

Выпуск 15  
Февраль 2014 г.

## Повестка дня развития аграрной политики в Казахстане

Мартин Петрик  
Андреас Грамцов  
Даурен Ошакбаев  
Юрген Вандель

Используя данные, полученные в результате проведения анкетирования среди сельскохозяйственных производителей, мы предлагаем новые идеи касательно ограничений, препятствующих дальнейшему экономическому росту, и анализируем государственную стратегию развития сельского хозяйства. Большинство руководителей, принявших участие в анкетировании, сомневаются, что инвестиции в аграрном секторе обеспечат достаточно надежную отдачу, необходимую для обслуживания кредитов, и по этой причине не решаются их оформлять. В секторе крупного рогатого скота существуют значительные проблемы с круглогодичным обеспечением кормами. Цепочка добавленной стоимости производства говядины и молочной продукции разбита на две части: промышленное производство, работающее на импортном сырье и обеспечивающее городское население, и цепочку местного производства сырья, которое потребляется в сельской местности и поставляется на городские рынки. Правительству необходимо сконцентрироваться на обеспечении равного доступа к качественным государственным услугам в аграрном секторе, при этом необходимо выявить наиболее слабые звенья в цепочке добавленной стоимости и обеспечить предпринимателям стимулы для их укрепления.

В настоящем обзоре экономической политики представлены некоторые результаты эмпирических исследований, проведенных ИАМО по проблемам дальнейшего развития казахстанских секторов пшеницы, производства говядины и продукции птицеводства, а также экономический анализ ответных мер на эти требования. Большинство эмпирических результатов основаны на тех данных, которые были собраны ИАМО во время анкетирования хозяйств Акмолинской и Алматинской областей в 2012 году.

### Фермеры не решаются брать кредиты

Недостаточный доступ к финансам является наиболее часто упоминаемой проблемой сельского хозяйства. Ввиду этого аргумента, субсидирование кредитов является одним из основных инструментов, используемых Правительством Казахстана для стимулирования инвестиций в сельхозпроизводство. Тем не менее, сегодня су-

ществует дефицит платежеспособного спроса на кредитном рынке, основной причиной которого является неопределенность получения доходов в сельском хозяйстве. Несмотря на то, что субсидированные процентные ставки близки к нулю, многие владельцы хозяйств полагают, что сельскохозяйственные инвестиции не могут в настоящее время обеспечить получение достаточно надежного дохода, и поэтому не заключают кредитных договоров (таблица 1). Только незначительное меньшинство думает, что недостаточный доступ к этим источникам финансирования или же высокие расходы по оформлению сделок в основном и сдерживают фермеров от получения кредита.

В связи с этим фермеры считают, что непредсказуемость доходов служит главной причиной низких инвестиций в сельском хозяйстве. Их нежелание вкладывать в хозяйство также является результатом недостаточных навыков управления хозяйством. Фермерам требуются советы для подготовки инвестиционных концепций, бизнес

**Таблица 1:** Отношение сельхозформирований разных форм хозяйствования к оформлению кредитов в 2011 г. (в % отношении среди респондентов)

	ЛПХ	Фермерские хозяйства	С-х предприятия	Агро холдинги
<b>Взяли кредит в 2011 г.</b>	<b>7.0</b>	<b>11.1</b>	<b>25.5</b>	<b>50.0</b>
Удовлетворенный заемщик	7.0	7.8	17.0	25.0
Получил меньше, чем подавал заявку на кредит	0	3.3	8.5	25.0
<b>Никаких новых кредитов в 2011 г.</b>	<b>93.0</b>	<b>88.9</b>	<b>74.5</b>	<b>50.0</b>
Нет спроса при нынешней процентной ставке	90.0	81.6	70.2	37.5
Банк отклонил заявку	1.0	3.3	0	0
Доходы с-х слишком нестабильны	76.3	69.4	42.6	25.0
Расходы по оформлению кредита слишком высоки	47.7	23.7	14.9	0
<b>Количество респондентов в подгруппах</b>	<b>300</b>	<b>245</b>	<b>47</b>	<b>8</b>

Примечание: Множество классификаций возможно среди не-заемщиков.  
Источник: Расчеты авторов на основе опроса IAMO среди хозяйств в 2012 г.

планов и внутреннего планирования, но профессиональные консультационные услуги, как правило, не доступны.

