

Февраль 2012 года



منظمة الأغذية  
والزراعة للأمم  
المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food and  
Agriculture  
Organization  
of the  
United Nations

Organisation des  
Nations Unies  
pour  
l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones Unidas  
para la  
Alimentación y la  
Agricultura

## КОМИТЕТ ПО ПРОБЛЕМАМ СЫРЬЕВЫХ ТОВАРОВ

**Шестьдесят девятая сессия**

**Рим, 28-30 мая 2012 года**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИХ МЕР ПОЛИТИКИ В  
ПОДДЕРЖКУ УЧАСТИЯ МЕЛКИХ ФЕРМЕРОВ В РЫНОЧНЫХ  
ОТНОШЕНИЯХ**

### Резюме

Повышение производительности мелких фермерских хозяйств является ключевым фактором обеспечения всеобъемлющей и основанной на принципах широкого участия трансформации сельского хозяйства. Однако широкое внедрение технологий, позволяющих повысить производительность, маловероятно, если не уделять большего внимания стимулам и препятствиям, с которыми сталкиваются различные категории мелких сельскохозяйственных производителей при решении вопроса, увеличивать ли и в каких масштабах, производство продукции для рынка. Участие мелких производителей в рыночных отношениях, как правило, характеризуется выбором в условиях ограничений, и этот выбор зависит от их способности и готовности участвовать в деятельности рынков потребляемых факторов производства и товарной продукции и от функциональных возможностей рынков, к которым у них имеется доступ. Поэтому при определении мер государственной политики, направленных на содействие внедрению технологий, необходимо знать и учитывать факторы, определяющие участие мелких фермеров в рыночных отношениях.

*В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить на заседания свои экземпляры документа и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к заседаниям ФАО размещено в Интернете по адресу: [www.fao.org](http://www.fao.org)*

### Рекомендации по работе Комитета

Комитету предлагается:

- Предоставить членам консультации в отношении направления будущей работы, а также содействие в области мер политики в поддержку участия мелких фермеров в рыночных отношениях, включая распределение соответствующих ресурсов для улучшения понимания факторов, ограничивающих участие мелких фермеров в деятельности местных рынков, и путей содействия расширению этого участия.
- Оказать Секретариату помощь в определении возможностей для содействия работе по совершенствованию фактологической базы по факторам, определяющим участие мелких фермеров в деятельности рынков сельскохозяйственной продукции, и по разработке руководства по передовому опыту в области политических подходов к содействию расширению такого участия.
- Предоставить Секретариату указания относительно определения и осуществления мероприятий, направленных на информирование ключевых заинтересованных сторон о преимуществах альтернативных политических подходов и на наращивание их потенциала в области определения, выработки и реализации соответствующих мер политики.

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. На своей предыдущей сессии Комитет по проблемам сырьевых товаров отметил, что следует уделять первоочередное внимание выработке мер политики, направленных на поддержку интеграции мелких сельскохозяйственных производителей в рынок. Настоящий документ составлен на основе работы, недавно проделанной Секретариатом в этой области. Вначале в нем разъясняется центральная роль участия мелких фермеров в рыночных отношениях как фактора, определяющего масштаб внедрения повышающих производительность технологий. Затем освещается проблема неоднородности мелких фермеров как участников рыночных отношений, после чего рассматриваются роль политики государственного сектора в содействии участию мелких фермеров в рыночных отношениях и выработка этой политики. В заключение предлагаются способы, которыми ФАО может содействовать совершенствованию процессов выработки мер политики, и предлагается ряд рекомендаций для рассмотрения Комитетом.
2. Возросшие объемы товарных излишков основных видов продовольствия, произведенных на мелких фермах, имеют ключевое значение для всеобъемлющей и основанной на принципах широкого участия трансформации сельского хозяйства. Увеличение объемов производства основных видов продовольствия не только помогает стабилизировать цены на местных рынках, обеспечивая дополнительные стимулы для капиталовложений в дальнейшее развитие рынка, но также может предоставить мелким фермерским домохозяйствам возможность получать прибыль, которая, будучи потраченной или реинвестированной в экономику сельских районов, создавала бы значительный мультипликационный эффект и способствовала общему экономическому росту.
3. Стимулирование производства потребует предоставления соответствующих технологий, повышающих производительность, и доступа к средствам, облегчающим их внедрение. Однако широкое внедрение маловероятно, пока стимулам и препятствиям, с которыми сталкиваются различные категории мелких сельскохозяйственных производителей, принимая решение о том, производить ли и в каких масштабах товарные излишки основных видов продовольствия, не будет уделяться значительно больше внимания.
4. Степень участия мелких сельскохозяйственных производителей в рыночных отношениях в качестве продавцов основных видов продовольствия высоко вариабельна. Не только различные категории производителей сталкиваются с различными препятствиями при доступе на рынки, но и, в связи с тем, что их решения, касающиеся производства и потребления

продовольствия, неразделимы, соображения продовольственной безопасности могут существенным образом влиять на способ, которым производители готовы участвовать в работе внутренних рынков продовольствия. Углубленное понимание расположенности различных категорий мелких производителей к увеличению производства товарных излишков основных видов продовольствия и факторов, определяющих их решения, является, следовательно, непременным условием при определении мер государственной политики, направленных на расширение участия мелких производителей в рыночных отношениях.

5. Осложняет определение соответствующих мер политики то, что политике, увязанной с долгосрочной стратегией поддержки развития сельскохозяйственного сектора, необходима динамичная перспектива, которая учитывала бы, что различные категории мелких производителей в ходе трансформации сельскохозяйственного сектора пойдут, по собственному выбору либо вынужденно, различными путями.

6. В условиях одного и того же набора мер политики, направленных на поощрение увеличения производства основных видов продовольствия, одни мелкие фермеры будут интенсифицировать производство на имеющихся участках путем внедрения новых технологий, в то время как другие будут увеличивать площади под производством соответствующей сельскохозяйственной культуры. Но для многих мелких фермеров получение выгоды от расширившихся возможностей будет затрудняться удаленностью от рынков, отсутствием доступа к производственным активам и специфическими сдерживающими факторами на уровне домохозяйств (например, число и состав иждивенцев), которые будут влиять на их возможность продавать существенную часть своей продукции. Поэтому не все мелкие фермеры будут стремиться к увеличению производства для продажи на рынках. Фактически часть их извлечет выгоду от выросшего спроса на их труд со стороны тех фермеров, кто наращивает производство, и может сократить время, отводящееся на работу на собственном участке, в результате чего их способность участвовать в рыночных отношениях в качестве продавцов основных продуктов питания снизится.

7. Поэтому участие мелких фермеров в деятельности рынков продовольствия, как правило, характеризуется *выбором в условиях ограничений*, и этот выбор в решающей степени зависит от их способности и готовности участвовать в деятельности рынков потребляемых факторов производства и товарной продукции и от функциональности тех рынков, к которым у них имеется доступ. Мелкие домохозяйства существенно различаются по способам продвижения на рынки и по степени, в которой эти рынки интегрированы с другими внутренними, региональными и международными рынками. При определении мер политики, направленных на поощрение роста числа мелких производителей, участвующих в рыночных отношениях, эти различия необходимо учитывать.

## II. НЕОДНОРОДНОСТЬ МЕЛКИХ ФЕРМЕРОВ КАК УЧАСТНИКОВ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ

8. При попытках определить меры политики, направленные на уменьшение ограничений на степень участия в рыночных отношениях либо на стимулирование такого участия, сложилась тенденция рассматривать мелкие фермерские домохозяйства как однородную группу. Модели участия мелких производителей в рынках продовольствия все в большей степени убедительно подтверждаются документальными доказательствами<sup>1</sup>, но факторы, определяющие эти модели, еще не изучены надлежащим образом.

