



АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА: СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО НА СЛУЖБЕ РАЗВИТИЯ

Увеличение масштабов и повышение качества инвестиций в сельском хозяйстве

Ускорение роста сельского хозяйства и усиление реакции на более совершенные ценовые стимулы зависят от инвестиций в основные государственные товары, такие как рыночная инфраструктура, исследования, институты и вспомогательные службы. В большинстве стран Африки к югу от Сахары такие государственные инвестиции находятся на очень низком уровне. Во многих других странах во всех регионах неэффективные и несправедливо распределяемые субсидии не позволяют осуществлять инвестиции в эти основные государственные товары. Для увеличения объемов и повышения качества расходов требуется усовершенствовать бюджетные процедуры, увязав их с тщательно сформулированными стратегиями развития сельского хозяйства. Для мобилизации политической поддержки бюджетных реформ необходимо увеличить объем и повысить прозрачность раскрываемой для общественности информации о бюджетных ассигнованиях и достигнутых за счет этого результатах.

Инвестиции в ключевые государственные товары оправдывают себя.

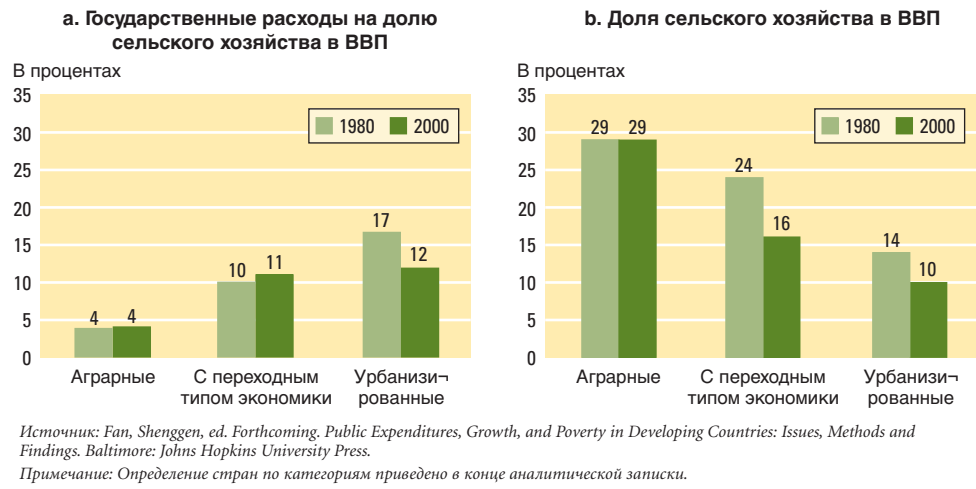
Рост сельского хозяйства и сокращение бедности критическим образом зависят от инвестиций в сельскую инфраструктуру (системы орошения, дороги, транспорт, энергоснабжение и телекоммуникации), а также от инвестиций в развитие рынков, сельского финансирования, научных исследований и систем распространения сельскохозяйственных знаний и опыта. Инвестиции такого рода, как правило, дают высокие показатели рентабельности инвестиций. По данным 700 исследований, средний показатель рентабельности инвестиций в аграрные исследования и распространение сельскохозяйственных знаний и опыта, составляет от 35 процентов (в странах Африки к югу от Сахары) до 50 процентов (в странах Азии). Данные показатели намного превышают стоимость денежных ресурсов, по которой развивающиеся страны могут их получить. Также наблюдалась высокая окупаемость инвестиций в системы орошения в странах Азии. В настоящее время в странах Африки к югу от Сахары, после ряда неудачных попыток, предпринятых в 1980-х годах, рентабельность проектов по орошению нередко достигает от 15 до 20 процентов, что соответствует средним показателям в остальной части мира. Данные по сельским районам Китая, Индии и Уганды показывают, что инвестиции в аграрные исследования, сельские дороги и образование дают самую высокую рентабельность в плане роста и сокращения бедности.

Но расходы на сельское хозяйство в странах Африки к югу от Сахары находятся на низком уровне.

