

Ю.В.Чеплянский, преподаватель

Белорусская государственная сельскохозяйственная академия

УДК 332.33

Совершенствование государственного регулирования использования земельных ресурсов

В период переходной экономики политика Республики Беларусь по отношению к используемым в сельском хозяйстве землям должна согласовываться с теорией устойчивого развития. В большей степени это связано с объективными факторами и проблемами использования данного производственного ресурса.

В статье на основании теорий благосостояния и внешних эффектов проводится обоснование государственного вмешательства, определяются основные направления воздействия государства на производителей, затрагиваются проблемы оценки земли и анализа фактических результатов текущей политики в данном направлении.

Предлагаются направления совершенствования государственной политики, рассматриваются проблемы использования земельных ресурсов и методы их решения.

Повышение эффективности сельскохозяйственного производства предполагает рациональное использование производственных ресурсов. В настоящее время акцент в экономических исследованиях сделан на анализе эффективности использования труда и капитала, и практически не затрагиваются проблемы рационального использования земельных ресурсов. Это связано с временной несопоставимостью получения эффекта от реализации землеохранных программ и программ по увеличению объемов сельскохозяйственной продукции. Так, темпы деградации земли зачастую превышают темпы ее восстановления (в том числе и самовосстановления).

В экономически развитых странах проблеме деградации земель уделяется гораздо большее внимание, чем в Республике Беларусь. Научные разработки в данном направлении связаны с доказательством существования потенциальной возможности эксплуатации почв таким образом, чтобы в любой период времени экономические условия производства оставались на неизменном уровне (то есть существовали постоянные или меньшие экономические затраты получения продукции при тех же затратах труда и капитала). Если производитель будет осуществлять мероприятия, повышающие плодородие почв (использовать определенные агротехнические приемы, вносить необходимое количество органических и минеральных удобрений и т.д.) с учетом их свойств (а земля — восстанавливаемый ресурс), то темпы восстановления могут совпадать с темпами расходования данного природного ресурса. В обратном случае речь идет о

In the period of the transition status of the Belarusian economy the state policy to the utilized agricultural lands should be coordinated with the theory of stable development. To a greater extent this is related to the objective factors and the problems of using the land resources. The article determines the main directions of how the state influences the producers. It also analyses the problems of assessing lands and current problems of the existing policy on the basis of the theories of welfare and external factors.

наличии отрицательных внешних эффектов. Они представляют собой дополнительные издержки будущих производителей, не получившие отражения в ценах товаров, производимых сегодня.

Возникновение отрицательных внешних эффектов характерно как для развивающихся, так и для экономически развитых стран из-за искажений в саморегулировании рынка. А поскольку рынок самостоятельно не способен регулировать интенсивность использования сельскохозяйственных земель, вмешательство государства становится необходимым.

В рамках экономической теории благосостояния разработаны критерии эффективности государственного вмешательства, предусматривающие такое распределение ресурсов (полезных свойств ресурса), которое не ухудшало бы позиций производителей как в настоящем, так и в будущем. Однако данными теориями не отрицается возможность использования совокупности производственных ресурсов с разной экономической эффективностью, либо наоборот, определенный экономический эффект может быть достигнут при различных вариантах использования ресурсов для производства продукции. При существовании множественности таких вариантов использования земельных ресурсов требуется нахождение оптимального. Учет последствий использования различных технологий на первый план выдвигает экологический фактор. Поэтому критерии оптимальности обычно базируются на теории устойчивого экономического роста (развития). Она состоит в предположении, что возможно поддержание экономического развития таким обра-

зом, чтобы оно благотворно сказывалось на состоянии природного ресурса или, по крайней мере, не причиняло ему вреда.

Успех реализации принципов устойчивого развития зависит от выбора и обоснованности применения инструментов государственного вмешательства в экономику. В мировой практике имеется широкий спектр рычагов государственного регулирования использования земель. Их можно разбить на три группы: морального воздействия, командно-административные и рыночные. Использование того или иного способа регулирования связывается с сопоставлением экономических затрат и выгод от проведения государственной политики. Основным критерием, как правило, выступает размер государственных расходов. Экономически менее затратными являются рыночные инструменты (налоги и субсидии). Их действие основано на увеличении относительных цен производителей, практикующих нерациональные методы ведения хозяйства. Ограниченность рыночных методов обусловлена необходимостью наличия хорошо развитой и высокоэффективной системы координирования реализации данных инструментов. Командно-административные инструменты (запреты, разрешения, принуждения и предписания) позволяют добиться точно соблюдения установленных государством параметров, но в то же время требуют расширенной системы мониторинга, влекущей за собой повышенные затраты и сокращение дополнительного эффекта от внедрения новейших, более прогрессивных технологий. Методы морального воздействия также требуют затрат на проведение рекламных кампаний. Однако эффект от данного вида регулирования зачастую бывает минимальный. Наиболее рациональным является совмещение всех методов, что позволяет использовать их лучшие стороны.