9. Неоднородность мелких производителей в отношении участия в рыночных отношениях может рассматриваться в трех взаимосвязанных аспектах<sup>2</sup>, относительная значимость которых будет различаться в зависимости от категории мелких производителей:

- i) Доступ мелких домохозяйств к *производственным активам* (природные ресурсы, труд, капитал) и производительность этих активов в сопоставлении с жизненными

<sup>1</sup> См., например, главы, посвященные тематическим исследованиям в: Sarris, A. and Morrison, J. (2010)

<sup>2</sup> На основе работы: Barrett, C. (2010)

потребностями домохозяйств будет определять способность и готовность мелких домохозяйств увеличить производство на продажу на рынках в ответ на позитивный рыночный сигнал или устранение того или иного серьезного сдерживающего фактора.

- ii) *Возможность входа* мелких фермеров на различные рынки, которую можно оценивать в категориях удаленности от рынков и затрат на ведение коммерческой деятельности, будет влиять на масштаб выгоды, которую мелкие фермеры могут получить от наращивания производства.
- iii) *Функциональные возможности* местных рынков продовольствия, которые зачастую волатильны в силу невысоких объемов заключаемых сделок и ограниченной интеграции с региональными или международными рынками, могут сдерживать способность рынка быстро адаптироваться к потрясениям в области спроса и/или предложения. Волатильность может влиять на уровень и риск доходности для производителя. Там, где рынки слабо интегрированы, доходность от увеличения объемов производства может быстро упасть, когда цены резко пойдут вниз, что существенно отражается на стимулировании участия в рыночной деятельности и, следовательно, внедрении технологий, позволяющих повысить производительность.

10. При наличии доступа к активам и возможности их эффективного использования, эффективной инфраструктуры, позволяющей сокращать затраты на коммерческую деятельность, и адекватных стимулов, транслируемых через хорошо интегрированные рынки, мелкие фермеры включатся в рыночную деятельность в качестве продавцов продовольствия. Однако при отсутствии того или иного из перечисленных условий, они не смогут или не пожелают участвовать в рыночных отношениях столь же активно. Факторы, доминирующие в определении активности участия в рыночной деятельности, значительно отличаются как в пространстве, по типам и местоположениям домохозяйств, так и во времени, по мере трансформации сельского хозяйства. Одной из ключевых проблем, с которой сталкиваются директивные органы, является определение того, какой фактор (факторы) выбрать для целевого воздействия, чтобы обеспечить необходимые приоритетность и последовательность действий. Поэтому для того чтобы определить, в какой области меры политики принесут наибольшую отдачу, весьма важно установить, *какие препятствия и на пути каких категорий* мелких фермеров сдерживают процесс ориентированной на производительность трансформации сельского хозяйства.

11. Препятствия на пути участия в рыночной деятельности различных типов мелких фермеров не только многообразны, но и меняются в ходе развития отрасли. Имеющиеся у мелких производителей возможности участвовать в рыночной деятельности и получать от нее выгоду во все возрастающей степени подпадают под влияние изменений производственно-сбытовой цепи, которые могут являться результатом внешних для цепи воздействий, например, таких как введение стандартов, нормативов или мер политики, и/или внутренних, например, таких, как улучшение координации действий заинтересованных сторон. Хотя в процессе развития производственно-сбытовой цепи упор зачастую делается на более дорогостоящие товары для торговли на более прибыльных рынках, будь то зарубежные рынки или приносящие более высокий доход сегменты внутренних рынков, такое развитие также играет существенную роль и в производственно-сбытовых цепях основных продовольственных товаров. По мере оформления производственно-сбытовых цепей основных зерновых культур в Восточной и Южной Африке, включая возможности для более широкого использования товарных бирж и систем складских расписок, меняются вызовы, с которыми сталкивается растущее участие мелких фермеров в рыночной деятельности.

12. Содействие более активному участию фермеров, ориентированных на полунатуральное хозяйство, в особенности живущих в отдаленных районах, в деятельности местных рынков может быть первым шагом. По мере того как растет ориентация производителей на рынок, могут потребоваться меры политики, направленные на содействие участию в процессах развития производственно-сбытовой цепи, помогающие производителям соответствовать более жестким стандартам или вступать в более сложные договорные отношения.

13. Опыт Замбии<sup>3</sup> свидетельствует, что стратегиям, направленным на коммерциализацию сектора производства кассавы, необходимо дополнительно учитывать расположенность мелких производителей к созданию излишков продукта, по сути являющегося культурой, обеспечивающей продовольственную безопасность, в существующих условиях ограниченных рыночных возможностей. При том что кассаву в широких масштабах возделывают в ряде районов страны, почти 90 процентов от общего производства приходится на нетоварное производство. Это сдерживает внедрение улучшенных сортов, необходимых для достижения урожаев, требующихся для ориентированного на рынок производства, но не являющихся необходимыми для потребностей продовольственной безопасности.

### **III. РОЛЬ ПОДДЕРЖКИ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ УЧАСТИЯ МЕЛКИХ ФЕРМЕРОВ В РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЯХ**

14. Тематические исследования успешных примеров<sup>4</sup> показывают, что развитие производственно-сбытовой цепи зачастую становится возможным только после последовательной ликвидации ключевых препятствий. Во многих случаях, когда развитие было кратковременным либо ограничивалось только подгруппой заинтересованных сторон, надлежащая поддержка со стороны государственного сектора отсутствовала. Упомянутые случаи также демонстрируют, что механизмы оказания поддержки значительно различаются и в целом зависят от конкретных производственно-сбытовых цепей и условий.

15. Возможности, предлагаемые сельским хозяйством инвесторам из частного сектора, по самой своей сути связаны с рисками и зачастую – с низким уровнем доходности. Следовательно, ключевая роль государственного сектора состоит в том, чтобы помочь компенсировать эти риски и повысить вероятность достойного уровня доходности инвестиций с тем, чтобы частный сектор активнее участвовал в обеспечении доступа к требуемым технологиям и услугам, необходимого для повышения способности и готовности производителей повышать объемы производства товарной продукции.

16. Надлежащий тип политических мер, направленных на содействие участию мелких фермеров в рыночных отношениях, будет в значительной степени зависеть от стадии развития сельского хозяйства. Там, где уровень коммерциализации ограничен, обеспечение основных условий, таких как инфраструктура сельского хозяйства и смежных отраслей, будет, по всей вероятности, одним из основных направлений деятельности государственного сектора. Такая задача потребует особого внимания к соответствующим обязательствам по финансированию, строительству, контролю и управлению. В тех случаях, когда данные условия достаточны, но рынки потребляемых факторов производства и товарной продукции подвержены волатильности, государственный сектор может сыграть важную роль в активизации рыночной деятельности путем обеспечения адекватных стимулов и механизмов распределения риска. Когда рынки функционируют надлежащим образом, государственному сектору следует учитывать, что слишком активное его участие может привести к сокращению доли участия частного сектора, и, возможно, более целесообразным будет ограничить свою роль, сосредоточившись на регулировании рынка, системах информационного обеспечения рынков и контроле качества. Если надлежащая последовательность мер по снятию ключевых ограничений не учитывается, существует серьезная опасность применения ошибочных стратегий, в особенности там, где они вырабатываются в условиях недостаточной или неадекватной информированности о внутреннем производстве и активности рынка. Поэтому правительствам, вероятно, необходимо будет признать меняющийся характер их роли в поддержке основанной на участии мелких фермеров в рынке трансформации сельского хозяйства и адаптировать эту роль.

17. Дополняет задачу определения требующих снятия ограничений идентификация оптимальных путей решения этой задачи. Проблему ограничений можно решать посредством мер политики и/или институциональных инноваций. Последние, в рамках настоящего

---

<sup>3</sup> Poole *et al* (2010, 2011).

<sup>4</sup> Например, ФАО (2009).

документа не рассматривающиеся, могут включать увязывание закупок товарной продукции с обеспечением потребляемыми факторами производства, ведение фермерского хозяйства на условиях подряда и укрепление организаций производителей.

18. Более эффективные меры политики в области торговли и ценообразования могут оказаться полезными для фермеров, которые уже работают на хорошо интегрированных рынках и обладают потенциалом реагирования на меняющиеся стимулы. Однако если такие меры не будут направлены также на ограничения, сдерживающие участие в рыночных отношениях и других категорий мелких фермеров, их потенциальное положительное воздействие может ограничиться более ориентированными на рынок сельскохозяйственными производителями.

