

3. Содействие инвестициям фермеров в сельское хозяйство

Основная часть инвестиций в сельское хозяйство осуществляется на полумиллиарде ферм во всем мире⁹. Решения фермеров о собственных инвестициях в сельское хозяйство основываются на учете возможных прибылей и рисков и на сравнении этих факторов с другими инвестиционными возможностями и отдельными ограничениями, с которыми они сталкиваются. В любой стране на соответствующие доходы, риски и ограничения, связанные с инвестициями в сельское хозяйство, оказывают воздействие общий инвестиционный климат, политика в области сельского хозяйства и ситуация с наличием общественных товаров, крайне необходимых для ведения сельского хозяйства. Правительства стран, в которых уровни занятости и ВВП в значительной степени зависят от сельского хозяйства, несут ответственность за создание условий, способствующих инвестициям в этот сектор. Основным элементом этого является обеспечение того, чтобы сельское хозяйство не находилось в более худшем положении по сравнению с другими секторами. Помимо того, что правительствам необходимо содействовать инвестициям в сельское хозяйство, на них лежит ответственность за обеспечение экологической устойчивости этих инвестиций.

В настоящей Главе рассматриваются вопросы, касающиеся создания климата, который способствовал бы устойчивым инвестициям фермеров. Сначала рассматривается роль инвестиционного климата в целом в деле содействия инвестициям в сельское хозяйство. Затем более конкретно рассматриваются роль экономических стимулов инвестировать средства в сельское хозяйство и воздействие на них политики в области сельского хозяйства и других секторов. В данной Главе также рассматривается важнейшая роль агропромышленности в деле образования ценовых стимулов для фермеров и вкратце описываются благоприятные условия для инвестиций в эту отрасль. В конце Главы обсуждается вопрос о том, каким образом обеспечить соответствующее включение природоохранных издержек и экологических преимуществ в стимулы инвестировать средства в сельское хозяйство с целью достижения стабильности и получения социально ориентированных результатов.

Создание благоприятного климата для инвестиций в сельское хозяйство

В последнее время вопросу о том, какие факторы образуют должный климат для частных инвестиций, уделялось существенное внимание. Меньше внимания уделялось тому, насколько эти факторы важны при инвестировании средств в сельское хозяйство. В Докладе о мировом развитии 2005 года утверждается, что в целом инвестиционный климат играет центральную роль в достижении роста и снижении уровней нищеты:

В инвестиционном климате отражаются многие характерные для конкретного района факторы, благодаря которым у компаний возникают возможности и стимулы осуществлять эффективные инвестиции, создавать рабочие места и расширять свою деятельность. Надлежащий инвестиционный климат предполагает не только получение компаниями прибыли – если бы только это было целью, то достаточно было ограничиться сведением к минимуму затрат и рисков. Благодаря надлежащему инвестиционному климату повышается результативность для общества в целом.

(Всемирный банк, 2004 год, стр. 2).

Согласно концепции Всемирного банка функции государства по обеспечению в целом благоприятного инвестиционного климата заключаются в следующем:

- обеспечение стабильности и безопасности, включая соблюдение прав на земельные ресурсы и другие объекты собственности, соблюдение договорных обязательств и уменьшение масштабов преступности;
- улучшение режима регулирования и налогообложения как внутри стран, так и на их границах;
- создание инфраструктуры и формирование финансовых рыночных институтов; и
- оказание помощи рынку рабочей силы посредством его профессиональной подготовки, выработки гибких и справедливых правил трудовых отношений и содействия работающим людям в деле адаптации к изменениям.

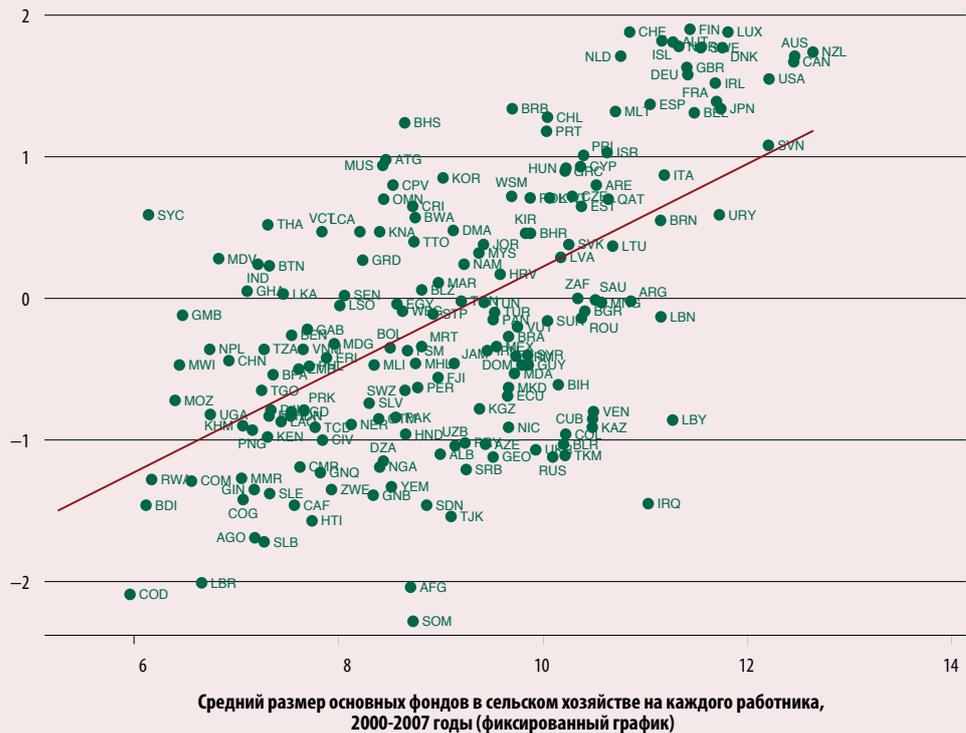
Каждый из этих элементов является комплексным и зависит от особенностей конкретного района. Для оценки делового и инвестиционного климата в различных странах специалисты Всемирного

⁹ По оценкам Нагаеца (2005 год) в мире имеется в целом около 525 миллионов фермерских хозяйств.

ДИАГРАММА 16

Всемирный показатель государственного управления в том, что касается господства права и основных фондов в сельском хозяйстве на каждого работника, по странам

Всемирный показатель государственного управления в том, что касается господства права, 2000 год



Примечание: Всемирный показатель государственного управления в том, что касается господства права, варьируется от -2 до +2: чем ниже показатель, тем ниже уровень господства права.

Источник: Сбор информации авторами с использованием данных Всемирного банка, 2011с год, и ФАО, 2012а. См. Приложение, таблица А2.

банка и других международных организаций и исследовательских институтов разработали несколько индикаторов. Некоторые индикаторы обеспечивают оценку управления в целом в любой из стран и включают такие параметры, как демократия, верховенство закона, отсутствие конфликтов и коррупция. Другие конкретно относятся к факторам, которые определяют режим ведения хозяйственной деятельности в странах.

Несмотря на экономическую важность сельского хозяйства для большинства стран с низким и средним уровнями дохода, оценке той степени, в которой элементы этого благоприятного инвестиционного климата важны для сельского хозяйства, уделялось недостаточное внимание. Предпринятый специально для этого доклада анализ взаимодействия между этими индикаторами и объемом основных фондов в сельском хозяйстве свидетельствует об их действительной исключительной важности.

Управление и инвестиции в сельское хозяйство

Широко используемый индикатор уровня управления в стране, а именно Всемирный индикатор управления в целях достижения верховенства закона¹⁰, находится в тесной связи с показателем объема основных фондов в сельском хозяйстве на каждого работника (Диаграмма 16). Похожие модели вырисовываются также в отношении таких других индикаторов управления, как Индекс отношения к коррупции¹¹, который составляется

¹⁰ Всемирный индикатор управления в целях достижения верховенства закона является мерилем уровня преступности в целом и той степени, в которой граждане страны верят в законы и соблюдают их, особенно те законы, которые касаются исполнения контрактов, прав собственности и судебной системы.

¹¹ С помощью Индекса отношения к коррупции измеряется степень коррупции в государственном секторе стран, и он охватывает, помимо прочего, такие явления, как растрату государственных средств, взяточничество чиновников и эффективность антикоррупционных мер.

ТАБЛИЦА 9

Классификация условий для ведения бизнеса и инвестиций в фермерские хозяйства в странах с низким и средним уровнями дохода

КЛАССИФИКАЦИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА	ОБЪЕМ ОСНОВНЫХ ФОНДОВ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ НА КАЖДОГО РАБОТНИКА, 2007 ГОД	ЕЖЕГОДНОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ОБЪЕМА ОСНОВНЫХ ФОНДОВ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ НА КАЖДОГО РАБОТНИКА, 1995–2007 ГОДЫ
	(в долл. США в неизменных ценах 2005 года)	(доля в процентах)
Первая десятка (наилучшие условия для ведения бизнеса)	19 000	2,4
Последняя десятка (наихудшие условия для ведения бизнеса)	5 600	0,3

Источник: Подборка, подготовленная авторами на основе данных Всемирного банка, 2011d, и ФАО, 2012a. См. Приложение, таблица A2.

