

21 декабря 2023 г.

Сельское хозяйство является одним из важнейших источников роста для долгосрочного устойчивого развития, экономической диверсификации и повышения уровня жизни населения в Казахстане. Страна имеет огромный сельскохозяйственный потенциал ввиду обширной территории и наличия важных ресурсов. Правительство десятилетиями уделяло повышенное внимание и тратило большие средства на развитие данного сектора экономики в рамках различных стратегических программ развития. Несмотря на сильную государственную поддержку сельского хозяйства, аграрный сектор медленно растет и все еще остается малоэффективным и неконкурентоспособным. В этой статье мы анализируем причины таких проблем, включая недостатки государственной политики, а также даем рекомендации по дальнейшему развитию этой важной отрасли Казахстана.

Преимущества и недостатки сельского хозяйства в Казахстане

Казахстан обладает огромным сельскохозяйственным потенциалом, который может помочь сделать экономический рост более диверсифицированным и инклюзивным. Одним из главных преимуществ сельского хозяйства страны является ее обширная территория с низкой плотностью населения, где доступны широкие сельскохозяйственные угодья. Общая сельскохозяйственная площадь Казахстана составляет около 217 млн га, из которых пахотные земли – 35 млн га (10-е место в мире и 2-е по площади пахотных земель на душу населения), залежные земли – 13 млн га.¹ Из-за неравномерного распределения сельскохозяйственных земель сельское хозяйство в регионах заметно различается. Растениеводство главным образом сосредоточено на севере (Акмолинская, Костанайская, Северо-Казахстанская области), востоке (Павлодарская область) и юге (Туркестанская область) страны, тогда как в центре развито экстенсивное животноводство, а на юго-востоке (Алматинская, Восточно-Казахстанская области) – смешанное сельское хозяйство.

Несмотря на то, что Казахстан хорошо обеспечен земельными ресурсами, он недостаточно обеспечен водой и является одной из стран с наибольшим дефицитом водных ресурсов в Евразии: только 2.8% ее территории покрыты водой, тогда как две трети представлены засушливыми зонами, где доступ к воде сильно затруднен. Страна уже сейчас начинает испытывать нехватку воды и по прогнозам ООН к 2040 году может столкнуться с существенным дефицитом водных ресурсов в объеме 50% от всей потребности. Количество осадков, составляющее 250 мм год, в национальном масштабе сопоставимо со странами, которые являются пасторальными или где сельское хозяйство полностью зависит от ирригации. Более того, количество осадков сильно варьируется, что создает огромные риски для неорошаемого сельскохозяйственного производства.

Аграрный сектор на сегодняшний день является крупнейшим потребителем водных ресурсов в стране. Примерно две трети от общего забора воды используется в сельском хозяйстве для орошения, при этом 11-15% используемой воды теряется при транспортировке, в основном из-за устаревшей ирригационной инфраструктуры ввиду низких капитальных вложений на модернизацию ирригационных систем, которые имеют решающее значение для повышения производительности фермеров. В целом водные ресурсы имеются для орошения сельскохозяйственных земель на 4 млн га. Однако в настоящее время под орошение освоено лишь около 1.8 млн га,² что обеспечивает почти половину валового производства сельскохозяйственных культур. Континентальный климат и ограниченная доступность водных ресурсов означают, что влагообеспеченность и погодные условия очень часто являются ключевыми факторами, которые влияют на выпуск сельского хозяйства.

¹ По данным Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан за 2020 год.

² По данным информационного ресурса Премьер-Министра Республики Казахстан.

Несмотря на довольно жесткие климатические условия, растениеводство обеспечивает основную долю выпуска сельского хозяйства в стране. В плане зерновых культур Казахстан является одним из ведущих производителей и экспортеров пшеницы в мире. Наиболее распространенным видом является яровая пшеница, которая отличается высоким качеством и мукомольными свойствами. Следует отметить, что уровни осадков в стране достаточны для выращивания пшеницы, особенно в северном Казахстане, но не так хороши, как в сопоставимых странах в регионе, включая Россию и Украину. Среди масличных культур, под которые также отведены значительные посевные площади, преобладает производство и экспорт семян подсолнечника. Помимо этого, в стране выращиваются рапс, кукуруза, гречиха, хлопок, сахарная свекла, лен, картофель, рис, ячмень, овес, овощные и бахчевые культуры. Ввиду особенностей климата овощи закрытого грунта – в основном тепличные огурцы и томаты – и большинство цитрусовых и экзотических фруктов импортируются из-за рубежа, а их местное производство не является конкурентоспособным.

Кроме того, существуют трудности с почвой. За исключением северных районов, почвы в Казахстане бедные и засоленные. В целом для страны характерна широтная зональность почв: на севере – черноземы, далее на юге – каштановые, бурые полупустынные почвы, такыры и пески пустынь. В таких условиях выращивание отдельных сельскохозяйственных культур не является возможным, а перенос технологий по обработке почв без учета местных условий не дает ожидаемых результатов.

Казахстан имеет довольно крупную и давно сложившуюся отрасль животноводства, при этом производство говядины, птицы, овец и молочных продуктов обслуживает в основном потребности внутреннего рынка. Действующая модель животноводства основана на исторических традициях кочевого животноводства и конкурентных преимуществах Казахстана – естественных пастбищ площадью 180 млн га (5-е место в мире после Китая, Австралии, США, Бразилии), пригодных для разведения до 30 млн голов скота. В настоящее время, однако, используется только 30% пастбищ. В структуре животноводства преобладают овцеводство, а также разведение крупного рогатого скота и лошадей. В пустынных и полупустынных районах распространено верблюдоводство. В последние годы также растет племенное животноводство. Хотя в стране есть около 65 птицефабрик, которые обеспечивают внутреннюю потребность в яйцах, около половины объема потребляемого мяса птицы импортируется из-за границы ввиду недостатка многих мясных пород. Несмотря на довольно высокую рентабельность, свиноводство также не пользуется особой популярностью из-за локальных предпочтений.

Важным препятствием для развития животноводства в стране является недостаток кормовой базы. Обеспеченность грубыми кормами в Казахстане достигает всего 80%, сочными кормами – 40%, а концентрированными – около половины.

В целом экспортный потенциал сельского хозяйства в Казахстане достаточно велик, что обусловлено его близостью к крупным рынкам сбыта: Китаю, России, Ирану, Узбекистану, Афганистану, а также странам Персидского залива. Кроме того, учитывая текущие геополитические события, связанные с войной в Украине, а также быстрый рост мировых цен на продовольствие, существует значительный потенциал для дальнейшего увеличения экспорта сельскохозяйственной продукции в страны Среднего коридора. По приблизительным подсчетам, потенциал Среднего коридора к 2030 году оценивается до 20 млн тонн грузов в год.

