. А поскольку сельскохозяйственные группы давления организованы более

эффективно, происходят адекватные изменения в правительстве и усиление поддержки аграрного сектора.

Ряд авторов на примере Единой сельскохозяйственной политики в странах ЕС показывает, каким образом министры сельского хозяйства каждой страны продвигают интересы собственных стран, используя для этого любые лазейки. Отсюда, например, хронические излишки молока в странах ЕС, несмотря на соглашения по квотам его производства.

Объяснения причин аграрного протекционизма в моделях групп давления, взаимодействия политиков и избирателей, бюрократии во многом схожи. Решения политических деятелей в модели взаимодействия политиков и избирателей отражают баланс политических давлений, что вполне согласуется с подходом теории групп давления. Отличие состоит лишь в том, что политические агенты, которые предъявляют спрос на государственную поддержку, чаще отдельные избиратели, нежели организованные группы давления. То есть модель взаимодействия политиков и избирателей дополняет, а не противоречит модели групп давления. Бюрократия для воздействия на аграрную политику использует те же механизмы, что и группы давления, и политики.

Таким образом, теоретические основы аграрной политики развиваются в двух направлениях. Первое представлено позитивными теориями, которые призваны объяснить, почему реализуется та или иная экономическая политика и какая политика будет проводиться в будущем. Второе направление связано с нормативным подходом, в рамках которого пытаются определить, когда и как правительство должно вмешиваться в рыночные механизмы распределения ресурсов, доходов и богатства и каковы последствия такого вмешательства. Разработка эффективной аграрной политики предполагает учет обоих научных направлений.

Литература

1. Словарь по экономической теории. – Новосибирск: РГТЭУ, Новосибирский филиал. В. П. Теплов. 2007.
2. *Оксикбаев О*. [Электронный ресурс]. URL: http://www.nomad.su/?a=3-201206150019.
3. Агентство по статистике РК [Электронный ресурс]. URL: http://stat.kz/Pages/default.aspx.
4. Казахстан: в рамках вступления в ВТО завершены переговоры о доступе на рынок сельскохозяйственных товаров. - [электронный ресурс]: http://ukrprod.dp.ua.
5. Рассчитано по: Внешнеэкономическая деятельность Республики Казахстан / Статистический сборник. – Алматы: Агентство РК по статистике, 1999. – с. 168-169.
6. *Клаус В*. Экономическая теория и реальность трансформационных подходов // Проблемы теории и практики управления. 1995. № 6. С.11 – 12.
7. *Olson M*. Space Agriculture and Organization American Journal and Agricultural Economics. 1985. – vol. 67. – p.928-937.
8. *Gardner B.* Causes of US Farm Commodity Programs // Journal of PoliticalEconomy 1987. Vol.95. P.290 – 310.
9. *Posner P.* Theories of economic regulation // Bell Journal of Economics and Management Science. 1974. Vol. 5.
10. *Anderson K., Hayami Y*. The political economy of agricultural protection. London, 1986.
11. *Swinner, J. A* Positive Theory of Agricultural Protection // American Journal of Agricultural Economics.1994.Vol.76. P.1 – 14.
12. *Krueger A.* The Political Economy of the Rent-seeking Society // American Economic Review.1974. Vol.64. P.291 – 303.
13. *Messerlin P*. Bureaucracies and the Political Economy of Protection: Reflections of a Continental European. WorldBankStaffWorkingPaperNo. 568. Washington, 1983.