Эффективность государственного регулирования определяется через проведение количественной и качественной оценки изменений в характеристике земельных ресурсов. Количественная оценка выражается биологическими показателями, то есть совокупностью показателей, характеризующих плодородие почв (процент содержания гумуса и минеральных элементов). Качественная оценка представлена экономическими показателями. Сложность проведения процедуры экономической оценки заключается в том, что размер затрат на восстановление земельных ресурсов зависит в основном от сельхозпроизводителей, а также от выбора культур, агротехники, способа ротации культур, внесения удобрений. Если (с учетом государственного вмешательства) производителями соблюдаются параметры использования почв (определяемые на основе принципов устойчивого развития), то государственное регулирование может считаться эффективным.

Практические расчеты можно производить с помощью адаптированных применительно к сельскому хозяйству показателей использования земельных ресурсов в соответствии с критериями устойчивого раз-

вития (в частности, принципа Хартвика). За основу следует взять расчеты коэффициента эластичности и сравнения потребления свойств почв и их экономической компенсации.

Коэффициент эластичности показывает относительное изменение экономических параметров использования земельных угодий для получения сельскохозяйственной продукции. При этом рассматриваются изменения в использовании как самих земельных ресурсов, так и такого ресурса как капитал. Согласно теории устойчивого развития использование земельных ресурсов возможно темпами, соответствующими темпам совершенствования технологий, что позволяет сохранять средние экономические издержки на одном уровне. В формульном виде коэффициент эластичности (δ) выглядит следующим образом:

$$\delta = \frac{\Delta D / C_{cx,y}}{D / C_{cx,y}} / \frac{\Delta Q(D) / Q(C_{cx,y})}{Q(D) / Q(C_{cx,y})}, \quad (1)$$

где D — амортизация основных фондов в растениеводстве, млрд. руб.;

$C_{cx,y}$ — доход, получаемый за счет использования сельскохозяйственных угодий (как доля в стоимости продукции), млрд. руб.;

$Q(D)$ — предельный продукт основных фондов в растениеводстве, млрд. руб.;

$Q(C_{cx,y})$ — предельный продукт сельскохозяйственных угодий, млрд. руб.

Предельный продукт как основных фондов, так и сельскохозяйственных угодий можно определить при помощи функции Кобба-Дугласа:

$$Q = AD^\alpha C_{онл}^\beta C_{cx,y}^\lambda, \quad (2)$$

где A — свободный член;

$C_{онл}$ — годовая оплата труда работников в растениеводстве, млрд. руб.;

α, β, λ — доли соответственно амортизации, оплаты труда в растениеводстве, стоимости использования сельскохозяйственных угодий ($\alpha + \beta + \lambda = 1$).

Считается, что если $\delta \geq 1$, то при отсутствии технического прогресса и роста населения в течение расчетного года функционирование отрасли, использующей данный природный ресурс, будет соответствовать принципам "устойчивого роста". В случае, если $\delta < 1$, то без быстрого развития технического прогресса подобного результата достичь невозможно.

При доле плодородия в формировании продукции — 21,1% (по расчетам корреляционной модели), долю дохода от использования земельных ресурсов также целесообразно взять как 21,1% от стоимости валовой продукции. Тогда динамику изменения коэффициента эластичности, рассчитанного на основе данных сводных годовых отчетов деятельности колхозов и совхозов, можно рассмотреть на рисунке 1.

Представленные на рисунке 1 изменения коэффициента эластичности позволяют сделать вывод, что в сельском хозяйстве использование плодородия земель-

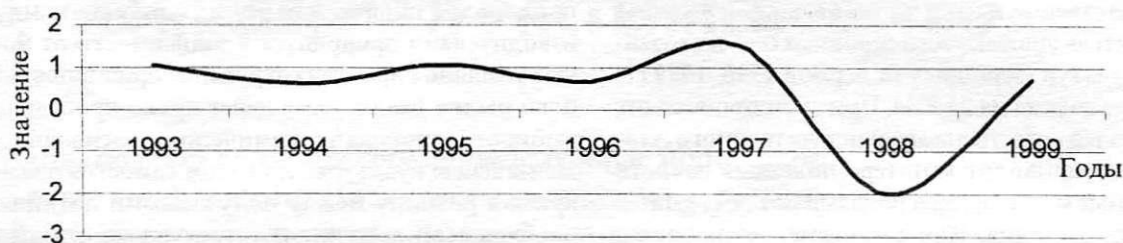


Рис. 1. Изменение коэффициента эластичности

ных угодий осуществлялось нерационально, поскольку темпы использования почвенного плодородия превышали темпы накопления основных фондов (за исключением 1993, 1997 г.). В такой ситуации высокие темпы инфляции, высокая изношенность основных средств не улучшают плодородие почв, а, наоборот, ежегодно увеличивают зависимость получения урожая от плодородия почв, повышая нагрузку на почву.