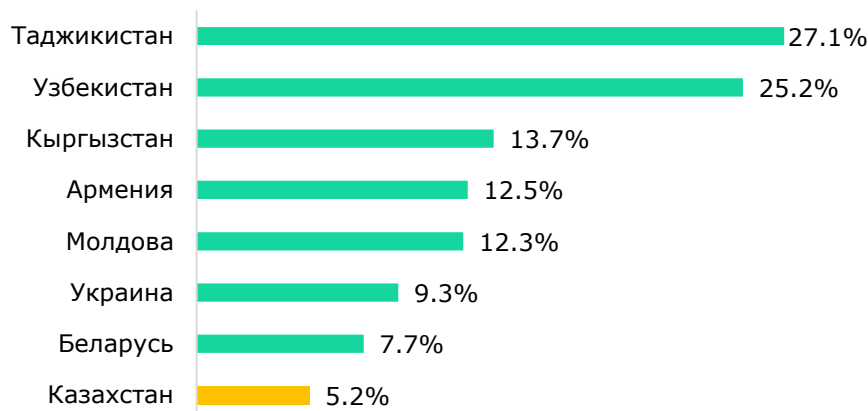
Одним из главных трудностей для увеличения экспорта сельхозпродукции является отсутствие выхода к морю. Казахстан – крупнейшая в мире страна, не имеющая выхода к морю, на территории которой расположена самая удаленная точка от мирового океана. Экспортеры ограничены высокими транспортными и транзакционными издержками из-за проблем с инфраструктурой. Автомобильному транспорту препятствует низкая плотность дорог по сравнению с соседними странами. Более того, большая часть дорожной сети (особенно в сельской местности) находится в плохом состоянии, в то время как больше половины субнациональных дорог требуют ремонта.

Обзор развития сельского хозяйства

Вклад сельского хозяйства в ВВП

Несмотря на значительный потенциал и конкурентные преимущества, на сегодняшний день сельское хозяйство в стране растет очень медленными темпами. На конец сентября 2023 года доля сельского хозяйства в ВВП Казахстана составила всего 4.1%. В то же время в соседних странах этот показатель в несколько раз выше, чем в Казахстане (Рисунок 1).

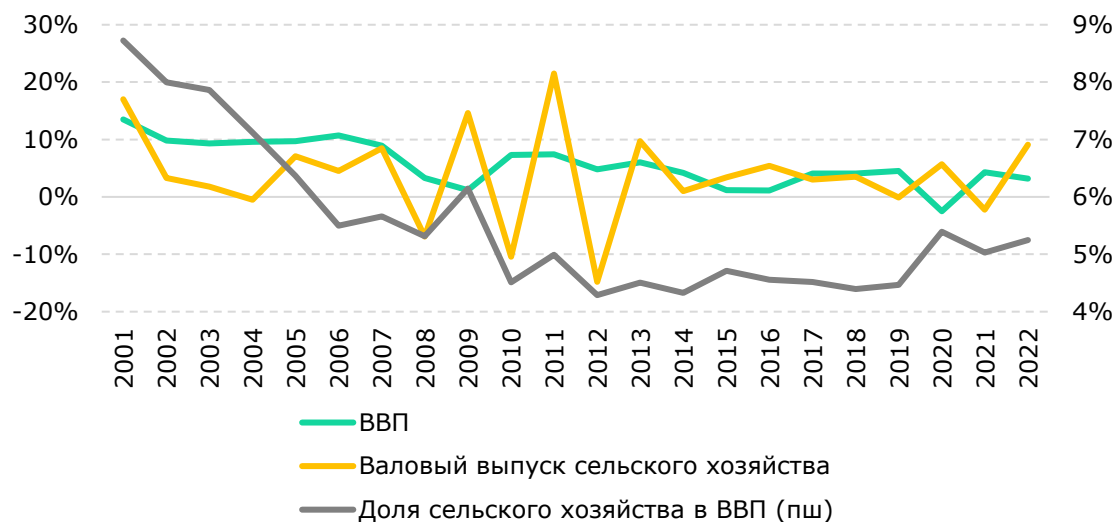
Рисунок 1. Доля сельского хозяйства в ВВП различных стран в 2022 году



Источник: БНС, ООН

До мирового финансового кризиса 2008-2009 годов (МФК) темпы прироста ВВП опережали темпы прироста валового выпуска сельского хозяйства. После МФК и до 2014 года сельское хозяйство показывало очень высокую волатильность, тогда как рост ВВП после резкого сокращения в 2009 году быстро стабилизировался. Начиная с 2014 года темпы прироста сельского хозяйства в целом были более умеренными и показывали схожую динамику с ВВП с некоторым временным лагом. При этом за последние 20 лет доля сельского хозяйства в ВВП сократилась в полтора раза³ (Рисунок 2).

Рисунок 2. Темпы прироста ВВП и сельского хозяйства (2001-2022 гг.)



Источник: БНС

³ Следует отметить, что относительно высокая доля сельского хозяйства в ВВП в начале 2000-х годов также связана с низкими объемами добычи нефти на тот период.

Основные компоненты сельского хозяйства

Среди базовых компонентов сельского хозяйства преобладает выпуск продукции растениеводства. По итогам 2022 года валовый выпуск продукции растениеводства составил около Т5.8 трлн, тогда как продукция животноводства – Т3.7 трлн, разница в полтора раза. Кроме того, с начала 2000-х до 2014 года растениеводство характеризовалось сильной волатильностью, особенно в период МФК. После 2014 года растениеводство и животноводство в среднем росли примерно одинаково, при этом для растениеводства темпы роста были более низкими, чем в предыдущие периоды, в то время как для животноводства сохранился тот же размеренный, но слабый рост (Рисунок 3).

Рисунок 3. Основные компоненты сельского хозяйства (2001-2022 гг.)



Источник: БНС

Как указано в «Концепции развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2021-2030 годы» (Концепция), основные проблемы растениеводства на сегодняшний день включают: (i) низкий уровень диверсификации; (ii) отсталость селекционной работы и системы семеноводства; (iii) ухудшение плодородия почвы; (iv) низкий уровень применения водосберегающих технологий на орошении; (v) низкая техническая и технологическая оснащенность; (vi) высокая коррупционная составляющая при осуществлении контрольных и надзорных функций, оказании государственных услуг; (vii) низкий уровень цифровизации; и (viii) неразвитость органического земледелия, включая отсталость технологий, правовой базы и национальных стандартов от лучшей мировой практики.

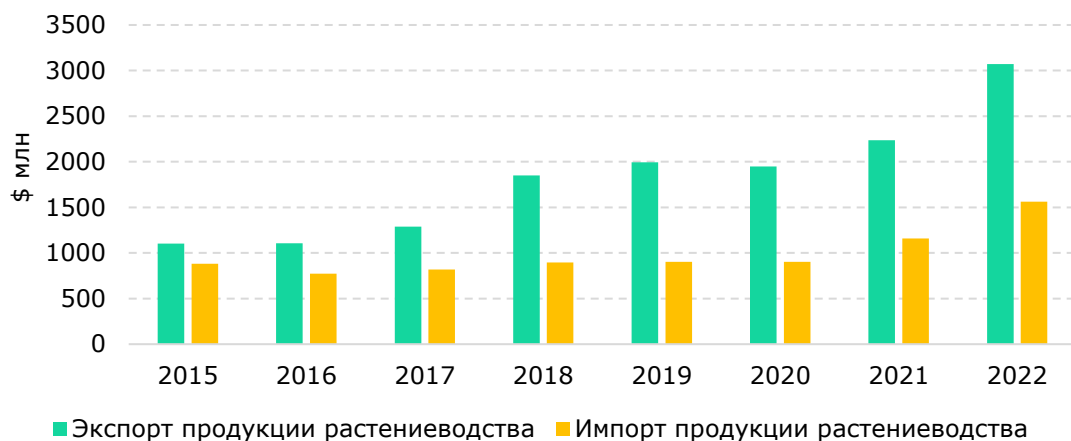
В части животноводства Концепция выделяет следующие проблемы: (i) высокий удельный вес скота в личных подсобных хозяйствах населения, не охваченного технологическими процессами и не обеспеченного достаточным количеством кормов; (ii) высокая доля беспородного скота, включая в личных подсобных хозяйствах; (iii) дефицит пастбищ для поголовья сельских населенных пунктов; (iv) слабость кормовой базы, низкая доля кормовых культур в севообороте, орошаемых землях, деградация и низкая продуктивность пастбищных угодий; (v) сложная эпизоотическая ситуация и низкий уровень заработной платы ветеринарных специалистов; (vi) слабое освоение отгонных пастбищ ввиду их недостаточной обводненности; (vii) ограниченный экологический мониторинг в секторе; и (viii) дефицит квалифицированных кадров в животноводстве.

