

5. Направление государственных инвестиций на получение более высоких результатов

Государственные инвестиции в сельское хозяйство необходимы для стимулирования количественного и качественного роста частных инвестиций и обеспечения их экономической и социальной направленности. Такие общественные товары для сельского хозяйства, как НИОКР, образование и сельская инфраструктура, являются основной составляющей благоприятного климата, описанного в предыдущих главах, и исключительно важны для сельскохозяйственного роста и снижения уровней нищеты. Однако, поскольку правительства во всех регионах сталкиваются с финансовыми ограничениями и необходимостью удовлетворить потребности всех секторов, при распределении государственных ресурсов им приходится принимать трудные решения. Какие государственные инвестиции дают наибольшую отдачу в плане сельскохозяйственного роста и снижения уровней нищеты?

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что инвестиции в общественные товары имеют гораздо более существенную отдачу, чем такие другие расходы, как субсидии общего характера, но не всегда является ясным, что является общественным товаром, причем в разных условиях значение этого понятия является разным. Хотя некоторые виды инвестиций, как известно, дают высокую экономическую и социальную отдачу, при распределении бюджетных средств им не всегда уделяется первоочередное внимание. Понимание воздействия различных видов государственных инвестиций и расходов на производительность сельского хозяйства и снижение уровней нищеты может способствовать направлению государственных инвестиций на получение более существенных результатов.

Окупаемость государственных инвестиций в сельское хозяйство и смежные сектора²⁴

В более ранних работах по вопросу о воздействии совокупных сельскохозяйственных расходов на рост и снижение уровней нищеты авторы приходят к совершенно отличающимся друг от друга результатам. В одной из самых ранних работ по этому

²⁴ В этом разделе содержатся данные из справочного документа, подготовленного сотрудниками ИФПРИ. См. Мог и др., (2012 год).

вопросу (Диакозавас, 1990 год) говорилось, что государственные расходы на сельское хозяйство оказывают исключительно положительное воздействие на производительность сектора, хотя при проведении сравнительного анализа данных по 100 странам не удалось найти подтверждения статистически значимому воздействию сельскохозяйственных расходов на рост показателя ВВП на душу населения (Истерли и Ребело, 1993 год).

Во многих последних исследованиях подчеркивается, что имеет значение и вид расходов. Государственные расходы на сельское хозяйство, образование и дороги вносят существенный вклад в рост сельского хозяйства во всех регионах, хотя и в разной степени; а внутри сельскохозяйственного сектора воздействие расходов на исследования является более сильным, чем воздействие расходов на другие цели (Фан и Сауркар, 2006 год). Инвестиции в исследования, зачастую связанные с распространением знаний, неизменно оказываются самой значимой причиной роста производительности в сельском хозяйстве (Фишер, Байерли и Эдмидс, 2009 год).

В исследованиях по странам из нескольких регионов также говорится о положительной взаимосвязи между государственными расходами на сельское хозяйство и ростом сельскохозяйственного и совокупного ВВП и подчеркивается значимость вида расходов. В Руанде, например, один доллар дополнительных бюджетных ассигнований на сельскохозяйственные исследования увеличивает сельскохозяйственный ВВП на три доллара, а в случаях с такими основными пищевыми продуктами, как кукуруза, маниока, бобовые и птица, эффект был более значительным, чем с экспортными культурами (Диао и др., 2010 год). В Индии расходы, направленные на повышение производительности в животноводстве, имели более существенную отдачу и были более эффективными в борьбе с нищетой, чем общие государственные инвестиции в сельское хозяйство (Дастаджири, 2010 год).

В большом объеме литературы по вопросу о государственных инвестициях в сельскохозяйственные исследования и разработки (НИОКР) показано, что эта область была одной из самых эффективных форм государственных инвестиций за последние 40 лет. Благодаря НИОКР происходят технические изменения и растет производительность в сельском хозяйстве, что ведет к повышению доходов фермеров и снижению цен для потребителей. Эти положительные результаты мультипликативно отражаются на всей

экономике, поскольку дополнительные доходы тратятся на приобретение других товаров и услуг, что в свою очередь приводит к образованию доходов у их поставщиков. Эффект благосостояния является существенным и разрастающимся и приносит пользу многим, далеким от сельского хозяйства людям, хотя не все понимают, что прямой причиной такого благосостояния являются сельскохозяйственные исследования (Альстон и др., 2000 год; Фан, Хейзел и Торат, 2000 год; Эвенсон, 2001 год; Хейзел и Хаддад, 2001 год; Фан и Рао, 2003 год).

В обзоре 375 программ прикладных исследований и 81 программы по распространению знаний Эвенсон (2001 год) пишет, что в 80 процентах программ прикладных исследований и 75 процентах программ по распространению знаний зарегистрированный коэффициент окупаемости превышал показатель в 20 процентов и что во многих случаях – 40 процентов. Альстон и др. (2000 год) провели обзор 292 исследовательских работ, осуществленных за период с 1953 года по 1997 год, и обнаружили, что средний коэффициент окупаемости исследовательских работ в области сельского хозяйства составлял в развивающихся странах 60 процентов. В обновленной редакции этого обзора Альстон (2010 год) пишет о том, что глобальный коэффициент окупаемости НИОКР всегда остается высоким.

Недавние исследования на уровне стран подтверждают результаты этих всеобъемлющих обзоров. Например, по подсчетам, исследовательские работы в Таиланде оказывают существенное позитивное воздействие на ОПФП и имеют коэффициент окупаемости на уровне по крайней мере 30 процентов (Суфанначарт и Варр, 2011 год). Анализ деятельности служб по распространению знаний в Уганде свидетельствует о том, что их коэффициент окупаемости равен 8 – 36 процентам (Бенин и др., 2011 год).

Несомненным является то, что обеспечение увеличения расходов на сельскохозяйственные НИОКР является первоочередной задачей. Как говорилось в Главе 2, в странах с высоким уровнем дохода существенная часть расходов на НИОКР лежит на частном секторе, а в развивающихся странах основное бремя этих расходов лежит на государстве. Государственно-частное партнерство представляет собой инновационный подход к привлечению частного сектора как к деятельности в области НИОКР, так и к производству других общественных товаров (Вставка 22).

Отдача от взаимодополняющих инвестиций в сельское хозяйство

Инвестиции в такие сельские общественные товары, как образование, сельская инфраструктура, здравоохранение и социальная защита, могут существенно способствовать развитию сельскохозяйственного сектора и росту экономики и снижению уровней нищеты. Сельские общественные товары являются взаимодополняющими;

инвестирование средств в одну область содействует инвестированию средств в другую область. Имеющиеся данные свидетельствуют также о том, что производительность сельского хозяйства и снижение уровней нищеты являются целями одного порядка; инвестирование средств в создание сельских общественных товаров, как правило, дает высокую отдачу для обеих областей.

В ходе исследований было проведено сравнение степени воздействия сельскохозяйственных государственных расходов как на производительность сельского хозяйства, так и на уровни нищеты в отличие от других видов расходов. Диаграммы 24 и 25 содержат обобщенные данные такого анализа, проведенного в четырех развивающихся странах: Китае (Фан, Чжан и Чжан, 2004 год), Индии (Фан, Хейзел и Торат, 2000 год), Таиланде (Фан, Ю и Йитсучон, 2008 год) и Уганде (Фан и Чжан, 2008 год). Воздействие государственных расходов на сельскохозяйственные исследования и разработки на показатели сельскохозяйственного производства было непременно самым высоким.

После сельскохозяйственных НИОКР очередность других объектов инвестиций с точки зрения их рентабельности варьируется по странам, что говорит о том, что определение приоритетов государственных инвестиций зависит от местных условий, но часто инвестиции в сельскую инфраструктуру и строительство дорог рассматриваются как первоочередные источники всеобщего экономического роста сельских районов (Фан, Хейзел и Торат, 2000 год; Фан, Чжан и Чжан, 2004 год; Мог, 2011 год). В Эфиопии решение задачи доступности всепогодных дорог привело к снижению уровней нищеты на 6,9 процента и увеличению роста потребления на 16,3 процента (Деркон и др., 2009 год). Мог (2011 год) отмечает, что рентабельность государственных инвестиций в дорожную инфраструктуру в Эфиопии была до настоящего времени самой высокой по сравнению со всеми другими категориями инвестиций. В Уганде показатели предельной рентабельности государственных расходов на строительство подъездных дорог с точки зрения роста сельскохозяйственного производства и снижения уровней нищеты были в три-четыре раза выше, чем показатели рентабельности государственных расходов на строительство крупных магистралей (Фан и Чжан, 2008 год).

