

6. Политические рамки для повышения уровня инвестиций в сельское хозяйство

Никто не ставит под сомнение важность инвестиций в сельское хозяйство как одной из самых эффективных стратегий борьбы с голодом и нищетой и перехода к устойчивому сельскому хозяйству. Несмотря на это, за последние три десятилетия в тех частях мира, в которых уровни голода и нищеты являются наиболее высокими, объемы инвестиций как со стороны фермеров, так и со стороны государства оставались неизменными или даже снижались. Эти страны постоянно сталкиваются с проблемами обеспечения равномерного роста производительности и одновременного резкого повышения экологической устойчивости сектора.

Фермеры остаются и будут оставаться самым крупным источником инвестиций в сельское хозяйство, что означает, что они должны быть в центре любой инвестиционной стратегии. Концентрация внимания лишь на государственных инвестициях, официальной помощи в целях развития и прямых иностранных инвестициях, поэтому, недостаточна. Сотни миллионов фермеров во всём мире доказали своё желание инвестировать средства в свою производственную деятельность зачастую вопреки неблагоприятным обстоятельствам. Однако слишком часто их инвестиции в сельское хозяйство сдерживаются неблагоприятными политическими и организационными условиями. Можно лишь себе представить, чего бы они добились при благоприятном климате.

Для того, чтобы у фермеров появились новые возможности инвестировать средства в сельское хозяйство, необходимо четкое понимание тех стимулов и ограничений, с которыми они сталкиваются в различных условиях. Государственный сектор играет незаменимую роль в создании и стимулировании благоприятного инвестиционного климата, в условиях которого могут возникнуть частные инвестиции (в первую очередь со стороны фермеров, но также и со стороны других частных сельских предпринимателей и инвесторов), дающие социально полезные результаты. В этом отношении на правительствах и донорах лежит основная ответственность. Элементы благоприятного инвестиционного климата хорошо известны, но во многих регионах они очень плохо развиты. Фактически, во многих регионах существенная и растущая доля государственных расходов на сельское хозяйство не направляется на наиболее экономически или социально полезные инвестиции. Если так много известно о том, как повысить уровень инвестиций в сельское хозяйство, то почему так низки результаты?

Создание благоприятного инвестиционного климата для частных инвестиций в сельское хозяйство: сопутствующие факторы

В предыдущих главах рассматривались проблемы, связанные с созданием благоприятных условий для частных инвестиций в сельское хозяйство. Однако, приоритеты и важность различных проблем являются разными в различных странах и регионах в зависимости от сложившихся в них условий. Необходимо учитывать общий уровень экономического развития и роль сельского хозяйства в экономике, масштабы и глубину нищеты и голода в сельских районах, степень деградации окружающей среды, качество управления и уровень организационных возможностей. Грубо говоря, страны с различными уровнями дохода сталкиваются с различными инвестиционными приоритетами и проблемами.

Страны с высоким уровнем дохода обычно имеют хорошо развитое сельское хозяйство с высокой капитализацией и, как правило, благоприятные условия для инвестиций в него. У них есть возможности реагировать на растущий платежеспособный спрос в том числе посредством увеличения инвестиций. Однако, во многих странах на стимулирование инвестиций в сельское хозяйство, а не в другие секторы оказывают существенное влияние экономические и отраслевые политические решения, причем во многих случаях эти решения носят предвзятый характер по отношению к сельскому хозяйству.

С точки зрения перспектив инвестиций в сельское хозяйство основная проблема этих стран заключается в обеспечении того, чтобы по соображениям политического характера экономические стимулы не были направлены в сторону от сельского хозяйства и чтобы были гарантированы равные условия для инвестиций в сельское хозяйство и другие секторы. Это предполагает уменьшение размеров прямой государственной поддержки и снижение уровня протекционизма по отношению к сектору. Это является исключительно важным для обеспечения экономически эффективного распределения ресурсов и экономически действенных инвестиционных моделей как на внутреннем, так и на международном уровнях. Следующая ключевая проблема заключается в обеспечении того, чтобы стимулы включали природоохранные издержки и экологические и

преимущества, что будет способствовать устойчивости производства.