По нашему мнению, ключевой причиной стагнации сельского хозяйства в Казахстане являются неправильные государственные подходы по развитию этого важного сектора экономики, о чем пойдет речь далее в статье (см. «Государственная политика развития сельского хозяйства»).

Экспорт и импорт продукции сельского хозяйства

Экспорт продукции растениеводства за 10М2023 г. составил около \$2.5 млрд, тогда как импорт – \$1.2 млрд. Самые высокие показатели наблюдались в 2022 году в связи с рекордной урожайностью. По сравнению с 2015 годом в 2022 году экспорт растениеводства вырос почти в 3 раза, а импорт – примерно в 2 раза (Рисунок 4). Это связано как с относительно большими объемами производства растениеводческой продукции, так и с тем, что более половины продукции растениеводства идет на экспорт.

Рисунок 4. Экспорт и импорт продукции растениеводства (2015-2022 гг.)



Источник: БНС

Почти 2/3 экспорта растениеводства приходится на пшеницу. Кроме того, в экспорте преобладают семена льна, семена подсолнечника, ячмень и сушеные бобовые овощи. Необходимо отметить, что и в импорте доля пшеницы и семян подсолнечника достаточно высока. Это в основном связано с тем, что местные мукомольные и масличные заводы используют для переработки более дешевую российскую продукцию. Также импортируются некоторые объемы фруктов и цветов.

Экспорт продукции животноводства за 10М2023 г. составил около \$140 млн, а импорт – \$251 млн. С 2015 года как экспорт, так и импорт продукции животноводства заметно увеличились, однако это связано в основном с низкой базой (Рисунок 5). В целом для животноводства наблюдается прямо противоположная картина: показатели внешней торговли значительно меньше, так как продукция животноводства в основном используется для внутреннего потребления или переработки.

Рисунок 5. Экспорт и импорт продукции животноводства (2015-2022 гг.)



Источник: БНС

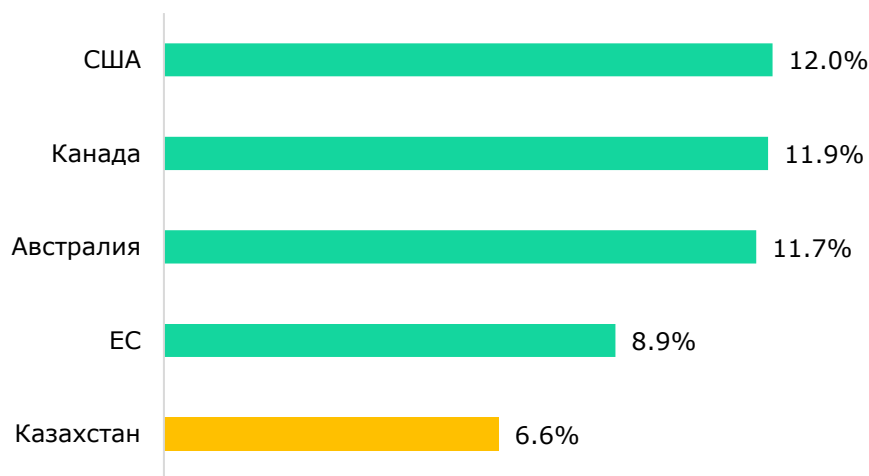
В структуре экспорта продукции животноводства преобладают мясо крупного рогатого скота и баранина, тогда как в импорте – мороженая рыба, крупный рогатый скот и его мясо, домашняя птица и свинина. Примечательно, что мясо крупного рогатого скота занимает почти половину экспорта, а мороженая рыба – треть импорта.

В целом основная проблема внешней торговли сельскохозяйственной продукцией, на наш взгляд, заключается в том, что объемы экспорта существенно отстают от объемов импорта. В частности, это касается продукции животноводства и продуктов переработки. К примеру, Казахстан является довольно крупным производителем мяса и мясной продукции, однако объемы импорта в данной категории значительно превышают показатели экспорта. Так, за 10М2023 г. импорт мяса и мясной продукции составил \$331 млн, тогда как экспорт – лишь \$136 млн. При этом мясо в основном импортировалось из стран Латинской Америки, таких как Бразилия, Аргентина, Уругвай и Парагвай, находящихся очень далеко, что, соответственно, влечет за собой высокие транспортные расходы. Такая ситуация приводит к потере значительной части экспортных доходов, которые могли бы стать драйвером роста сельского хозяйства в Казахстане.

Причиной подобного разрыва является тот факт, что начиная с 2010 года государственная политика поддержки сельского хозяйства начала фокусироваться на импортозамещении (самодостаточности) вместо поддержки экспорта. Импортозамещение – весьма популярная политика среди правительств, которая может создавать впечатление патриотических подходов во внешней торговле. Основной посыл такой политики – это то, что стимулируется производство местных товаров вместо импорта из-за границы. Однако международные исследования свидетельствуют о том, что большинство стран, которые в течение длительного периода времени применяли политику импортозамещения, так и не смогли укрепить свою конкурентоспособность и столкнулись со снижением эффективности сельского хозяйства. Такая ситуация наблюдается и в Казахстане, где, несмотря на государственные меры, объемы импорта так и не уменьшились, а экспорт тем временем сильно пострадал. Более того, хотя цель по продвижению экспорта сельхозпродукции всегда являлась приоритетной, инструменты политики в этом направлении в основном были связаны с импортозамещением.

Показатели экспорта сельхозпродукции довольно низкие и в международном сравнении. Так, доля сельского хозяйства (включая переработанную продукцию) в общем экспорте Казахстана на конец октября 2023 года составила 6.9%. Несмотря на заметное увеличение за последнее десятилетие, по этому показателю Казахстан все еще отстает от развитых стран, таких как США или Канада, где доля аграрной продукции в общем экспорте достигает до 12% (Рисунок 6).

