

Часть I

ИНВЕСТИРОВАНИЕ В  
СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО  
РАДИ УЛУЧШЕНИЯ  
БУДУЩЕГО



# Часть I





# 1. Введение

Последние продовольственные кризисы и растущая озабоченность в связи с глобальным изменением климата привели к тому, что сельскохозяйственная проблематика заняла первое место в международной повестке дня. Представители правительств, международных организаций и объединений гражданского общества, собиравшиеся в течение 2012 года на саммитах Большой восьмерки, министров финансов и председателей центральных банков двадцати стран (Большой двадцатки) и Рио+20, признали тот факт, что произошло сближение двух целей – искоренить голод и придать сельскому хозяйству устойчивый характер. Достижение этих целей потребует существенного увеличения инвестиций в сельское хозяйство, но более важным является то, что это потребует повышения качества этих инвестиций.

ФАО на протяжении длительного периода времени выступала в поддержку инвестиций в сельское хозяйство. В первом выпуске доклада “Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства”, опубликованном в 1947 году, была определена необходимость в увеличении инвестиций в сельское хозяйство в целях производства продовольствия для регионов, в которых ощущалась его нехватка, а в выпуске доклада за 1949 год были определены целевые финансовые показатели инвестиций, необходимых для восстановления сельского хозяйства после Второй мировой войны (ФАО, 1947 год; ФАО, 1949 год). В этих и многих последующих докладах основное внимание уделялось роли правительств в планировании и направлении необходимых объемов инвестиций в сельское хозяйство и почти ничего не говорилось о роли самих фермеров.

Международный финансовый кризис, затронувший правительства и доноров во всем мире, означает, что в настоящее время в большей степени, чем до сих пор, одних государственных ресурсов недостаточно для покрытия всех потребностей в инвестициях в сельское хозяйство. Правительства и доноры играют ключевую роль в нахождении средств для инвестиций в сельское хозяйство, их распределении и управлении ими, но частные инвесторы – в первую очередь сами фермеры –

должны быть в центре любой стратегии инвестирования средств в сельское хозяйство.

В этом выпуске доклада “Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства” рассматриваются экономическая и социальная обоснованность инвестиций в сельское хозяйство, изучаются причины недостаточного инвестирования средств в сельское хозяйство и приводятся примеры того, как государственные ресурсы могут быть использованы более эффективно. В центре этого доклада стоят вопросы аккумулирования фермерами капитала в сельском хозяйстве и вопросы государственных инвестиций, направленных на облегчение процесса такого аккумулирования. Доклад *Инвестирование в сельское хозяйство ради улучшения будущего* может помочь достигнуть такого положения в мире, когда уровень питания каждого человека будет нормальным, а природные ресурсы будут использоваться сбалансированно.

## Кто инвестирует в сельское хозяйство?

Сельскохозяйственные инвесторы могут быть классифицированы как государственные или частные и как иностранные или внутренние<sup>1</sup>. Большинство частных внутренних инвесторов являются фермерами, и к настоящему времени они являются самым крупным источником инвестиций в сельское хозяйство в странах с низким и средним уровнями дохода. Внутренние государственные инвесторы, в первую очередь национальные правительства, представляют собой следующий самый крупный источник инвестиций в сельское хозяйство, за которым с большим отставанием следуют иностранные государственные инвесторы, например партнеры по развитию, и иностранные частные инвесторы, например корпорации. Эти

<sup>1</sup> В настоящем докладе под “сельским хозяйством” понимаются растениеводство, животноводство, аквакультура и агролесоводство.

ДИАГРАММА 1

## Источники инвестиций в сельское хозяйство



Источник: ФАО

инвесторы – государственные и частные, внутренние и иностранные – инвестируют в различные вещи и по различным причинам. Зачастую их инвестиции дополняют друг друга, иногда – перекрывают друг друга и, как правило, не могут заменить друг друга (Диаграмма 1). Самые надежные из имеющихся данные, которые были собраны и проанализированы для этого доклада (Диаграмма 5 в Главе 2), позволяют провести лишь приблизительное сравнение соответствующих размеров этих инвестиционных потоков, но даже это сравнение свидетельствует о центральной роли фермеров как самых крупных инвесторов в сельское хозяйство. Это имеет важные последствия для политиков: несмотря на то, что государственные инвестиции остаются жизненно важными, упор инвестиционной политики должен сместиться в сторону облегчения количественного и качественного роста частных инвестиций.