Страны со средним уровнем дохода уже достигли определенного уровня накопления капитала в сельском хозяйстве, ниже которого находятся страны с низким уровнем дохода (см. ниже). Сельскохозяйственный сектор этих стран, как правило, является сравнительно диверсифицированным как с точки зрения номенклатуры продукции, так и с точки зрения работающих в секторе типов субъектов. Роль сельского хозяйства в деле снижения уровней нищеты в целом невелика, хотя и варьируется от страны к стране. Частные инвестиции в этих странах поступают из многочисленных источников (инвестиции мелких землепользователей в собственные хозяйства, инвестиции корпораций, ПИИ) и используются на различные виды деятельности – от небольших частных коммерческих ферм до крупных предприятий. Некоторые производители в этих странах могут находиться в неблагоприятном положении в плане их инвестиционных возможностей по сравнению с другими.

Помимо обеспечения равных условий с точки зрения экономических стимулов инвестировать средства как в сельское хозяйство, так и в другие секторы и включения природоохранных издержек и экологических преимуществ в стоимость сельскохозяйственных услуг, серьезной проблемой во многих случаях является улучшение благоприятного инвестиционного климата. Одной из ключевых политических проблем этих стран является также предотвращение дискриминации по отношению к различным типам инвесторов при уделении особого внимания устранению факторов, которые особенно мешают мелким инвесторам и инвесторам в менее благополучных регионах. Это важно не только из соображений равенства и справедливости, но и также в целях обеспечения эффективного распределения инвестиционного капитала. Во многих случаях может быть также необходима особая поддержка фермеров, желающих инвестировать средства в устойчивые технологии производства.

В том, что касается производительности, объемов производства, извлечения доходов и снижения уровней нищеты **страны с низким уровнем дохода** очень далеки от реализации потенциальных возможностей сельскохозяйственного сектора. Для значительного числа фермеров повышение сельскохозяйственной производительности является основным элементом стратегии борьбы с нищетой. Для достижения этого очень важно накопление капитала (физического, человеческого и природного) на уровне хозяйств. Поэтому, увеличение производственных активов мелких землепользователей и повышение их инвестиционного потенциала представляют собой краеугольный камень усилий по искоренению нищеты.

Стимулы инвестировать в сельское хозяйство, не носящие дискриминационного характера по отношению к другим секторам и к различным инвесторам внутри сельскохозяйственного сектора, так же важны, как и в других ранее рассмотренных категориях стран. Помимо этого, в большом числе стран улучшение благоприятного климата для инвестиций в

сельское хозяйство является неременным условием содействия сельскохозяйственным инвестициям. Однако лишь выполнение этого условия не может гарантировать накопления достаточного объема капиталов. Меры политики и программы должны быть направлены на преодоление факторов, ограничивающих аккумуляцию производственных активов мелкими землевладельцами. Для обеспечения повышения устойчивости производства также крайне важны меры конкретной поддержки инвестиций в устойчивые технологии производства с длительным сроком окупаемости. Крупномасштабные инвестиции могут внести свой вклад в прирост капитала в сельском хозяйстве, но маловероятным является то, что это станет решением проблем нищеты и отсутствия продовольственной безопасности для большого числа людей, а при неправильном управлении эти инвестиции могут представлять угрозу для не обладающих ресурсами жителей сельских районов. Для обеспечения того, чтобы такие инвестиции действительно были полезными и способствовали продовольственной безопасности и искоренению нищеты среди местного населения, необходимо разработать меры политики и соответствующие программы.

Поддержание благоприятного инвестиционного климата с помощью государственных инвестиций

Благоприятный климат для частных инвестиций должен быть поддержан государственными инвестициями. Раздается всё больше призывов увеличивать государственные инвестиции в сельское хозяйство и вообще увеличивать расходы на сельское хозяйство. Однако увеличение расходов на сельское хозяйство в целом может быть и не таким простым предложением. Поэтому важно усиливать воздействие скудных государственных ресурсов на сельское хозяйство на основе нескольких основных принципов.

Направление скудных ресурсов на инвестиции в создание общественных товаров

Данные свидетельствуют о том, что во многих случаях воздействие государственных расходов в текущих объемах на сельское хозяйство в плане как сельскохозяйственного производства и производительности, так и снижения уровней нищеты может быть усилено посредством направления расходов на субсидии на частные товары на инвестиции на создание общественных товаров. Например, кредитные субсидии обычно приносят обществу низкую отдачу, а государственные инвестиции в укрепление финансовых институтов могут способствовать повышению уровня кредитных услуг и быть для общества более выгодными. Целевые социальные трансферты могут принести выгоду в виде общественных товаров, поскольку они позволяют бедным мелким землевладельцам сохранять и умножать свои активы.