Рисунок 6. Доля сельского хозяйства в общем экспорте различных стран в 2022 году

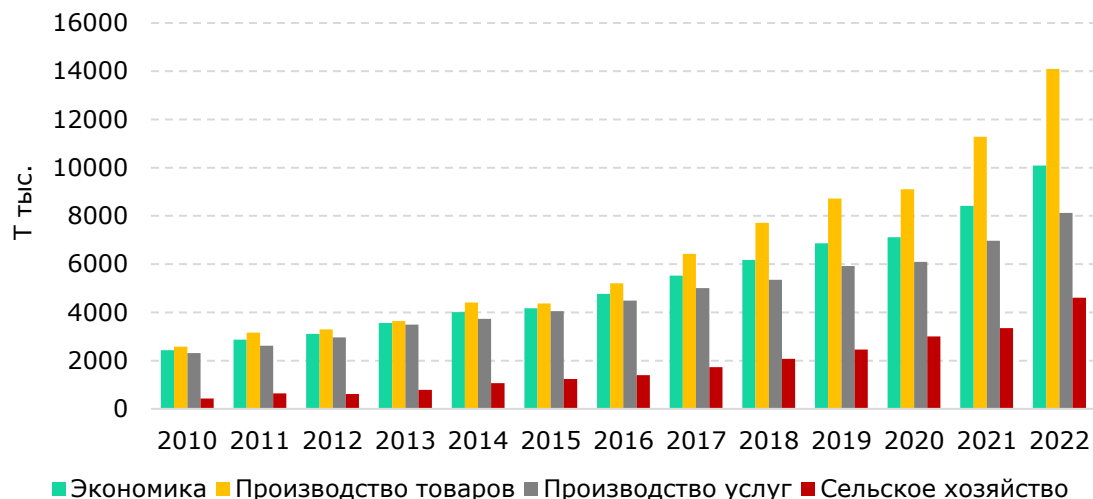


Источник: Статистические агентства стран

Производительность труда в сельском хозяйстве

Производительность труда в аграрном секторе, рассчитанная как добавленная стоимость на одного работника, очень низкая. По итогам 1 полугодия 2023 года производительность труда в сельском хозяйстве страны была в 3.7 раза меньше, чем в целом по экономике, в 5.2 раза ниже, чем в сфере производства товаров⁴ и в 3.1 раза ниже, чем в сфере услуг. Несмотря на рост в абсолютном выражении, показатели традиционно отстают от средних значений по экономике (Рисунок 7).

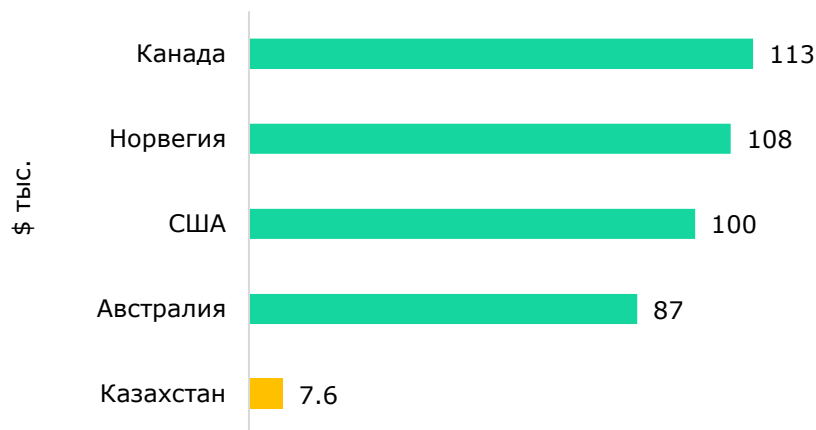
Рисунок 7. Производительность труда в экономике и сельском хозяйстве (2010-2022 гг.)



Источник: БНС

Производительность труда в сельском хозяйстве Казахстана в десятки раз ниже, чем в развитых странах со схожими географическими характеристиками. К примеру, в Канаде, которая также имеет континентальный климат и большую территорию, на конец 2022 года на одного работника сельского хозяйства приходилось \$113 тыс. добавленной стоимости, тогда как в Казахстане – всего \$7.6 тыс., разница почти в 15 раз (Рисунок 8).

Рисунок 8. Производительность труда в сельском хозяйстве в различных странах в 2022 году



Примечание: расчеты приведены в ценах 2015 года

Источник: Всемирный Банк

⁴ Следует отметить, что высокая производительность труда в сфере производства товаров в основном связана с горнодобывающей отраслью. По итогам 1 полугодия 2023 года валовая добавленная стоимость на одного работника в горнодобывающем секторе составила T24.5 млн, тогда как показатель для производства товаров в 4 раза ниже – T6.1 млн.

На наш взгляд, основной причиной низкой производительности труда в сельском хозяйстве является низкая динамика предпринимательской активности в данном секторе. На сегодня частный бизнес в сельском хозяйстве в значительной степени стал зависимым от государственной поддержки и не стремится выжить за счет конкурентной борьбы. Казахстанские сельхозпроизводители во многом уверены, что государство всегда окажет им финансовую поддержку даже в самые благоприятные времена. Так как принципы государственной поддержки сельского хозяйства всегда позволяли менее продуктивным хозяйствам оставаться в отрасли, в ней не произошел процесс так называемого «созидательного разрушения», когда менее продуктивные хозяйства уходят с рынка, а вместо них приходят и растут более продуктивные новые сельхозпроизводители.

Среди других причин низкой производительности труда в секторе можно выделить недостаточную техническую оснащенность, низкий уровень образования и слабое использование современных методов ведения сельского хозяйства. Так, срок эксплуатации 70% имеющейся техники превышает 10 лет, а темпы обновления парка машин остаются низкими. Среди работников фермерских хозяйств только 28% имеют высшее и послевузовское образование, не говоря о наличии базового аграрного образования. Слабо внедряются на производстве элементы точного земледелия, средства защиты растений и требования по содержанию и уходу за животными. Структура сельхозпроизводителей, представленная в основном мелкотоварным производством, заметно ограничивает возможности для решения указанных проблем. Кроме того, как отмечалось ранее, низкой производительности труда в аграрном секторе также способствуют плохое состояние инфраструктуры в сельской местности, в том числе дорожные сети, нуждающиеся в ремонте, и отсутствие прогрессивных систем ирригации.

Урожайность сельскохозяйственных культур и продуктивность скота

В целом урожайность основных сельскохозяйственных культур в РК, не считая зерновых и бобовых, с начала 2000-х годов увеличилась в 1.5-2 раза. Относительно высокий урожай дают сахарная свекла, овощи, бахчевые культуры и картофель. Следует отметить, что более половины посевной площади и валового сбора сельскохозяйственных культур в Казахстане приходится на зерновые и бобовые культуры, однако их урожайность остается примерно одинаковой на протяжении последних 20 лет (Рисунок 9).

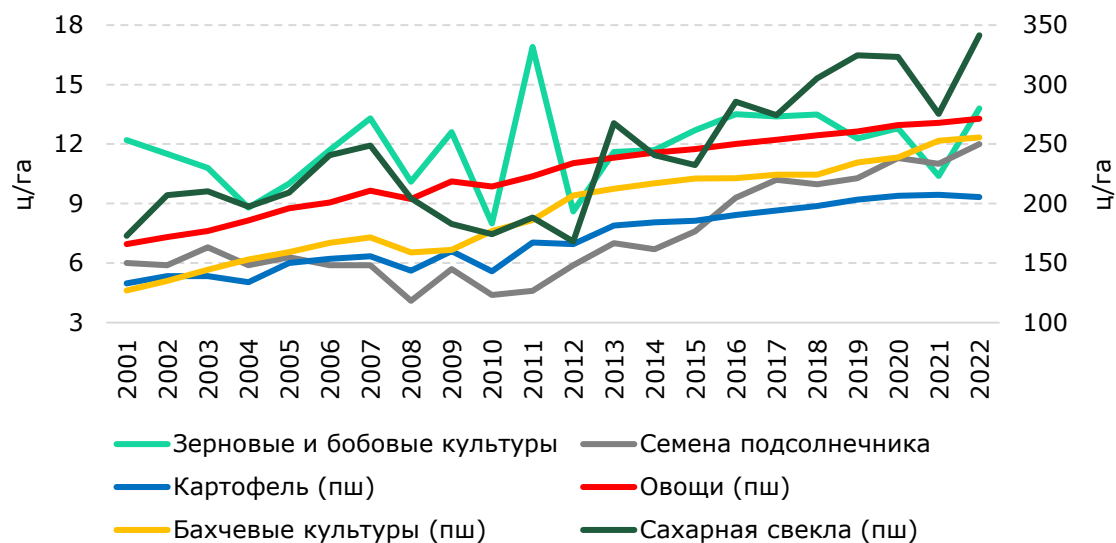
Несмотря на заметный рост, урожайность многих сельскохозяйственных культур в стране все еще отстает от мировых значений. Например, урожайность зерновых культур и семян подсолнечника в США и Канаде в 8 раз выше, чем в Казахстане соответственно. Урожайность картофеля и сахарной свеклы в 2 и 3 раза меньше показателей развитых стран. Сопоставимые уровни с другими странами наблюдаются лишь для овощей и бахчевых культур (Рисунок 10), которые получают относительно меньшие объемы господдержки,⁵ но тем не менее обеспечивают хорошую урожайность. Учитывая высокие показатели, государству следует расширить посевные площади и поддержку этих культур для усиления конкурентных преимуществ Казахстана.

Как подчеркивалось ранее, основными препятствиями для повышения урожайности в Казахстане являются зависимость от климатических условий и низкая плодородность почвы. В периоды засухи или дождей, как в 2023 году, урожайность основных сельскохозяйственных культур резко падает: например, в 2022 году валовый сбор пшеницы составил рекордное за последнее десятилетие 16.4 млн тонн с урожайностью 12.4 ц/га, тогда как в текущем году, по предварительным данным, валовый сбор пшеницы составил всего 11.5 млн тонн с урожайностью 8.5 ц/га. Плодородность почвы, которая и без того низкая во многих регионах, не считая северных областей, с каждым годом все больше деградирует ввиду недостаточного внесения удобрений в почву либо их полного отсутствия, а также несоблюдения современных технологий севооборота при посеве сельхозкультур.

⁵ Меры государственной поддержки для овощей и бахчевых культур ограничиваются в основном постройкой овощехранилищ и фруктохранилищ, а также субсидиями для овощей закрытого грунта.

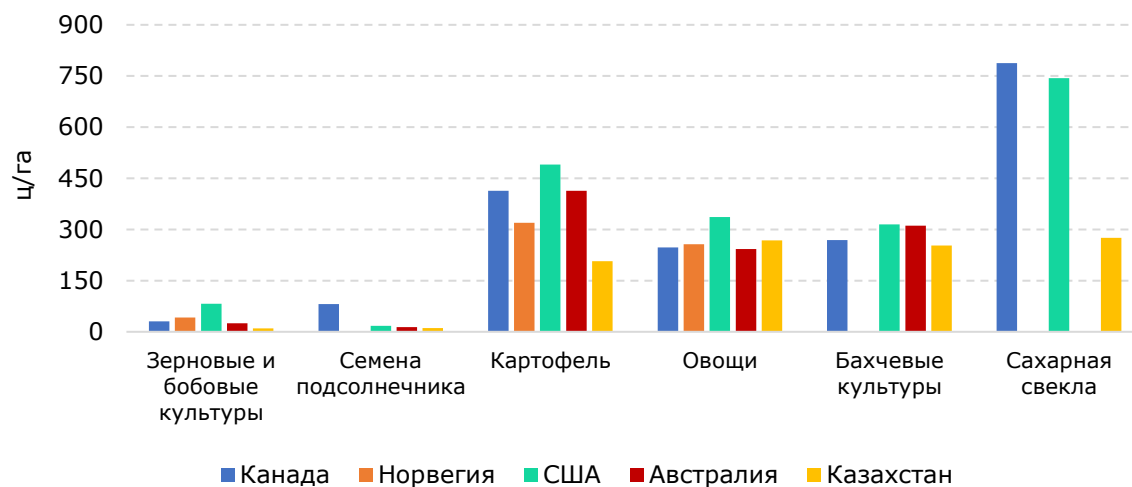
Как указывалось ранее, на урожайность также влияют: (i) низкий уровень диверсификации; (ii) отсталость селекционной работы, системы семеноводства; (iii) недостаточная работа по повышению плодородия почвы; (iv) низкий уровень применения водосберегающих технологий на орошении; и (v) низкая техническая и технологическая оснащенность.

Рисунок 9. Урожайность сельскохозяйственных культур в РК (2001-2022 гг.)



Источник: БНС

Рисунок 10. Урожайность сельскохозяйственных культур в различных странах в 2021 году



Источник: БНС, ФАО

По продуктивности в сфере животноводства Казахстан также отстает от других стран. К примеру, Алтайский край РФ, с которым Казахстан граничит на востоке, по всем показателям продуктивности обгоняет Казахстан, хотя и имеет схожие географические характеристики (Таблица 1). Основными причинами подобной низкой продуктивности в стране являются недостаток кормовой базы, нестабильная эпизоотическая обстановка в личных подсобных хозяйствах населения и изношенность используемой техники для содержания и забоя скота и птицы.

Также, как указывалось ранее, следующие проблемы мешают продуктивности скота: (i) высокий удельный вес скота в личных подсобных хозяйствах населения, не охваченного технологическими процессами и не обеспеченного достаточным количеством кормов; (ii) высокая доля беспородного скота, включая в личных подсобных хозяйствах; (iii) дефицит пастбищ для поголовья сельских

населенных пунктов; (iv) низкий уровень заработной платы ветеринарных специалистов; (v) слабое освоение отгонных пастбищ из-за недостаточной обводненности; (vi) дефицит квалифицированных кадров в животноводстве.

Таблица 1. Продуктивность скота и птицы в Казахстане и России в 2022 году

Показатель	Казахстан	Россия (Алтайский край)
Средний надой молока на одну корову, кг	2403	5802
Средний выход яиц на одну курицу, штук	227	332
Средний настриг шерсти с одной овцы, кг	2.4	2.6
Средний живой вес за одну голову КРС, кг	339	561
Средний живой вес за одну голову свиней, кг	105	465

Источник: БНС, Росстат

Износ основных средств в сельском хозяйстве

По данным БНС, на конец 2022 года степень износа⁶ основных средств в аграрном секторе составила 36.4%, в то время как коэффициент обновления основных средств⁷ – 15.2%. Эти цифры, на наш взгляд, весьма занижены, поскольку износ основных средств в сельском хозяйстве является одной из его ключевых проблем. Так, в текущей Концепции АПК указано, что износ машинно-тракторного парка в сельском хозяйстве составляет в среднем 76% (по парку тракторов – 80%, комбайнов – 72%). Материально-техническая база гидрогеолого-мелиоративных служб не обновлялась уже больше 10 лет, тогда как все основные средства в этой области имеют почти 100% износ – здания и сооружения, автотранспорт находятся в аварийном или в ненадлежащем техническом состоянии. Из-за ограниченности средств государственного бюджета с каждым годом ухудшается материально-техническая оснащенность государственных ветеринарных организаций. В большинстве из них основные средства физически изношены и морально устарели. Из-за мелкотоварности производства многие крестьянские и фермерские хозяйства не имеют достаточных ресурсов для обновления машинно-тракторного парка и других основных фондов.

По нашему мнению, одной из главных причин высокого уровня износа является неразвитость рынка инвестиционного кредитования и лизинга в сельском хозяйстве. Как мы уже писали, вместо решения провалов рынка рыночного кредитования сельского хозяйства государство продолжает выдавать льготные кредиты под низкие проценты через институты развития. Поскольку размеры льготного кредитования ограничены, то бенефициарами таких кредитов обычно являются крупные аграрные предприятия. Кроме того, отсутствие частной собственности на сельскохозяйственную землю резко снижает объемы кредитования из-за проблем с залогом на земли. Помимо этого, можно отметить общую неразвитость системы сервисного обслуживания, включая низкую эффективность работ по восстановлению деталей сельхозтехники.

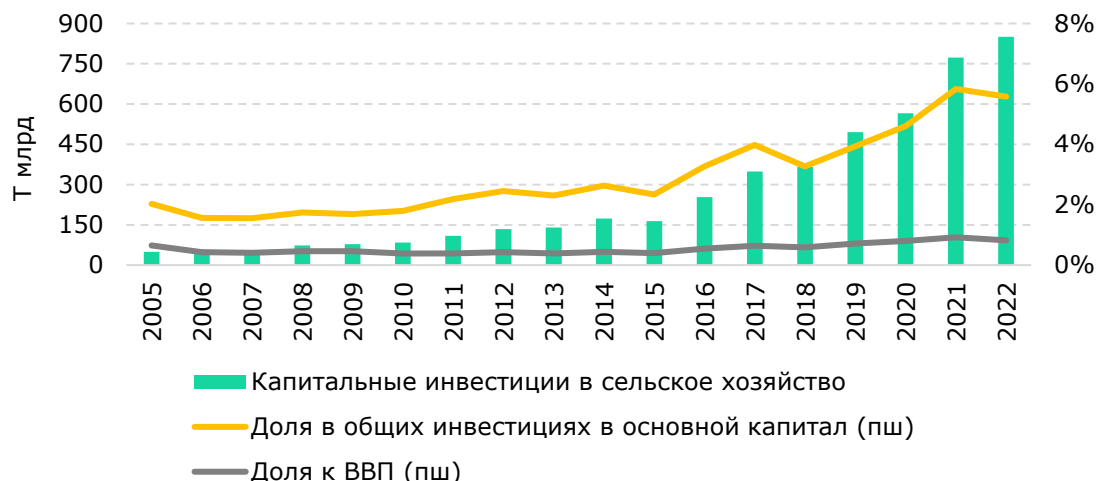
Капитальные инвестиции в сельское хозяйство

За 10М2023 г. капитальные инвестиции в сельское хозяйство составили около Т778 млрд, из них Т435 млн или 0.1% профинансированы за счет бюджетных средств, а остальная часть – за счет собственных или заемных средств. За этот же период их доля в общих инвестициях в стране составила 5.8%. Начиная с 2010 года мы наблюдаем некоторый рост капитальных вложений в сельское хозяйство как в абсолютном выражении, так и их доле в общих инвестициях. Это в основном связано с ростом бюджетных расходов на поддержку сельского хозяйства с принятием различных программ развития агропромышленного комплекса после МФК. В то же время доля капитальных инвестиций в сельское хозяйство к ВВП исторически не достигала даже одного процента (Рисунок 11).

⁶ Соотношение амортизации основных средств к первоначальной стоимости основных средств.

⁷ Удельный вес вновь введенных основных средств во всех основных средствах в наличии на конец года.

Рисунок 11. Капитальные инвестиции в сельское хозяйство (2005-2022 гг.)



Источник: БНС

В числе главных причин, сдерживающих инвестиционную деятельность в сельском хозяйстве, можно отметить низкую эффективность производства, в том числе низкую отдачу от самих инвестиций, недостаток собственных средств, накопившиеся долги в сельхозпредприятиях и ограниченный доступ к частному финансированию в аграрном секторе. Эти трудности особенно заметно проявлены среди мелких хозяйств, которые составляют большую часть сельхозпроизводителей.

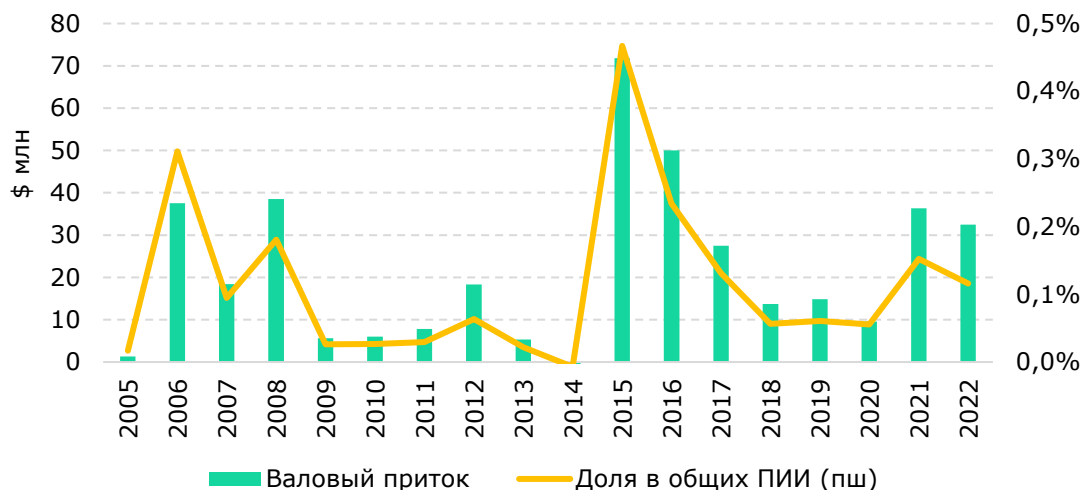
В Концепции АПК широко обсуждается проблема недостаточных капитальных вложений в сельское хозяйство, однако для ее решения, как и в предыдущих госпрограммах, в ней предусматривается увеличение объемов субсидирования по нерыночным процентным ставкам через различные каналы (субсидирование ставок вознаграждения по кредитам на пополнение основных и оборотных средств, на лизинг, запуск новых программ по льготному кредитованию и т.д.). Как мы уже не раз упоминали, раздача дешевых денег антирыночными методами со стороны государства является ключевой причиной, почему не растет рыночное финансирование, в том числе в аграрном секторе. Наличие большого объема льготных займов, финансируемых государством, вытесняет частные инвестиции и коммерческие займы банков. На наш взгляд, роль государства в привлечении инвестиций должна заключаться не во вмешательстве в рыночные отношения и ставки, а в улучшении бизнес-среды путем устранения различных административных и регуляторных барьеров, а также содействии динамизму бизнеса и конкуренции (см. «Рекомендации для развития аграрного сектора»).

ПИИ в сельском хозяйстве

Валовый приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в сельское хозяйство за 1 полугодие 2023 года составил \$31.5 млн, тогда как их доля в общих ПИИ была всего 0.2%. Такие низкие значения указывают на то, что аграрный сектор в Казахстане не является привлекательной отраслью для иностранных прямых инвесторов, которые предпочитают вкладывать средства главным образом в горнодобывающую промышленность или металлургию. Доля инвестиций в сельское хозяйство в общих ПИИ исторически не превышала даже пол процента, при этом максимальный объем притока был зафиксирован в 2015 году – \$71.8 млн. В последующие годы данный показатель сократился более чем в два раза (Рисунок 12).

По доле притока прямых иностранных инвестиций в сельское хозяйство Казахстан заметно отстает от показателей других стран. К примеру, в Индонезии, которая фактически является мировым лидером по привлечению иностранных инвестиций в аграрный сектор, доля сельского хозяйства в общем притоке ПИИ в 2019 году составила 7.7%, тогда как в Казахстане – 0.06%. Значительное отставание также наблюдается от Норвегии, Новой Зеландии и Бразилии (Рисунок 13).

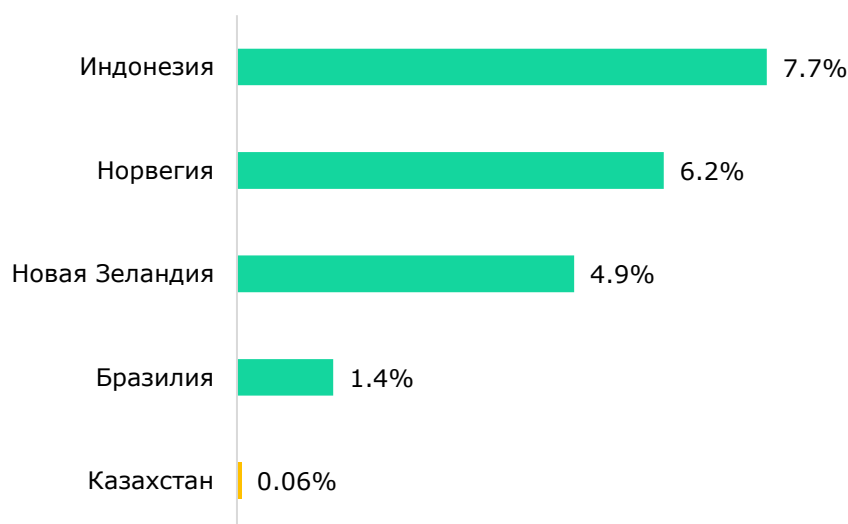
Рисунок 12. Валовый приток ПИИ в сельское хозяйство (2005-2022 гг.)



Примечание: в 2014 году произошел отток на 1.7 млн долларов США

Источник: БНС

Рисунок 13. Доля сельского хозяйства в общем притоке ПИИ в различных странах в 2019 году



Источник: БНС, ФАО

По нашему мнению, важной причиной для такого низкого уровня ПИИ в сельском хозяйстве является действующий запрет на продажу или аренду земель иностранцам:⁸ иностранные предприятия не могут владеть землей сельскохозяйственного назначения и должны всегда полагаться на местных партнеров с соответствующими правами. Кроме того, иностранных инвесторов отпугивают слишком большая роль государства в регулировании цен, а также импорта и экспорта сельхозпродукции, мелкотоварный характер производства, общая неразвитость сельской инфраструктуры, отсутствие квалифицированных кадров, высокий уровень коррупции, проблемы верховенства закона и т.д. При этом казахстанское сельское хозяйство испытывает хронический дефицит современных аграрных технологий и ноу-хау, которые необходимо внедрять из-за рубежа.

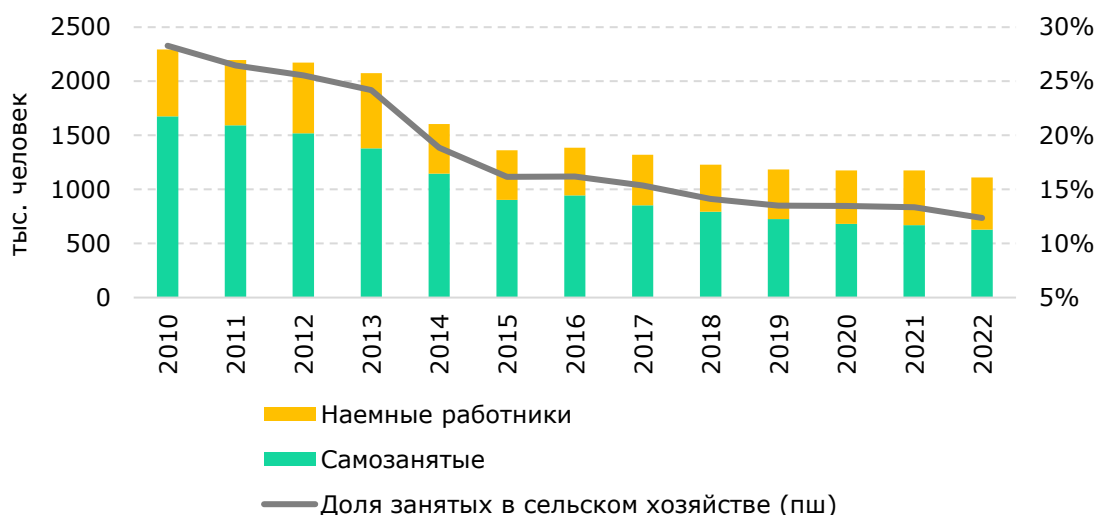
⁸ В 2021 году был введен полный запрет на продажу и передачу в аренду земель сельскохозяйственного назначения иностранцам и иностранным компаниям, казахстанским компаниям с иностранной долей, лицам без гражданства, научным центрам с международным участием, а также кандасам (казахам-репатриантам).

Среди остальных причин низкой инвестиционной привлекательности сельского хозяйства в целом можно выделить присущие этому сектору высокие риски, включая стихийные бедствия, такие как засухи, наводнения, вредители, болезни, сезонность и высокую волатильность цен, а также быстрые изменения на мировых и региональных рынках.

Занятость в сельском хозяйстве

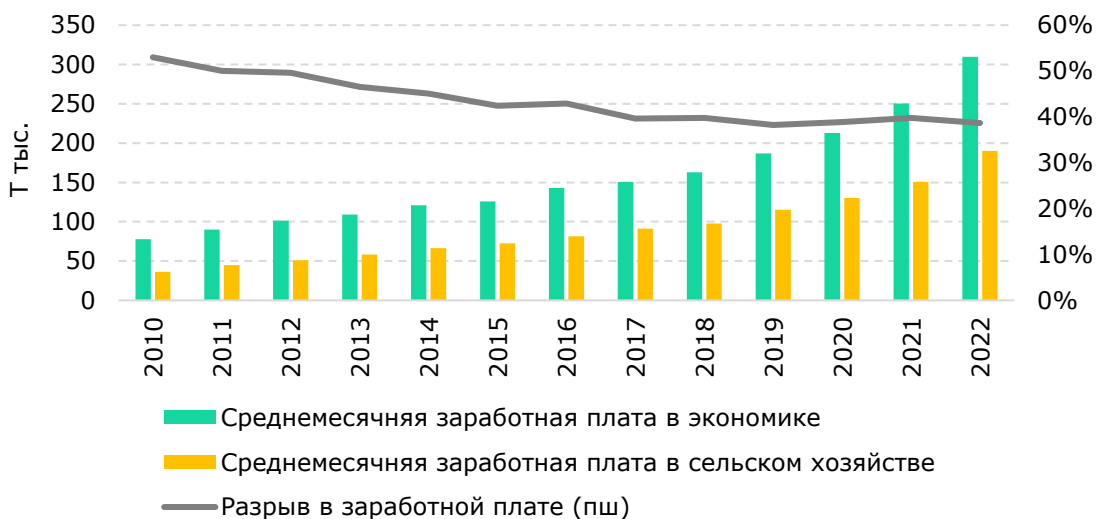
По итогам 3 квартала 2023 года численность занятых в сельском хозяйстве составила около 1.1 млн человек, из них 621 тыс. или 55.8% – самозанятые, остальные – наемные работники. В то же время доля занятых в сельском хозяйстве от общего количества занятых составила 12.2%. С 2010 года численность занятых в сельском хозяйстве, как и доля самозанятых в нем, непрерывно сокращается, что свидетельствует о снижении уровня трудоустройства в отрасли, а также большей формализации деятельности аграриев. Доля занятых в сельском хозяйстве, которая в 2010 году составляла почти треть от всех занятых в экономике – самый высокий показатель среди всех отраслей на тот момент – с тех пор снизилась более чем в два раза (Рисунок 14).

Рисунок 14. Занятость в сельском хозяйстве (2010-2022 гг.)



Источник: БНС

Рисунок 15. Оплата труда в экономике и сельском хозяйстве (2010-2022 гг.)



Источник: БНС

За 3 квартал 2023 года среднемесячная заработная плата работников сельского хозяйства составила 236 665 тенге, что на 32.5% ниже, чем в целом по экономике (350 542 тенге). Не считая сектор развлечений (226 546 тенге), это самая низкая заработная плата среди всех отраслей. С 2010 года разрыв в заработной плате хоть и немного сократился, но все же остается высоким (около 40%), что свидетельствует о недостаточной конкурентоспособности оплаты труда в сельском хозяйстве и, соответственно, меньшей привлекательности для трудоустройства (Рисунок 15).

Кроме низкой заработной платы, рынок труда в сельском хозяйстве характеризуется большой долей теневой экономики. Хотя, как описывалось выше, доля самозанятых в аграрном секторе постепенно снижается, их численность по-прежнему преобладает над численностью формальных работников. Это, помимо прочего, приводит к недостаточной защищенности трудовых прав работников сельского хозяйства. При этом из-за опросного характера статистики самозанятости, реальные масштабы проблемы могут быть еще больше. Сложившейся ситуации на рынке труда способствуют как низкая предпринимательская инициатива и конкуренция в отрасли, так и более глубокие структурные вопросы, связанные с социально-экономическим развитием сельских районов и урбанизацией.

Структура сельскохозяйственных производителей

Структура сельскохозяйственных производителей в Казахстане весьма неоднородная (Таблица 2). Основную их массу (85%) составляют домашние хозяйства, которые производят большую часть всей сельскохозяйственной продукции в стране и продукции растениеводства, в частности. Кроме них существуют крестьянские и фермерские хозяйства и индивидуальные предприниматели, которые производят основную часть продукции животноводства. Многие из них (не считая ИП) являются малыми и средними предприятиями. Доля сельскохозяйственных предприятий (юр. лиц), которые преимущественно работают в виде товариществ или акционерных обществ, ниже соответствующих показателей других категорий как в общем выпуске, так и в отдельных отраслях.

Таблица 2. Численность и доля выпуска сельхозпроизводителей на конец 2022 года

Категория	Численность / % всего	Доля в выпуске сельскохозяйственной продукции		
		Общий выпуск	Продукция животноводства	Продукция растениеводства
Сельскохозяйственные предприятия (юр. лица)	17 595 / 1%	29%	37%	17%
Крестьянские и фермерские хозяйства и индивидуальные предприниматели	271 693 / 14%	33%	42%	18%
Домашние хозяйства	1 630 974 / 85%	38%	21%	65%

Источник: БНС

Крупные сельхозпредприятия в Казахстане часто сталкиваются с долговыми проблемами, частично усиленными волатильностью урожайности и цен, особенно в периоды кризисов, таких как МФК или низкая урожайность в текущем году. Правительство считает эти холдинги слишком большими, чтобы обанкротиться, и вместо реструктуризации или банкротства после неплатежеспособности такие компании получают огромные государственные субсидии для восстановления своего финансового положения, что приводит к искажению конкуренции в секторе и низкой эффективности.

В то же время мелкие сельхозпроизводители сталкиваются с рядом проблем при доступе к цепочкам поставок, конкуренции с крупными сельхозпредприятиями и преодолении трудностей, связанных с масштабом производства. Сюда входят более высокие затраты на единицу сбора и транспортировки продукции, высокие риски для безопасности продовольственных товаров, неравномерное качество продукции, ограниченный доступ к аграрным знаниям и консультативным услугам, слабая система кредитования и ограниченные вертикальные связи между переработчиками и мелкими фермерами.

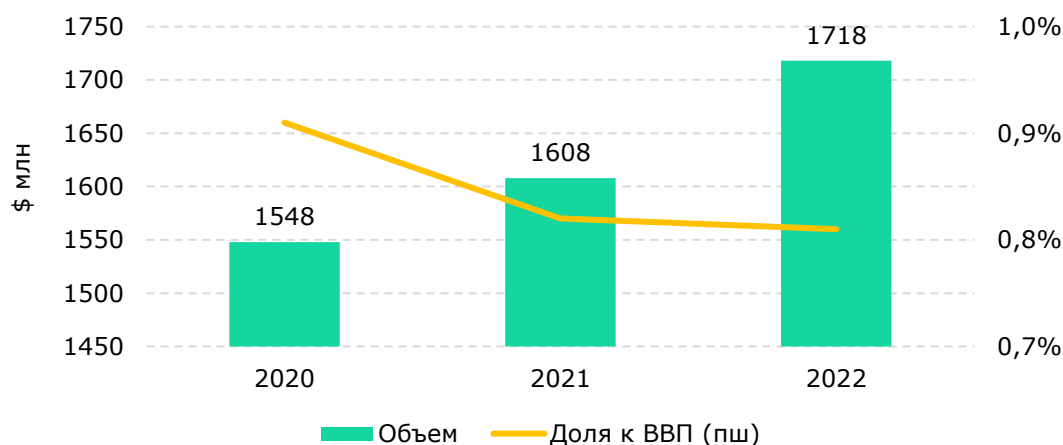
Сельскохозяйственные кооперативы в этом отношении могут помочь мелким сельхозпроизводителям повысить производительность и получить выгоду от эффекта масштаба, большей переговорной силы с другими участниками логистической цепочки и лучшего доступа к знаниям и системам передачи технологий. В Казахстане, несмотря на то что закон «О сельскохозяйственных кооперативах» был принят еще в 2015 году, этот институт все еще слабразвит. В последующие годы правительство провело ряд важных реформ для поддержки развития сельскохозяйственных кооперативов, однако данный процесс идет очень медленно. Фермеры имеют ограниченную осведомленность и доверие к кооперативной модели из-за негативного опыта коллективного сельского хозяйства в советский период. Так, на конец 2022 года в стране действовали лишь 3.3 тыс. сельхозкооперативов, членами которых были примерно 44 тыс. сельхозпроизводителей: из них 54.5% – домашние хозяйства, 44.7% – крестьянские и фермерские хозяйства и индивидуальные предприниматели, 0.8% – агропредприятия (юр. лица). В то же время на конец 2022 года в Казахстане действовали более 1.9 млн сельхозпроизводителей. Другими словами, только 2.3% действующих сельхозпроизводителей являются членами сельскохозяйственных кооперативов.

Как подчеркивалось выше, основная доля выпуска сельскохозяйственной продукции приходится на домашние хозяйства. