

Сельская бедность, аграрная реформа и роль государства в развитии сельских районов и снижении уровня бедности в странах Центральной Евразии

Десять положений о сельскохозяйственном развитии и снижении уровня сельской бедности

Техническое консультативное совещание, Субрегиональное бюро ФАО для Центральной Азии (FAO/SEC), г.Анкара, Турция, 11-13 июля 2007 года

МАКС СПУР¹

ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

ВВЕДЕНИЕ

В представленном исследовании внимание фокусируется на вопросах развития сельского хозяйства и снижения уровня бедности в странах Центральной Евразии, в частности в Азербайджане (Южный Кавказ), Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане (Центральная Азия). Именно эти страны подразумеваются в настоящем документе под понятием «Центральной Евразии». В исследовании приводятся аргументы в пользу того, что развитие сельского хозяйства и снижение уровня бедности должны играть центральную роль в общей повестке дня для этого региона по «росту, развитию и снижению уровня бедности». Кроме того, приводятся возможные приоритеты для ФАО, деятельность которой осуществляется в этих странах через Субрегиональное Бюро для Центральной Азии в Анкаре (FAO/SEC), в деле содействия правительствам этих стран (при возможном сотрудничестве с формирующимся гражданским обществом и частным сектором).

Турция - седьмая страна, охватываемая Субрегиональным Бюро ФАО/SEC, не включена в данное исследование. Вместе с тем, она заслуживает особого внимания в связи с ее сельскохозяйственным и сельским развитием в рамках процесса подготовки вступления в ЕС и в силу с ее исключительных размеров и отличительных особенностей. Турция не разделяет наследия стран, являвшихся частью бывшего СССР, что предопределило развитие экономики центрально-азиатских стран и Азербайджана.

В исследовании представлены *десять положений*, изучающих тенденции и причины сельской бедности, возможности ее преодоления, ее взаимосвязь с сельскохозяйственным и агропромышленным развитием, контекст меняющегося рынка и институциональных структур, а также роль правительств в этих странах. Каждое *положение* было эмпирически проанализировано с использованием данных, предоставленных ФАО, Всемирным банком, ПРООН, ЮНИСЕФ, Статкомитета СНГ и национальными статистическими службами и были сделаны отдельные заключения. В этой работе собраны воедино и использованы результаты большого количества исследований, опубликованных в последнее время об этом субрегионе и социально-экономическом развитии отдельных стран.

¹ Ассоциированный профессор в Институте социологических исследований, г.Гаага, координатор CESTRAD, приглашенный профессор IVEI, г.Барселона. Настоящее исследование было проведено при поддержке Коена Вооренда, также сотрудничающего с CESTRAD и с учетом комментариев, предоставленных ФАО/SEC и REUP/FAO, в первую очередь, Дэвидом Седиком, руководителем отдела содействия политике.

Первый раздел включает в себя *четыре положения* и рассматривает факторы экономической и социальной бедности. Бедность рассматривается в свете ее географического распространения, кроме того анализируются факторы детской бедности, недоедания и гендерный аспект бедности. Подчеркивается высокий уровень сельской бедности в странах Центральной Евразии и относительно ограниченное сокращение ее масштабов в результате общего экономического роста. Второй раздел состоит из *трех положений* и обращен к различным процессам земельной реформы и реструктуризации фермы, реформам сельскохозяйственной политики и достижению более высокой производительности земли с учетом позиции фермеров, предпочитающих избегать рисков. Они не отозвались на индивидуализации землевладения, как это изначально было предусмотрено в рамках относительно прогрессивных реформ (в частности, в Азербайджане, Казахстане и Кыргызстане) и еще в меньшей степени в условиях, когда политика и институциональные условия по-прежнему допускают вмешательство государства (в Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане). Третий раздел охватывает еще *три положения* и обращен к вопросу о том, что необходимо для динамичного сельскохозяйственного и сельского развития и для более успешной борьбы с бедностью. Особое внимание уделяется улучшению цепочки продовольственных поставок, рынкам средств производства и сельскохозяйственным инвестициям, управлению ресурсами, соответствующей политике и институциональным условиям (в сферах финансов, научных исследований, услуг; нормативно-правовой базы). В заключительной части рассматривается особая роль ФАО в этом контексте.

РАЗДЕЛ А

«СЕЛЬСКОЕ» ЛИЦО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ БЕДНОСТИ

В этом разделе показано, насколько высок (за некоторыми исключениями) уровень бедности в странах Центральной Евразии, и что у бедности ярко выраженное «сельское» лицо. В большинстве стран преобладает сельское население, наряду с этим доля занятости в сельскохозяйственном секторе по сравнению с другими сферами по-прежнему велика. Несмотря на убывающее значение сельского хозяйства для ВВП и экспорта, страны Центральной Евразии характеризуются своей «сельскостью» (*положение 1*). Не менее значима социальная бедность по причине ухудшившихся государственных услуг (например, в области здравоохранения и системы образования) и социальных инфраструктур (*положение 2*). Кроме того наблюдается «феминизация» сельской бедности, а детская бедность в среднем выше, чем общие показатели бедности (*положение 3*). В заключение показано, что рост ВВП в значительно меньшей степени отражается на снижении уровня *сельской* бедности, чем *городской* бедности (*положение 4*).

Положение 1: Экономическая бедность в странах Центральной Евразии высока по сравнению с другими странами СНГ. Уровень бедности выше в сельских районах, чем в городах, и в меньшей степени отражает экономический рост.

Заключение:

- Стратегия развития, ориентированная на сельское хозяйство и сельские районы, была бы в «пользу бедных» ввиду того, что именно сельская бедность является основной проблемой, к которой нужно обратиться в первую очередь. Сельская бедность напрямую связана с доходами сельских домохозяйств, ростом производства и продуктивности сектора, а также с установлением связей с другими отраслями. В сущности, сельские районы, в которых живет и работает много бедных, нуждаются в более интенсивном развитии, прежде всего

сельскохозяйственного сектора, но также и относительно слабо развитой сельской фермерской экономической деятельности.

- Ждать, пока экономический рост в стране в достаточной степени отразится и на сельской местности, значит придать феномену сельской бедности статус «Золушки развития». Для того, чтобы достичь целей тысячелетия, касающихся бедности (помимо остальных), сельскохозяйственный сектор и сельские районы должны оказаться в центре внимания стран Центральной Евразии.

Положение 2. Социальная бедность высока в сельской местности также из-за ухудшившейся ситуации в сфере услуг и социальной инфраструктуры. Кроме того, нельзя забывать и о продовольственной бедности, так как широко распространена проблема недоедания.

Заключение:

- С переходом от крупных фермерских предприятий к индивидуальному сельскому хозяйству в большинстве своем исчезли социальные услуги «внутри предприятий», а местное управление не восполнило этот пробел. Государственные затраты на здравоохранение и образование в странах Центральной Евразии низки относительно ВВП или в абсолютном выражении. В этой связи важным элементом стратегии борьбы с бедностью были бы инвестиции в сферы здравоохранения и образования в сельской местности.
- Доступ к водопроводной воде и другим государственным услугам крайне неравен в сельской местности и городах. Необходимо изменить структуру государственных расходов, отказавшись от поддержки производства в пользу государственных инвестиций в сельскую инфраструктуру и сферу услуг, в целях улучшения условий сельской жизни и стимулирования сельского развития.

Положение 3. Бедность больше всего распространена среди детей, средний уровень бедности домохозяйств выше в многодетных семьях и в случаях, когда главы семей заняты в сельскохозяйственном секторе.

Заключение:

- Так как детская бедность в странах Центральной Евразии находится до сих пор на высоком уровне и широко распространена низкорослость, что свидетельствует о недоедании, то при разработке стратегий по снижению уровня бедности этим серьезным проблемам необходимо уделить особое внимание. Кроме того, это означает, что для снижения уровня детской и продовольственной бедности, необходимо разработать специальные программы, сосредотачивающие свое внимание на многодетных семьях, снизить или ликвидировать использование детского труда, а также предоставить или расширить доступ к калорийному школьному питанию.