Эффективность использования такого инструмента как земельный налог можно рассмотреть с помощью правила биоэкономического равновесия для восстанавливаемых ресурсов. Для этого рассмотрим некоторые основные зависимости при использовании земельных ресурсов:

$$V = S_{cx,y} D_{cx,y}, \quad (3)$$

где V — выгоды государства от сдачи в аренду земель сельскохозяйственным предприятиям (сумма земельного налога), руб.; $D_{cx,y}$ — арендная плата за гектар сельскохозяйственных угодий, руб.

Издержки от эксплуатации земельных ресурсов (C) определим, используя зависимость прироста восстанавливаемых ресурсов Шейфера:

$$C = \frac{\omega g}{e} \left(1 - \frac{S_{\phi}}{S_{пер}}\right), \quad (4)$$

где g — параметр роста;

S_{ϕ} — размер фактического использования сельскохозяйственных угодий, балло-гектар;

$S_{пер}$ — размер возможного (перспективного) использования сельскохозяйственных угодий, балло-гектар;

e — коэффициент использования;

ω — корректирующий коэффициент.

При снижении внесения органических и минеральных удобрений восстановление почвы происходит за счет природных факторов, поэтому фактические затраты на эксплуатацию земли в стоимостном выражении можно сравнить с платежами на землю, представляющими изъятие дополнительно дохода за счет природного повышения продуктивности. Результаты вычислений рассмотрим на рисунке 2.

На основании расчетов можно сделать вывод, что размеры земельного налога за рассматриваемый период не соответствовали фактическому размеру затрат на эксплуатацию земельных ресурсов, не превышали 50%. Данные за последние исследуемые годы свидетельствуют о том, что соотношение этих показателей ухудшилось. Следствием такого отношения к земельным ресурсам является неблагоприятность республики в данном отношении. Так, земельные ресурсы характеризуются высокой степенью эрозии (свыше 40% почв — эрозийные), кроме того, наблюдается усугубление данных процессов. Ежегодно происходит сокращение объема внесения органических (с 1985 по 1999 г. сокращение более чем в 1,5 раза) и минераль-

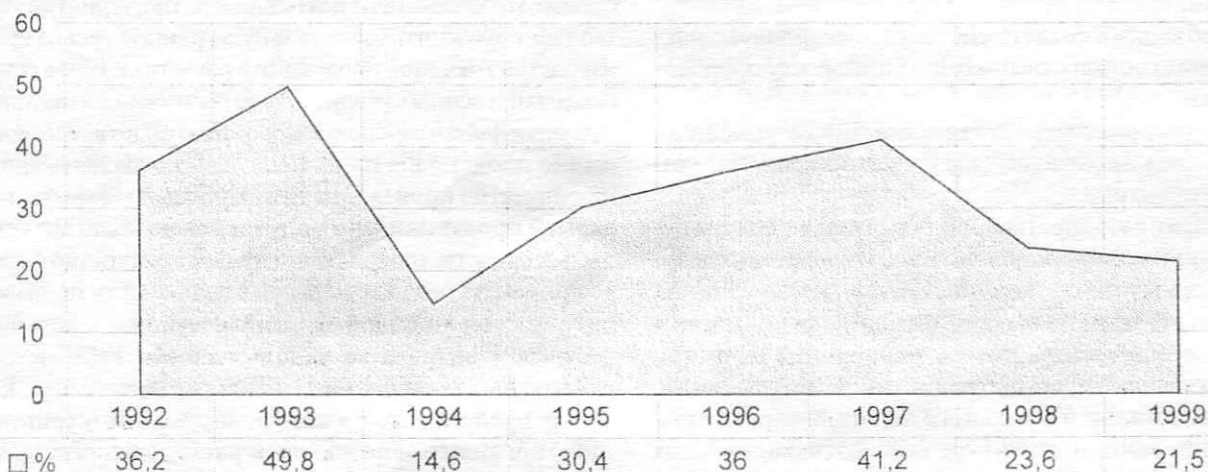


Рис. 2. Доля земельного налога в величине затрат на эксплуатацию земельных ресурсов в сельском хозяйстве, %