В то же время, как показывают последние показатели финансового сектора Казахстана, некоторые из проблем, связанные с нехваткой предложения со стороны финансовых структур, приводят к низкой ликвидности и нестабильности банковского сектора. Несмотря на то, что следовало бы ожидать повышения конкурентоспособности аграрного сектора за счет увеличения внешнего финансирования, все еще остается важным вопрос о проблеме платежеспособного спроса на финансовые ресурсы и возможности ее решения отдельно от проблемы, связанной с предложением финансовых ресурсов со стороны банковского сектора.

Выглядит правдоподобной аргументация о том, что недостаточная конкурентоспособность является следствием недостатка денег, и поэтому наличие хорошего финансирования позволяет обновить материально-техническую оснащенность хозяйств, которая ведет к более высоким и стабильным доходам в сельском хозяйстве. Этой логике по всей вероятности и следует государственная кредитная программа. Но как бы то ни было, несмотря на довольно низкие процентные ставки, пока не наблюдается повсеместное использование кредитных услуг. Среди прочих причин есть и то, что процесс предоставления кредитных услуг часто проходит централизованно и является предметом бюрократического вмешательства, и при этом часто управленческие полномочия филиалов кредитных организаций являются ограниченными, а сами фермеры не принимают активного участия, к примеру, в качестве вкладчиков сбережений или членов кредитных товариществ.

### Ограничения в доступе к земельным ресурсам

На сегодняшний день недостаточное предложение на рынке земли является наиболее часто упоминаемым ограничением для увеличения земельных площадей в северном регионе страны, где в основном возделывается пшеница. Почти все земельные наделы выдаются государством в долгосрочную аренду по символической цене. Поэтому конкуренция на землю в зависимости от экономической эффективности землепользователей незначительна. Распределение земель осуществляется с помощью механизмов, вероятно, менее транспарентных, в которых местные земельные комитеты играют решающую роль. В отличие от выплат по процентным ставкам, фермеры считают ежегодные земельные выплаты низкими и приемлемыми. Более того, землепользователи получают ежегодные субсидии по приоритетным культурам в зависимости от районов. Но как бы то ни было, производители пшеницы все равно ограничены рыночной властью элеваторных компаний, неопределенностью поставки товара на отдаленные расстояния, которые в свою очередь усложняются неразвитыми железнодорожными и судоходными инфраструктурами и вмешательством со стороны Национальной продовольственной контрактной корпорации.

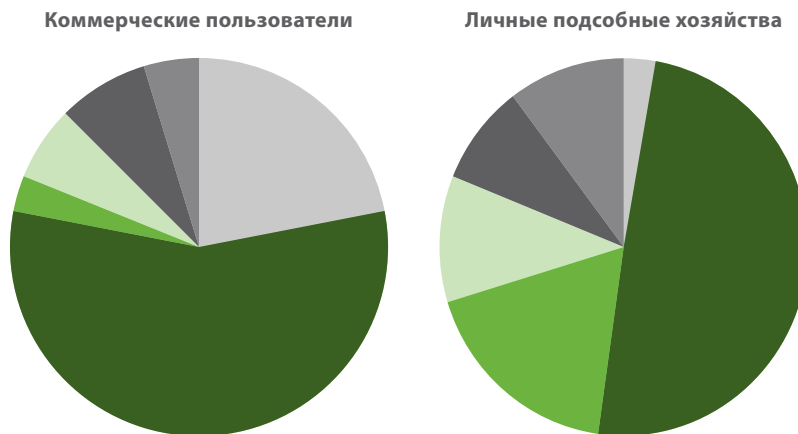
### Дефицит кормов в животноводстве

Местные сектора производства говядины и молочной продукции на сегодняшний день менее развиты, чем зерновой сектор, а также характеризуются мелкотоварностью, и как следствие, имеют слабую ресурсную базу и фрагментированную сеть переработки и сбыта продукции. Существуют значительные проблемы с круглогодичным обеспечением кормами крупнорогатого скота. Большая часть личных подсобных хозяйств зависит от использования пастбищ общего пользования, где наблюдаются проблемы с перевыпасом (рисунок 1). В зимнее время

**Рисунок 1:** Проблемы использования пастбищ общего пользования разными видами хозяйств в 2011 г.

- Нет проблем
- Комбинирование животноводства
- Недостаток чабанов
- Несоответствие урожая и заготовки кормов
- Распространение болезней в животноводстве
- Другие проблемы