Движением за прозрачность в международных отношениях, и Индекс политических рисков¹², который составляется Группой оценки политических рисков. Несмотря на то, что эти индикаторы указывают лишь на наличие связей между различными факторами, они со всей очевидностью свидетельствуют о том, что для инвестиций в сельское хозяйство необходимы те же элементы надлежащего управления, что и для инвестиций в экономику в целом. Представленные в Главе 5 дополнительные данные подтверждают вывод о том, что автократические, коррумпированные и нестабильные правительства не способствуют инвестициям в сельское хозяйство.

Инвестиционный климат и инвестиции в сельское хозяйство

Помимо управления и другие факторы могут напрямую способствовать или препятствовать функционированию инвесторов в какой-либо стране, например транспортная доступность, финансы и электроснабжение. Эти факторы с трудом поддаются количественной оценке, и информации по ним недостаточно, но с помощью индикаторов Всемирного банка, характеризующих деловой климат в городах, включая Рейтинги условий для осуществления хозяйственной деятельности,¹³ основанные на результатах бесед с экспертами в области деятельности частного сектора в различных странах, можно построить интересные модели. Эти рейтинги свидетельствуют о наличии четкой взаимосвязи между ними и уровнем и темпами роста объема основных

фондов в сельском хозяйстве на каждого работника (Таблица 9). При рассмотрении данных лишь по странам с низким и средним уровнями дохода можно заметить, что в десяти странах, которые наиболее пригодны для ведения хозяйственной деятельности, показатель объема основных фондов в сельском хозяйстве на каждого работника в 2007 году в более чем три раза превышал этот же показатель десяти самых неудобных для хозяйственной деятельности стран (19 000 против 5 600 долларов США). Более того, с 2000 года темпы роста объема основных фондов в сельском хозяйстве на каждого работника в наиболее благоприятных для хозяйственной деятельности странах были в восемь раз быстрее, чем в наименее благоприятных странах. И опять же, несмотря на то, что речь идет лишь о прослеживании определенной взаимосвязи между этими показателями, совершенно очевидным является то, что факторы, которые способствуют инвестициям в хозяйственную деятельность в целом, одинаково важны и для сельского хозяйства.

Оценки условий для инвестиций в сельских районах

Вышеописанные рейтинги относятся к городам, но в настоящее время предпринимаются усилия по разработке индикаторов инвестиционного климата для сельских районов¹⁴. При проведении Всемирным банком Оценок инвестиционного климата в сельских районах (относительно небольшого числа стран) рассматривается деятельность мелких и средних предприятий в сельской местности, находящихся вне фермерских хозяйств. Эти оценки не охватывают первичное сельское хозяйство, но благоприятный инвестиционный климат для мелких предприятий в сельских районах, по-видимому, оказывает положительное воздействие также и на сельское хозяйство, и не в последнюю очередь вследствие важности предприятий по переработке сельхозпродукции и по сбыту для возникновения стимулов для инвестиций в сельское хозяйство.

¹² На основе Индекса политических рисков можно измерить стабильность правительства, социально-экономические условия, связанные с инвестициями, риски, внутренние и внешние конфликты, коррупцию, степень влияния военных и религиозных кругов на политику, законы и порядок, очаги напряженности на этнической почве, степень подотчетности в духе демократии и качество бюрократии.

¹³ С помощью Рейтингов условий для осуществления хозяйственной деятельности можно измерить то, насколько просто открыть или закрыть предприятие, получить разрешение на строительство, зарегистрировать собственность, получить кредит, заплатить налоги и торговать с другими странами, а также можно измерить эффективность защиты инвестиций и исполнения контрактов.

¹⁴ Индикаторы по агропромышленности разрабатываются сельскохозяйственным департаментом Всемирного банка, а индикаторы условий для осуществления хозяйственной деятельности в сельском хозяйстве разрабатываются Фондом Билла и Мелинды Гейтс.

ТАБЛИЦА 10

Пять самых значительных факторов, ограничивающих предпринимательскую деятельность, по мнению городских и сельских компаний отдельных стран

ШРИ-ЛАНКА			
Фактор	Доля городских компаний в процентах	Фактор	Доля сельских компаний в процентах
Электричество	42	Транспорт	30
Политическая неопределенность	35	Финансы (их стоимость)	28
Макроэкономическая нестабильность	28	Финансы (их доступность)	28
Финансы (их стоимость)	27	Спрос	27
Регулирование трудовых отношений	25	Электричество	26

ОБЪЕДИНЕННАЯ РЕСПУБЛИКА ТАНЗАНИЯ			
Фактор	Доля городских компаний в процентах	Фактор	Доля сельских компаний в процентах
Ставки налогообложения	73	Финансы	61
Электричество	59	Коммунальные услуги (электричество)	49
Финансы (их стоимость)	58	Транспорт	30
Налогообложение	56	Сбыт	29
Коррупция	51	Управление	27

НИКАРАГУА			
Фактор	Доля городских компаний в процентах	Фактор	Доля сельских компаний в процентах
Коррупция	65	Политическая неопределенность	53
Финансы (их стоимость)	58	Электричество	41
Экономическая/регулятивная неопределенность	56	Коррупция	39
Финансы (их доступность)	54	Финансы (их доступность)	38
Финансы (их наличие)	49	Отсутствие спроса	30

Примечание: Компании, среди которых проводился данный обзор в городах, относились к крупному бизнесу, а компании, среди которых проводился данный обзор в сельских районах, были мелкими и средними предприятиями, не участвующими в сельскохозяйственной деятельности.

Источник: Всемирный банк, 2006б.

В ходе проведения Оценок инвестиционного климата в сельских районах было выявлено, что ограничительные факторы, с которыми сталкиваются сельские предприятия, отличаются от тех ограничительных факторов, с которыми сталкиваются расположенные в городах крупные компании, и что эти факторы варьируются в зависимости от места расположения; таким образом, заинтересованные в устранении этих ограничительных факторов правительства и доноры должны ставить перед собой первоочередные задачи с учетом специфики местных условий. Например, в Таблице 10 перечисляются пять самых серьезных ограничительных факторов, обозначенных крупными компаниями, работающими в городах, и пять самых серьезных ограничительных факторов, обозначенных мелкими и средними предприятиями, работающими в сельских районах (а также доли компаний, давших тот или иной ответ) в Никарагуа, Шри-Ланке и Объединенной Республике Танзания. Транспортные проблемы являются более сложными для сельских предприятий,

чем для городских в Шри-Ланке и Объединенной Республике Танзания, а отсутствие спроса или связанные со сбытом ограничения являются более затруднительными в сельских районах в отличие от городских районов во всех трех странах. Некоторые факторы, в том числе наличие таких общественных товаров, как электричество, и озабоченность по поводу коррупции, политической нестабильности и управления, являются главными ограничительными факторами для инвесторов как в сельских, так и в городских районах.

Благоприятный климат в сельскохозяйственных стоимостных цепочках

Сельскохозяйственные стоимостные цепочки включают много предприятий, производящих для фермеров такие товары и услуги, как потребляемые факторы, складские и перерабатывающие мощности и сбытовые услуги. Они являются ключевым соединительным звеном между фермерами и рынками, предшествующими и последующими

ВСТАВКА 9

Благоприятные условия в секторах агропромышленности

Создание благоприятных политических условий для агропромышленности может существенно способствовать росту инвестиций в первичное сельское хозяйство. Кристи и др. (2009 год) выступают за применение специализированного метода определения условий конкуренции для агропромышленных компаний. Авторы исследуют действия государства, необходимые для создания благоприятных условий для конкурирующих

предприятий агропромышленного сектора, и предлагают перечень необходимых, важных и полезных условий в порядке их значимости, обеспечивающих конкурентоспособность агропромышленности. Эти расположенные в виде пирамиды условия (см. ниже) представляют собой то, что необходимо сделать для создания благоприятного климата в порядке их значимости.

Иерархия факторов повышения конкурентоспособности агробизнеса

Источник: Christy и др., 2009

операциями и исключительно важны для эффективной передачи рыночных инвестиционных стимулов фермерам (Да Сильва и др., 2009 год).

По мере того, как растет урбанизация в основной части развивающихся стран, растет дистанция между фермерами и потребителями. Роль агропромышленного сектора как сигнализатора уровня спроса на продовольствие для производителей первичной продукции становится всё более значимой. Развитие этого сектора может привести к существенному увеличению прибылей производителей сельхозпродукции и усилению инвестиционных стимулов для фермеров. Усиление агропромышленного сектора сказывается не только на крупных предприятиях, но и особенно на мелких и средних предприятиях, которым с мелкими землевладельцами работать легче (де Жанври, 2009 год).

Благоприятные условия для развития агропромышленного сектора могут способствовать вхождению мелких и средних предприятий на рынок и росту их конкурентоспособности. Общий инвестиционный климат, а также рассмотренный выше конкретный инвестиционный климат в сельских районах исключительно важны для такого развития. Кристи и др. (2009 год) более подробно изучили ключевые компоненты благоприятного климата для конкурентоспособного агропромышленного сектора (Вставка 9).