### Зачем инвестировать в сельское хозяйство?

Фермеры инвестируют для того, чтобы прокормить свои семьи, увеличить и диверсифицировать свои доходы и накопить состояние. Для фермеров инвестирование в сельское хозяйство означает жертвование чем-либо в данный момент (деньгами, силами или временем) ради аккумуляции активов или капитала, которые позволят им повысить свою производительность или доходы в будущем. Покупка плуга, обустройство оросительной канавы, обучение новому ремеслу или уход за деревьями и животными до наступления у них продуктивного возраста

являются формами инвестирования, направленного на повышение производительности или доходов фермера. Фермеры и другие частные инвесторы будут инвестировать в сельское хозяйство лишь в тех случаях, когда ожидаемый доход покрывает масштабы предполагаемого риска и превышает доход от альтернативных типов инвестиций.

Основанием для правительств и партнеров по развитию вкладывать государственные средства в сельское хозяйство являются три взаимосвязанных типа пользы для общества, которые может принести повышение производительности сельского хозяйства: (i) экономический рост и снижение уровней нищеты, (ii) продовольственная безопасность и безопасность питания и (iii) экологическая устойчивость. Для правительств и доноров инвестирование средств в сельское хозяйство означает направление скудных государственных ресурсов на те виды деятельности, которые поднимают производительность в секторе. Исследования в области сельского хозяйства и рыночная инфраструктура представляют собой самые важные субъекты государственных инвестиций в сельское хозяйство.

История свидетельствует о том, что, несмотря на то, что фермеры являются самыми крупными инвесторами в сельское хозяйство, в отсутствие надлежащего управления, соответствующих стимулов и самых необходимых общественных товаров объем их инвестиций недостаточен<sup>2</sup>. По своему характеру сельскохозяйственное производство, как правило, является сезонным или

<sup>2</sup> Разъяснение базовых концепций см. Главу 2 и их более подробное рассмотрение см. Главу 5.

циклическим и находится в уязвимом положении по отношению к таким природным явлениям, как засуха, вредители и заболевания. Зачастую производители географически рассредоточены, а основная часть их продукции является объемной и скоропортящейся. Все эти факторы приводят к тому, что инвестиции в сельское хозяйство являются рискованными и в значительной степени зависят от наличия нормальной сельской инфраструктуры, четкости поставок потребляемых факторов и отраслей по переработке сельскохозяйственной продукции и прозрачных рыночных институтов и ценовых тенденций. Надлежащие государственные инвестиции могут снизить риски и повысить прибыльность частных инвестиций и, таким образом, повысить инвестиционные стимулы для фермеров.

Большой объем данных из многочисленных уголков мира свидетельствует о том, что инвестирование средств в сельское хозяйство является одной из самых важных и эффективных стратегий **экономического роста и снижения уровней нищеты** в сельских районах, где проживает большинство самых бедных людей в мире. Рост ВВП в сельском хозяйстве, как показывает практика, по крайней мере, в два раза более эффективен в плане снижения уровней нищеты, чем рост в других секторах (Всемирный банк, 2007а год). Рост производительности в сельском хозяйстве генерирует спрос на другие сельские товары и услуги и дает рабочие места и доход для людей, которые их производят (зачастую безземельной сельской бедноте). Эти положительные моменты медленно

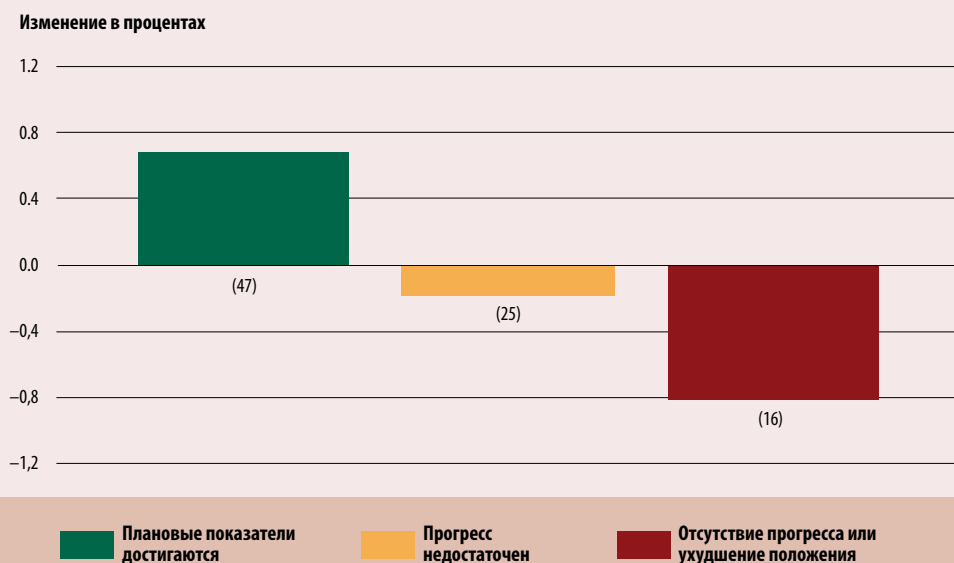
перетекают из деревень и начинают сказываться на экономике в целом, что впервые было документально подтверждено десятилетия назад (Хайами и Руттан, 1970 год) и продолжает действовать во многих сельских районах в настоящее время. Представленные в Главе 5 данные свидетельствуют о том, что многие из самых продуктивных типов государственных инвестиций в сельское хозяйство дают серьезный выигрыш в плане снижения уровней нищеты.

Инвестиции в сельское хозяйство являются также важным средством искоренения голода в рамках многочисленных аспектов **продовольственной безопасности и безопасности питания**. Инвестиции фермеров и государства в сельское хозяйство и сопутствующие секторы могут увеличить объемы имеющегося на рынке продовольствия и содействовать поддержанию потребительских цен на низком уровне, благодаря чему продовольствие станет более доступным для сельских и городских потребителей (Альстон и др., 2000 год). Низкие цены на основные пищевые продукты позволяют потребителям улучшить свой рацион питания, разнообразив его такими видами продовольствия, как овощи, фрукты, яйца и молоко, что повышает уровень использования питательных веществ из потребляемой пищи (Буи, Грэхем и Велч, 2000 год). Сельскохозяйственные инвестиции могут также понизить уровень уязвимости поставщиков пищевых продуктов по отношению к потрясениям, что способствует стабильности в потреблении.

Сельскохозяйственные инвестиции непосредственно в хозяйства, как представляется, оказывают прямое

ДИАГРАММА 2

Среднее ежегодное изменение размера основных фондов в сельском хозяйстве на каждого работника и прогресс в решении задачи уменьшения масштабов голода в рамках достижения Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, с 1990-92 по 2007 годы



Примечания: Задача уменьшения масштабов голода в рамках достижения Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, относится к задаче 1С, заключающейся в уменьшении наполовину числа страдающих от голода людей в период с 1990 по 2015 год. Число стран в каждой категории указано в скобках.

Источник: Расчеты авторов с использованием данных ФАО, 2012а год, и ФАО, МОРСХ и ВПП, 2012 год.

воздействие на темпы уменьшения масштабов голода (Диаграмма 2). С 1992 года в 47 стране, которые выполняют график достижения цели уменьшения масштабов голода в рамках достижения Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), размер основных сельскохозяйственных фондов на каждого работника (являющийся показателем частных внутренних инвестиций в сельское хозяйство) рос в среднем на 0,7 процента ежегодно, но его рост был существенно медленнее в 31 стране, в которых прогресс в этом отношении был недостаточным, и упал в 16 странах, в которых количество недоедающих людей оставалось таким же или даже увеличилось.

Несомненным является то, что частные сельскохозяйственные инвестиции непосредственно в хозяйства имеют большое значение для искоренения голода, но государственные инвестиции также важны. Голод в более крупных масштабах распространен в тех странах, в которых уровень государственных расходов на сельское хозяйство на каждого работника ниже, что свидетельствует о том, что как государственные, так и частные инвестиции в сельское хозяйство важны для борьбы с голодом (Диаграмма 3). Очевидным является то, что правительства стран с низким уровнем дохода тратят меньше средств на каждого сельскохозяйственного работника вследствие своей бедности, но данные свидетельствуют о том, что во многих из них доля сельского хозяйства в бюджетных расходах пропорционально ниже, чем та роль, которую играет эта отрасль в их экономике (Глава 2).