Общественные товары в сельских районах также являются, как правило, взаимодополняющими. Например, в Бангладеш жители деревень с развитой инфраструктурой получают от сельскохозяйственных исследований больше преимуществ, чем жители деревень с неразвитой инфраструктурой; степень использования ими оросительных систем была выше, они применяли семена и удобрения более высокого качества, за удобрения они платили меньше, их заработок был выше, и темпы роста их производства были существенно выше (Ахмед и Хуссейн, 1990 год). Во Вьетнаме благодаря наличию сельских дорог развивались местные рынки и увеличилось число

ВСТАВКА 22

Государственно-частные партнерства

В последнее время стал расти интерес к идее государственно-частного партнерства как к средству вовлечения частного сектора в производство товаров и услуг с определенной долей признаков, характерных для общественных товаров, и объединения частных и государственных инвесторов для содействия сельскохозяйственному росту, снижению уровней нищеты и достижению продовольственной безопасности. Например, участники Форума, посвященного росту инвестиций в страны Африки, состоявшегося в мае 2012 года, подчеркнули необходимость в создании новых сельскохозяйственных партнерств между государственным сектором, частным сектором и общинами на местах.

Обычно, государственно-частное партнерство определяется как участие частного сектора в каком-либо виде экономической деятельности, в котором участники делят затраты, риски и прибыль, но который при участии лишь частного сектора не состоялся бы вследствие низкой рентабельности инвестиций или высокого уровня связанных рисков (Уорнер, Каган и Лехель, 2008 год). Примерами такого партнерства являются соединяющие фермы с рынками дороги, оросительные системы, оптовые рынки и торговые центры, предприятия по переработке сельхозпродукции и информационные и телекоммуникационные сети. Каждый тип государственно-частного партнерства имеет свои преимущества и связан с конкретными проблемами. Государственно-частные партнерства, имеющие своей конкретной целью устойчивое

развитие сельского хозяйства, могут принимать также форму "гибридной цепочки создания стоимости" (Дрейтон и Будинич, 2010 год; Феррони и Касл, 2011 год), которая представляет собой структуру с участием нескольких партнеров, объединяющую частные компании с такими субъектами, как неправительственные организации, университетские исследовательские центры и фонды. Другой тип государственно-частного партнерства предполагает сотрудничество между государственными и частными субъектами в целях проведения исследований, разработки новых технологий и создания новых продуктов для обделенных ресурсами фермеров и беднейших слоев населения в развивающихся странах (Спилман, Хартвич и фон Грембер, 2007 год).

Эффективные стратегии для развития сельского хозяйства

За последние несколько лет появилось много новых примеров государственно-частного партнерства; предполагалось, что в рамках таких партнерств будут осуществляться проекты в таких областях, как производительность сельского хозяйства, обогащение пищи биологическими добавками, техническая и инвестиционная помощь и стратегия в области экспорта. К крупным примерам относятся Южный коридор сельскохозяйственного роста Объединенной Республики Танзания, Программа по решению проблемы повышения урожайности, а также те программы, деятельности которых способствовало создание в настоящее время таких организаций,

детей, получивших начальное образование, что способствовало усилению стимулов вкладывать средства в сельское хозяйство, а также в человеческий капитал (Му и ван де Валле, 2007 год).

При проведении строгой оценки международных данных в разбивке по странам Антл (1983 год) обнаружил, что отсутствие транспортной инфраструктуры и инфраструктуры связи серьезно сдерживает совокупный рост сельскохозяйственной производительности в развивающихся странах, что свидетельствует о том, что инвестиции в эти области будут иметь для сельского хозяйства высокую отдачу. Правильность этого тезиса подтверждается результатами работ по Индии (Бинсвангер, Хандкер и Розенцвейг, 1993 год), Колумбии и Таиланду (Кессидес, 1993 год; Бинсвангер, 1983 год) и Непалу (Якоби, 2000 год). В других более поздних исследованиях подтверждается положительное воздействие инвестиций в транспортную инфраструктуру и инфраструктуру связи на рост сельского хозяйства; в ходе сравнения данных из различных стран было выявлено, что увеличение государственных расходов в этих областях на 1 процент способствует росту сельскохозяйственного ВВП на 0,01–0,14 процента (Бенин, Нин-Пратт и Рандриамамоньи, 2007 год).

Различные виды государственных инвестиций в сельские районы также имеют сильные последствия в плане снижения уровней нищеты (Диаграмма 25). Значимость этих инвестиций в плане снижения уровней нищеты отличается от значимости этих инвестиций в плане повышения производительности сельского хозяйства, но инвестиции в сельскохозяйственные НИОКР, образование, дороги и электрификацию во всех странах одинаково важны для достижения обеих целей. Дело в том, что очень высокой является степень схождения целей роста сельского хозяйства и снижения уровней нищеты; инвестиции в сельские общественные товары, как правило, способствуют достижению обеих целей.

Отдача от инвестиций в сельское хозяйство по истечении времени

Рентабельность многих видов расходов на сельское хозяйство со временем снижается, хотя рентабельность инвестиций в сельскохозяйственные НИОКР остается высокой. В Индии рентабельность расходов на субсидирование сельскохозяйственных кредитов была сравнительно высокой в шестидесятых и семидесятых годах прошлого столетия, хотя со временем она резко снизилась, а отдача от инвестиций в сельскохозяйственные НИОКР оставалась высокой

как Коммерческий сельскохозяйственный проект в Гане и Агропромышленный центр в Непале.

Общие элементы, содействующие успеху таких государственно-частных партнерств, включают, как правило, проектные планы с четко определенными целями, функциями и ответственностью, промежуточными этапами разработки, стратегиями в области управления рисками и уменьшения их количества, а также натуральный, а не денежный вклад партнеров из частного сектора. Важны также эффективные и действенные определение и осуществление политики местных правительств (Спилман, Хартвич и фон Грембер, 2007 год). В рамках Программы по решению проблемы повышения урожайности предпринимаются попытки применить эти факторы успеха в текущем проекте по многостороннему партнерству¹.

Проблемы

Спилман, Хартвич и фон Грембер (2007 год) представляют результаты исследования² по вопросу о том, каким образом государственно-частные партнерства в области сельскохозяйственных исследований содействуют росту инвестиций в инновации для наиболее бедных слоев сельскохозяйственного населения развивающихся стран.

Проблемы возникают в связи с ростом скрытых операционных расходов, даже несмотря на преодоление такого барьера, как заведомо высокие издержки, связанные с проведением исследований или независимым развертыванием производства.

Хотя их количественная оценка не всегда возможна (см. также Уорнер, Каган и Лехель, 2008 год), они могут стать существенным препятствием на пути к успеху. Помимо этого, было доказано, что лишь небольшое число этих партнерских проектов предусматривало наличие стратегий в области управления рисками и уменьшения их количества. Такие другие проблемы, как разрешение внутренних конфликтов и даже не совсем четко определенные правовые и финансовые вопросы, также могут поставить под угрозу результативность этих государственно-частных партнерств.¹

¹ Эта программа является примером многостороннего сотрудничества в области биологического обогащения пищи, осуществляемого при поддержке Фонда в поддержку устойчивого сельского хозяйства компании Сингента, и направлена на повышение питательных свойств основных видов продовольствия. Несмотря на то, что до 2013 года будет длиться подготовительный этап этой Программы, в её рамках уже разработана одна культура, образцы которой поставлены в Уганду и Мозамбик (Феррони и Касл, 2011 год).

² В рамках этого исследования рассматриваются 75 проектов, осуществленных Консультативной группой по международным сельскохозяйственным исследованиям (КГМСИ) в партнерстве с частными компаниями различного типа, работающими на национальном, региональном и международном уровнях.

в течение десятилетий (Диаграмма 26) (Фан, Гулати и Торат, 2008 год). Всеобъемлющий обзор деятельности в области НИОКР и распространения знаний показал, что внутренняя норма рентабельности этих расходов в девяностые годы прошлого столетия была такой же, что и в шестидесятые годы (Эвенсон, 2001 год). Аналогичным образом, в растениеводстве Таиланда было отмечено, что государственные расходы на исследования были положительным и существенным фактором, определявшим рост ОПФП в период с 1970 год по 2006 год (Суфанначарт и Варр, 2011 год).

В долгосрочном плане показатели рентабельности расходов на сельскохозяйственные субсидии отстают от показателей рентабельности расходов на НИОКР, дороги, образование и системы орошения. В Индии общее воздействие расходов на сельское хозяйство на снижение уровней нищеты упало в результате снижения доли сельского хозяйства в экономике страны и увеличения доли субсидий в расходах на этот сектор (Джха, 2007 год).

Воздействие государственных расходов на снижение уровней нищеты во времени также имеет тенденцию к уменьшению (Диаграмма 26). Более того, воздействие государственных субсидий на удобрения, оросительные системы, энергию и кредиты на снижение уровней нищеты

неизменно находится на более низком уровне, чем воздействие государственных расходов на НИОКР, образование и дороги. Хотя расходы на субсидии часто совершенствуются на основе соображений равенства и уровня нищеты тех, кто их получает, вышеперечисленные результаты указывают на то, что инвестиции в общественные товары несомненно являются более эффективными в этом отношении.