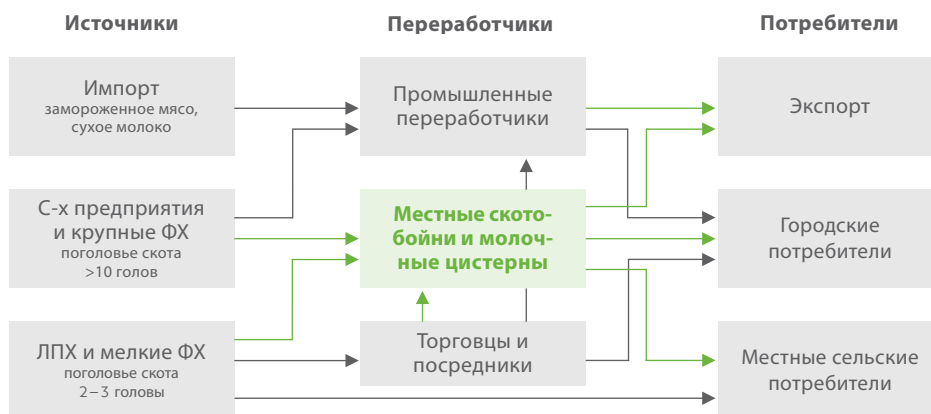
Возможно несколько ответов.



Примечание: Ответы пользователей пастбищных земель.  
Источник: ИАМО 2012 г. результаты анкетирования среди хозяйств.

**Рисунок 2:** Цепочка добавленной стоимости производства говядины и молочной продукции в Казахстане

- необходимо развивать
- существующие



Источник: авторы.

хозяйствам приходится полагаться на корма, в основном закупаемые у сельскохозяйственных предприятий. Доходы от продажи откормленного скота в живом весе очень низки, как у лично-подсобных хозяйств, так и у фермерских хозяйств, равно как и ежедневный привес в период откорма скота. В практике фермерских хозяйств искусственное осеменение используется редко, хотя фертильность находится на приемлемом уровне.

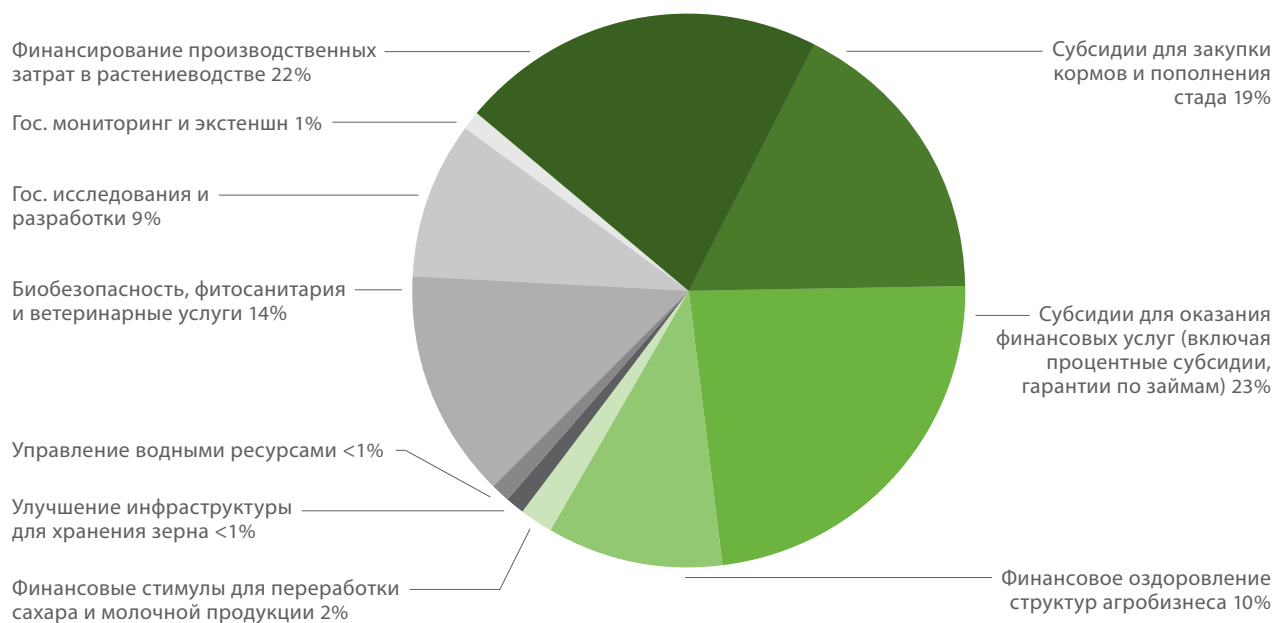
### Разрозненные звенья переработки продукции

Многие личные подсобные хозяйства содержат одну или две коровы в основном для собственных нужд или продают их напрямую соседям, находящимся неподалеку. Типичный размер стада в индивидуальных фермерских хозяйствах превышает то поголовье, которое необходимо для внутреннего потребления, поэтому эти хозяйства обычно имеют коммерческую направленность. Наиболее распространенным каналом сбыта для фермерских хозяйств является продажа через местных посредников, которые продают молоко перерабатывающему цеху за определенную ежемесячную цену. Вопрос сезонности и качества молока является важными при реа-

лизации товара через посредников, так как соответствующее охлаждение и санитарные условия производства не всегда выдерживаются. При транспортировке свежего молока на большие дистанции увеличиваются расходы производителей и переработчиков. Сельскохозяйственные предприятия, которые содержат скот молочного направления, очень часто связаны с перерабатывающим цехом напрямую и могут даже являться составным звеном того же предприятия. Но многие существующие большие предприятия по переработке молочной продукции часто испытывают нехватку молока и зависят от импорта сухого молока или же завозят сырое молоко из южных соседних стран (к примеру, из Кыргызстана).

Цепочка поставки, как говядины, так и молочной продукции является разрозненной, что препятствует интеграции мелких производителей с сектором глубокой переработки продукции, имеющей высокую добавленную стоимость, а также выход на рынок сбыта (рисунок 2). Существующие перерабатывающие предприятия поставляют продукцию городским жителям с высоким уровнем доходов, но сами в то же время зависят от импорта сырья. Важные каналы экспорта для отечественной продукции животноводства еще не развиты. Мелкие хозяйства производят продукцию в основном для местных потребителей и, в

**Рисунок 3:** Бюджетные приоритеты программы “Агробизнес 2020”



Источник: Расчеты авторов на основе программы “Агробизнес 2020”.

лучшем случае, имеют некоторую ограниченную связь с рынком сбыта сельскохозяйственной продукции с высокой добавленной стоимостью через полупрофессиональных посредников. Существуют местные скотобойни и молокозаводы, но они в основном мелкотоварные, не всегда находятся в производственном режиме и не в состоянии соблюдать все гигиенические стандарты, предъявляемые к большим перерабатывающим предприятиям. Более того, до тех пор, пока ветеринарные инспекции допускают на местные базары животноводческую продукцию, которая поступает на прилавки с мелких скотобоен, где не соблюдаются базовые стандарты пищевой безопасности, то для мелких хозяйств и в дальнейшем будет оставаться выгодной продажа животных мелким скотобойням, а не крупным. Учитывая то, что животноводство до 70–80% сосредоточено в личных-подсобных хозяйствах, развитие местных скотобоен не приведет к значительному увеличению продаж сырья животноводческой продукции крупным перерабатывающим предприятиям.

### Государственная стратегия развития

В стратегии “Казахстан 2050” государство выражает твердую приверженность улучшению конкурентоспособности экономики путем реализации комплексной программы модернизации и инновации. Такие планы четко отражены и в отношении аграрного сектора в рамках отраслевой программы “Агробизнес 2020”, предусматривающей беспрецедентное по объему финансирование для повышения производительности сельского хозяйства. Данная программа выделяет ряд мер, реализация которых исходит из следующих стратегических задач:

- финансовое оздоровление агробизнеса,
- улучшение доступа к материальным ресурсам и услугам,
- развитие системы предоставления государственных услуг для предприятий агробизнеса,
- улучшение эффективности государственного регулирования аграрного сектора.

Вместе с тем, программа “Агробизнес 2020” содержит не только информацию об индикативных бюджетных распределениях, но и детальный план с четко расставленными приоритетами (рисунок 3). Как видно из графика, самая большая часть бюджета выделена на субсидирование займов или прямые трансферты сельхозформированиям (выделено зеленым цветом).

Запланировано, что в течение восьми лет (2013–2020 гг.) в рамках реализации отраслевой программы будет выделено 3.1 триллиона тенге (21 млрд. долларов США), из которых 80% будет поступать из национального бюджета страны, 7% из местного бюджета, 10% от государственных страховых компаний и 3% из бюджета АО “Национальный управляющий холдинг КазАгро” и его дочерних организаций, таких как АО “Продовольственная контрактная корпорация”. Значительная часть общего бюджета, включая горюче-смазочные и производственные субсидии, а также улучшение в секторе животноводства, будет использована через областные администрации (акиматы).