Политические рамки для инвестиций в сельское хозяйство

Признав важность благоприятного климата для инвестиций в сельское хозяйство, ОЭСР и Новое партнерство в целях развития Африки (НЕПАД)

ВСТАВКА 10

Подготовленный НЕПАД и ОЭСР проект Политических рамок для инвестиций в сельское хозяйство

Проект *Политических рамок для инвестиций в сельское хозяйство* был подготовлен в ходе осуществления Африканской инвестиционной инициативы НЕПАД-ОЭСР и представлен на 5-й конференции министров стран-членов НЕПАД и ОЭСР, проводившейся 26–27 апреля 2011 года. Этот документ является гибким инструментом оценки и построения политики правительства в области инвестиций в сельское хозяйство стран Африки. В нем признается, что устойчивый рост сельского хозяйства зависит от политики, охватывающей не только сферу сельского хозяйства, и он также содержит перечень проблем, после решения которых правительства смогут повысить качественную составляющую условий для инвестиций в сельское хозяйство. Вкратце эти проблемы выглядят следующим образом:

- **Инвестиционная политика.** Прозрачность законов и правил, права собственности на землю и другие активы, защита интеллектуальной собственности и исполнение контрактов.
- **Содействие инвестициям и облегчение режима инвестирования.** Институты и меры, способствующие инвестициям в сельское хозяйство, передача технологий местным фермерам и взаимодействие государственного и частного секторов.
- **Развитие человеческих ресурсов и повышение квалификации.** Развитие человеческих ресурсов, обучение местных фермеров и возможности для проведения исследований и наращивания потенциала на местах.
- **Торговая политика.** Таможенные и административные процедуры, оценка воздействия торговой политики, содействие экспорту и его финансирование, региональные торговые соглашения.
- **Окружающая среда.** Политика в области управления природными ресурсами и внедрения более экологически чистых технологий, интеграция НИОКР с политикой в области охраны окружающей среды, потребности в энергоносителях и смягчение последствий неблагоприятных погодных условий.

- **Ответственное хозяйствование.** Трудовые нормативы в сельском хозяйстве, соблюдение прав человека, защита окружающей среды, трудовые отношения и финансовая отчетность.
- **Развитие инфраструктуры.** Гармоничная инфраструктура, развитие сельских районов и политика в области сельского хозяйства, прозрачные процедуры выделения средств, информационные технологии и технологии связи для сельского хозяйства, стимулирование частных инвестиций в дороги местного значения, управление водными ресурсами и складская инфраструктура.
- **Развитие финансового сектора.** Регулирование финансовых потоков в сельское хозяйство, конкуренция внутри банковского сектора, функционирующие рынки капитала, инструменты для снижения рисков, доступ к кредитам для местных фермеров и мелких и средних предприятий, механизмы предоставления гарантий и страховые механизмы для мелких землевладельцев при получении кредитов и службы по развитию хозяйственной деятельности для местных фермеров.
- **Налогообложение.** Налоговая политика, содействующая инвестициям в сельское хозяйство, соответствующая налоговая нагрузка на агропромышленность, прозрачные и эффективные налоговые политика и администрирование, координация деятельности центральных и местных налоговых органов.

Источник: ОЭСР, 2011 год.

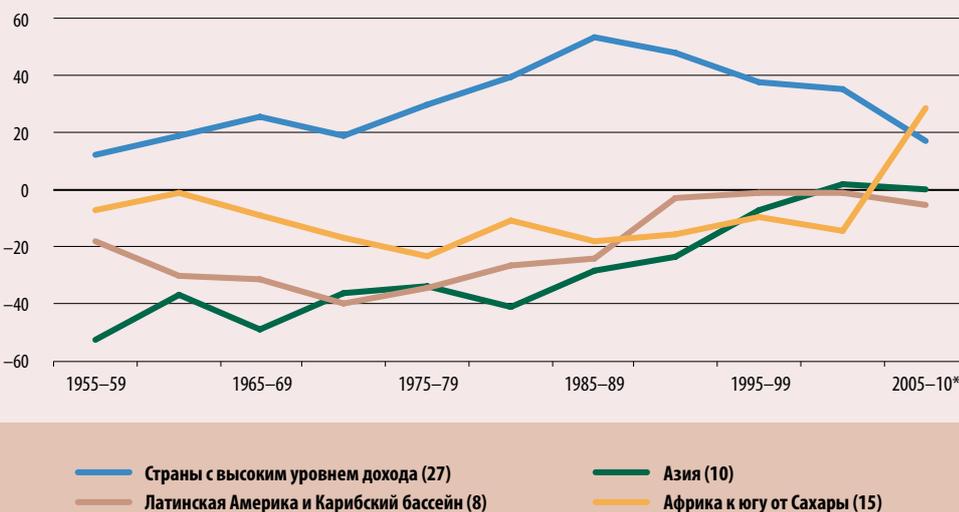
разработали проект политических рамок для содействия инвестициям в этот сектор (Вставка 10). В проекте подчеркнуты сложность и разнообразие вопросов, связанных с обеспечением соответствующего климата для инвестиций в сельское хозяйство, и

отмечена степень, в которой необходимые меры политики и институты должны выходить за рамки сельского хозяйства. В проекте выделены многие из хорошо известных охарактеризованных выше элементов надлежащего управления.

ДИАГРАММА 17

Относительный показатель помощи сельскому хозяйству по регионам, 1955–2010 годы

Доля в процентах



Примечания: * Для большинства стран последняя точка на диаграмме представляет собой средневзвешенный годовой показатель (на базе объема сельскохозяйственного производства) за период с 2005 по 2010 год; в противном случае это показатель на базе последних наблюдений. Средневзвешенные показатели сельскохозяйственного производства за пять лет в неизменных ценах. Количество включенных в каждую группу стран указано в скобках.

Источник: Расчеты авторов с использованием данных Андерсона и Нельгена, 2012 год.

Государственная политика и стимулы в области инвестиций в сельское хозяйство¹⁵

Политика правительств и их вмешательство в рыночные отношения могут оказать серьезное влияние на инвестиционный климат в сельском хозяйстве и особенно на экономические стимулы инвестировать средства в этот сектор. Некоторые шаги правительств имеют отношение только к сельскому хозяйству, другие – ко всем секторам или к экономике в целом (Шифф и Вальдес, 2002 год). Основные характерные для сельского хозяйства меры политики, затрагивающие стимулы в сельском хозяйстве, включают тарифы, субсидии на потребляемые факторы и кредиты, регулирование цен, количественные ограничения торговли, государственные расходы и налоги. Может оказываться также косвенное воздействие на сельское хозяйство посредством принятия таких других мер политики, как протекционизм по отношению к другим секторам (т.е. промышленный протекционизм), обменные курсы и процентные ставки, фискальная и денежная политика. Такая политика может оказать существенное воздействие на стимулы осуществлять

инвестиции в сельское хозяйство относительно других секторов.

В середине двадцатого века многие развивающиеся страны проводили политику, направленную на содействие промышленному развитию. Такая политика породила предубеждение по отношению к сельскому хозяйству и препятствовала инвестициям и производству. Во многих развитых странах, с другой стороны, правительства стремились защитить сельскохозяйственный сектор, роль которого в сравнимых экономических показателях уменьшалась, но который оставался важным в социальном и политическом плане. В результате этих широких тенденций роль сельского хозяйства развивающихся стран стала уменьшаться внутри своих стран по сравнению с другими секторами и на мировых рынках по сравнению с сельским хозяйством развитых стран. В отношении 18 стран эти политические «искажения» сельскохозяйственных стимулов в развивающихся странах и связанные с этим затраты были документально подтверждены Крюгером, Шиффом и Вальдесом (1988 год; 1991 год).

Политические тенденции и инвестиционные стимулы

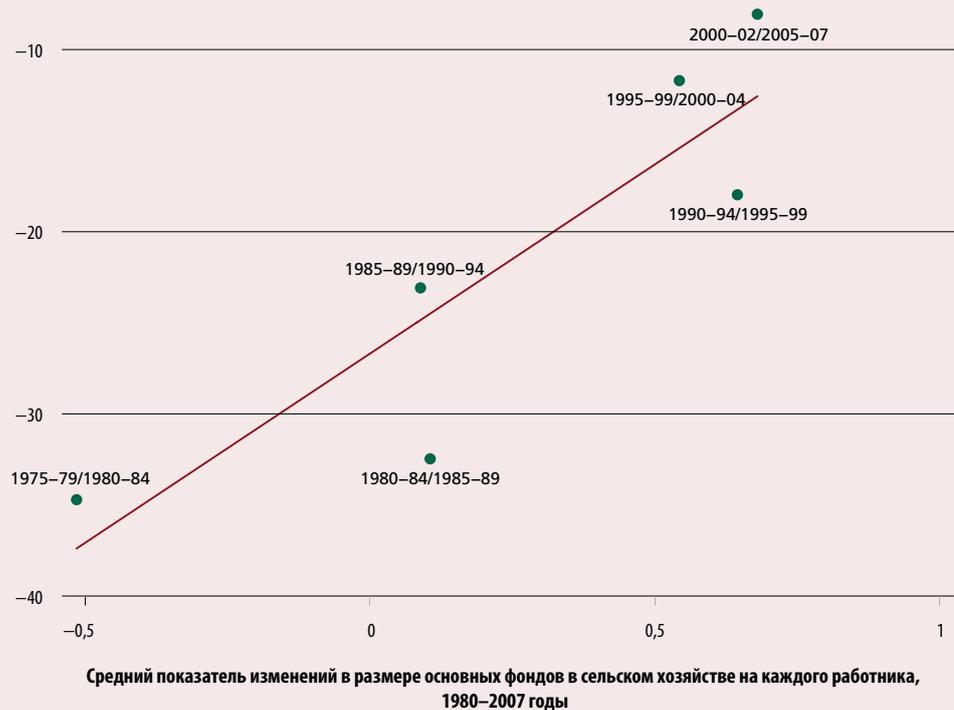
Со временем, в результате политических реформ уровни протекционизма и налогообложения сельского хозяйства во многих странах изменились, а инвестиционные стимулы были преобразованы, причем в развивающихся странах значимость этих

¹⁵ В этом разделе используется информация, содержащаяся в справочном документе, подготовленном Кимом Андерсоном (университет Аделаиды) для Доклада «Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства», 2012 год.