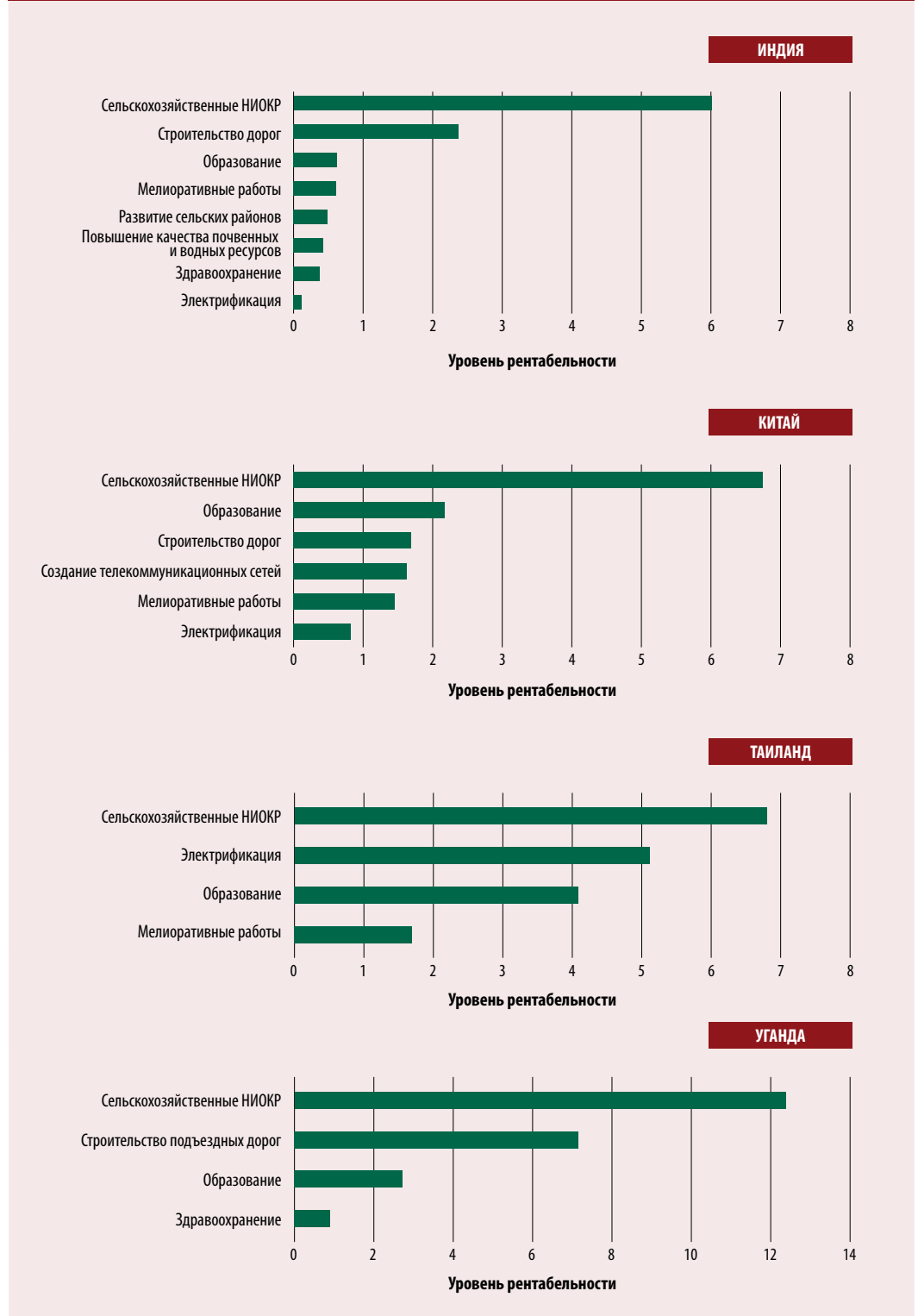
Сравнение результатов инвестиций в более благополучные регионы в отличие от менее благополучных регионов

Рентабельность государственных инвестиций в сельское хозяйство может быть разной в зависимости от местонахождения. Уже давно идут споры о том, куда лучше инвестировать государственные ресурсы: в более благополучные регионы с более высоким агро-экологическим потенциалом или в менее благополучные регионы, в которых, как правило, проживают бедные слои населения.

Очевидно, что регионы, обладающие благоприятными агро-экологическими условиями и свободным доступом на рынки, рассматриваются как полигон для повышения производительности сельского хозяйства. Вкладывание средств в эти более

ДИАГРАММА 24

Рентабельность государственных расходов в виде роста производительности сельского хозяйства

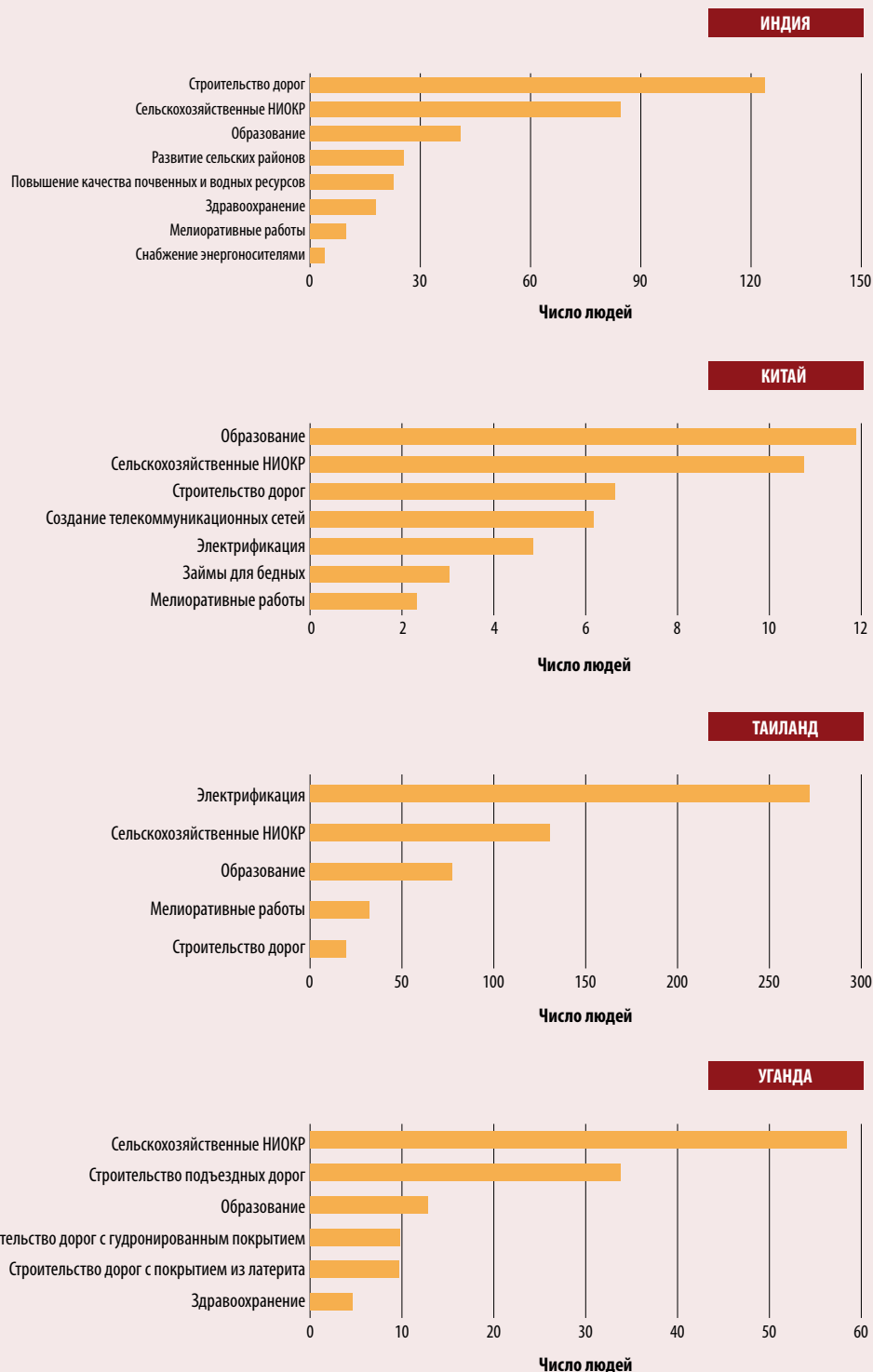


Примечания: Показатели представляют собой данные о рентабельности вложения одной денежной единицы государственных расходов различного типа в виде повышения сельскохозяйственного производства или роста производительности в такой же денежной единице. Единицы измерения переменных величин производительности в сельском хозяйстве имеют определенные различия в различных странах: в Китае это объем сельскохозяйственного ВВП, в Индии – общая производительность сельскохозяйственных факторов производства, а в Таиланде и Уганде – производительность труда в сельском хозяйстве.

Источники: Фан, Чжан и Чжан, 2004 год; Фан, Хейзел и Торат, 2000 год; Фан, Ю и Йитсучон, 2008 год; Фан и Чжан, 2008 год.