Государство приняло решение о технологическом улучшении производства в растениеводстве и животноводстве, а значит необходимо сделать конкретный шаг для улучшения существующей производственной системы, нежели просто консервировать ее в существующем виде. Существует стремление к бескомпромиссному бенчмаркингу программы через разработку це-

левых индикаторов реализации. Государство готово отменить использование тех методов, которые не показали желаемых результатов, и дать возможность “уйти проигравшим”. Более того, Министерство сельского хозяйства несет ответственность за успешное выполнение отраслевой программы, ход реализации которой будет освещаться на самом высоком и видном политическом уровне. Мы скептически относимся к возможностям бюрократии эффективно управлять экономическим развитием. Но, по крайней мере, эти факторы создают лучший стимул для эффективного использования бюджетных средств, чем простое вливание денег в слаборазвитый сектор.

Ключевая проблема этого государственного плана состоит в том, что успешным аграрным предпринимателям, которые находят бизнес-возможности, создают добавленную стоимость и эффективно используют ресурсы страны, необходимы большие или же совсем другие меры, нежели просто доступ к дешевым производственным ресурсам и капиталу. Во-первых, им необходима свобода выбора при определении и использовании потенциала того или иного бизнеса, который они считают выгодным для реализации в существующих местных условиях. Соответствующая информация и знания, нужные для успешного выполнения этих задач, очень сильно сосредоточены и предпринимателям приходится прилагать значительные усилия и действовать методом проб и ошибок. Более того, им необходимо быть гибкими и уметь приспосабливаться к условиям местного рынка. Если государство налагивает на производителей капиталоёмкие и долгосрочные обязательства, подталкивающие к занятию определенными видами деятельности, то может случиться так, что выполнение этих обязательств может быть нарушено из-за непредвиденных обстоятельств. В результате вложенные средства могут стать пустой тратой денег. Кроме того, субсидии могут оттянуть ресурсы от других инициатив, реализация которых могла бы послужить более эффективному использованию производительных сил.

### Рекомендации

Существует роль Правительства Казахстана, которая заключается в координации и мониторинге процесса модернизации агробизнеса. Это означает предоставление объективных, надежных и высококачественных государственных услуг аграрному сектору, убедившись при этом, что определены самые слабые звенья в развитии пищевой цепи и предприниматели имеют стимулы для их укрепления. Для достижения этого обычно требуются эффективные институциональные механизмы на местном уровне. Подобные государственные услуги должны быть наделены необходимыми кадровыми, финансовыми и поли-

тическими ресурсами для оказания должной и своевременной поддержки предпринимателям без чрезмерного вмешательства в их индивидуальные дела. Результаты наших эмпирических исследований помогают определить ряд направлений, которые государство могло бы рассмотреть в качестве приоритетов:

- Ноу-хау индивидуальных хозяйств должно быть улучшено, особенно в отношении управленческих навыков, бизнес планирования, вопросов кормления и ухода за животными. Для этого потребуются наличие хорошо функционирующих систем “экстеншн”, а также связь с частными консультационными компаниями, которые предоставят фермерам советы по планированию и реализации долгосрочных инвестиций.
- Ограничения в доступе к земельным ресурсам и их сравнительная иммобильность должны решаться путем постепенного увеличения стоимости аренды на государственные земли, мониторинга землепользования на основе стандартов минимального землепользования и дальнейшей либерализации земельного рынка.
- Хотя инвестиционные затраты очень высоки, особенно для частных инвесторов, конкуренция в сфере транспортировки и хранения зерна должна быть усилена.
- Искажения, присущие государственной поддержке крупных сельхозпредприятий и агрохолдингов должны быть устранены. Примерами предвзятого распределения доступа к факторам производства являются более высокие транзакционные издержки для мелких заемщиков и неравнозначный доступ к сельхозугодьям.
- Местные органы управления должны иметь стимулы и полномочия для содействия устойчивому управлению пастбищами. Они также должны оказывать поддержку инвесторам в дальнейшую переработку продукции, которые заинтересованы в стабильном источнике высококачественного сырья.
- Для стимулирования структурных изменений в производстве животноводческой продукции, государство должно внедрять строгие и объективные стандарты качества и безопасности пищевых продуктов. Это можно сделать путем привязки инвестиционной поддержки к внедрению основных пищевых стандартов. Инвестиционные проекты, получающие государственную поддержку, должны соответствовать определенным гигиеническим стандартам и стандартам пищевой безопасности.
- Следует продолжить работу по восстановлению и реформированию банковского сектора для повышения ликвидности и стабильности финансового сектора в целом. В случае необходимости, государственное финансирование