ДИАГРАММА 18

Относительный показатель помощи и показатель изменений в размере основных фондов в сельском хозяйстве на каждого работника в странах с низким и средним уровнями дохода

Средний относительный показатель помощи, 1975–2002 годы



Примечания: Показатели являются средними величинами за пятилетние периоды. Средний относительный показатель помощи за каждый период противопоставляется среднему показателю ежегодных изменений в размере основных фондов в сельском хозяйстве на каждого работника в следующем пятилетнем периоде.
Источники: Расчеты авторов с использованием данных Андерсона и Нельгена, 2012 год, и ФАО, 2012а.

стимулов была повышена, а в развитых – понижена. Описание этих тенденций содержится в недавней работе Всемирного банка, посвященной изучению опыта более чем 70 стран в развивающихся и развитых регионах за последние пять десятилетий (Андерсон и Валенцуэла, 2008 год; Андерсон, 2009 год; Андерсон и Нельген, 2012 год).

Общий показатель вызванных политикой ценовых искажений в сельском хозяйстве, а именно относительный показатель помощи (ОПП), является мерилем того, в какой степени политика правительств оказывает воздействие на цены на сельскохозяйственную продукцию относительно других секторов, и свидетельствует об отношении политических кругов страны к сельскому хозяйству. Положительное значение ОПП свидетельствует о благоприятном отношении к сельскому хозяйству относительно других секторов или о том, что оно субсидируется, а его отрицательное значение свидетельствует о том, что к сельскому хозяйству применяются санкции, или что оно обложено высокими налогами (Андерсон и Валенцуэла, 2008 год). Анализ средних значений ОПП во времени свидетельствует о существенных различиях в политических

взглядах на сельское хозяйство между развитыми и развивающимися регионами. С середины пятидесятих годов прошлого столетия во многих странах с низким и средним уровнями дохода Азии, Латинской Америки и Африки к югу от Сахары налогообложение сельского хозяйства было очень высоким, а во многих странах с высоким уровнем дохода неуклонно повышался уровень поддержки этого сектора (Диаграмма 17)¹⁶.

Начав в разное время, страны с низким и средним уровнями дохода постепенно свели на нет пренебрежительное отношение к сельскому хозяйству, а страны с высоким уровнем дохода уменьшили степень оказываемой сельскому хозяйству поддержки (Диаграмма 17). В странах с низким и средним

¹⁶ Австралия и Новая Зеландия являются исключениями, поскольку в течение большей части двадцатого века в этих странах проводилась антисельскохозяйственная политика и тарифный протекционизм по отношению к промышленности был мощнее, чем поддержка, оказываемая сельскому хозяйству. В последней трети этого века несоответствия в обоих секторах были сняты, и в настоящее время искажений в экономике этих стран почти нет. См. Андерсон, Ллойд и МакЛарен (2007 год).

уровнями дохода смещение средних показателей ОПП к нулевому значению (а во многих странах даже в положительный диапазон) является следствием снижения уровней как налогообложения сельского хозяйства, так и протекционизма по отношению к другим секторам. Степень и скорость изменений варьируются в разных регионах.

Вследствие существования таких противоположных политических взглядов возникают многочисленные негативные последствия, включая царившие в течение многих десятилетий чувства глубокого предубеждения по отношению к инвестициям в сельское хозяйство. Высокие относительные значения ОПП сельскому хозяйству во многих странах с высоким уровнем дохода служили важным стимулом для инвестиций в сельское хозяйство, а высокий уровень налогообложения в области сельского хозяйства во многих развивающихся странах являлся серьезным препятствием на этом пути. Это нарушало географическую модель распределения сельскохозяйственных инвестиций и частично является причиной несоответствия уровней объемов основных фондов в сельском хозяйстве на каждого работника, как об этом говорилось в Главе 2. В конечном итоге, из-за такого пренебрежительного отношения произошел сравнительный сдвиг сельскохозяйственного производства в сторону развитых стран.

Воздействие искажений, продиктованных политическими соображениями, на уровни инвестиций в сельское хозяйство в странах с низким и средним уровнями дохода показано на Диаграмме 18. На ней изображены средние значения ОПП по состоянию на следующие один за другим пятилетние периоды, и эти значения противопоставляются показателям роста объема основных фондов в сельском хозяйстве на каждого работника в течение следующего пятилетнего периода. Для реагирования на существенное изменение стимулов частным инвесторам необходимо время, поэтому и был выбран именно такой интервал времени. Наблюдения охватывают шесть различных периодов времени. В самый первый отрезок времени исключительно пренебрежительное отношение к сельскому хозяйству, отраженное в среднем значении ОПП, составившим в 1975–1979 годах негативные 35 процентов, соответствует среднегодовому уменьшению объема основных фондов в сельском хозяйстве на каждого работника более чем на 0,5 процента в последующий период 1980–1984 годов. По истечении времени по мере того, как среднее значение ОПП менялось с весьма негативного на нейтральное, темпы роста объема основных фондов на каждого работника повышались.

Политические искажения на уровне стран

Показываемое на Диаграмме 18 среднее значение скрывает существенные расхождения между уровнями ОПП внутри регионов и групп стран по уровням дохода. Во многих странах по-прежнему отмечаются продиктованные политическими соображениями ценовые искажения, и в странах с низким и средним уровнями дохода по-прежнему

отмечаются высокие показатели налогообложения сельского хозяйства, а в странах с высоким уровнем дохода – высокие показатели его субсидирования (Диаграмма 19). Примеры некоторых отдельных стран прямо противоположны друг другу. Это означает, что политические искажения как с одной, так и с другой стороны по-прежнему сдерживают усилия стран с низким и средним уровнями дохода, направленные на увеличение инвестиций в сельское хозяйство.

Стимулы, касающиеся отдельных сырьевых товаров: в центре внимания – страны Африки

Всеобщий уровень протекционизма или налогообложения сельскохозяйственного сектора несомненно является важным фактором, но различия, которые существуют в одной и той же стране по отношению к определенным сырьевым товарам, также оказывают воздействие на инвестиционные стимулы. Могут отмечаться существенные различия, характеризующиеся тем, что по отношению к определенным сырьевым товарам применяются меры протекционизма, а по отношению к другим – высокие ставки налогообложения. Это может привести к возникновению в сельскохозяйственном секторе этих стран неэффективных моделей инвестирования и производства.

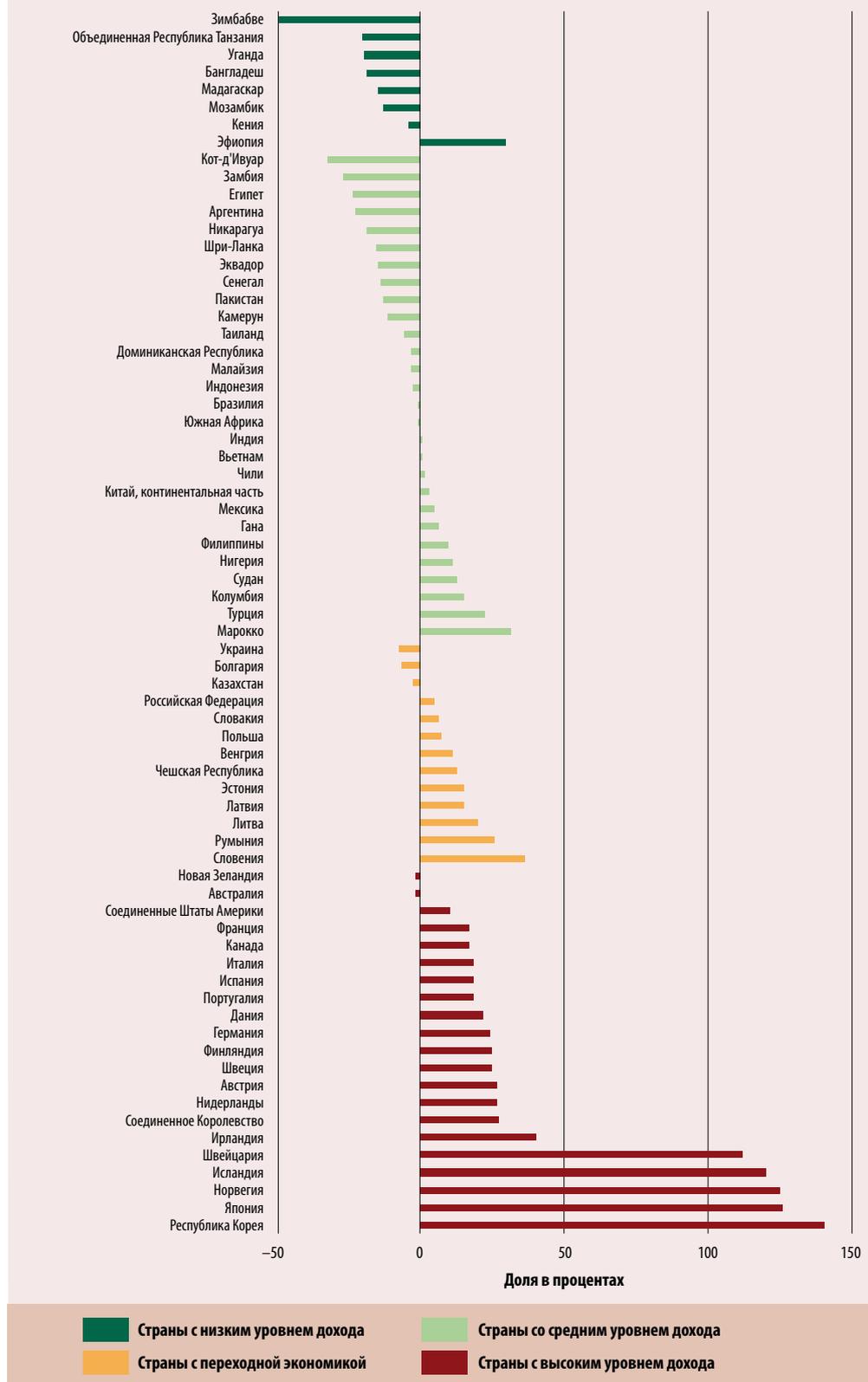
Такие различия по отношению к сырьевым товарам могут также по-разному сказаться на различных производителях в том плане, что некоторые фермеры будут находиться в преимущественном положении по сравнению с другими фермерами. Такое преимущественное положение может означать, например, формирование различных стимулов для производителей товарных или экспортных культур и для производителей основных пищевых продуктов или для мелких землевладельцев и для крупных фермеров. Отношение к какому-либо сырьевому товару формируется в ходе взаимодействия различных мер и инструментов политики, которые могут быть непоследовательными, и результаты воздействия которых могут быть разнонаправленными. Вследствие этого стимулы инвестировать средства в сельское хозяйство могут быть непонятными инвесторам и могут не соответствовать целям политиков.

Улучшение рамок для выработки сельскохозяйственных стимулов требует тщательного анализа политики в области сельского хозяйства конкретной страны, имеющего своей целью повышение уровня последовательности и прозрачности результатов такой политики. Проект по Мониторингу африканской политики в области продовольствия и сельского хозяйства (МАППСХ) имеет своей целью улучшение базы данных для выработки политики в десяти африканских странах путем установления рамок для анализа последствий проводимой политики и анализа пробелов в развитии рынков (Вставка 11).

Полученные в рамках проекта МАППСХ предварительные результаты относятся к нескольким конкретным сырьевым товарам. Например, на Диаграмме 20 показаны тенденции в том, что касается поддержки производству кукурузы в период с 2005

ДИАГРАММА 19

Средний относительный показатель помощи по странам, 2000–2010 годы*



* Либо самый последний год

Источник: Расчеты авторов с использованием данных Андерсона и Валенцуэлы, 2008 год.

ВСТАВКА 11

Мониторинг африканской политики в области продовольствия и сельского хозяйства

Проект МАППСХ осуществляется в сотрудничестве с национальными партнерами в десяти странах Африки с целью оказания помощи тем, кто принимает решения, путем систематического мониторинга и анализа продовольственной и сельскохозяйственной политики участвующих стран. Анализ в рамках МАППСХ показывает, каким образом внутреннее политическое вмешательство – и иногда чрезмерные затраты, связанные с доступом на рынки, – воздействует на стимулы для фермеров и их инвестиционные решения. Эти параметры используются при расчетах номинального уровня защиты (НУЗ)¹, который позволяет проводить сравнение данных по времени и по странам. Такой анализ дополняется анализом масштабов, структуры и эффективности государственных расходов, что позволяет определить степень, в которой эти расходы способствуют росту сельского хозяйства и развитию. Полученная информация будет использована при принятии решений на национальном уровне и в механизмах политического диалога на всеафриканском и региональном уровнях, а также в переговорах с донорами и другими заинтересованными лицами. Предпринимаются усилия по объединению деятельности в рамках МАППСХ с работой Комплексной программы развития сельского хозяйства в

Африке (КПРСХА) на уровне стран с тем, чтобы результаты деятельности в рамках МАППСХ содействовали всеобъемлющим усилиям КПРСХА, направленным на развитие сельского хозяйства (см. также Вставку 23 на стр. XX). Предполагается, что МАППСХ станет одним из элементов структуры КПРСХА по мониторингу и оценке и предоставит полезные данные, которые будут использованы в анализе последствий принятия различных мер политики в качестве критериев. Эта инициатива проводится под руководством ФАО в партнерстве с ОЭСР, а финансирует её, в основном, Фонд Билла и Мелинды Гейтс.

¹ НУЗ является показателем увеличения или снижения объема валового дохода, полученного от продажи какого-либо вида продукции в отсутствие политического вмешательства или чрезмерных затрат, связанных с доступом на рынки. В этом показателе не учитывается любое возможное увеличение дохода в результате прямых переводов бюджетных средств (например, субсидий на потребляемые факторы или налогов) и любых других переводов бюджетных средств, не привязанных к производству. В отличие от ОПП, который описывается в настоящем докладе, в показателе НУЗ не учитывается воздействие мер политики, заключающихся в протекционизме или излишнем налогообложении других секторов экономики; т.е. этот показатель относится лишь к той части искажений, которая является следствием политики в области цен на сельскохозяйственную продукцию.

года по 2010 год в десяти странах-участниц МАППСХ, разбитых по суб-регионам: Западная Африка (Буркина-Фасо, Мали, Гана, Нигерия), Восточная Африка (Эфиопия, Кения, Объединенная Республика Танзания, Уганда) и Южная Африка (Малави, Мозамбик). Во всех десяти странах в период с 2005 года по 2007 год отношение политиков к уровню мировых цен было в целом нейтральное и средний показатель НУЗ был равен приблизительно нулю. Средний показатель НУЗ для производителей кукурузы вырос до 40 процентов в 2008 году и снизился приблизительно до 20 процентов в 2010 году.

Однако эта общая тенденция скрывает различия между различными странами. В странах Западной Африки уровень протекционизма производителей кукурузы был выше, чем в странах Южной Африки, а в странах Восточной Африки была отмечена тенденция к увеличению уровня их налогообложения. Протекционизм достиг очень высоких уровней в 2008 году, особенно в Западной Африке. По-видимому, это явилось политической реакцией на кризис цен на продовольствие, и правительства помимо таких мер по повышению производительности, как предоставление субсидий на потребляемые факторы, стали предпринимать меры в поддержку производства, включая такие протекционистские меры, как высокие тарифы и экспортные запреты.

На Диаграмме 21 показана доля производителей кукурузы в десяти странах-участницах МАППСХ, по отношению к которым применялись соответственно позитивные и негативные меры защиты. За период

с 2005 года по 2010 год в этих странах в рамках политики, принятой по отношению к производству кукурузы, доля производителей, к которым применялись меры протекционизма, росла – с 36 процентов в 2005 году до 66 процентов в 2010 году).

