



Иностранные прямые инвестиции – взаимная выгода или захват земли?



ЗАДАЧА

Резкое увеличение интереса к иностранным инвестициям в сельскохозяйственные земли вызвало серьезную обеспокоенность на международном уровне. Безусловно, многоплановые и противоречивые экономические, политические, организационные, законодательные и этические вопросы подняты в отношении прав собственности, продовольственной безопасности, сокращения бедности, сельского развития, технологии и доступа к земле и воде. С другой стороны, недостаточность инвестиций в сельское хозяйство на протяжении десятилетий означает продолжающуюся низкую продуктивность и застой в производстве во многих развивающихся странах. Недостаточное количество инвестиций было названо в качестве основной причины недавнего продовольственного кризиса и трудностей, с которыми столкнулись развивающиеся страны в его преодолении. По подсчетам ФАО, в первичное сельское хозяйство и системы по сбыту и переработке развивающихся государств необходимы валовые ежегодные инвестиции в 209 млрд. долл. США (в дополнение к государственным инвестициям, необходимым для исследований, инфраструктуры и сетей безопасности) для того, чтобы обеспечить общемировые потребности в продовольствии в 2050 году. Собственный потенциал развивающихся стран для заполнения этого разрыва ограничен. Доля государственных расходов на сельское хозяйство в развивающихся странах опустилась до 7 процентов, а в Африке даже ниже, а доля официальной помощи развитию, идущая на сельское хозяйство, упала до крайне низкого уровня в 3,8 процентов в 2006 году. Идущее на сельское хозяйство кредитование коммерческих банков в развивающихся странах также невелико – менее 10 процентов в странах Африки к югу от Сахары, а ссуды микрофинансирования, в случае их необходимости, не доказали своей действенности в решении потребностей

инвестирования сельского хозяйства. Частные инвестиционные фонды, направленные в особенности на сельское хозяйство Африки, являются представляющим интерес предприятием, однако количество реальных инвестиций мало. Учитывая ограниченность альтернативных источников финансирования инвестиций, иностранные прямые инвестиции в сельское хозяйство развивающихся стран могут внести вклад в сокращение разрыва в инвестициях и выполнение целей ликвидации голода и бедности. Однако вопрос стоит не в том, должны ли иностранные прямые инвестиции внести вклад в обеспечение потребностей в инвестициях, а как может быть оптимизировано их воздействие, чтобы сделать максимальными выгоды и минимальными – неотъемлемые риски для всех участвующих сторон. Для ответа на этот вопрос мы должны понимать, что и по каким причинам происходит в иностранном инвестировании.

ЧТО МЫ ЗНАЕМ О СДЕЛАННЫХ В ПОСЛЕДНЕЕ ВРЕМЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЯХ В СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН?

К сожалению, подробные данные по количеству, природе и воздействию этих инвестиций отсутствуют: международная статистика инвестиций является слишком общей, а участники конкретных инвестиционных случаев разглашают не так много. Большое количество информации не является официальной, вероятно, страдает от преувеличения, и ее трудно подтвердить. Однако из небольшого количества доступной информации могут быть сделаны некоторые заключения:

► Представляется, что иностранные прямые инвестиции (ИПИ) в сельское хозяйство развивающихся стран выросли в последние два года, хотя количество реально реализованных проектов меньше, чем количество, которое было запланировано или

сообщено в средствах информации. Внутренний объем ИПИ в сельское хозяйство составлял в 2007 году около 32 млрд. долл. США, в четыре раза больше, чем в 1990 году.

- Приток ИПИ в сельское хозяйство составляет более чем 3 млрд. долл. США в год к 2007 году, что сравнимо с 1 млрд. долл. США в 2000 году. Если включить продовольствие и напитки, поток увеличится до 7 млрд. долл. США в 2007 году.
- Основной формой инвестиций последних лет является покупка или долгосрочная аренда сельскохозяйственных угодий для производства продовольствия. Площадь земель, приобретенных иностранными инвесторами в Африке за последние три года, составляет до 20 млн. гектаров.
- Крупнейшими инвесторами сегодня являются страны Персидского залива, а также Китай и Южная Корея. Основными объектами инвестиций в последнее время были страны Африки, но также имели место инвестиции в страны Юго-Восточной Азии и Южной Америки.
- Инвесторами принадлежат преимущественно к частному сектору, однако правительства и суверенные фонды также вовлечены в предоставление финансов и другие формы поддержки частным инвесторам или напрямую.
- Инвесторы частного сектора часто являются инвестиционными или холдинговыми компаниями, и реже специалистами в области агро-продовольствия, что означает, что для организации комплексного широкомасштабного инвестирования в сельское хозяйство должна быть получена необходимая экспертиза.

- ▶ В принимающих странах правительства являются стороной, участвующей в обсуждении инвестиционных сделок.
- ▶ Происходящие в настоящее время инвестиции отличаются от недавних моделей иностранных прямых инвестиций в нескольких аспектах: их целью скорее являются ресурсы (земля и вода), чем рынок; они больше сконцентрированы на производстве основных видов продовольствия, включая корма для животных, для вывоза в их страну, чем на производстве тропических сельскохозяйственных культур для коммерческого экспорта; они скорее включают приобретение земли и реальной продукции, чем свободные формы совместных предприятий.

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ

ПОЧЕМУ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ?

Главной глубинной причиной роста инвестиций в последнее время, вероятно, отличается от обычного хода иностранных инвестиций, является продовольственная безопасность. Это отражает страхи, вызванные недавними высокими ценами на продовольствие и спровоцированными политикой потрясениями в поставках, являющиеся в значительной степени результатом контроля над экспортом, зависимость

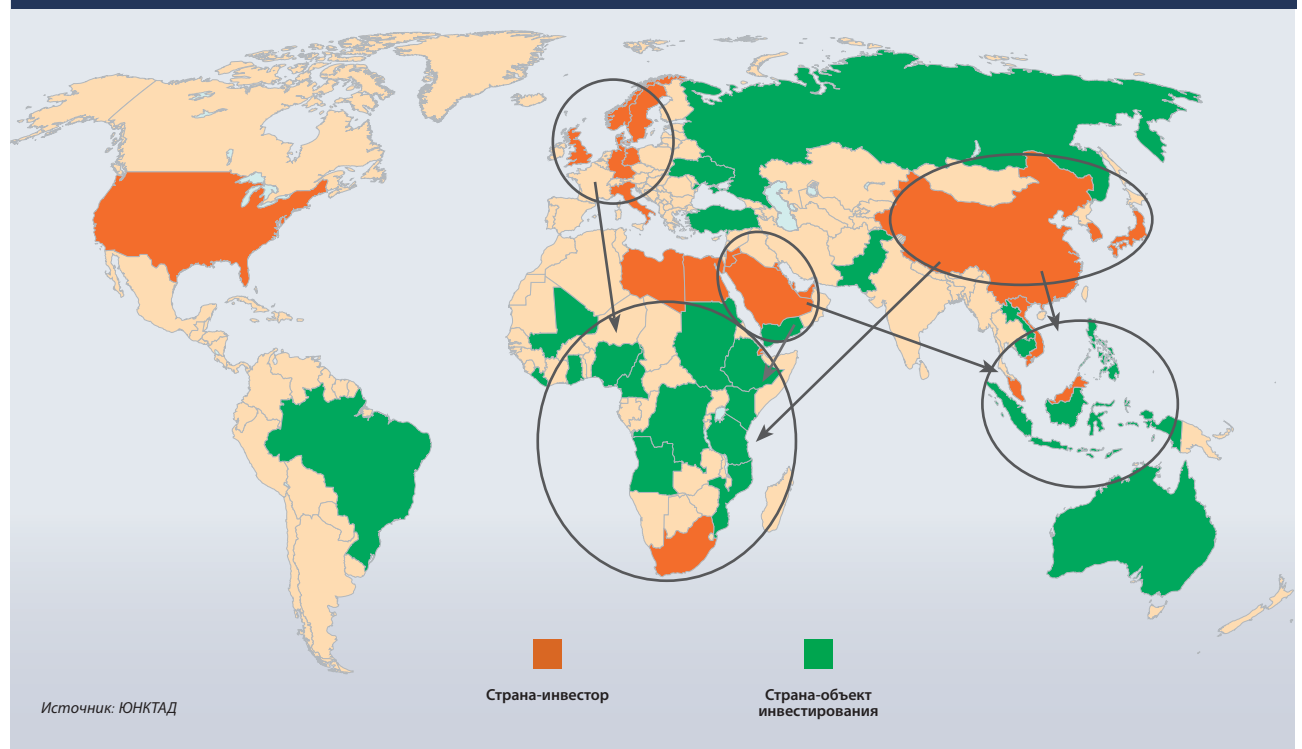
от которого на мировых рынках продовольственного снабжения стала вызывать сомнения. В тех странах, которые столкнулись с усилением проблемы ограниченности земельных и водных ресурсов, сопровождающейся ростом населения, доходов и урбанизации, и которые поэтому все больше находятся в зависимости от импортируемого продовольствия, эти страхи вызвали серьезный пересмотр стратегий продовольственной безопасности. Инвестиции в производство продовольствия в страны, где отсутствуют ограничения в земельных, водных и трудовых ресурсах, которые имеются в собственных странах, являются эффективным стратегическим решением. Это предоставляет инвестиционные возможности частному сектору, который правительства хотят поддержать. Некоторые развивающиеся страны прилагают энергичные усилия по привлечению иностранных инвестиций в свои сельскохозяйственные сектора и оказанию им содействия. Для этих стран иностранные прямые инвестиции представляют собой потенциально важный источник сокращения разрыва в инвестициях и стимулирования национального экономического роста. Однако представляется сложным определить, до какой степени эти инвестиции приближаются к решению своих реальных инвестиционных целей. Финансовые выгоды стран, в которые происходит перевод финансов, оказываются небольшими, но иностранные инвестиции

рассматриваются в качестве потенциально представляющих выгоды для развития посредством, например, передачи технологий, созданием занятости, увеличения доходов и развития инфраструктуры. Основной вопрос состоит в том, будут ли эти потенциальные выгоды от инвестиций действительно реализованы.

«ЗАХВАТ ЗЕМЛИ»

Получивший широкую огласку «захват земли», сопровождающий покупку или аренду сельскохозяйственных земель в развивающихся странах для производства продовольствия, является всего лишь одной из форм инвестиций, которая, возможно, в меньшей степени приносит значительные выгоды в области развития для принимающих стран. Некоторые страны стремятся привлечь инвестиции для разработки «излишков» земель, в настоящее время не используемых или используемых не в полном объеме. Одной из причин того, почему может не использоваться весь потенциал земли, является то обстоятельство, что инвестиции в инфраструктуру, требующиеся для обеспечения на этой земле производства, настолько значительны, что выходят за рамки бюджетных ресурсов страны. Международные инвестиции могут принести столь необходимые инвестиции в инфраструктуру, выгоду от которых могут разделить все. Однако продажа, сдача в аренду или

Диаграмма 1: Регионы/страны-инвесторы и регионы/страны-объекты инвестирования в земельные ресурсы для сельского хозяйства, 2006–2009 годы

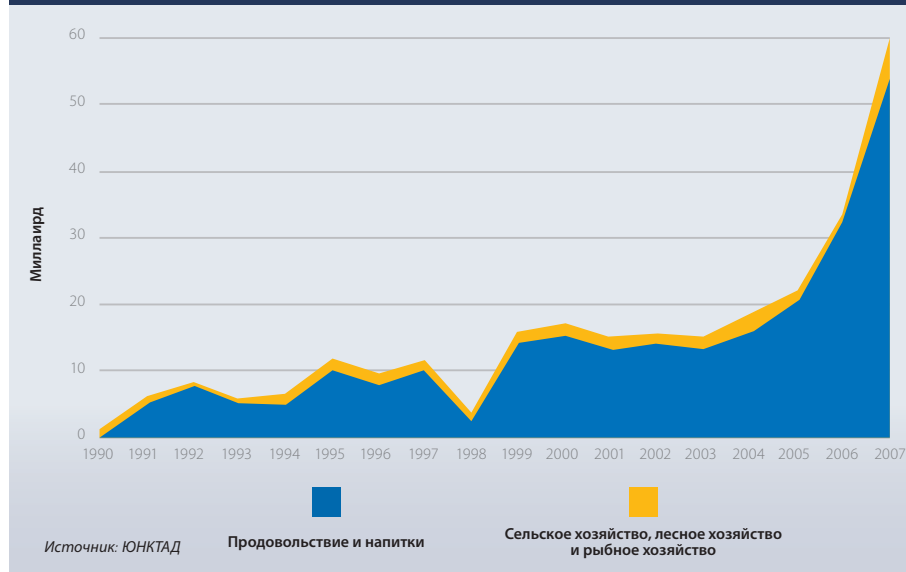


предоставление доступа к земле на основе концессии поднимает вопросы о том, каким образом, кем и на основе какого вида землевладения использовалась раньше участвующая в этих сделках земля. Во многих случаях ситуация не ясна в связи с нечетко сформулированными правами собственности, использованием основанных на традициях и местной культуре неформальных прав на землю. Хотя большое количество земли в странах Африки к югу от Сахары в настоящее время используется далеко не в полной степени, очевидно, что «излишек» земли не означает того, что эта земля не используется, не занята или не востребована. Изменение использования или доступа может иметь потенциально отрицательное воздействие на национальную продовольственную безопасность и вызвать комплекс экономических, социальных и культурных проблем. Эти сложности требуют, по крайней мере, консультаций с обладателями традиционных прав на землю и предпочтительного использования альтернативных взаимных мероприятий для инвестиций.

АЛЬТЕРНАТИВЫ ПРИОБРЕТЕНИЮ ЗЕМЛИ

Также не очевидно, что приобретение земли является необходимым или целесообразным даже для инвесторов. Приобретение земли не обязательно избавляет от суверенного риска и может вызвать политические, социальные и экономические конфликты. Другие формы инвестиций, такие как контрактное фермерство и использования субконтрактных механизмов, в состоянии предложить такой же уровень безопасности поставок. Интересным для упоминания представляется тот факт, что вертикальная координация имеет тенденции больше основываться на подобных соглашениях без обладания активами, чем на традиционном варианте приобретения как на этапе поставок, так и переработки и сбыта. Подходящим примером может служить развитие садоводческой продукции в Восточной Африке для экспорта сетями европейских супермаркетов. Подобные свободные соглашения могут в большей степени отвечать интересам принимающей страны. Однако даже в этом случае существует вероятность возникновения вопросов, касающихся совместимости потребностей инвесторов и мелкофермерского сельского хозяйства, а это, в свою очередь, поднимает вопрос о потенциале сокращения бедности. Несмотря на это, совместные предприятия могут предложить более широкий спектр преимуществ для мелких фермеров принимающей страны.

Диаграмма 2: ПИИ в сектора сельского хозяйства, продовольствия и напитков 1990-2007 годы, млрд.долл.



В рамках контрактного фермерства и субконтрактных механизмов мелким фермерам могут быть предложены определенные ресурсы, включая кредит, техническую консультацию и гарантированный рынок, хотя они жертвуют некоторой свободой в выборе сельскохозяйственных культур для выращивания. Также возможны смешанные модели с занимающими центральное место инвестициями в крупные предприятия, но также включающие субконтракты с мелкими фермерами для дополнительного производства. То, какая модель деловой деятельности подходит больше, будет зависеть от особых обстоятельств и вида используемого сырья.

КАКОВЫ ВЫГОДЫ ОТ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ?

Основным вопросом является степень, до которой распространяются на местный сектор выгоды от иностранных инвестиций при помощи синергетического и каталитического взаимодействия с уже существующими системами мелкофермерского производства. Выгоды должны возникнуть от притока капитала, передачи технологии, ведущей к инновациям и повышению производительности, модернизации местного производства, повышения качества, создания занятости, связей с поставщиками и заказчиками, мультипликационного воздействия посредством использования местной рабочей силы, других ресурсов и переработки сырья и, возможно, повышения поставок продовольствия на местный рынок и для экспорта. Однако эти выгоды не произойдут,

если инвестиции приведут к созданию существующего в двуединой системе с традиционным мелкофермерским сельским хозяйством внутреннего сектора прогрессивного сельского хозяйства, которому мелкие фермеры не в состоянии подражать. Имеющиеся примеры влияния иностранных прямых инвестиций на сельское хозяйство позволяют говорить о том, что требуемые и предполагаемые выгоды не всегда осуществляются и вызывают беспокойство относительно высокомеханизированных технологий производства, обеспечивающих невысокую занятость; зависимости импортируемых ресурсов и, вследствие этого, ограниченного мультипликационного воздействия на национальном уровне; негативного влияния производственных методов на окружающую среду, например, химического загрязнения; деградации земли и истощения водных ресурсов; ограниченных трудовых прав и плохих условий труда. Однако в то же самое время также существуют примеры долгосрочных выгод, например, в виде прогрессивных технологий, модернизации местных поставщиков, лучших систем маркетинга и более высоких стандартов качества продукции, санитарии и фитосанитарии.

Дополнительное беспокойство политического, социального и этического характера возникает в том случае, когда принимающая страна сама испытывает отсутствие продовольственной безопасности. Несмотря на бытующее предположение, что инвестиции увеличат совокупные поставки продовольствия, это не подразумевает того, что произойдет повышение национального

предложения продовольствия, в особенности там, где производящееся продовольствие экспортируется в инвестирующую страну. Предложение может даже уменьшиться в тех случаях, когда земельные и водные ресурсы принудительно взяты международным инвестиционным проектом за счет местных фермеров. Обладание другими странами значительного контроля над землей также может вызвать проблемы политического вмешательства и влияния.

КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ

Тревога по поводу того, что национальным интересам не уделяется особого внимания в инвестиционных контрактах и международных инвестиционных соглашениях, что иностранные инвестиции в приобретение земель не всегда ведут к долгосрочным выгодам в области национального развития, и что национальное законодательство не является адекватным, обусловили призывы в пользу принятия международного кодекса поведения или рекомендаций с целью поощрения ответственного инвестирования в сельское хозяйство. На деле многие страны испытывают недостаток необходимых правовых или процедурных механизмов для защиты национальных прав и учета национальных интересов, средств существования и благосостояния.

ФАО, ЮНКТАД, МФСР и Всемирный банк сотрудничают в разработке добровольного кодекса поведения, который выдвигает на первый план необходимость в прозрачности, предсказуемости, устойчивости и вовлечении заинтересованных участников и включает проблемы национальной продовольственной безопасности и сельского развития. Этот кодекс поведения, основанный на детальном совместном исследовании природы, объема и воздействия иностранных инвестиций и передового опыта в сфере права и политики, может обеспечить рамочную структуру, к которой могут обращаться национальные нормы,

международные инвестиционные соглашения, глобальные инициативы в сфере социальной ответственности корпораций и индивидуальные инвестиционные контракты.

ФАО также разрабатывает добровольное руководство по ответственному пользованию землей и другими природными ресурсами в сотрудничестве с международными организациями, включая Хабитат ООН и Всемирный банк. Обоснование кодекса поведения включает соображения, что: иностранные инвестиции обладают большим потенциалом в помощи решения потребностей развивающихся стран и предоставляют более широкие долгосрочные выгоды в развитии; на международном уровне появилось беспокойство по поводу воздействия на мелких фермеров и продовольственную безопасность недавних ширококомасштабных иностранных приобретений земель; существует тревога относительно того, что национальные интересы могут быть недостаточно отражены в инвестиционных контрактах и международных инвестиционных соглашениях; что некоторые национальные законы предоставляют неадекватную защиту; что международное руководство может содействовать ответственным сельскохозяйственным инвестициям, которые принесут выгоды заинтересованным участникам.

ВОПРОСЫ ДЛЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ СООБРАЖЕНИЙ

ДЛЯ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН:

- ▶ какие политические и законодательные структуры необходимы для увеличения выгод, в особенности для местного населения?
- ▶ каким образом можно поощрять целевые иностранные инвестиции? каким образом может быть создан подготовленный к приему инвестиций национальный сектор?

- ▶ каким образом может быть создан положительный инвестиционный климат?
- ▶ каким образом возможно достичь согласованности между поощрением иностранных инвестиций и существующими стратегиями продовольственной безопасности и развития?
- ▶ какая защита требуется в отношении прав землепользования, участия и компенсаций заинтересованных участников?

ДЛЯ ИНВЕСТОРОВ:

- ▶ почему повышенное внимание приобретению? какие альтернативы существуют вложениям в акционерные капиталы?
- ▶ каким образом могут быть поощрены внешние инвестиции? какие требуются информация и стимулы?
- ▶ каким образом можно мобилизовать финансы частного сектора?
- ▶ существует ли необходимость какого рода кодекса поведения?

ДЛЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА:

- ▶ каким образом могут быть разработаны инвестиционные программы для обеспечения потребностей инвестирования?
- ▶ существует ли необходимость в международном механизме, охватывающем сопутствующие инвестиционные соглашения и урегулирование споров?
- ▶ каким образом могут быть задействованы глобальные инициативы по корпоративной социальной ответственности?

Дополнительная информация



Всемирный саммит
по продовольственной
безопасности
Рим, 16-18 ноября 2009 года

Секретариат ВСПБ

Канцелярия помощника Генерального директора
Департамент управления природными ресурсами и
охраны окружающей среды
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

Тел.: (+39) 06 570 53101
Факс: (+39) 06 570 56172
Адрес электронной почты:
wsfs2009-secretariat@fao.org