Государственные расходы на сельское хозяйство в процентах от доли сельского хозяйства в валовом внутреннем продукте (ВВП) в странах

с аграрной экономикой (преимущественно в странах Африки к югу от Сахары) были значительно ниже (4 процента в 2004 году), чем в странах с переходной экономикой (преимущественно в Азии) во время всплеска роста сельского хозяйства в 1980-х годах (10 процентов) (рисунок 1, график а). Существующие в настоящее время уровни расходов на сельское хозяйство в странах Африки к югу от Сахары являются недостаточными для обеспечения устойчивого роста. Выдвинутое недавно предложение о повышении расходов на сельское хозяйство до 10 процентов национальных бюджетов в рамках Новой экономической программы развития стран

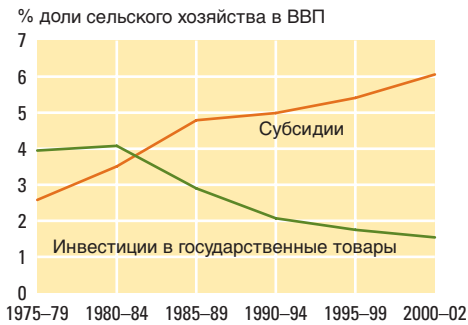
Рисунок 1. Доля сельского хозяйства в ВВП и государственные расходы на сельское хозяйство



Африки нацелено на то, чтобы изменить данную тенденцию на противоположную. Аналогичные уровни расходов позволили достичь успеха тем странам, которые в настоящее время характеризуются переходной экономикой.

В странах с переходным типом экономики и в урбанизованных странах Азии и Латинской Америки сокращение государственных расходов на сельское хозяйство отчасти отражает снижение важности сельского хозяйства для экономики страны (рисунок 2). Тем не менее, в последнее время в ряде стран, в том числе и в Китае, Индии и Мексике, наблюдается противоположная тенденция, что связано с необходимостью бороться с широко распространенной в сельских районах бедностью и сокращать расширяющийся разрыв между доходами сельского и городского населения.

Рисунок 2. Увеличение субсидий, снижение инвестиций в государственные товары в Индии, 1975–2002 годы



Источник: Chand, Ramesh, and Parmod Kumar, 2004. "Determinants of Capital Formation and Agricultural Growth: Some New Explorations." *Economic and Political Weekly* 39 (52): 5611-6.

«Неправильное распределение инвестиций» приобретает все более значительные масштабы во многих странах.

Проблема недостаточного объема инвестиций в сельском хозяйстве еще более усложняется неправильным распределением инвестиций, иными словами, средства расходуются на частные товары, такие как субсидии и трансферты для приобретения факторов производства, в результате чего наибольшую пользу получают более богатые крестьяне. Таким образом, качество государственных расходов (эффективное и справедливое использование ресурсов) нередко представляет собой еще более важный вопрос, чем уровень этих расходов.

Проведенные в последнее время обзоры государственных расходов указывают на то, что ассигнования государственных бюджетов на субсидии и трансферты находятся на высоком уровне: 37 процентов в Аргентине, 43 процента в Индонезии, 75 процентов в Индии и 75 процентов в Украине. В Кении трансферты парагосударственным организациям и субсидии составили в 2002/03 годах 26 процентов всех государственных расходов на сельское хозяйство. В Замбии в 2003/04 годах 85 процентов расходов без учета расходов на заработную плату представляли собой субсидии крестьянам (преимущественно более крупным фермерам) на приобретение удобрений и удешевление кукурузы. Перекос в пользу субсидий зачастую возрастает по мере роста доходов страны. В Индии, например, в период с 1975 по 2002 годы субсидии сельскому хозяйству в процентах от доли сельского хозяйства в ВВП неуклонно росли (рисунок 2).

Не все субсидии являются неэффективными. Субсидии могут помочь решить проблемы временных сбоев в работе рынков (в рамках более широкой стратегии), возместить постоянные издержки на инфраструктуру и сократить риск (см. аналитическую записку «Новые подходы к субсидированию факторов производства»).

Но субсидии редко используются для этих целей. Вместо этого они преимущественно приносят выгоду более богатым крестьянам. Учитывая ограниченность бюджетных средств, увеличение субсидий зачастую осуществляется в ущерб высокоэффективным инвестициям в государственные товары. В Замбии, где 37 процентов расходов бюджета на сельское хозяйство составляет субсидирование удобрений, только 15 процентов расходов бюджета 2003/04 годов составили расходы на исследования, услуги по распространению сельскохозяйственных знаний и опыта и сельскую инфраструктуру, т.е. на те инвестиции, которые продемонстрировали высокую окупаемость. Аналогичным образом, в Индии рост субсидий привел к сокращению инвестиций в основные государственные товары (рисунок 2). Даже там, где субсидии первоначально были эффективными, они зачастую ведут к образованию заинтересованных групп, что затрудняет их ликвидацию, когда потребность в них отпадает. Таким образом, использование субсидий в том виде, в котором это, как правило, практикуется, ведет к неэффективному и несправедливому использованию ресурсов при высоком уровне издержек для крестьян в плане потерь в росте и доходах.

В данной аналитической записке приводятся выдержки из подготовленного Всемирным банком Доклада о мировом развитии 2008 «Сельское хозяйство на службе развития». Более подробная информация с указанием первоисточников содержится в докладе. В докладе используется простая типология стран с классификацией по удельному весу сельского хозяйства в ВВП за 1990–2005 годы и удельному весу бедных в сельской местности (в общем числе бедных (уровень: 2 доллара США в день, 2002 год). В странах с аграрной экономикой (главным образом в Африке) для сельского хозяйства характерна высокая (>20%) доля в ВВП. В странах с переходной экономикой (главным образом в Азии) несельскохозяйственные отрасли доминируют в ВВП, но подавляющее большинство бедняков приходится на сельские районы. В урбанизированных странах (главным образом в Латинской Америке, Европе и Центральной Азии) наибольшее число бедняков проживает в городских районах, хотя самый высокий уровень бедности зачастую отмечается в сельских районах.

Совершенствование бюджетного процесса может повысить качество распределения расходов.

Соотнесение бюджетов с сельскохозяйственными стратегиями и политикой имеет важное значение для того, чтобы предотвратить возникновение проблем недостаточного объема инвестиций и неправильного распределения инвестиций. Однако данные стратегии и политика должны быть эмпирически и аналитически хорошо обоснованы. Вьетнам первым применяет основанную на фактах оценку, чтобы обеспечить включение расходов на основные государственные товары для сельского хозяйства в среднесрочные планы расходов.

Осуществление инвестиций представляет собой еще более трудную задачу для стран с аграрным типом экономики, учитывая тот значительный объем финансовых ресурсов, который необходим для реализации программы использования сельского хозяйства в целях развития. Донорское финансирование может помочь выполнить эти требования, но увеличение внутренней доходной базы и совершенствование планирования бюджета и управления им составляют обязанности национального правительства. Системы среднесрочного планирования расходов, которые основаны на программно-целевом планировании бюджета при четкой формулировке целей, калькуляции конкретных затрат и прозрачном распределении ресурсов, позволяют соотнести финансовые ресурсы (включая донорские средства) с приоритетными задачами.

Составление подробных обзоров государственных расходов в сельскохозяйственном секторе зачастую является первым шагом к определению всеобъемлющей картины текущего использования бюджетных средств. Более глубокий анализ эффективности расходов в конкретных подсекторах может дать полезную информацию. Организации, занимающиеся аграрными исследованиями, принимают особо активное участие в представлении оценок показателей рентабельности (как правило, высоких) своих инвестиций.

Вопросы политэкономии.

Чтобы усовершенствовать эффективность использования ресурсов, необходимо решить проблемы политико-экономического давления, которое определяет распределение бюджетных средств. Институциональные, демографические и экономические переменные определяют объемы и качество государственных расходов. Экономические сектора или группы производителей, которые контролируют большую долю национального богатства, зачастую обладают инструментами, позволяющими оказывать влияние на государственную политику в своих интересах. В странах Латинской Америки, например, доля сельскохозяйственных субсидий выше в тех случаях, когда присутствует более выраженное неравномерное распределение доходов, что, возможно, объясняется политическим влиянием крупных фермеров. Если неэффективность государственных расходов является результатом влияния специальных групп по интересам, решение может заключаться в укреплении права голоса более широкого круга заинтересованных сторон, особенно мелких фермерских хозяйств. В Сенегале верхняя организация фермерских хозяйств принимает участие в разработке национальной сельскохозяйственной политики и в принятии решений о распределении расходов на аграрные исследования. Административная и политическая децентрализация, которая приближает решения о расходах к уровню местных органов управления или организаций общин, может повысить прозрачность и подотчетность. Тем не менее, сложность задачи заключается в том, чтобы избежать привлечения элиты в эти процессы. До сих пор факты в отношении влияния децентрализации на качество государственных расходов носят неоднородный характер.

Политическая поддержка реформ может быть создана за счет увеличения прозрачности в отношении влияния такой политики на распределение, за счет постепенного перехода к адресным субсидиям и формулировке пакетов и последовательности реформ таким образом, чтобы понизить уровень противодействия таким реформам. Отсутствие формальной программы оценки расходов (в сочетании с отсутствием доступа к государственной информации о расходах и их бенефициарах) снижает эффективность действия любых формальных механизмов подотчетности, которая может обеспечиваться посредством системы политического сдерживания и противовесов, свободной прессы или организаций гражданского общества с надлежащим образом определенными целями. Активная оценка, ее широкое распространение и повышение прозрачности могут позволить сократить данный информационный разрыв.