Для достижения **экологической устойчивости** необходим рост производительности сельского хозяйства, хотя наличие только этого фактора недостаточно. К 2050 году мировое сельское хозяйство должно будет прокормить, по прогнозам, более 9 миллиардов людей (почти на 2 миллиарда людей больше, чем сегодня). В основном, рост численности населения придется на те страны, в которых уровни голода и деградации природных ресурсов уже высоки. Поэтому, для удовлетворения растущего спроса должны будут стать более интенсивными производственные системы в растениеводстве и животноводстве, но необходимо будет также снизить масштабы использования природных ресурсов и повысить качество этих ресурсов (ФАО, 2011а год). В тех случаях, когда растет продуктивность сельскохозяйственных экосистем, может быть повышена защищенность природных экосистем, а в тех случаях, когда фермеры получают компенсацию за предоставляемые ими экосистемные услуги, сельское хозяйство может стать более производительным и устойчивым (ФАО, 2007 год).

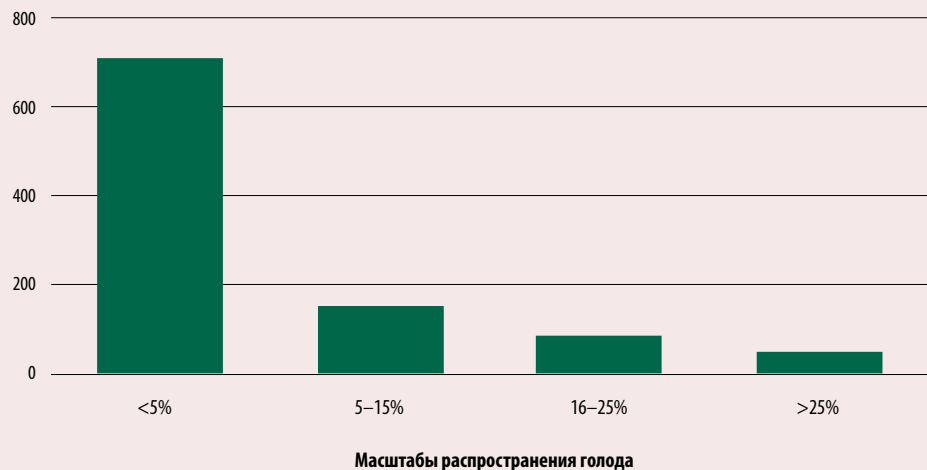
### Каким образом инвестировать средства в сельское хозяйство ради улучшения будущего?

Во многих странах с низким и средним уровнями дохода объемы инвестиций фермеров недостаточны для достижения их собственных целей повышения

ДИАГРАММА 3

Государственные расходы на сельское хозяйство на каждого работника по мере изменения масштабов распространения голода

В долларах США в неизменных ценах по ППС 2005 года



Примечание: Показателем государственных расходов на каждого работника является среднегодовой показатель за 2005-2007 годы, а данные о масштабах распространения голода являются прогнозом ФАО на 2010-12 годы.

Источник: Расчеты авторов с использованием данных ИФПРИ, 2010 год, и ФАО, МФРСХ и ВПП, 2012 год.

производительности и доходов и в ещё большей степени недостаточны для достижения целей общества, которые заключаются в продовольственной безопасности и безопасности питания, снижении уровней нищеты и экологической устойчивости. Решение вопросов, связанных со стимулами и ограничениями, оказывающими влияние на решения фермеров в области инвестирования средств, является обязательным для стимулирования инвестиций непосредственно в хозяйства.

В этом отношении правительства и их партнеры по развитию несут на себе четыре основных обязательства:

- создание благоприятного инвестиционного климата в целях мобилизации социально ориентированных инвестиций со стороны фермеров и других частных инвесторов;
- направление государственных расходов на создание необходимых высокорентабельных общественных товаров;
- устранение ограничительных факторов, с которыми сталкиваются мелкие земельные собственники при накоплении и инвестировании средств; и
- управление частными инвестициями, особенно крупномасштабными инвестициями, в целях обеспечения социального равенства и экологической устойчивости.

Сравнительная важность этих четырех обязательств и первоочередность государственных инвестиций в сельское хозяйство и смежные отрасли будут зависеть от уровня экономического развития этого сектора.

Правительствам принадлежит главная роль в поддержании позитивного **инвестиционного климата**, который способствует частным инвестициям в сельское хозяйство. Инвестиционный климат зависит от **благоприятных условий** (политики, институтов и инфраструктуры), за которые несут ответственность правительства, и от **рыночных стимулов**, которые в целом определяют рынок, но на которые оказывает воздействие политика правительств во многих сферах. Инвестиционный климат влияет на прогнозируемые прибыли и риски, связанные с частными инвестициями, т.е. стимулирует фермеров, сельские предприятия и другие частные структуры инвестировать средства в сельское хозяйство или препятствует этому. Элементы благоприятных условий и рыночных стимулов для инвестиций в сельское хозяйство во многом сходны с элементами в целом благоприятного инвестиционного климата, хотя сравнительная значимость этих элементов для сельского хозяйства может отличаться.

Проблемы, с которыми сталкиваются частные и государственные инвесторы в сельское хозяйство, могут быть разными, в зависимости от окружающих их условий. Важную роль играют особенности регионального и национального характера, однако, также важны и свойства, характерные для отдельных инвесторов. Однако все сельхозпроизводители независимо от масштаба их деятельности или условий в их конкретных странах нуждаются в следующих базисных элементах благоприятного климата: развитая инфраструктура и подготовленные людские ресурсы,

торговые и рыночные институты, макроэкономическая стабильность и надлежащее управление. Инвестиции в сельское хозяйство особенно зависят от таких ключевых благоприятствующих факторов, как предсказуемость и прозрачность политики, четко обозначенные права землепользования и собственности, прозрачная политика в области торговли и наличие инфраструктуры в сельских районах (включая дороги, оросительные системы, связь, воду и санитарные условия и электричество). Другие соответствующие благоприятствующие для сельского хозяйства факторы включают нормы и стандарты на продукцию, НИОКР и сельские финансовые услуги (Глава 3).

Многие аспекты благоприятного климата связаны с **основными общественными товарами**, которые частный сектор обеспечить не в состоянии. На правительствах лежит ответственность за то, чтобы скудные государственные ресурсы направлялись на такие типы инвестиций, которые дают наибольшую пользу в плане повышения сельскохозяйственной производительности, уменьшения масштабов нищеты и достижения экологической устойчивости. Представленные в настоящем докладе данные (Глава 5) свидетельствуют о том, что государственные расходы приносят больше пользы в социальном плане тогда, когда они сконцентрированы на обеспечении таких общественных товаров, как исследования в области сельского хозяйства, сельская инфраструктура и образование в сельских районах, а не на предоставлении субсидий на удобрения, воду и кредиты. Субсидии допустимы в определенных ситуациях, поскольку в них сгенерированы преимущества общественных товаров; на практике, элементы любого общественного товара могут отличаться в зависимости от уровня развития страны. Однако совершенно ясным является то, что некоторые государственные расходы могут иметь более существенную отдачу в плане повышения сельскохозяйственной производительности и снижения уровней нищеты.

Правительства должны также гарантировать, что вопросы **экологической устойчивости и социальной справедливости** учитываются в решениях о частных и государственных инвестициях в сельское хозяйство. Это предполагает принятие законов и разработку мер политики, которые способствуют экологически сбалансированным частным инвестициям и защищают права наиболее уязвимых слоев населения. Политика в таких областях, как производство биотоплива, продовольственная независимость и международная торговля, может иметь непреднамеренные отрицательные экологические последствия, которые требуют тщательной оценки. Также для этого нужно, чтобы государственные инвестиции направлялись на повышение производства такими способами, которые являются экологически устойчивыми и социально полезными (Глава 3).

Во многих странах мелкие землепользователи, многие из которых являются женщинами, сталкиваются с конкретными ограничениями в том, что касается

накопления сбережений и их инвестирования в свои хозяйства, и могут нуждаться в особой поддержке для преодоления этого. Связь мелких землепользователей с рынками через соответствующие институты и инфраструктуру является частью благоприятного климата в целом и предварительным условием реализации преимуществ, вытекающих из появления рыночных стимулов. Преодоление ограничительных факторов, связанных с получением кредитов и уходом от рисков, являются следующими серьезными проблемами для мелких землепользователей. Оказание помощи в создании эффективных организаций производителей может быть серьезным средством налаживания связей мелких землепользователей с рынками и преодоления некоторых трудностей, с которыми они сталкиваются. В различных условиях социальные трансферты, включая субсидии, могут также стать средством, с помощью которого мелкие землепользователи смогут осуществлять инвестиции и увеличивать свои активы (Глава 4).

Набирающая силы тенденция, заключающаяся в росте крупномасштабных корпоративных инвестиций в сельское хозяйство, таит в себе новые возможности и угрозы для этого сектора. Правительства несут ответственность за управление такими инвестициями в целях обеспечения того, что они способствуют продовольственной безопасности и снижению уровня нищеты в тех странах и районах, где эта нищета существует. Международные организации, гражданское общество и корпоративные инвесторы должны разделить ответственность по управлению такими инвестициями. В этом отношении исключительно важно присоединение к *Добровольным руководящим принципам ответственного управления землевладением, рыбным хозяйством и лесами в контексте национальной продовольственной безопасности* (ФАО, 2012b год) и другим основанным на правах принципам (Глава 4).

Актуальность и масштабы различных вышеперечисленных политических проблем зависят от конкретных особенностей стран, уровня их развития и имеющихся приоритетов. Создание экономических стимулов исключительно важно для всех стран (от стран с низким уровнем дохода до стран с высоким уровнем дохода), поскольку это впоследствии скажется на географических инвестиционных моделях, которые не зависят от условий какой-либо конкретной страны. Улучшение других элементов инвестиционного климата, вероятно, будет более трудным для многих стран с низким и средним уровнями дохода. В странах с низким уровнем дохода и многих странах с уровнем дохода ниже среднего с высокими показателями нищеты и большим числом мелких землепользователей исключительно важными задачами являются устранение ограничений для инвестиций мелких землепользователей и обеспечение того, что крупномасштабные инвестиции способствуют продовольственной безопасности.

Доклад *Инвестирование в сельское хозяйство ради улучшения будущего* содержит призыв возобновить партнерство между правительствами, донорами, гражданским обществом и частным сектором, особенно фермерами, в целях обеспечения существенного роста объемов инвестиций, мобилизуемых для сельского хозяйства, и направления их на решение социально полезных и экологически сбалансированных задач. В этих усилиях центральное место занимает наращивание организационного и человеческого потенциала.

## Структура доклада

В Главе 2 содержится описание базисных концепций, относящихся к сельскохозяйственным инвестициям, и проводится обзор эмпирических данных о различных типах инвестиций. В ней рассматриваются данные о важности сельскохозяйственных инвестиций непосредственно в хозяйства, а также государственных инвестиций, инвестиций доноров и частных иностранных инвесторов. В ней рассматриваются также различия между регионами и отраслями, в которых объем инвестиций не достигает уровней, необходимых для достижения устойчивого роста производительности. В Главе 3 представлены данные о решающей роли правительств и доноров в деле мобилизации сельскохозяйственных инвестиций путем создания благоприятных условий и ценовых стимулов. Например, политика в области макроэкономики и торговли, в соответствии с которой определяются налоги сельскохозяйственного сектора или осуществляется его поддержка, может непреднамеренно повлиять на режим стимулирования инвестиций в этот сектор. Более того, достижение устойчивой интенсификации сельского хозяйства требует включения природоохранных издержек и экологических преимуществ в стимулы, имеющиеся у сельхозпроизводителей. В Главе 4 особое внимание уделяется ограничительным факторам, с которыми сталкиваются мелкие землепользователи при инвестировании средств в сектор, и тому, каким образом правительства и доноры могут помочь их преодолеть. Рассматриваются также возможности и проблемы, связанные с наметившимися в последнее время тенденциями, заключающимися в росте крупномасштабных корпоративных инвестиций в сельское хозяйство развивающихся стран – как со стороны внутренних, так и со стороны иностранных инвесторов. В Главе 5 изучается рентабельность различных типов государственных инвестиций в различных условиях и рассматривается вопрос о том, каким образом направление государственных расходов на создание основных общественных товаров (а не на субсидии) может дать более высокие и более социально значимые результаты. В Главе 6 содержатся выводы и описываются политические последствия различного рода мер.