19. Растет признание необходимости более активной роли государственного сектора, которая выходит за пределы создания базовых благоприятных условий. Это позволило уделять более пристальное внимание определению и выработке механизмов, посредством которых государственную поддержку можно использовать для увеличения инвестиций частного сектора в развитие рынка. Первым шагом в этом направлении является понимание характеристик сбоев рыночных механизмов, препятствующих таким инвестициям<sup>5</sup>.

20. Базовая инфраструктура и такие услуги, как исследования, распространение знаний, контроль качества и маркетинговая информация будут, поскольку они по своей природе являются общественными благами, в недостаточном объеме предоставляться субъектами частного сектора, которые сами принимают решения на основе рыночной конъюнктуры или стимулов. В то время как финансирование создания базовой инфраструктуры и общественных благ останется, по всей вероятности, обязанностью государственного сектора, его роль в управлении инфраструктурами конкретных производственно-сбытовых цепей (например, хранение, начальная переработка, контроль качества и т.д.) должна сводиться скорее к поддержке, чем к непосредственному участию.

21. Напротив, такие потребляемые факторы производства как семена, кредиты и удобрения, которыми обеспечивает частный сектор там, где рынки хорошо функционируют и производители могут и готовы за них платить, по доступным ценам зачастую отсутствуют из-за высоких рисков и транзакционных издержек, связанных с их предоставлением. В таких условиях высокий уровень риска, свойственный сельскохозяйственному сектору, является веским доводом в пользу того, чтобы государственный сектор брал на себя часть рисков, страхуя инвестиции частного сектора и в то же время работая с причинами низкой готовности платить. Проблему низкой готовности платить, которая может быть результатом недостаточной осведомленности о преимуществах продукта или услуги, можно решать посредством стимулирования спроса. В качестве примеров такого стимулирования можно назвать поддерживаемые государством программы поставок надлежащего уровня и типа потребляемых факторов производства, таких как удобрения и семена, или программы распространения знаний, осуществляемые в заранее определенный период времени, в течение которого развивается рынок.

22. Другой ряд решений касается мер политики, направленных на содействие участию в рыночных отношениях групп с низким доходом, зачастую находящихся в удаленных от рынка районах, например, расширение доступности кредитов в удаленных районах, где риски и транзакционные издержки слишком высоки для того, чтобы финансовые учреждения частного сектора могли получать достаточную прибыль. Механизмы, позволяющие привлекать частный сектор к участию, могли бы включать долевыми субсидии, позволяющие разделить затраты или риски на решающем этапе инвестиций, или гарантийные фонды, позволяющие частному сектору развивать новые или распространять существующие финансовые услуги на новые группы населения.

23. При создании таких партнерских отношений между государственным и частным секторами государственный сектор использует возможности частного. Однако, в то время как в

---

<sup>5</sup> Типология таких характеристик предлагается в: Poulton (2009).

некоторых ситуациях привлечение операторов частного сектора может оказаться эффективным, во многих случаях низкий уровень развития и слабая конкуренция в частном секторе могут делать это проблематичным, представляя особые трудности при создании партнерских отношений. Тщательное составление договоров и контроль за их выполнением и выбор соответствующих партнеров помогут минимизировать эти трудности, но потребуют наращивания потенциала частного сектора в области определения, подготовки и выполнения таких договоров и контроля за их выполнением.

#### IV. РОЛЬ ФАО В СОДЕЙСТВИИ ГОСУДАРСТВАМ-ЧЛЕНАМ

24. Проведенная Секретариатом аналитическая работа подтверждает положение, что расширение участия мелких фермеров в рыночных отношениях потребует более активной роли государственного сектора. ФАО может оказать помощь своим членам в определении надлежащих мер политики, направленных на поддержку расширенного участия в рыночных отношениях, следующим образом: (i) улучшая понимание специфики участия мелких фермеров в рыночных отношениях, (ii) информируя заинтересованные стороны об альтернативных мерах политики, и (iii) наращивая их потенциал в области определения, разработки и реализации соответствующих мер политики.

25. ФАО уже начала играть ключевую роль в дальнейшем *улучшении понимания* процессов деятельности мелких фермеров на рынках, функциональных возможностей рынков и того, как сочетание этих процессов и возможностей определяет открытые для мелких фермеров пути вхождения на рынок. В Замбии ФАО содействовала разработке и реализации стратегии коммерциализации сектора кассавы в рамках финансируемой Европейским союзом Программы по сельскохозяйственной сырьевой продукции всех стран АКТ, подготовив таблицы соответствия характеристик производителей и потенциальных рыночных возможностей и определяя меры политики, которые ослабят факторы, сдерживающие производство товарной продукции. В Кении в рамках проекта Междисциплинарного фонда были проведены обследования, направленные на улучшение понимания факторов, определяющих участие мелких фермеров в альтернативных каналах продаж кукурузы.

26. Тип политики, подходящий для конкретных условий, зависит от поставленных задач, имеющихся ограничений и природы этих ограничений. ФАО обладает всеми возможностями для того, чтобы сыграть столь актуальную роль в *информировании заинтересованных сторон* относительно наиболее подходящих для конкретных условий мер политики и в обеспечении знаниями, необходимыми для принятия обоснованных решений в отношении того, где, когда и как содействовать участию мелких фермеров в рыночных отношениях. В Восточной Африке ФАО содействует диалогу между государственным и частным секторами, чтобы помочь странам сократить применение специальных мер торговой политики. Такой диалог рассматривается как крайне важное предварительное условие, без которого невозможно содействие росту инвестиций частного сектора в рыночную структуру, требующееся для расширения участия мелких фермеров в более формализованных зерновых рынках.

27. Более эффективное определение и выработка мер политики потребует *наращивания потенциала* заинтересованных сторон в области сбора информации по существу вопроса и анализа воздействия альтернативных мер политики в конкретных условиях. В Тихоокеанском регионе ФАО содействует процессу, направленному на развитие возможностей правительств по сбору и использованию информации о структуре и функциональных возможностях внутренних рынков продовольствия для принятия основанных на фактах решений о выработке и реализации мер политики.

28. Развитие соответствующих мер политической поддержки необходимо основывать на комплексном понимании неодинаковых условий и препятствий, влияющих на пути, открытые для различных категорий мелких фермеров. В соответствии со Стратегической целью G ФАО формирует такое понимание и трансформирует его, с помощью информационно-пропагандистских мероприятий и деятельности в области наращивания потенциала, в более обоснованные меры политики, помогая тем самым правительствам снимать препятствия на

пути участия мелких фермеров в рыночных отношениях и, в более широком смысле, развивать мелкомасштабное сельское хозяйство.

## V. РЕКОМЕНДАЦИИ

29. В свете представленных в настоящем документе вопросов, на рассмотрение Комитета предлагаются следующие рекомендации:

- i) В части *усовершенствования фактологической базы*, государства-члены могли бы рассмотреть выделение ресурсов на совершенствование сбора и использования данных, что позволит улучшить понимание причин, ограничивающих участие мелких сельскохозяйственных производителей в деятельности внутренних рынков, и поможет содействовать развитию такого участия.
- ii) В части *информирования заинтересованных сторон*, государствам-членам можно оказать содействие, путем совместного использования анализов тематических исследований, в повышении осведомленности о потенциальном воздействии альтернативных политических мер на пути, которыми различные категории мелких фермеров будут входить на рынок во время трансформации отрасли.
- iii) В части *наращивания потенциала* в области анализа и выработки мер политики, государствам-членам можно оказать содействие в создании форумов для обмена передовым опытом, что позволит активизировать диалог между заинтересованными сторонами из государственного и частного секторов, направленный на обеспечение выявления ключевых факторов, препятствующих способности и готовности мелких фермеров наращивать свое участие в рыночных отношениях, и устранения этих факторов посредством определения и выработки соответствующих мер политики.