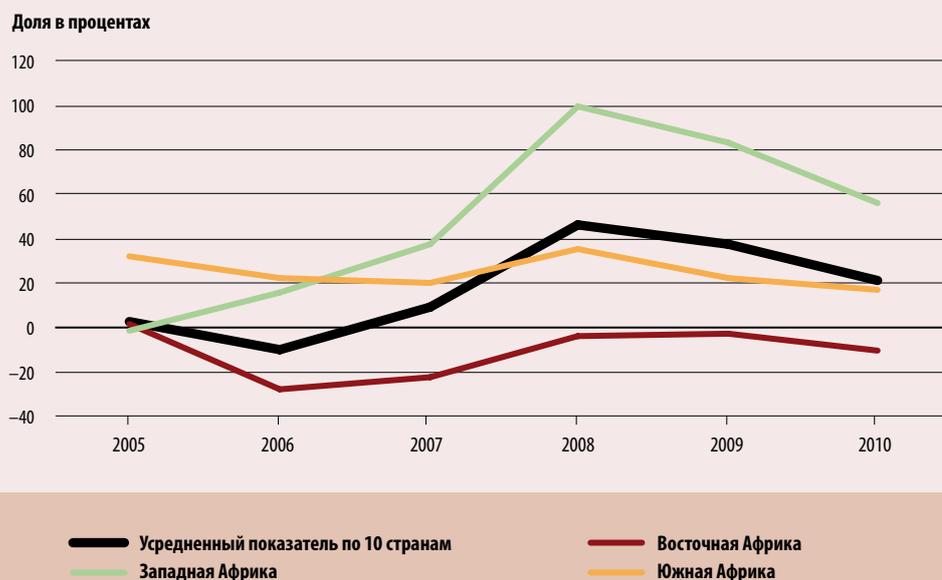
Существенные различия в уровнях защиты и налогообложения производителей кукурузы в различных странах и резкие колебания этих показателей по годам свидетельствуют о том, что существенные продиктованные политическими соображениями искажения и неопределенность оказывают воздействие на стимулирование инвестиций в сельское хозяйство.

Возможные выгоды от уменьшения числа политических искажений

В настоящем разделе показано, как политика многих стран, находящихся на различных уровнях развития, оказывает влияние на стимулирование инвестиций в сельское хозяйство и является препятствием во многих странах с низким и средним уровнями дохода и ведет к возникновению субсидий во многих странах с высоким уровнем дохода. Несмотря на то, что в последнее время воздействие этих искажений в целом было снижено, они остаются существенными во многих странах. Устранение остающихся ценовых искажений повысит стимулы инвестировать средства в сельское хозяйство и приведет к более эффективному распределению ресурсов посредством направления инвестиций в те виды деятельности и в те отрасли, в которых у стран имеются свои самые сильные

ДИАГРАММА 20

Номинальный уровень защиты производителей кукурузы в отдельных странах Африки к югу от Сахары по субрегионам

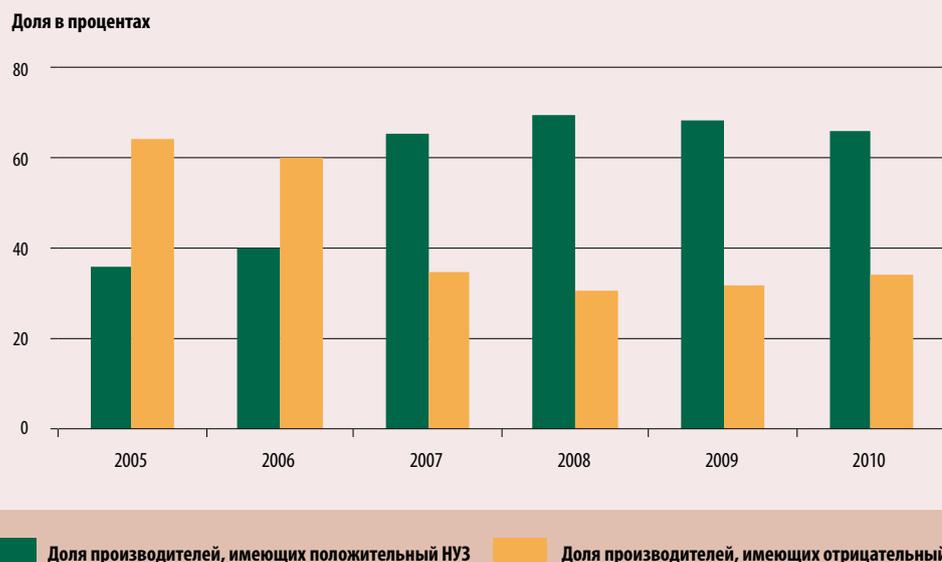


Примечания: Десять отобранных стран являются целевыми странами в рамках проекта АПМПСХ. Усредненные показатели были рассчитаны на основе данных об объемах производства в отдельных странах.

Источник: Шорт, Баррейро-Юрле и Бали, 2012 год.

ДИАГРАММА 21

Доля производителей кукурузы, имеющих положительный и отрицательный номинальные уровни защиты, в отдельных странах Африки к югу от Сахары



Примечания: Десять отобранных стран являются целевыми странами в рамках проекта АПМПСХ. Усредненные показатели были рассчитаны на основе данных об объемах производства в отдельных странах. НУЗ = номинальный уровень защиты.

Источник: Шорт, Баррейро-Юрле и Бали, 2012 год.

сравнительные преимущества. В том случае, если такой курс будет принят странами, в которых до сих пор существует дискриминация по отношению к сельскому хозяйству, то это может привести к резкому росту инвестиций в сельское хозяйство, особенно в области и суб-сектора с наивысшей отдачей. В ходе нескольких исследований была проведена оценка воздействия искажения стимулов в сельском хозяйстве на экономическое благосостояние на национальном и глобальном уровнях, рост экономики и искоренение нищеты.

Андерсон, Валензуэла и ван дер Менсбрюгге (2009 год) провели комбинированную ретроспективную и перспективную оценку положения с использованием метода моделирования состояния экономики в целом. В целях количественной оценки воздействия прошлых реформ (проведенных до 2004 года) и возможных преимуществ устранения оставшихся по состоянию на 2004 год искажений авторы использовали модель глобальных цепочек Всемирного банка (ван дер Менсбрюгге, 2005 год). Их результаты подтвердили, что сельское хозяйство, особенно сельское хозяйство развивающихся стран, будет в существенном

выигрыше в результате устранения искажений ценовых стимулов.

Воздействие ценовых искажений в динамике было проанализировано Андерсоном и Брюкнером (2011 год), которые с помощью эконометрических методов исследовали последствия достижения нулевого значения показателя ОПП для общего роста экономики стран Африки к югу от Сахары. В условиях, когда в настоящее время во всех странах региона сельское хозяйство облагается налогами, устранение этих ценовых искажений будет иметь существенный положительный эффект для темпов общего роста их экономики. Эти результаты свидетельствуют о том, что обложение сельского хозяйства налогами относительно других секторов ведет к снижению уровня национального экономического благосостояния на этот момент времени и к уменьшению роста выпуска всей продукции по прошествии длительного периода времени. Такие полученные с помощью моделирования результаты подтверждаются опытом Китая (Вставка 12).

ВСТАВКА 12

Рост сельского хозяйства в Китае: роль политики, институтов и государственных инвестиций

В 1978 году на сельское хозяйство Китая приходилось приблизительно 28 процентов ВВП и 74 процента экономически активного населения. Этому сектору были присущи низкие уровни производительности, а в 1980 году уровень нищеты в сельских районах составлял 76 процентов (Всемирный банк, 2007а). Однако, институциональные реформы, либерализация рынков и инвестиции (в первую очередь в исследования и разработки) дали толчок поразительному росту производительности сельского хозяйства и доходов жителей сельских районов, что в конечном итоге привело к индустриализации и массовому снижению уровня нищеты.

Начавшиеся в 1978 году реформы имели своей главной целью формирование рыночных институтов и стимулов. Цены на сельскохозяйственные сырьевые товары были подняты, после чего начались институциональные реформы, которые привели к образованию системы ответственности фермерских домохозяйств (СОД). Базисным компонентом СОД стало перераспределение коллективной земли в пользу домохозяйств на основе контрактных соглашений с коллективными хозяйствами. Затем в середине восьмидесятых годов прошлого столетия стали функционировать рынки (фон Браун, Гулати и Фан, 2005 год). В конечном итоге, реформы привели к неуклонному свертыванию государственных систем закупок продукции и поставок потребляемых факторов и созданию в основном рыночной системы (Всемирный банк, 2007а; фон Браун, Гулати и Фан, 2005 год).

Институциональные реформы, особенно СОД и реформы цен, считаются главными факторами, приведшими к повышению

производительности и ежегодному росту доходов в сельском хозяйстве на приблизительно 15 процентов в период с 1978 года по 1984 год (МакМиллан, Вэлли и Жу, 1989 год; Лин, 1992 год; Всемирный банк, 2007а год; Фан, Чжан и Чжан, 2004 год). Эти факторы были дополнены государственными инвестициями, в основном в сельскохозяйственные исследования, разработки и распространение знаний, которые с 1984 года по 2000 год выросли в три раза и существенно способствовали росту сельскохозяйственного производства и снижению уровня нищеты (Фан, Чжан и Чжан, 2004 год) (см. также Главу 5).

Другие виды инвестиций также играли важную роль. Например, за период с 1953 года по 1958 год в Китае были осуществлены крупные инвестиции в электрификацию. К 1998 году в 98 процентах деревень Китая было электричество. Это способствовало росту производительности в сельском хозяйстве и созданию городских и сельских предприятий, которые стали главным фактором успеха реформ (фон Браун, Гулати и Фан, 2005 год). Важны были также инвестиции в крупномасштабные оросительные системы: доля орошаемых обрабатываемых земель увеличилась с 18 процентов в 1952 году до приблизительно 50 процентов в начале девяностых годов прошлого столетия (Хуанг и Ма, 2010 год).