Инвестирование средств в исследования и развитие

Существенный объем данных о высокой социальной отдаче государственных инвестиций в сельскохозяйственные исследования и разработки в развивающихся странах вполне однозначно свидетельствует о том, что в этой области имеется очевидное недофинансирование. Эффект от государственных расходов на НИОКР на сельскохозяйственное производство или производительность более значителен, чем эффект от расходов на другие виды деятельности, непосредственно связанные с сельским хозяйством, а также от ключевых для сельского хозяйства инвестиций, а именно в сельскую инфраструктуру, образование, электрификацию, здравоохранение и связь. Расходы на повышающие производительность сельскохозяйственные НИОКР также имеют очень сильный эффект в плане снижения уровней нищеты.

Осмысленный выбор различных видов сельскохозяйственных инвестиций

Не все виды сельскохозяйственных инвестиций равны с точки зрения их рентабельности. В стремлении привлечь в сельское хозяйство более существенный объем средств следует разделять виды деятельности с высокой отдачей и виды деятельности с низкой отдачей в плане роста производительности, снижения уровней нищеты или других параметров. При выборе видов сельскохозяйственных инвестиций важно учитывать ряд соображений.

- Данные свидетельствуют о том, что инвестиции в НИОКР, как правило, имеют высокую рентабельность и способствуют снижению уровней нищеты, но выбор моделей других видов сельскохозяйственных инвестиций зависит от страны и сложившихся условий.
- Государственные инвестиции в определенные секторы могут внести очень существенный положительный вклад в производственные показатели сельскохозяйственного сектора и искоренение нищеты. Ключевыми областями в этом отношении являются строительство сельских дорог и образование.
- Необходима осторожная инвестиционная стратегия по географическому принципу, поскольку эффект воздействия государственных ресурсов на развитие сельского хозяйства, вероятнее всего, будет неоднородным в пространстве. А именно, представленные в настоящем докладе данные свидетельствуют о том, что в некоторых случаях имело место недофинансирование менее благополучных регионов по сравнению с регионами с высоким потенциалом.
- Политики и другие заинтересованные лица должны знать, что польза от некоторых видов государственных инвестиций может проявиться не сразу и что анализ инвестиционных проектов на краткосрочную перспективу может и не показать экономической выгоды от государственных инвестиций в проекты долгосрочного характера.

Повышение уровня разработки политики и планирования в области инвестиций в сельское хозяйство

Принципы, необходимые для содействия инвестициям в сельское хозяйство и направления их в виды деятельности с высокой экономической и социальной отдачей, хорошо известны, но превращение этих принципов в меры политики представляет собой трудную задачу. Повышение уровня государственной политики и планирования инвестиций в сельское хозяйство и смежные отрасли связано с рядом ключевых элементов.

Определение целей

Эффективная политика и инвестиционное планирование для сельского хозяйства требуют четкого определения целей и выявления того, каким образом меры политики и государственные инвестиции соотносятся со всеобщей стратегией развития конкретной страны. Каждая страна имеет свои собственные цели, и они должны определяться при эффективном участии соответствующих сторон. Грубо говоря, сравнительная значимость таких основных целей, как увеличение поставок продовольствия, искоренение нищеты и обеспечение экологической устойчивости, вероятно, будет отличаться у стран, находящихся на разных этапах развития.

Обеспечение логической связи между государственной политикой и инвестиционным планированием

Обеспечение логической связи между государственной политикой и инвестиционным планированием может повысить уровень их воздействия и вероятность эффективного и действенного достижения поставленных целей. Это означает обеспечение того, что меры политики и государственные расходы направлены на решение определенных задач и являются взаимно подкрепляющими, а не противоречащими друг другу. В том случае, если политика и инвестиционные планы не являются последовательными и не связаны между собой, воздействие и того, и другого будет существенно ослаблено. В отсутствии соответствующих политических рамок существует опасность бесполезной траты инвестиционных средств.

Повышение уровня эмпирической базы для выработки мер политики и планирования инвестиций и для анализа их последствий

Обеспечение логической связи между политикой и государственными инвестициями и их эффективностью требует наличия солидной базы данных об их характере и воздействии. Однако, эта задача не является простой. Обзоры государственных расходов на сельское хозяйство могут дать общую картину фактических моделей их распределения, что является основой для дальнейшего усовершенствования этих

моделей²⁸. Обзоры по отслеживанию государственных расходов концентрируются на вопросах исполнения бюджетов и могут позволить отследить и измерить объемы расходов от этапа распределения до этапа конечного использования, а также оценить степень, в которой государственные средства действительно используются по назначению, и выявить точки утечки этих средств. Равным образом важно понимание воздействия политики на стимулы для частных инвесторов²⁹. С этим тесно связана необходимость в наращивании потенциала политиков всех уровней.

Обеспечение координации действий между секторами, правительствами, министерствами, учреждениями и партнерами по развитию

Инвестиции в сельское хозяйство могут способствовать получению результатов, которые, как правило, имеют отношение к другим секторам и учреждениям (например, здравоохранению и системе питания), а инвестиции, осуществленные учреждениями, не имеющими прямого отношения к сельскому хозяйству (например, в дорожную инфраструктуру, электрификацию, образование и т.д.), могут стать одним из самых важных вкладов в дело ускорения роста сельского хозяйства. Это подтверждает необходимость в снятии любых административных и организационных препятствий, мешающих усилиям по координации действий между учреждениями, причем не только между министерствами развивающихся стран, но и между подразделениями учреждений доноров. Во многих случаях важно также координировать различные потоки государственных инвестиций в сельское хозяйство и смежные секторы. Первым (и самым простым) шагом на пути к этому может стать повышение уровня обмена информацией об этих типах межведомственных результатов государственных инвестиций и о масштабах и характере инвестиций, осуществляемых различными учреждениями. Вторым и более сложным шагом станут попытки повысить уровень распределения средств между учреждениями и внутри их для взаимной пользы и достижения многочисленных целей в области развития.

Повышение уровней управления, прозрачности и толерантности при осуществлении мер политики и планирования

Повышение уровня управления, включая уровни прозрачности и толерантности, в государственной политике и определении инвестиционных приоритетов

²⁸ Всемирный банк и ДМР разработали руководящие принципы проведения обзоров государственных расходов (Всемирный банк, 2011 г). ИФПРИ провел ряд исследований о рентабельности различных типов государственных расходов и инвестиций в различных странах (о некоторых из них говорится в Главе 5).

²⁹ Проект по мониторингу и анализу продовольственной и сельскохозяйственной политики стран Африки (см. Главу 3) является одной из инициатив, направленных на повышение уровня анализа как мер политики, так и государственных расходов.

крайне важно для достижения максимального политического эффекта. При определении и осуществлении мер политики и инвестиционных программ необходимо обеспечивать участие всех соответствующих заинтересованных лиц, что будет дополнять усилия по координации действий между отраслями и учреждениями. Административная и политическая децентрализация зачастую может способствовать повышению уровня прозрачности и отчетности.

Преодоление ограничений политэкономического характера

Ориентация политики и государственных расходов на четкие цели развития и снижения уровней нищеты зачастую осложняется конкретными ограничениями политэкономического характера, существующими в различных странах и различных контекстах. Основные проблемы заключаются в том, чтобы не дать элите стать творцом и пользоваться благами текущей политики и преодолеть сопротивление к переменам с её стороны. Преодоление ограничений политэкономического характера является, по-видимому, самым серьезным препятствием на пути к улучшению политики, направленной на содействие частным инвестициям и повышение уровня государственных инвестиций в сельское хозяйство. Однако, прогресс в вышеупомянутых областях (прояснение целей и стратегий развития, последовательная политика, повышение уровня баз данных для принятия решений в области политики и инвестиций, повышение уровня координации и усиление прозрачности) может способствовать созданию политического климата, необходимого для перемен.

Главные послания доклада

Доклад "Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства" 2012 года, "Инвестирование в сельское хозяйство ради улучшения будущего", содержит следующие главные послания:

- **Инвестирование в сельское хозяйство является одной из самых эффективных стратегий снижения уровней нищеты и голода и содействия устойчивости.** Регионы, в которых в течение последних трех десятилетий размер основных фондов в сельском хозяйстве на каждого работника и объем государственных расходов на сельское хозяйство на каждого работника оставались на одном уровне или уменьшались, являются в настоящее время также мировыми эпицентрами нищеты и голода. Рост спроса в течение ближайших десятилетий будет всё в большей степени оказывать давление на базу природных ресурсов, которая во многих развивающихся странах уже серьезно деградировала. Инвестиции необходимы для сохранения природных ресурсов и перехода к устойчивому производству. Устойчивое

искоренение голода потребует существенного увеличения инвестиций в сельское хозяйство и – что представляется более важным – повышения их качества.