- должно быть предоставлено через существующую сеть частных финансовых институтов, а не квазигосударственные структуры.
- Необходимо продолжать работу по улучшению прозрачности функционирования государственных структур и предоставлению государственных услуг. Также необходимо установить соответствующие платформы для решения этой задачи. Уровень заработной платы в государственных структурах должен быть конкурентоспособным с частным сектором.
  - Траспарентность распределения бюджетных средств во всех уровнях государственного управления должна быть повышена. Также необходимо четко распределить ответственность за принятие решений о расходах.
  - Государственная политика должна поощрять частные инвестиции в человеческий и физический капитал. В портфеле мер государственной поддержки прямые субсидии должны быть только одним из многих элементов. Необходимо последовательно исключить погектарные выплаты за выращивание приоритетных сельскохозяйственных культур.

## Дополнительная информация

### Литературные источники

Petrick, Martin; Oshakbaev, Dauren; Wandel, Jürgen (2014): Kazakhstan's wheat, beef and dairy sectors: An assessment of their development constraints and recent policy responses. Halle (Saale): IAMO (IAMO Discussion Paper 145). <http://www.iamo.de/dok/dp145.pdf>

Petrick, Martin (2013): Competition for land and labour among individual farms and agricultural enterprises: Evidence from Kazakhstan's grain region. Halle (Saale): IAMO (IAMO Discussion Paper, 141). <http://www.iamo.de/dok/dp141.pdf>

Petrick, Martin; Wandel, Jürgen; Karsten, Katharina (2011): Farm Restructuring and Agricultural Recovery in Kazakhstan's Grain Region: An Update. Halle (Saale): IAMO (IAMO Discussion Paper, 137). <http://www.iamo.de/dok/dp137.pdf>

Petrick, Martin; Wandel, Jürgen; Karsten, Katharina (2013): Rediscovering the Virgin Lands: Agricultural investment and rural livelihoods in a Eurasian frontier area. In World Development 43, pp. 164–179. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.09.015>

Wandel, Jürgen (2009): Kazakhstan: Economic Transformation and Autocratic Power. Arlington, VA: George Mason University (Mercatus Policy Series Country Brief, 4). <http://mercatus.org/publication/kazakhstan>

Wandel, Jürgen (2010): The cluster-based development strategy in Kazakhstan's agro-food sector: A critical assessment from an "Austrian" perspective. Halle (Saale): IAMO (IAMO Discussion Paper, 128). <http://www.iamo.de/dok/dp128.pdf>

### Контакт

Prof. Dr. Martin Petrick  
petrick@iamo.de  
Тел.: +49 345 2928-120  
Факс: +49 345 2928-199

Лейбниц Институт  
Аграрного Развития в  
Странах с Переходной  
Экономикой (IAMO)  
Theodor-Lieser-Str. 2  
06120 Halle (Saale)  
Germany  
[www.iamo.de](http://www.iamo.de)

# IAMO

## Лейбниц Институт Аграрного Развития в Странах с Переходной Экономикой (IAMO)

Лейбниц Институт Аграрного Развития в Странах с Переходной Экономикой (IAMO) анализирует экономические и социальные процессы преобразований, а также вопросы экономической государственной политики в агропродовольственном секторе и в сельских местностях. Географический фокус исследований института охватывает расширяющийся ЕС, страны с переходной экономикой Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, а также Центральной и Восточной Азии. IAMO вносит свой вклад в улучшение понимания процессов институциональ-

ных, структурных и технологических изменений. Помимо этого, институт исследует вызываемые этими процессами последствия для сельскохозяйственного и продовольственного сектора, а также для условий жизни сельского населения. Для их преодоления разрабатываются и анализируются стратегии и возможности для сельскохозяйственных предприятий, аграрных рынков и экономической политики. Со дня своего основания в 1994 году IAMO является членом сообщества имени Лейбница как внеуниверситетское научно-исследовательское учреждение.

  
Leibniz Association