Положение 4: В начале 1990-х годов бедность стремительно возросла, а затем несколько снизилась к концу десятилетия. В дальнейшем удалось добиться снижения уровня бедности в регионе Центральной Евразии. Однако быстрый экономический рост в значительно меньшей степени сказался на масштабах сельской бедности, чем городской.

Заключение:

- Несмотря на стремительный рост ВВП в странах Центральной Азии, уровень бедности в сельской местности не снизился столь же быстро, как в городах. Основными причинами для такого разрыва являются продолжающееся активное

вмешательство государства в производство сельскохозяйственной продукции, ее сбыт и переработку, а также отсутствие ощутимой поддержки индивидуального сельского хозяйства. Программы по искоренению бедности должны быть нацелены на ликвидацию этого дисбаланса как части общих усилий по борьбе с бедностью.

РАЗДЕЛ В

НЕСМОТРЯ НА ТО, ЧТО РЕФОРМЫ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЕВРАЗИИ ПРИВЕЛИ К НЕОЖИДАНЫМ ИЗМЕНЕНИЯМ..

ОНИ ВСЕ ЖЕ СПОСОБСТВОВАЛИ СТИМУЛИРОВАНИЮ РОСТА ДАННОГО СЕКТОРА.

НЕЗАВЕРШЕННЫЕ РЕФОРМЫ, НЕЯСНЫЕ И НЕЗАЩИЩЕННЫЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ И ПРОДОЛЖАЮЩЕЕСЯ ВМЕШАТЕЛЬСТВО ГОСУДАРСТВА В РЕШЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОИЗВОДСТВА, СКОРЕЕ ТОРМОЗЯТ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА, ЧЕМ СПОСОБСТВУЮТ ЕМУ.

В этом разделе показано, что в странах Центральной Евразии земельная реформа и сельскохозяйственная политика проводились по-разному, это касается степени глубины реформ, времени и последовательности их проведения (*положение 5*). В итоге это привело к существенным различиям в сложившихся структурах сельского хозяйства и политических условиях для сельскохозяйственного производства. В странах, проводивших широкомасштабные реформы (Азербайджан, Казахстан и Кыргызстан), наблюдается положительное влияние этих реформ и высокая степень воздействия индивидуализации землевладения на сельскохозяйственную эффективность, хотя возникшие в последнее время индивидуальные фермы ввиду «отсутствия рынков и институциональных структур» предпочитают избегать рисков, отказываясь от увеличения прибыли (*положение 6*). В странах с незавершенными реформами, незащищенными правами собственности и продолжающимся вмешательством государства в решения, касающиеся производства (Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан), сельскохозяйственное развитие скорее сдерживается, чем поддерживается (*положение 7*).

Положение 5. Разнородность земельных реформ и реформ сельскохозяйственной политики, а также последовательность их проведения предопределили значительные различия в существующих структурах сельского хозяйства и условиях для сельскохозяйственной политики в странах Центральной Евразии.

Заключение:

- Несмотря на то, некоторые страны (в частности, Азербайджан, Казахстан и Кыргызстан) продвинулись вперед по пути земельной реформы и реформ сельскохозяйственной политики, остается очевидным, что необходимо провести и дальнейшие реформы, в особенности, в Туркменистане, Узбекистане и Таджикистане, способствующие широкомасштабной индивидуализации производства сельскохозяйственной продукции и созданию соответствующих стимулирующих институциональных и политических условий, делающих возможным и способствующих развитию сельскохозяйственного сектора, положительно сказываясь при этом на снижении уровня бедности в сельских районах.

Положение 6. Индивидуализация сельского хозяйства, в особенности, в тех странах Центральной Евразии, которые провели обширные сельскохозяйственные реформы и создали условия для осуществления сельскохозяйственной политики, положительно сказалась на сельскохозяйственной эффективности (растущие урожаи), но фермерские хозяйства предпочитают стратегию «наименьшего риска» стратегии «увеличения прибыли».

Заключение:

- Индивидуализация землепользования является необходимым фактором для укрепления сельскохозяйственного сектора и его развития, основанного на рыночных отношениях, но она нуждается в дополнительных стратегиях (капитал, кредит, аренда земли, услуги) и институциональных структурах, в противном случае, ориентация на рынок останется минимальной.

Положение 7. Незавершенные реформы, неясные и незащищенные права собственности, продолжающееся вмешательство государства в решения фермерских хозяйств, касающиеся производства, привели к фрагментации рынков, что – в сочетании с высоким уровнем прямого или косвенного налогообложения – скорее тормозит развитие сельскохозяйственного сектора, а не стимулирует его.

Заключение:

- Хлопок мог (и должен был) стать быстро растущим и высокодоходным сектором для фермеров (и соответственно для сельскохозяйственных рабочих), но он, судя по всему, оказался в цепочке поставок прибыльным в первую очередь для перерабатывающего и торгового сектора, а также для государственных служащих, вовлеченных в процессы регулирования, а не для его производителей. Это касается прежде всего стран второй группы, в которую входят бедные производители хлопка этого региона. Для стимулирования развития необходимы дальнейшие реформы в области налогообложения, устранение практики государственных закупок и вмешательства государства в решения, касающиеся производства.
- Уровень бедности остается высоким в сельских районах, в которых выращивается хлопок, а работники в этой сфере считаются самыми бедными. По этой причине предельно важно стимулировать развитие этого сектора (более высокие урожаи и доходы для фермеров). Нерешенность этой проблемы может вызвать миграцию населения в то время, как другие отрасли не в состоянии принять новых работников.

РАЗДЕЛ С

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА И НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ РАЗВИТИЯ И БОРЬБЫ С БЕДНОСТЬЮ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ

В том разделе представлен анализ важнейших факторов, необходимых для того, чтобы положить начало динамичному развитию сельского хозяйства и сельских районов, а также для более эффективной борьбы с бедностью. Во-первых, нужны хорошо налаженные цепочки поставок. По-прежнему наблюдаемое на настоящий момент ярко выраженное доминирование государства или его вмешательство в переработку сельскохозяйственной продукции, ее сбыт и международную торговлю в большинстве случаев неэффективно и скорее тормозит, чем способствует сельскохозяйственному развитию (*положение 8*). Более рациональное управление природными ресурсами (за счет государственной политики и экономических стимулов) должно стать приоритетом правительств в странах этого региона. Деградация окружающей среды (воды, земли,

лесов) негативно сказывается как на производстве, так и на качестве жизни в сельской местности (*положение 9*). И в заключение, стимулирование развития сельского хозяйства возможно за счет решения таких фундаментальных вопросов, как формирование рынков земельной аренды, систем сельского финансирования, создание надежной институциональной структуры («верховенство закона») и сельскохозяйственных служб, например, исследовательских и информационно-консультационных (*положение 10*).

Положение 8. Динамичное сельскохозяйственное развитие зависит от хорошо работающей всей цепочки поставок. Доминирование государства в некоторых странах Центральной Евразии в сфере переработки, сбыта, экспорта и импорта сельскохозяйственной продукции сдерживает динамику развития в ущерб сокращению масштабов бедности в сельских районах.

Заключение:

- Стратегии развития должны в большей степени концентрироваться на эффективных цепочках поставок и установлении взаимосвязи между мелкими фермерами и формирующимися агропромышленными предприятиями. В первую очередь необходимо отдавать приоритет инвестициям в инфраструктуру и производство. Существующий на данный момент фиксированный уровень инвестиций в сельское хозяйство слишком низок для достижения этой цели. Хорошо работающие рынки средств производства и улучшение доступа к ним мелких фермеров будут также способствовать развитию, в первую очередь специализированных рынков, ориентированных на экспорт (фрукты, овощи и скот).

Положение 9. Управление природными ресурсами (водными, земельными, лесными) было крайне нерациональным и проблематичным в странах Центральной Евразии, что способствовало повышению уровня бедности в сельских районах.

Заключение:

- Рациональное управление природными ресурсами (водными, земельными, лесными) не было реальным приоритетом правительств стран Центральной Евразии, несмотря на многочисленные разговоры на эту тему. Однако оно имеет фундаментальное значение для снижения уровня сельской бедности и улучшения качества жизни в сельских районах.
- Существующая практика орошения и дренажа и устаревшие инфраструктуры усугубляют деградацию окружающей среды. Меры по контролю и управлению необходимо связать с институциональными изменениями (например, с созданием ассоциаций водопользователей), с экономическими стимулами за счет цен и налогообложения, а также инвестиций в эффективные и экономящие воду системы орошения.

Положение 10. Государство играет важную роль в улучшении «климата» экономического развития, гарантируя «верховенство права», надежные институциональные структуры и государственное инвестирование. Кроме того, необходимы сельскохозяйственные информационно-консультационные службы для преобразования фермерских хозяйств и обеспечения их рыночной ориентации.

Заключение:

- Правительства должны обеспечить благоприятные условия, соответствующую нормативно-правовую основу, государственные инвестиции, позволяющие и помогающие фермерам модернизировать производство, повысить производительность и доходность. Решающим является установление и реализация

«верховенства права», гарантия права собственности и установления доверия к государственным структурам – что даже более важно, чем любая отраслевая политика сама по себе.

- Кроме того, помимо хорошо налаженных цепочек поставок, установления связи с рынками земельной аренды (в целях содействия более эффективному и справедливому землепользованию) и сельскохозяйственных служб финансирования, доступных для мелких фермеров, особое внимание следует уделить созданию системы инноваций в сфере сельского хозяйства (за счет научных исследований, распространения знаний и образования).

РАЗДЕЛ D

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФАО В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЕВРАЗИИ

Предварительные приоритеты, предложенные для деятельности ФАО в странах Центральной Евразии, направленные на содействие осуществлению стратегий этих стран по стимулированию динамичного развития сельского хозяйства и устойчивого снижения уровня сельской бедности, связаны с приведенными выше десятью положениями. Предварительно можно выделить следующие моменты:

A: «Сельское» лицо экономической и социальной бедности

- ФАО следует - в сотрудничестве с международными финансовыми институтами (МФИ), организациями системы ООН и двухсторонними донорами - в своем плане действий по развитию для стран Центральной Евразии уделить первостепенное внимание снижению уровня сельской бедности, опираясь на подход устойчивого сельского жизнеобеспечения и сокращая, тем самым, масштабы сельской бедности и голода в соответствии с первой целью в области развития Декларации тысячелетия.
- ФАО должна сыграть конкретную роль в деле содействия всестороннему развитию с особым упором на сельскохозяйственном, животноводческом и лесном секторах, связанных с экспортом сырьевой и агропромышленной продукции на региональные и мировые рынки. Содействовать осуществлению этого пункта повестки дня возможно за счет проведения программ, проектов и политических консультаций.
- Необходимо обратиться к серьезным проблемам повестки дня по снижению уровня бедности, непосредственным образом связанных с недоеданием и продовольственной (не)обеспеченностью. Значительный опыт работы ФАО в развивающихся странах будет очень полезен для стран с переходной экономикой с соизмеримо низким уровнем доходов, как, например, в странах Центральной Евразии (по возможности, в сотрудничестве с ВОЗ).
- ФАО могла бы, в тесном сотрудничестве с ПРООН и ЮНИСЕФ, разработать в сельских районах программы, ориентированные на снижение использования детского труда, в первую очередь тогда, когда он лишает детей возможности посещать школу и негативно сказывается на их здоровье. Дополнительное внимание следует уделить «феминизации» сельской бедности в этом регионе.

В: Разнородность земельных реформ и реформ сельскохозяйственной политики, неожиданные реакции на индивидуализацию землевладения, вмешательство государства и фрагментация рынков

- ФАО обладает долгим опытом в оказании содействия при проведении земельной реформы и реформ сельскохозяйственной политики. Так как реформы еще далеко не завершены, приоритетами должны быть рекомендации по проведению политики, пилотные проекты, консолидация земель и проекты реструктуризации ферм.
- ФАО может оказать содействие в проведении анализа в целях выбора политики и разработки организационных структур для дальнейшего укрепления позиций формирующихся крестьянских и коммерческих фермерских хозяйств, например, в целях повышения доходов, создания рабочих мест и содействия росту основных отраслей сельского хозяйства и животноводства.
- ФАО может мобилизовать и использовать свой обширный опыт создания и приведения в действие сетей и организаций для содействия крестьянам-фермерам в снижении рисков и использовании всех возможностей для перехода к товарным культурам, требующим высоких инвестиций, в первую очередь для выхода на специализированные рынки, как, например, фрукты и овощи.
- ФАО может предоставлять консультации в целях выбора политики в отношении систем налогообложения, содействуя введению прозрачных налогов, например, единого земельного налога, а не «скрытого» налогообложения за счет государственных закупок, сильно ограничивающего производителей.

С: Сети поставок, управление ресурсами и необходимые для развития политические и институциональные основы

- ФАО может наряду с определением политики (и развитием технических возможностей), направленной на увеличение сельскохозяйственного, животноводческого и лесного производства и продуктивности, содействовать более рациональному использованию земельных, водных и лесных ресурсов, которые должны быть включены во всеобщую стратегию развития сельского хозяйства.
- ФАО может содействовать также более рациональному использованию других природных ресурсов, например, пастбищ в засушливых низинах, а также в средне- и высокогорных районах, где существуют проблемы чрезмерного использования пастбищ и эрозии. В сотрудничестве с другими организациями приоритетами рационального использования ресурсов должны стать комплексное управление водными ресурсами и улучшенные системы орошения, тесно связанные с сельскохозяйственным производством.
- Мелкие фермеры могут улучшить свои переговорные позиции в цепочке начисления стоимости, создавая ассоциации производителей, товарно-сбытовые кооперативы и другие объединения, обеспечивающие обмен технологиями, доступ к средствам производства и кредитам на более выгодных условиях, чем на настоящий момент. ФАО может использовать накопленный в этой области опыт, сохраняя при этом чуткость к естественному отвержению в данном регионе всего, что напоминает бывшие коллективные хозяйства.
- ФАО может оказать содействие в создании эффективных и доступных рынков средств производства (например, рынков удобрений, пестицидов и сельскохозяйственного оборудования), информационно-консультационных служб, исчезнувших большей частью после распада большого государства и коллективного хозяйства.

- ФАО может поддержать программы по улучшению рынков земельной аренды, например за счет создания национальных и региональных кадастров, а также структур, работающих в сфере разрешения конфликтов и обеспечения выполнения договоров (например, независимые третейские суды).
- ФАО может внести свой вклад, содействуя сельским финансовым институтам в расширении их инвестиционного портфеля на сельские районы, и в установлении связи прежде всего с мелкими фермерами, восполняя существующий пробел между микрофинансированием и формальными финансовыми институтами, предпочитающих работать (практически) исключительно в городах.
- ФАО может оказывать техническую помощь развитию агропромышленного комплекса, включая содействие в выборе политики, так как до сих пор бытуют краткосрочные монополистические тенденции в ущерб налаживанию долгосрочных взаимоотношений с формирующейся группой мелких фермеров (например, в целях улучшения качества продукции и укрепления доверия) и фокусировании в первую очередь на увеличении объемов производства для (ориентированных на экспорт) специализированных рынков, например фруктов, растений и скота.