- **До сих пор фермеры являются самым крупным источником инвестиций в сельское хозяйство.** Несмотря на то, что в последнее время повысилось внимание, уделяемое прямым иностранным инвестициям и официальной помощи в целях развития, и вопреки не всегда благоприятным условиям, в которых существуют многие фермеры, инвестиции самих фермеров в свои хозяйства не препятствуют развитию этих источников инвестиций и также значительно превышают государственные инвестиции. Объем собственных инвестиций почти в три раза превышает объем инвестиций из других источников вместе взятых.
- **Таким образом, фермеры должны находиться в центре любой стратегии, направленной на увеличение инвестиций в этот сектор, но их инвестиции не будут достаточными, если государство не сформирует соответствующие условия для инвестирования средств в сельское хозяйство.** Базовые требования к этому хорошо известны, но слишком часто ими пренебрегают. Плохие методы управления, отсутствие верховенства законов, высокие уровни коррупции, ненадежность прав собственности, деспотические правила торговли, режим налогообложения сельского хозяйства по сравнению с другими секторами, неспособность обеспечить соответствующую инфраструктуру и коммунальные услуги в сельских районах и расточительное отношение к скудным государственным ресурсам – все эти факторы ведут к увеличению затрат и рисков, связанных с сельским хозяйством, и резкому снижению стимулов вкладывать средства в этот сектор.
- **Благоприятный инвестиционный климат крайне необходим для инвестиций в сельское хозяйство, но одного этого недостаточно для того, чтобы мелкие землевладельцы могли инвестировать средства, и чтобы крупномасштабные инвестиции соответствовали социально ориентированным целям.**
 - **На правительствах и донорах лежит особая ответственность по оказанию помощи мелким землевладельцам в деле преодоления барьеров на пути к накоплению сбережений и вкладыванию средств в свое развитие.** Мелкие землевладельцы зачастую сталкиваются с особенно серьезными факторами, ограничивающими инвестиции в сельское хозяйство, поскольку они существуют почти на грани выживания и не могут позволить себе накопить необходимый капитал или выдержать дополнительные риски. Им необходимы более надежные

права собственности и улучшение сельской инфраструктуры и сетей коммунальных услуг. Более сильные организации производителей помогут им справиться с рисками и при выходе на рынок достичь экономии, обусловленной ростом масштабов производства. Системы социальных гарантий и трансфертные платежи могут помочь им накопить и сохранить активы либо в сельском хозяйстве, либо в других видах деятельности по их выбору.

- **Правительства, международные организации, гражданское общество и корпоративные инвесторы должны обеспечивать социальную полезность и экологическую сбалансированность крупномасштабных инвестиций в сельское хозяйство.** Крупномасштабные инвестиции, включая инвестиции иностранных корпораций и независимых инвесторов, могут привести к появлению возможностей в плане занятости населения и передачи технологий для сельского хозяйства, но могут быть также связаны с рисками для благосостояния местного населения, особенно в случаях, когда права собственности четко не определены. Уровень управления такими инвестициями должен быть повышен путем внедрения прозрачности, отчетности и моделей партнерства без дискриминации, не предполагающих передачу земельных ресурсов и позволяющих местному населению получать пользу от таких инвестиций.
- **Правительствам и донорам следует направлять свои ограниченные государственные средства на создание основных общественных товаров с высокой экономической и социальной отдачей.** Приоритеты государственных инвестиций могут варьироваться в разных местах и в разные периоды времени, но совершенно ясным является то, что некоторые типы расходов лучше, чем другие. Инвестиции в такие общественные товары, как сельскохозяйственные исследования, сельские дороги и образование, как правило, имеют для общества больше пользы, чем, например, предоставление субсидий на приобретение удобрений, которые зачастую попадают в руки сельской верхушки и затем распределяются таким образом, что подрывается дело частных поставщиков потребляемых факторов. Политически такие субсидии могут быть популярными, но в целом они не являются лучшим способом использования государственных средств. При концентрации своих усилий на общественных товарах правительства могут повысить результативность государственных расходов как в плане роста сельского хозяйства, так и в плане снижения уровней нищеты.