ных (соответственно на 38,1%) удобрений, что уменьшает показатель урожайности основных сельскохозяйственных культур (зерновых за период 1990–1999 гг. на 37,5%, картофеля на 21,8%). При этом происходит смещение долей естественного и искусственного плодородия. Это приводит к потере полезных свойств почв — данные мониторинга показывают постоянное снижение плодородия. Как следствие, сокращается потенциальная доходность ресурса. В республике абсолютное большинство угодий является собственностью государства, а значит, частью национального богатства. Поэтому нерациональное использование плодородия почв приводит к его сокращению.

Очевидно, что изучение экономических аспектов использования земельных угодий продолжается. Расширение функций государства для вмешательства в производство является необходимой нормой. И если в некоторых странах (например, в США) успешно реализуется ряд программ по использованию плодородия почв, то в Республике Беларусь наблюдается обратная ситуация. Вышеописанные подходы и теории должны более широко использоваться в разработке методов государственного регулирования национальной экономики. А так как проблема использования плодородия почв в республике входит в комплекс экономических проблем, то это требует изменения концептуального подхода государства к регулированию. В этой связи рекомендуется реализовать следующее:

- на первый план следует выдвинуть принцип соблюдения параметров использования плодородия почв на основе теории устойчивого развития (при этом необходимо провести оценку используемых в сельском хозяйстве земельных ресурсов);

- необходимо согласовать политику в области использования сельскохозяйственных земель с другими направлениями государственной политики: достижение планируемой эффективности сельского хозяйства и соблюдение продовольственной безопасности;

- реализацию государственной политики необходимо сопоставлять с требованиями минимизации затрат производителей и минимизации государственных расходов;

- необходимо создать систему справедливого распределения государственных дотаций между производителями;

- необходимо совершенствование институциональной системы проведения мер государственной политики на практике.

В основу государственной политики в области использования плодородия, по нашему мнению, следует взять налогово-дотационную схему, когда налог на землю будет идти на выдачу дотаций, предназначенных на компенсацию потерь плодородия почв при осуществлении сельскохозяйственной деятельности. Размеры дотаций и земельного налога базируются на смоделированной структуре сельскохозяйственных культур (с критерием оптимальности — минимизация затрат). Распределение дотаций на восстановление

плодородия почв между областями, районами, производителями проводится в зависимости от почвенных условий. Гарантия сохранения принципов свободного рынка реализуется через право производителя выбирать (проводя экономическое обоснование) возделываемые культуры, при этом самостоятельно покрывая разницу между получаемыми дотациями и необходимой величиной затрат на восстановление плодородия используемых почв.

В то же время, при несоблюдении данных принципов, государство может вмешаться, предотвратив ухудшение показателей плодородия:

1. Установить ограничение на размеры площадей отдельных культур на основе научных рекомендаций (в некоторых случаях на основе исторического опыта).

В этом случае необходимо проведение анализа структуры посевного клина и сопоставление с рациональными, с точки зрения агрономии, севооборотами. Рекомендации будут носить ограничительный характер использования площади одних культур по сравнению с другими либо по отношению к возможностям покупки органических и минеральных удобрений.

2. Установить предельные цены закупок продукции, сократив при этом спрос на товарную продукцию; используя продукцию, планируемую к использованию на корм скоту, тем самым стимулируя животноводство.

Такая мера не является популярной и влечет за собой дополнительные расходы по поддержанию производителей сельскохозяйственной продукции, что в условиях кризиса экономики нежелательно.

3. Ввести обязательную отчетность и контроль за проведением дополнительных мероприятий по восстановлению плодородия.

В этом случае за основу берется зависимость дополнительного финансирования от доли отдельных культур в площади пашни (сельскохозяйственных угодий).

Использование оптимизационных методов оценки сельскохозяйственной деятельности предприятий позволяет определить минимальную границу уровня производства товарной продукции в расчете на 100 га сельскохозяйственных угодий. В соответствии с этим планируется финансирование мероприятий по восстановлению плодородия почв. Если сельскохозяйственное предприятие производит необходимый минимум товарной продукции, оно получает свою долю дотационных средств. В обратном случае государство вправе применять жесткие меры по отношению к производителям, нерационально использующим земельные ресурсы. Контроль за использованием выделяемых сумм осуществляется через анализ бизнес-планов, которые представляются контролирующим (курирующим) органам с обоснованием расходования получаемых средств и окупаемости всех возделываемых сельскохозяйственных культур.