Опыт Китая показывает, что в сельском хозяйстве можно достичь поразительных результатов в плане производительности и доходности при надлежащем функционировании рынков, соответствующих стимулах и благоприятном инвестировании государственных средств в технологии и сельскую инфраструктуру.

ВСТАВКА 13

Учет инвестиций в природный капитал

Природные ресурсы относятся к самым значимым активам развивающихся стран. Инвестирование средств в устойчивое управление природными ресурсами является обязательным условием поддержания производительности сельского хозяйства, уменьшения рисков и уровня уязвимости перед лицом стихийных бедствий и обеспечения экологических услуг (например, функционирования гидрологических систем, контроля над наносами и сохранения биоразнообразия). Несмотря на это, в национальных отчетах и при оценке основных фондов природный капитал, как правило, не принимается во внимание, и он исключен из Системы национальных счетов Организации Объединенных Наций, на основе которой измеряется ВВП и другие совокупные показатели макро уровня (за исключением тех случаев, когда в описании обрабатываемых земель в капитализированной форме приводятся данные о качестве почвенных и водных ресурсов и о наличии воды).

Одним из способов учета стоимости природных ресурсов и издержек и выгод, связанных с экологическими услугами, является “экологический учет”, который “обеспечивает

рамки для сбора информации о состоянии, использовании и стоимости природных ресурсов и экологических активов ... а также о расходах на охрану окружающей среды” (INTOSAI, 2010 год). Однако существует значительное число примеров, рассказывающих о попытках включить данные о сельском хозяйстве и землепользовании в национальные системы экологической отчетности частично вследствие того, что в некоторых странах более существенный интерес вызывает добывающая промышленность, а частично вследствие огромных масштабов сельскохозяйственного сектора и огромного числа фермерских хозяйств, а также вследствие того, что сложность и неоднородность экосистем, от которых зависит сельское хозяйство, делают задачу составления действительно достоверных всеобъемлющих экологических отчетов практически невыполнимой. В марте 2012 года Статистическая комиссия ООН приняла Центральную рамочную программу системы эколого-экономического учета в качестве признанного международного стандарта экологического учета.

Учет природоохранных издержек и экологических преимуществ в инвестиционных стимулах

Устранение искажений является важным элементом улучшения благоприятного для инвестиций климата, но другим элементом, значимость которого будет со временем расти, является необходимость более эффективного учета природного капитала при принятии инвестиционных решений. Стоимость природного капитала, как правило, не включается в оценки сельскохозяйственного капитала (Вставка 13) и национальные отчеты, и при принятии решений об инвестировании в сельское хозяйство как частных, так и государственных средств стоимость природных ресурсов учитывается лишь время от времени и непоследовательно. Рост сельскохозяйственного производства в последние десятилетия был достигнут за счет существенной деградации окружающей среды. Всеобъемлющий обзор глобальных экологических ресурсов, проводившийся в рамках Оценки экосистем в связи с тысячелетием (2005 год), например, завершался выводом о том, что 15 из 24 изученных экосистемных услуг, включая обеспечение питьевой водой, регулирование климата, очистку воздуха и воды, регулирование стихийных бедствий и регулирование числа вредителей, деградируют или используются неприемлемо. В мире, в котором постепенно усиливаются ограничения, связанные с природными ресурсами, обеспечение учета природоохранных издержек и экологических преимуществ в стимулах для сельхозпроизводителей и инвесторов в сельское хозяйство, остается одной из ключевых проблем.

Воздействие сельского хозяйства на природные ресурсы носит разнообразный – как положительный, так и отрицательный – характер. Помимо продовольствия, волокон и топлива сектор производит также широкий круг нерыночной продукции, а именно внешние эффекты¹⁷, которые приносят обществу более существенные издержки и выгоды, причем объем этих издержек и выгод для самих фермеров невелик (ФАО, 2007 год; Моррис, Вильямс и Одсли, 2007 год).

Эта продукция включает некоторые виды, которые приносят обществу чистые издержки (выбросы парниковых газов, загрязнение водных ресурсов, эрозия и деградация почвы, истощение подземных вод), а также другие виды, которые приносят обществу пользу. Эти положительные внешние эффекты включают связывание углерода в почве, образование среды обитания и защиту видов, красивые пейзажи, регулирование паводков, места для отдыха и вклад в благосостояние сельских общин. В некоторых случаях стоимость положительных внешних эффектов, которые возникли благодаря сельскому хозяйству, может быть достаточной для возмещения издержек (Баквелл, 2005 год).

Включение внешних издержек и выгод в стимулы для фермеров и частных инвесторов и в расчеты, лежащие

¹⁷ Внешний эффект характеризует ситуацию, когда действия отдельного лица (например фермера) имеют неумышленный внешний эффект, который идет на пользу (положительный внешний эффект) или во вред (отрицательный внешний эффект) другому лицу. Как положительные, так и отрицательные внешние эффекты сказываются на производстве, в том числе и на сельском хозяйстве.

в основ решений о государственных инвестициях, исключительно важно для обеспечения оптимальной модели инвестирования средств с точки зрения социальной перспективы. При принятии решения о вырубке леса и превращении освободившихся площадей в пахотные земли большинство фермеров, скорее всего, подсчитают издержки на затраченный труд и необходимую для этих целей технику и потерянные доходы, которые они получали от леса, и сопоставят полученные показатели с предполагаемой стоимостью этих площадей как пахотных земель. Однако большинство из них не будет иметь стимулов учитывать потерю леса как поглотителя атмосферного углерода, заилиение водных путей вниз по течению и потерю среды обитания для многих видов, т.е. они не будут принимать во внимание эти факторы.

При принятии инвестиционных решений как государством, так и частным сектором, в основном, возникают одни и те же проблемы. Неспособность учитывать как затраты, так и выгоды, связанные с природными ресурсами и экологическими товарами и услугами, приводит к тому, что инвестиционные решения являются однобокими. Решение этой проблемы связано с большими трудностями. Большое число фермеров в развивающихся странах, а также отдаленность и бедность многих из них усугубляют трудности логистического характера и соответствующие операционные затраты. Сложность сельскохозяйственных экосистем затрудняет точное определение, количественную оценку и мониторинг потоков биогеохимических и природных ресурсов, которые лежат в основе сельского хозяйства. Отсутствуют готовые к применению аналитические инструменты и механизмы измерения, оценки и учета использования и потерь ресурсов в сельскохозяйственных производственных системах. В целях исправления положения в настоящее время

предпринимаются немногочисленные усилия в этом направлении, например, в рамках Всемирного обзора методов и технологий охраны природных ресурсов (ВОМТО) и проекта по Оценке степени деградации земельных ресурсов в засушливых районах (ОДЗЗР).

Различные меры политики, позволяющие учитывать экологические ценности при принятии инвестиционных решений

Имеется широкий круг мер политики, позволяющих учитывать экологические ценности при принятии решений в области инвестиций и управления ресурсами, относящихся к сельскому хозяйству (ФАО, 2007 год).

- **Применение командно-контролирующих функций.** При таком подходе правительства используют свои регулирующие полномочия для того, чтобы навязывать определенные стереотипы поведения, издавать приказы для других и наказывать за неисполнение существующих норм. Командно-контролирующие функции являются естественными для борьбы с загрязнением окружающей среды в промышленных центрах, но в условиях рассредоточенного и точечного характера сельскохозяйственного производства осуществление этих функций вызывает затруднения.
- **Наложение финансовых штрафов и платежей.** С помощью этого подхода можно корректировать стимулы посредством наложения финансовых санкций в виде налогов и сборов. В рамках этого подхода не происходит запрета определенных видов деятельности, но их осуществление становится более дорогостоящим для предприятий, являющихся потенциальным источником загрязнения окружающей среды.

ВСТАВКА 14

Факторы, препятствующие мелким землевладельцам инвестировать средства в устойчивое управление земельными ресурсами

ФАО недавно провела обзор эмпирических данных о барьерах, стоящих на пути распространения одной важной категории инвестиций мелких землевладельцев, – инвестиций в устойчивое управление земельными ресурсами (МакКарти, Липпер и Бранка, 2011 год). Устойчивое управление земельными ресурсами состоит из таких приемов агротехники, как агролесоводство, охрана почвенных и водных ресурсов и управление пастбищными землями. Общей чертой этих приемов является то, что для налаживания производства, а также для получения положительных экологических результатов в долгосрочном плане необходимы инвестиции в экосистемные услуги.

В обзоре указывается, что отсроченное получение выгоды при применении таких приемов для многих фермеров является серьезным препятствием. Для получения ощутимой прибыли может потребоваться до пяти лет, хотя расходы необходимо нести с самого первого дня, причем частично они принимают

форму скрытых издержек в виде упущенной прибыли на первоначальных этапах перехода к устойчивым системам. Отсутствие информации и опыта работы с этими приемами на местах является ещё одним сдерживающим фактором, поскольку применение этих приемов повышает уровень неопределенности и рисков, связанных с такими инвестициями.

С другой стороны, было выявлено, что нормально функционирующие системы снабжения потребляемых факторов и управления такими общими ресурсами, как пастбища и водотоки, оказывают положительное воздействие на инвестиции в устойчивое управление земельными ресурсами. Обзор завершается выводом о том, что преодоление барьеров на пути широкого распространения этих методов требует повышения уровня государственной поддержки, даже несмотря на то, что отдача от этих методов как для фермеров, так и для окружающей среды носит долгосрочный характер.

- **Устранение ненадлежащих стимулов.** В некоторых случаях меры политики, направленные на повышение сельскохозяйственного производства или производительности в сельском хозяйстве, могут неумышленно приводить к возникновению стимулов производить негативные внешние эффекты. Классическим примером являются субсидии на такие потребляемые факторы, как удобрения или вода для орошения, которые приводят к чрезмерному потреблению этих факторов и к загрязнению воды вследствие потерь и истощения её источников.
- **Установление прав собственности на внешние эффекты.** Функциональность этого инструмента зависит от присвоения и распределения прав на внешние эффекты, например, посредством выдачи разрешений выбрасывать в атмосферу определенное количество загрязняющих воздух веществ или углерода. Часто такие механизмы являются эффективными в сочетании с другими механизмами, например с введением платежей за экологические услуги.
- **Введение платежей за экологические услуги (ПЭУ)** связано с широким кругом инструментов, предполагающих различные формы платежей за такие положительные экологические внешние эффекты, как сохранение биоразнообразия, сохранность водоразделов или защита от последствий изменения климата.

В том, что касается проведения экологической политики по отношению к сельскому хозяйству, чаще всего применяются командно-контролирующие инструменты или штрафы и налоги. Однако в последнее время растет интерес к идее внедрения платежей за экологические услуги (ПЭУ) и к разработке рамок их использования. ОЭСР (2010 год) отмечает факт появления программ ПЭУ в развитых и развивающихся странах, благодаря чему растут объемы финансирования и ведется международный диалог об эффективных средствах повышения уровня экосистемных услуг. Программы ПЭУ рассматриваются как многообещающее направление, которому должны следовать местные и национальные правительства, а также международное сообщество (Всемирный банк, 2007а). В программах работы Глобального экологического фонда (ГЭФ) и Всемирного банка схемы ПЭУ всё в большей степени интегрируются в проекты развития сельских районов и в проекты защиты окружающей среды как один из источников устойчивого финансирования инвестиций (Вундер, Энгел и Паджиола, 2008 год).

Несмотря на интерес, проявляемый к идее введения платежей за экологические услуги, количество пригодных для этих целей механизмов в сельском хозяйстве является ограниченным. Частично это является следствием многочисленных как концептуальных, так и практических ограничений, которые по-прежнему стоят на пути таких схем (ФАО, 2007 год; Ли, 2011 год). Для реализации потенциальных возможностей этого инструмента как генератора

существенных и эффективных инвестиций в развитие устойчивого сельского хозяйства необходимы меры политики и институты, позволяющие уменьшать операционные издержки и тиражировать эту практику в широких масштабах (Липпер и Невес, 2011 год).

Использование возможностей объединения ресурсов с экологическими программами

Посредством присоединения к государственным и частным источникам финансирования экологических программ можно увеличить объем ресурсов, выделяемых на инвестиции в развитие устойчивого сельского хозяйства (Липпер и Невес, 2011 год). ГЭФ является самым крупным общественным источником финансирования проектов, направленных на улучшение окружающей среды на глобальном уровне, и предоставляет гранты на осуществление проектов в области биоразнообразия, изменения климата, мировых водных ресурсов, деградации земельных ресурсов, озонового слоя и органических загрязняющих веществ длительного действия¹⁸. Примером деятельности частного сектора в этом направлении является Фонд накопления средств к существованию, являющийся взаимным фондом, мобилизующим 30–50 миллионов евро из частного сектора и частных фондов для финансирования программ, способствующим как достижению продовольственной безопасности, так и улавливанию углерода в атмосфере посредством восстановления экосистем. В ответ на свои вклады инвесторы получают разрешения на выбросы определенных объемов углерода (так называемые углеродные кредиты) в качестве вознаграждения или для продажи. Объединение средств, выделяемых на финансирование программ по климатической тематике, со средствами на развитие сельского хозяйства мелких землевладельцев является одной из задач подхода, заключающегося в создании экологически чистого сельского хозяйства (Вставка 15). Однако направляемые на экологию средства не могут быть использованы на цели развития сельского хозяйства мелких землевладельцев вследствие высоких операционных издержек, связанных с оценкой, учетом и проверкой экологических выгод, получаемых в результате проведения небольших изменений в большом числе сельскохозяйственных операций; отсутствия механизмов интеграции таких программ с доминирующими в настоящее время стратегиями роста сельского хозяйства; и отсутствия правовых и регулирующих рамок, которые способствовали бы возникновению спроса на такие услуги и желания их оплачивать (Липпер и Невес, 2011 год).

¹⁸ С 1991 года ГЭФ предоставил гранты на общую сумму в 10,5 миллиардов долларов США и собрал средства в объеме 51 миллиарда долларов США для совместного финансирования более 2700 проектов в более чем 165 странах (2012 год).

ВСТАВКА 15

Объединение финансовых средств, предназначенных для решения проблем, связанных с изменением климата, и предназначенных для развития сельского хозяйства, в целях содействия развитию устойчивого сельского хозяйства: принципы экологически чистого сельского хозяйства

Экологически чистое сельское хозяйство¹ направлено на оказание помощи странам в деле повышения производительности сельского хозяйства, доходов, способности к быстрому восстановлению и возможностей сельскохозяйственных и продовольственных систем адаптироваться к изменению климата, а также уменьшить и устранить выбросы парниковых газов. Переход к устойчивому и экологически чистому сельскому хозяйству потребует увеличения инвестиций в человеческий, социальный и природный капитал. В то же время изменение сельскохозяйственных систем с целью достижения устойчивого роста может существенно помочь пропорционально сократить бюджетные статьи, что позволит накопить финансовые средства для необходимых инвестиций (ФАО, 2009а).

Для достижения этого необходимы меры на международном и национальном уровнях. На международном уровне должны быть выполнены финансовые обязательства в области климата, принятые в рамках Копенгагенского соглашения и заключающиеся в достижении цели увеличить финансирование

работ по этой тематике до 100 миллиардов долларов США ежегодно к 2020 году, и должны быть созданы финансовые инструменты, учитывающие специфику сельского хозяйства при адаптации к изменению климата и смягчении его последствий. На национальном уровне необходимо включить задачи адаптации к изменению климата и смягчения его последствий в национальные стратегии и инвестиционные планы развития сельского хозяйства. В Африке включение вопросов изменения климата в КПРСХА является важным средством достижения этого (ФАО, 2012с). Необходимо также создавать национальные институты, которые, *помимо прочего*, занимались бы оценкой, представлением информации и мониторингом в том, что касается преимуществ смены сельскохозяйственных систем для адаптации к изменению климата и смягчения его последствий, что может послужить основанием для получения финансовых средств для решения проблем, связанных с климатом (ФАО, 2012с).

¹ Включающее растениеводство, животноводство, лесное хозяйство и рыбный промысел.

Главные послания

- Правительства обязаны содействовать благоприятному инвестиционному климату в сельском хозяйстве путем создания соответствующих условий и обеспечения подходящих стимулов для инвестиций в сельское хозяйство. Хорошо известные элементы благоприятного климата для инвестиций общего характера в равной степени относятся к сельскому хозяйству: надлежащее управление, верховенство закона, политическая стабильность, низкий уровень коррупции и простые правила ведения хозяйственной деятельности существенно способствуют приращению капитала в сельском хозяйстве. Правительства, которые ставят перед собой цель содействовать инвестициям в сельское хозяйство, должны относиться к этим основополагающим моментам соответствующим образом.
- Некоторые элементы, включая гарантированные права собственности, сельскую инфраструктуру и общественные службы и рыночные институты, имеют особую значимость для сельского хозяйства. Для функционирования поставщиков потребляемых в сельском хозяйстве факторов и промышленности по переработке сельхозпродукции, которые зависят от благоприятного климата, также необходимо, чтобы было обеспечено эффективное стимулирование фермеров.
- Политика правительств в области сельского хозяйства и всей экономики в целом может оказывать сильное положительное или отрицательное влияние на режим стимулирования инвестиций в сельское хозяйство. На международном уровне был достигнут определенный прогресс в деле исправления политических искажений, которые препятствовали инвестициям в сельское хозяйство во многих развивающихся странах (относительно других секторов и других стран), но многое ещё предстоит сделать. Во многих странах с низким и средним уровнями дохода сохраняется суровый режим налогообложения сельского хозяйства, и внутри стран неравномерное распределение налогового бремени между различными сырьевыми товарами может привести к дополнительной неопределенности и стать препятствием для инвесторов.
- Для обеспечения соответствующей основы стимулирования инвестиций необходимо также включать природоохранные издержки и экологические преимущества в экономические стимулы для тех, кто инвестирует средства в сельское хозяйство. Для этого необходимо преодолеть многочисленные препятствия, в том числе связанные с отсутствием аналитических инструментов измерения и учета природных ресурсов, а также с созданием эффективных институтов и механизмов по уменьшению операционных издержек.