ДИАГРАММА 25

Рентабельность государственных расходов в виде снижения уровней нищеты



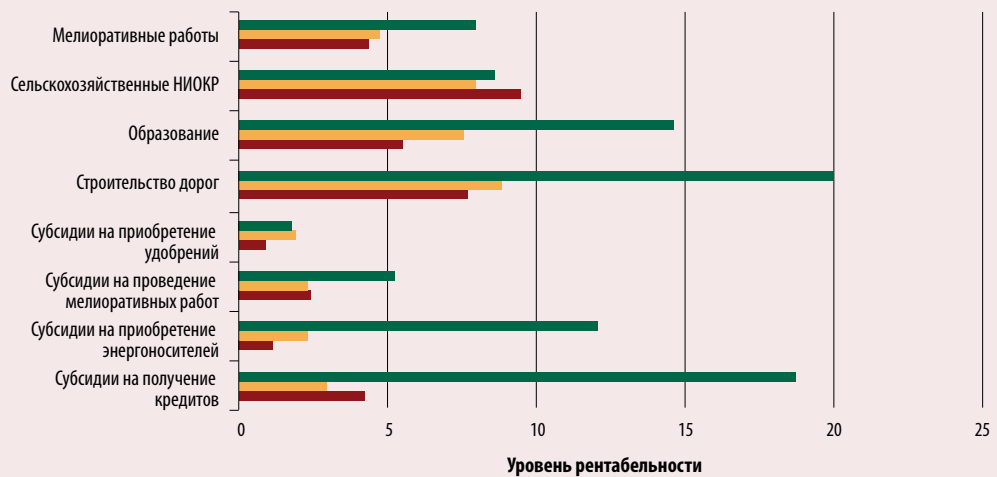
Примечания: Показателями являются данные об уменьшении количества бедных людей при увеличении расходов на одну денежную единицу в каждой области расходования средств. Соответствующими денежными единицами являются: 1 млн. батов в Таиланде (т.е. уменьшение количества бедных людей при расходовании 1 млн. батов в различных секторах); 1 млн. рупий в Индии; 10 000 юаней в Китае; и 1 млн. угандийских шиллингов в Уганде.

Источники: Фан, Чжан и Чжан, 2004 год; Фан, Хейзел и Торат, 2000 год; Фан, Ю и Йитсчон, 2008 год; Фан и Чжан, 2008 год.

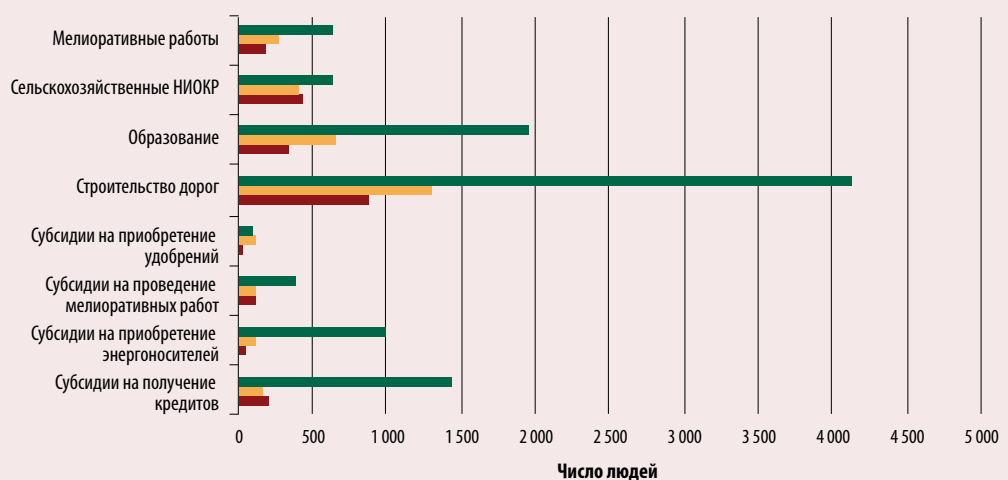
ДИАГРАММА 26

Воздействие государственных инвестиций и субсидий различного типа на производительность в сельском хозяйстве и снижение уровней нищеты в Индии во времени

А Воздействие на производительность в сельском хозяйстве



В Уменьшение числа бедных



■ 1960–70-е гг.

■ 1980-е гг.

■ 1990-е гг.

Примечания: Показатели в части А представляют собой данные о рентабельности вложения одной денежной единицы государственных расходов различного типа в виде (такой же) денежной единицы сельскохозяйственного ВВП. В части В показаны данные об уменьшении числа бедных людей при увеличении государственных расходов различного типа на 1 млн. рупий.

Источник: Фан, Гулати и Торат, 2008 год

благополучные регионы с высоким потенциалом может также стать эффективной стратегией снижения уровней нищеты, поскольку вследствие эффекта “перемещения избыточного спроса с одного рынка на другой” и “мультипликативного” эффекта выгодами от этих инвестиций могут воспользоваться жители более отдаленных регионов, которые в результате миграции могут воспользоваться возможностями по трудоустройству и получению доходов в более

благополучных регионах (Палмер-Джоунс и Сен, 2003 год).

С другой стороны, усилия, направленные на менее благополучные агро-экологические регионы, могут привести к более высоким результатам, по крайней мере, в плане снижения уровней нищеты, поскольку в благополучных регионах предельный уровень затрат, связанных с достижением дальнейших задач, со временем возрастает после достижения

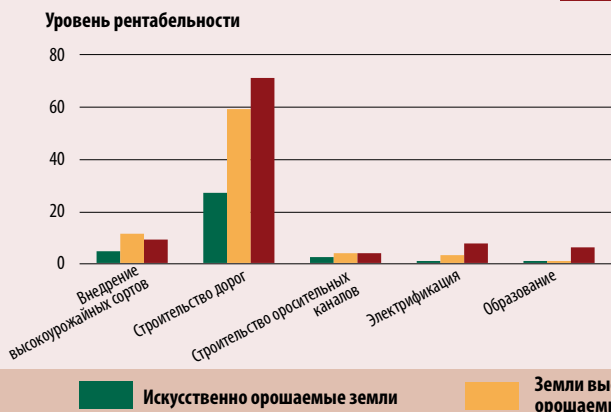
ДИАГРАММА 27

Рентабельность инвестиций различного типа в развитие земель с высоким потенциалом и этот же показатель для менее привлекательных земель

ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

СНИЖЕНИЕ УРОВНЯ НИЩЕТЫ

ИНДИЯ

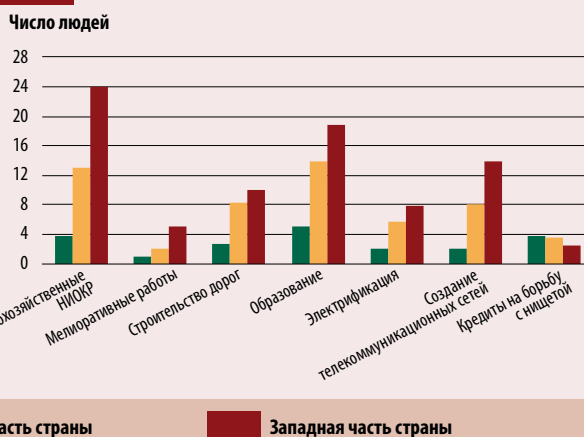


Искусственно орошаемые земли

Земли высокого качества, орошаемые дождями

Земли низкого качества, орошаемые дождями

КИТАЙ

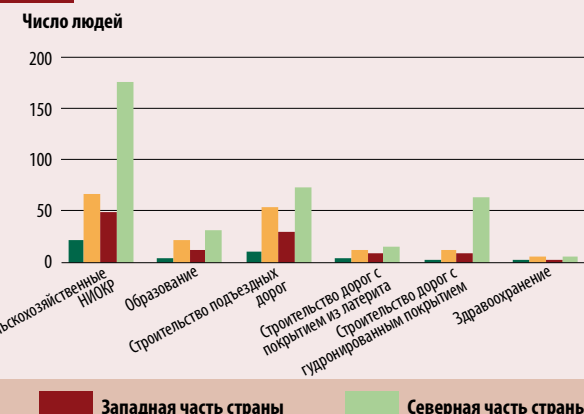


Прибрежная часть страны

Центральная часть страны

Западная часть страны

УГАНДА



Центральная часть страны

Восточная часть страны

Западная часть страны

Северная часть страны

Примечания: Показатели в левой части представляют собой данные о рентабельности вложения одной денежной единицы государственных расходов различного типа в виде стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции или роста производительности в такой же денежной единице. Единицы измерения переменных величин производительности в сельском хозяйстве имеют определенные различия в различных странах: в Китае это объем сельскохозяйственного ВВП, в Индии — общая производительность сельскохозяйственных факторов производства, а в Уганде — производительность труда в сельском хозяйстве. В правой части показаны данные об уменьшении количества бедных людей при увеличении расходов на одну денежную единицу в каждой области расходования средств. Соответствующими денежными единицами являются: один миллион рупий в Индии; 10 000 юаней в Китае; и 1 млн. угандийских шиллингов в Уганде.

Источник: Фан, Чжан и Чжан, 2004 год; Фан, Хейзел и Хак, 2000 год; Фан и Чжан, 2008 год.

первых сравнительно легких результатов (Рубен и Пендер, 2004 год). Вопрос о рентабельности инвестиций в более благополучные регионы по сравнению с рентабельностью инвестиций в менее благополучные регионы ставился в очень небольшом числе эмпирических исследований. Несмотря на то, что в этих исследованиях использовались разные определения понятия благополучных регионов и что в них по-разному учитывались эффект перемещения избыточного спроса с одного рынка на другой и трудовая миграция между регионами, результаты этих исследований свидетельствуют о том, что государственные инвестиции в менее благополучные регионы могут дать более существенную отдачу как в плане роста производительности сельского хозяйства, так и в плане снижения уровней нищеты.

Например, результаты общенациональных исследований по Индии (Фан, Хейзел и Хак, 2000 год), Китаю (Фан, Чжан и Чжан, 2004 год) и Уганде (Фан и Чжан, 2008 год) свидетельствуют о том, что инвестиции в менее благополучные районы могут иметь более значительную отдачу. Эти результаты представлены на Диаграмме 27; необходимо иметь в виду, что различия между районами с высоким потенциалом и менее благополучными районами являются разными в этих трех странах, а графически более благополучные районы представлены слева и менее благополучные районы – справа.

В Китае несомненным является то, что инвестиции имеют самую высокую отдачу как в плане производительности сельского хозяйства, так и в плане снижения уровней нищеты в наименее благополучных западных районах. Удивительным является то, что целевая программа по предоставлению займов бедным слоям населения была менее эффективной для снижения уровней нищеты в этом регионе, чем инвестиции в базовые общественные товары. Такие же результаты были получены в Индии, где государственные инвестиции имели более существенные отдачу в менее благополучных орошаемых лишь дождями

районах как в плане роста производительности сельского хозяйства, так и в плане снижения уровней нищеты. Данные из Уганды свидетельствуют о том, что инвестиции в такие общественные товары, как НИОКР, образование и дороги, несомненно имеют более сильное воздействие в плане снижения уровней нищеты в менее благополучной северной части страны.

Аналогичные результаты были получены Донгом (2000 год), который провел исследование десяти китайских деревень, имевших различные ресурсные базы и находившихся на различных уровнях развития. На основе таких критериев, как наличие ресурсов, доступность рынков, состояние инфраструктуры, качество почв и уязвимость по отношению к стихийным бедствиям, эти деревни были разбиты на три типа от более до менее благополучных. Государственные инвестиции и расходы на социальное обслуживание имели гораздо более существенную отдачу в плане повышения доходов домохозяйств в менее благополучных деревнях типа III (Таблица 12).

Вопрос о том, нужно ли и в каком объеме направлять государственные инвестиции в сельское хозяйство в более благополучные или менее благополучные районы, остается эмпирическим. Скорее всего, ответ на него будет зависеть от местных условий, уровня нищеты, текущих объемов инвестиций и возможностей перемещения избыточного спроса с одного рынка на другой и трудовой миграции между регионами. Тем не менее, представленный выше ограниченный объем данных подтверждает наличие случаев недостатка инвестиций в менее благополучные регионы, которые при направлении в них сельскохозяйственных инвестиций могли бы продемонстрировать более существенные результаты как в плане повышения производительности сельского хозяйства, так и в плане снижения уровней нищеты. Эти данные подчеркивают важность тщательного географического распределения государственных инвестиций.

ТАБЛИЦА 12

Воздействие государственных расходов на доходы домохозяйств в Китае, по агроэкологическим зонам

ТИП ДЕРЕВНИ	ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ	РАСХОДЫ НА СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ
<i>(расчетная предельная норма рентабельности)</i>		
Тип I	1,1	1,5
Тип II	2,0	2,7
Тип III	7,4	8,2
Все домохозяйства	3,9	4,6

Примечания: Под доходами домохозяйств понимаются общие поступления от деятельности домохозяйств, включая как сельскохозяйственную, так и несельскохозяйственную деятельность. Работа по найму и другие приносящие доход виды деятельности вне производственных операций домохозяйств исключены из этой категории. Предельная норма рентабельности рассчитывается путем умножения показателя совокупного дохода на коэффициент регрессии и деления полученного результата на 100. Государственные инвестиции включают эксплуатационные расходы на сельские оросительные системы и дороги. Социальные услуги включают вспашку земель с помощью средств механизации, защиту культур, молотбу, техническое руководство, субсидирование потребляемых в хозяйствах факторов, помощь в сбыте продукции и другие такие несельскохозяйственные услуги, как подвод питьевой воды, упрощение доступа к электросетям и предоставление услуг в области образования (содержание школ, библиотек и детских садов).

Источник: Донг, 2000 год.

Рентабельность расходов на субсидирование потребляемых факторов

Несмотря на подтверждение высокой отдачи инвестиций в общественные товары с точки зрения как сельского хозяйства, так и смежных секторов, на практике значительные доли государственных расходов как развивающихся, так и развитых стран, направляются в виде субсидий на покрытие текущих расходов. Такие расходы могут быть менее рентабельными, поскольку скудные государственные ресурсы не используются для создания важных общественных товаров долгосрочного характера, но этот тезис не всегда является окончательным.

В определенных обстоятельствах субсидии могут обладать некоторыми чертами общественных товаров и приносить пользу (положительные внешние эффекты) более широким кругам населения, а не только получателям этих субсидий. И действительно, обоснование субсидирования таких потребляемых факторов, как удобрения и семена, часто строится на такого рода аргументах. Применение усовершенствованных сельскохозяйственных технологий может принести экономическую и социальную выгоду не только самим хозяйствам, что предполагает смягчение негативных последствий таких внешних эффектов, как снижение уровня плодородия почвы и необходимость ведения сельского хозяйства в непригодных для этого регионах. Сравнение данных о рентабельности субсидий на удобрения и инвестиций в более четко определенные общественные товары свидетельствует о том, что субсидированию уделяется чрезмерно большое внимание.

Несмотря на то, что со временем отдача от субсидий на удобрения и другие потребляемые факторы снижается (Фан, Гулати и Торат, 2008 год), во многих странах в последние годы активность их применения быстро растет. Часто эта степень растет по мере роста финансового потенциала стран (Байерли, Де Жанври и Садуле, 2009 год). В Индии доля субсидий в государственных расходах на сельское хозяйство выросла с 40 процентов в 1975 году до 75 процентов в 2002 году и в 2002/03 году составляла 6 процентов сельскохозяйственного ВВП (Всемирный банк, 2007а год). В Индонезии к 1988–1990 годам на субсидии на удобрения приходилось 30 процентов всех расходов на развитие сельского хозяйства несмотря на то, что в течение двух предыдущих десятилетий инвестиции в исследования, распространение знаний и оросительную инфраструктуру являлись более важными движущими силами роста объема выпуска продукции (Розегрант, Касрино и Перес, 1998 год).

В последние годы в нескольких странах были начаты программы по субсидированию удобрений. В Замбии к 2005 году около 37 процентов бюджета сельскохозяйственного сектора было израсходовано на субсидирование удобрений в то время, как на развитие оросительных систем и других объектов

сельской инфраструктуры – лишь 3 процента, а на сельскохозяйственные НИОКР – лишь 0,5 процента (Всемирный банк, 2007b). С 2002/03 года по 2008/09 год сметные затраты в рамках этой программы увеличились в четыре раза (Всемирный банк, 2010 год), и имеющиеся данные свидетельствуют о том, что частные поставщики были вытеснены с рынков тех районов, в которых они до этого активно работали (Ху и др., 2009 год).

Также в Малави в 2005/06 году были вновь введены универсальные субсидии на удобрения, и к 2008/09 году до 1,5 миллиона домохозяйств, как ожидалось, должны были получить свидетельства на получение в общей сложности 182 300 тонн субсидированных удобрений. В рамках этой программы было успешно повышено производство кукурузы, но было израсходовано 16 процентов всего государственного бюджета 2008/09 года и устранено участие частного сектора, поскольку распространением удобрений занималась государственная компания (Виггинс и Брукс, 2010 год).

Существует большое число исследований, посвященных вопросу о рентабельности государственных расходов на ряд общественных товаров, однако, мало внимания уделялось изучению воздействия общей структуры государственных расходов и их разбивки на общественные и частные товары. Несмотря на то, что различия между общественными и частными товарами не всегда четко определены, направление государственных средств на субсидирование таких товаров, как потребляемые в сельском хозяйстве факторы, которыми пользуются в первую очередь отдельные частные лица, может отвлечь средства от общественных товаров и других социально значимых статей. Таким образом, направление государственных ресурсов на субсидии может иметь существенные последствия как в плане экономической эффективности, так и в плане социальной справедливости.

Данные о воздействии структуры сельских расходов с точки зрения эффективности и справедливости по 15 странам Латинской Америки и Карибского бассейна за период с 1985 года по 2001 год были проанализированы Лопесом и Галинато (2006 год). Авторы классифицировали государственные расходы как общественные товары и субсидии. Доля субсидий в расходах на сельские районы в этот временной период варьировалась от менее 10 процентов до почти 90 процентов (Таблица 13)²⁵.

Лопес и Галинато (2006 год) обнаружили, что в целом уровень государственных расходов в сельских районах оказывает положительное и весьма существенное воздействие на размер сельскохозяйственного ВВП на душу населения, но структура государственных расходов с точки зрения

²⁵ Необходимо отметить, что эти результаты не сравниваются с данными, приводимыми во Вставке 5, поскольку источники данных являются разными и в этих источниках используются разные определения понятия общественные товары.

ТАБЛИЦА 13

Доли расходов на субсидии и на общественные блага в государственных расходах на сельские регионы в Латинской Америке и Карибском бассейне, отдельные страны

СТРАНА	ДОЛЯ СУБСИДИЙ В РАСХОДАХ НА СЕЛЬСКИЕ РЕГИОНЫ	ДОЛЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ В РАСХОДАХ НА СЕЛЬСКИЕ РЕГИОНЫ
<i>(доля в процентах)</i>		
Аргентина	59	41
Бразилия	87	13
Венесуэла	54	46
Гватемала	27	73
Гондурас	9	91
Доминиканская Республика	80	21
Коста-Рика	48	52
Мексика	66	34
Никарагуа	37	63
Панама	51	49
Парагвай	32	68
Перу	64	37
Уругвай	19	82
Эквадор	69	31
Ямайка	58	42

Примечание: Показатели долей являются среднегодовыми показателями за период с 1985 по 2001 год.

Источник: Лопес и Галинато, 2006 год.

доли субсидий в них играет ещё более важную роль. Увеличение доли субсидий в них при сохранении общего объема расходов приводит к существенному уменьшению размера сельскохозяйственного ВВП на душу населения. Согласно расчетам авторов, простое перераспределение 10 процентов государственных расходов на сельские районы из статьи субсидии в статью общественные товары повысит доходы в сельском хозяйстве на душу населения на 5 процентов. Общее повышение государственных расходов на сельское хозяйство также окажет положительное воздействие на его рост, но величина этого воздействия будет меньше по сравнению с результатом, полученным от перераспределения средств в имеющемся бюджете. Ключевая политическая идея этого анализа заключается

в том, что правительства могут увеличить сельскохозяйственный ВВП посредством простого перенаправления государственных расходов из статьи субсидии в статью общественные товары.

В ходе дополнительного анализа, проведенного Аллкоттом, Ледерманом и Лопесом (2006 год) на базе частично такого же набора данных, были рассмотрены факторы, определяющие уровень и структуру государственных расходов на сельские районы и определяющие рост сельского хозяйства. Авторы обнаружили, что ключевым определяющим фактором является исторически сложившееся неравенство в том, что касается накопленных богатств, наряду с такими другими политическими и институциональными факторами, как подотчетность

правительств, вовлеченность гражданского общества, прозрачность и этно-лингвистическая раздробленность. И действительно, по мере роста неравенства росли общие государственные расходы на сельские районы и доля субсидий в совокупных расходах на сельское хозяйство. Однако авторы подчеркнули необходимость в дальнейшем сборе данных и их анализе для определения того, распространяются ли их выводы на другие регионы.

Политическая экономия государственных инвестиций в сельское хозяйство²⁶

Если эффективность государственных инвестиций столь велика, то почему правительства не инвестируют больше средств? И если эффективность государственных инвестиций выше эффективности субсидий, то почему правительства продолжают осуществлять субсидирование? В ходе анализа, проведенного недавно Аллкоттом, Ледерманом и Лопесом (2006 год), была выявлена роль распределения богатства, а также других политических и институциональных факторов как факторов, которые определяют структуру государственных расходов

²⁶ В этом разделе содержатся данные из справочного документа, подготовленного одним из сотрудников ИФПРИ. См. Мор, 2012 год.

на селе. Вопрос о том, каким образом на самом деле определяется политика в области государственных расходов на сельское хозяйство, является важным для понимания того, каким образом повысить эффективность государственных инвестиций.

Основная разница между частными и государственными решениями об инвестициях заключается в том, что мотивом первых является ожидаемая частная прибыль, а мотивом последних в принципе должна быть ожидаемая социальная отдача. На самом деле по ряду причин мотивация тех, кто принимает решения, может и не совпадать с ожиданиями, касающимися социальной направленности инвестиций. На модели распределения государственных расходов и инвестиций могут оказать воздействие такие факторы, как давление со стороны групп по интересам, коррупция или даже характер самих сельскохозяйственных инвестиций. Например, у некоторых сельскохозяйственных инвестиций может быть очень длительный период окупаемости, а их результаты могут быть не очень четко определены, что приводит к тому, что политики (заинтересованные в сохранении своих постов) отказ от финансирования таких проектов считают своей заслугой. Факторы такого рода, а также уровень управления в целом могут оказать серьезное воздействие на то, каким образом используются государственные средства, выделенные на сельскохозяйственные расходы и инвестиции.

Государственные инвестиции не всегда могут привести к ожидаемым результатам вследствие чрезмерных затрат, низких уровней рентабельности активов, созданных в результате инвестиций, или неправильного использования созданных активов. Многие факторы могут способствовать снижению эффективности государственных инвестиций: взяточничество может привести к увеличению стоимости инвестиций; правительства при мониторинге расходов могут оказаться неэффективными; финансирование помощи может привести к выбору более дорогостоящих проектов; и решения могут обуславливаться покровительственными отношениями или политическими соображениями (Притчет, 1996 год). Одной из причин неправильного использования активов, созданных с помощью государственных инвестиций, может быть отсутствие финансирования операционных или эксплуатационных расходов. Эффективность государственных инвестиций, измеряемая как разница между объемом государственных расходов и величиной сформированных активов, тесно связана с показателями надлежащего управления и уровня политики (Притчет, 1996 год).

Группы по интересам и коллективные действия

Группы по интересам могут быть мощной силой влияния на решения о государственных расходах на сельское хозяйство и об инвестициях в него. Большой

объем данных свидетельствует о том, что политика развивающихся стран в области сельского хозяйства, как правило, благоприятствовала небольшому числу крупных фермеров (краткий обзор см. Бирнер и Резник, 2010 год). Исторически сложилось так, что в развивающихся странах государственные инвестиции, политика установления цен и другие меры шли на пользу городскому населению за счет сельских жителей и сельскохозяйственных домохозяйств (Липтон, 1977 год). Объяснялись эти явления способностью групп по интересам оказывать нажим на государственную политику, включая принятие решений по осуществлению инвестиций, субсидий и других мер государственного вмешательства, себе на пользу (Бекер, 1983 год).

Степень эффективности, с которой различные группы по интересам могут влиять на политиков посредством коллективных действий, зависит от нескольких факторов (Олсон, 1965 год). Некоторые из этих действий, как правило, ставят фермеров в неблагоприятные условия по отношению к городским жителям. Разбросанность фермеров в пространстве и более низкая доступность транспортной инфраструктуры и инфраструктуры связи для них затрудняют координацию действий и их взаимный мониторинг по сравнению с городскими жителями (Олсон, 1985 год). Кроме того, большое число фермеров во многих развивающихся странах ставит их в невыгодное положение по отношению к городским жителям. И действительно, при любом уровне концентрации в пространстве и доступности транспортной инфраструктуры и инфраструктуры связи координация действий более крупных в отличие от более мелких групп становится более затруднительной (Олсон, 1965 год).

Степень влияния какой-либо группы также серьезно зависит от её финансовой мощи. Этот фактор, а также простота координации деятельности небольших групп объясняют то, почему небольшое число крупных фермеров, богатство и земли которых имеют высокую степень концентрации, могут оказывать влияние на модели расходования государственных средств (см. результаты приведенного выше анализа, осуществленного Аллкоттом, Ледерманом и Лопесом [2006 год]). Этот факт подчеркивает важность увеличения социального капитала мелких землевладельцев с помощью ассоциаций производителей.

Другим важным явлением в политических процессах с участием групп по интересам является существование устоявшегося предвзятого отношения к тому или иному вопросу. Часто по-прежнему проводится политика, целесообразность которой устарела. Примером этому служат субсидии на потребляемые в сельском хозяйстве факторы, выплата которых продолжается даже после того, как эта мера потеряла свою актуальность или не привела к решению первоначальных задач повышения эффективности или достижения справедливости. Выгоду от сложившегося положения, как правило, получают те, кто обладает правами, необходимыми

для обеспечения исполнения мер политики в первую очередь (Фернандес и Родрик, 1991 год), и чья роль в качестве лоббистов усиливается после установления соответствующей политики (Коат и Моррис, 1999 год).

Авторство мер политики и временные разрывы в получении результатов

Для политика, отвечающего за принятие решения о государственных расходах, признание со стороны тех, в чью пользу принято решение, может быть существенной мотивацией. Та легкость, с которой граждане могут приписать тому или иному политику заслугу или ответственность за конкретные субсидии или инвестиции и за результаты таких инвестиций может, поэтому, быть одним из основных факторов при определении первоочередности государственных расходов.

Такие видимые инфраструктурные проекты, как строительство школы, или прямые трансферты в отличие от, например, повышения качества служб по распространению знаний или инвестирования средств в исследования и разработки, легко поддаются выявлению, и решения по ним легко приписать конкретному политику или официальному лицу. Резкое увеличение крупномасштабных программ субсидирования потребляемых факторов в последнее время частично может быть объяснено той легкостью, с которой можно выявить воздействие таких программ и приписать заслугу за это конкретным ответственным официальным лицам.

Время, необходимое для того, чтобы проявились результаты многих государственных инвестиций, затрудняет определение такого авторства. Чем длительнее этот период, тем труднее определение авторства и тем меньше стимулов у официальных лиц осуществлять такие инвестиции. Это особенно касается инвестиций в НИОКР, которые обычно дают высокую отдачу, но также имеют большой временной разрыв между началом осуществления расходов и получением осязаемых результатов. Это может быть одной из причин рассмотренного выше очевидного и систематического недофинансирования НИОКР.

Глубина проблемы авторства зависит также от качества и объема информации и от уровня образования субъектов государственных расходов. Граждане с более высоким уровнем образования и доступом к информации при посредничестве организаций гражданского общества способны правильно определить авторство тех или иных мер. Поэтому для улучшения определения первоочередности государственных расходов и инвестиций необходимо повышать уровень образования граждан и доступность информации для них.

Коррупция и взяточничество

Коррупция и взяточничество могут привести к возникновению антисоциальных моделей расходов и инвестиций. Крупномасштабные инфраструктурные проекты легко становятся источником взяточничества со стороны государственных официальных лиц. Результаты межстранового анализа данных показывают, что в странах с низким уровнем дохода уровни

коррупции повышаются по мере роста доли расходов на крупномасштабные проектные капиталовложения и понижаются по мере роста социальных расходов (де ла Круа и Делаваллад, 2009 год).

В странах с высоким уровнем коррупции это явление может привести к возникновению предвзятого отношения к крупномасштабным проектным капиталовложениям в пользу других форм инвестиций или государственных расходов. Помимо этого, распространение коррупции с предвзятым отношением к крупномасштабным проектам может привести к снижению производительности таких инвестиций по сравнению со странами с более высоким уровнем управления. Инвестиции в сельскохозяйственные НИОКР подвержены взяточничеству и коррупционным схемам в сравнительно меньшей степени, хотя и в этой области имеются случаи коррупции; например, советы по сырьевым товарам не дали направить собранные с фермеров сборы на финансирование государственных сельскохозяйственных исследовательских институтов, как это было запланировано перед этим (Омуру и Кингвелл, 2006 год).

Управление и инвестиции в сельское хозяйство

Режим управления (коррупция является лишь одним из элементов этого режима) всё в большей степени рассматривается как фактор, определяющий распределение государственных расходов, включая расходы на сельское хозяйство. Данные о наличии этой причинной связи подтверждают зависимость показателей надлежащего управления от показателей объема основных фондов, накопленных в хозяйствах, о чем свидетельствуют данные Диаграммы 16, содержащейся в Главе 3.

Дикон (2003 год) собрал веские эмпирические данные о том, что системы управления оказывают воздействие на создание общественных товаров²⁷. Он обнаружил, что диктаторские правительства по сравнению с демократическими и толерантными правительствами занимаются созданием общественных товаров в недостаточной степени. Он также обнаружил, что показатели уровней дохода положительно сказываются на темпах создания общественных товаров, но что темпы создания общественных товаров растут быстрее при росте доходов в демократических странах по сравнению с диктаторскими режимами. Данные свидетельствуют также о том, что на уровне местных органов власти доля инвестиций в общественные товары в общем объеме государственных расходов сельских органов власти также растет в тех случаях, когда руководство деревни избирается, а не назначается (Чжан и др., 2004 год).

²⁷ Учитывались следующие общественные товары: доступность питьевой воды и уровень санитарии, плотность дорог, набор в школы и содержание свинца в бензине как показатель уровня охраны окружающей среды.

Эффективность государственных расходов на здравоохранение и образование в деле достижения запланированных результатов также зависит от качества управления; такие расходы в странах с высоким уровнем коррупции и неэффективным бюрократическим аппаратом были менее эффективны, чем в странах с более высоким уровнем управления (Раджжумар и Сваруп, 2008 год). Данные о домохозяйствах Уганды свидетельствуют о том, что существует пороговый уровень в плане безопасности, за пределами которого государственные инвестиции в инфраструктуру и образование оказывают незначительное воздействие на рост (Чжан, 2004 год).

Эмпирические данные указывают на наличие связи между различными аспектами управления и обеспечением правительством общественных товаров. Возникает вопрос: каковы последствия этого для сельского хозяйства и какие аспекты управления имеют самое большое значение для инвестиций в сельское хозяйство и создание общественных товаров? Резник и Бирнер (2006 год) при проведении обзора эмпирических данных о связи между надлежащим управлением и ростом самых бедных слоев населения рассмотрели понятие “двусмысленности определений” управления

и многообразии показателей, используемых в обсуждении этого вопроса и анализе эмпирических данных. Авторы подчеркнули важность понимания того, “от каких аспектов управления зависит рост и что определяет, могут ли бедные слои населения участвовать в процессе роста” (Резник и Бирнер, 2006 год, стр. 38). Такое же понимание, по-видимому, необходимо для решения конкретного вопроса об управлении и инвестициях в сельское хозяйство.

Планирование государственных инвестиций в сельское хозяйство

Одной из основных проблем является обеспечение повышения эффективности государственных инвестиций в сельское хозяйство и смежные отрасли. Это связано с повышением уровня принятия решений в области инвестиций и улучшением планирования и составления бюджетов государственных инвестиций. Эта проблема связана с особыми трудностями в странах с низким уровнем дохода и уровнем дохода ниже среднего, в которых сельское хозяйство и особенно мелкие землевладельцы, как правило,

ВСТАВКА 23

Комплексная программа развития сельского хозяйства в Африке (КПРСХА)

Принятая в 2003 году Декларация Мапуто о сельском хозяйстве и продовольственной безопасности в Африке является формальным признанием африканских стран того факта, что для экономического роста и снижения уровней нищеты этот сектор является исключительно важным, и что для достижения этого необходимо увеличить объем выделяемых ресурсов. Подписавшие Декларацию стороны взяли на себя обязательство придерживаться ряда принципов по содействию развитию сельского хозяйства, а также четкое обязательство по достижению конкретных целей, в частности о выделении сельскому хозяйству по крайней мере 10 процентов национальных бюджетных средств и о достижении ежегодного показателя роста сельского хозяйства в 6 процентов.

Эти принципы претворяются в жизнь в рамках Комплексной программы развития сельского хозяйства в Африке (КПРСХА), которая является общей политической основой для развития сельского хозяйства в Африке. Этот процесс включает национальные круглые столы с участием всех заинтересованных лиц, проведение основанного на точных данных анализа, разработку инвестиционных программ, оценку и учет накопленного опыта. Такие консультации и анализ

позволяют всем заинтересованным сторонам прийти к согласию относительно первоочередных задач и завершить процесс подписанием “Соглашения”, в котором излагаются шаги страны на пути к сельскохозяйственному росту, снижению уровней нищеты и достижению продовольственной безопасности и безопасности питания. В нем также оговариваются конкретные обязательства различных сторон и определяются механизмы его выполнения, включая меры по координации и контролю и по мобилизации финансирования.

Затем инвестиционный план формулируется и подвергается технической экспертизе силами независимых экспертов на предмет соответствия принципам и целям КПРСХА, использования передового опыта¹, соответствия содержащимся в Соглашениях обязательствам и оперативной целесообразности. Техническая экспертиза является условием получения финансирования со стороны ГПСХПБ (см. Вставку 8 на стр. 35).

В заключение правительство созывает Деловую встречу высокого уровня с участием представителей национальных заинтересованных групп, основных подразделений КПРСХА национального, регионального и континентального уровней, доноров и других организаций,

(продолжение)

ВСТАВКА 23 (продолжение)

готовых финансировать проект. Цель Встречи – подтверждение и утверждение инвестиционного плана и подтверждение готовности к его осуществлению и финансовых обязательств, а также согласование способов его осуществления.

К марту 2012 года 27 стран подписали Соглашения, инвестиционные планы к которым уже были готовы или находились на этапе разработки, и 19 стран провели Деловые встречи.

Несмотря на то, что остается много проблем, этот процесс уже стал приносить результаты. В положительном плане КПРСХА способствует налаживанию диалога и гармонизации процессов принятия решений в области сельского хозяйства на международном уровне. Обзор деятельности в рамках КПРСХА в Гане, Кении и Уганде показал, что на глобальном и континентальном уровнях определенная степень эффективности достигнута, но на уровне стран процесс ещё не развился, особенно в том, что касается роста числа участвующих стран, участия всех заинтересованных сторон, использования информации при принятии решений и согласования политики (Циммерманн и др., 2009 год). В некоторых случаях установление предельных сроков для финансирования (со стороны, например, ГПСХПБ) эффективно способствовало сокращению сроков консультаций, принятия обоснованных решений, экспертных оценок и т.д. Доноры, по крайней мере на первоначальном этапе, также не видели смысла в процессе КПРСХА и, как правило, не торопились со своими ответами.

В Руанде, где позиции КПРСХА являются самыми сильными, правительство уже сформулировало Стратегический план преобразования сельского хозяйства II (СППСХ II), подготовленный в сотрудничестве с внешними экспертами и направленный на выявление потенциальной отдачи от инвестиций в основные виды продовольствия и необходимой политической поддержки. Затем

СППСХ II был согласован с рамками КПРСХА и стал основой Инвестиционного плана Руанды. Секретариат КПРСХА оказал техническую помощь в формулировке и определении стоимости программ и суб-программ СППСХ II. Проводившаяся под руководством КПРСХА Деловая встреча, т.е. обсуждение Плана с донорами, завершилась внесением некоторых изменений в приоритетные области финансирования. Этот процесс привел к увеличению поддержки правительства и существенному увеличению обещанной помощи со стороны доноров, причем 80 процентов средств, необходимых для финансирования СППСХ II, уже поступили².

Поскольку СППСХ II является продолжением в расширенных масштабах деятельности, которая была начата в 2004 году, когда была принята первоначальная СППСХ, Руанда является единственной страной, где прошло достаточно времени для проведения предварительной оценки опыта работы в рамках КПРСХА и в области инвестиционного планирования. В стране существенно выросли площади земель, используемых для таких основных культур, как кукуруза, картофель, рис и пшеница, чему частично способствовала программа механизации, а также внедрение новых посадочных материалов и использование удобрений. Относительно всех культур было отмечено повышение урожайности.

¹ Как об этом говорится в основных рамочных документах, которые являются ключевым аспектом процесса КПРСХА и были разработаны под руководством её основных органов (более подробное описание основ и основных органов см. НЕПАД, 2010а)

² С другой стороны, инвестиционный план Того профинансирован в размере около 10 процентов.

Источник: Данные правительства Руанды (2009 год), НЕПАД (2010а), НЕПАД (2010б) и НЕПАД (2010с).

играют центральную роль в экономическом развитии и снижении уровней нищеты и в которых ресурсы для инвестиций являются ограниченными.

В настоящее время всё большее внимание стало уделяться необходимости улучшения процессов составления бюджетов (см., например, Всемирный банк, 2011е). Однако, существует также необходимость в интегрированном подходе к выработке политики, оказывающей воздействие на частные и государственные инвестиции в сельское хозяйство и для него. Соответствующая политика может способствовать повышению рентабельности как частных, так и государственных

инвестиций. Соответствующие государственные инвестиции могут также повысить отдачу от частных инвестиций и повысить инвестиционные стимулы, а несоответствующие политические рамки могут привести к существенному снижению воздействия этих инвестиций и непроизводительной трате значительной доли государственных ресурсов. В настоящее время многие страны предпринимают конкретные усилия по стимулированию и улучшению сельскохозяйственных инвестиций посредством разработки национальных инвестиционных планов (Вставки 23 и 24).

ВСТАВКА 24

Национальный инвестиционный план Бангладеш

Помимо африканских стран многие другие страны с низким и средним уровнями дохода приняли планы инвестиций в сельское хозяйство. Национальный инвестиционный план (НИП) Бангладеш, являющийся планом действий в области инвестиций в сельское хозяйство, продовольственную безопасность и питание, является примером такого рода планов и самого процесса планирования инвестиционной деятельности¹. Прообразами НИП стали Национальная продовольственная политика (НПП, утвержденная в 2006 году) и соответствующий план действий (на 2008–2015 годы), и строится он вокруг трех измерений продовольственной безопасности: наличия, доступности и использования.

Во главе процесса инвестиционного планирования, в котором принял участие широкий круг министерств, учреждений и департаментов страны, встало правительство Бангладеш, которому оказывалась техническая, финансовая и политическая помощь со стороны ФАО, министерства сельского хозяйства Соединенных Штатов Америки (МСХ США) и ИФПРИ. В ходе этого процесса проводились консультации с ключевыми министерствами, представителями частного сектора, НПО, партнерами по развитию и большим числом заинтересованных сторон, в частности фермерами и их организациями.

В ходе процесса большое значение всегда придавалось определению первоочередных задач, что позволяло правительственным учреждениям и донорам работать более эффективно на пути к достижению общих целей в соответствии с принципами Парижской декларации об эффективности помощи (2005 год). Дополнительным стимулом для процесса планирования стали принятая в Л'Акиле инициатива в области продовольственной безопасности и инициатива США под лозунгом "Накормим будущее"².

В целом, Инвестиционный план имеет следующие цели: (i) координируемые планирование и решение первоочередных инвестиционных задач; (ii) сближение бюджетных и внешних источников финансирования; и (iii) мобилизация дополнительных ресурсов. Планируемые инвестиции относятся к усилению физического, институционального и человеческого потенциала в следующих областях: сельское хозяйство, управление водными ресурсами, рыбное хозяйство, животноводство, сбыт сельскохозяйственной продукции, управление продовольственными

запасами, системы социальной защиты, питание и безопасность пищевых продуктов.

На практике потребности в инвестициях оцениваются различными департаментами, которым дано поручение участвовать в достижении поставленных в области продовольственной безопасности целей. После разработки проекты поступают на исполнение в правительство. План включает более 400 проектов в различных областях, взятых из плана действий НПП (2008–2015 годы).

Важным аспектом этого процесса является мониторинг плана и его пересмотр. Например, после утверждения первого варианта НИП в июне 2010 года в декабре был начат процесс его пересмотра опять же с проведением широкого круга консультаций. Работа по обновлению НИП была завершена в 2011 году. Задача заключается в том, чтобы в будущем в результате проведения мониторинга и пересмотра можно было бы получить последовательно усовершенствованный НИП с более точно рассчитанными затратами и более верно определенными приоритетами. В этом плане НИП рассматривается как "живой" документ.

¹ Осуществляемый в Бангладеш процесс по духу и на практике очень близок к процессу КПСХА, поддерживаемому НЕПАД.

² "Накормим будущее" является глобальной инициативой правительства Соединенных Штатов, направленной на искоренение голода и достижение продовольственной безопасности. Возглавляет инициативу МСХ США, в ней используются ресурсы и опыт всех учреждений правительства США, и цели этой президентской инициативы заключаются в оказании странам помощи в деле преобразования сельского хозяйства этих стран с тем, чтобы этот сектор мог устойчиво производить количество продовольствия, достаточное для того, чтобы прокормить население своих стран.

Главные послания

- Государственные инвестиции в сельское хозяйство в существенной степени способствуют росту сельского хозяйства и снижению уровней нищеты, но большое значение имеет тип расходов. Инвестиции в сельскохозяйственные НИОКР, сельскую инфраструктуру и образование имеют более высокую отдачу, чем расходы на субсидии на такие сельскохозяйственные потребляемые факторы, как, например, удобрения. Хотя разница между инвестициями в общественные товары и субсидиями на частные товары не всегда очевидна, опыт большого числа стран за последние более 50 лет свидетельствует о том, что инвестиции в общественные товары более ощутимы для роста сельского хозяйства и снижения уровней нищеты, чем субсидии на потребляемые факторы.
- Инвестиции в широкий круг сельских общественных товаров дополняют инвестиции, непосредственно направляемые в сельскохозяйственный сектор; инвестиции в строительство сельских дорог, например, как правило, повышают доступность рынков для сельхозпроизводителей и способствуют притоку частных инвестиций в этот сектор. Сравнительная эффективность альтернативных инвестиций варьируется в зависимости от условий конкретной страны, что свидетельствует о том, что инвестиционные приоритеты должны определяться на местах, но результаты инвестиций в общественные товары в сельских районах взаимно дополняют друг друга.
- Некоторые данные говорят о том, что инвестиции в менее благополучные районы могут быть более эффективны в плане снижения уровней нищеты, чем продолжение инвестиций в районы с высоким потенциалом, в которых существенный прогресс уже был достигнут, хотя в разных странах и в разные периоды времени могут сложиться и разные обстоятельства, которые зависят от степени распространения по регионам результатов инвестиций, что можно проследить на примерах передачи технологий, трудовой миграции и экономических коэффициентов.
- Несмотря на имеющийся большой объем документальных данных, подтверждающих высокую экономическую и социальную рентабельность инвестиций в общественные товары, имеющие прямое или косвенное отношение к сельскому хозяйству, практика распределения государственных средств не всегда отражает такую первоочередность, а фактические расходы не всегда соответствуют бюджетным ассигнованиям. Причиной этому является ряд политэкономических факторов, включая коллективные действия могущественных групп по интересам, трудности в определении тех, кто будет осуществлять успешные инвестиции, имеющие долгосрочный эффект с широким охватом (а это по сути многие сельскохозяйственные и сельские общественные товары), неэффективность управления и коррупция. Укрепление сельских институтов и содействие прозрачности процессов принятия решений могут улучшить результаты деятельности правительств и доноров по обеспечению того, чтобы скудные государственные ресурсы направлялись на решение наиболее социально значимых задач.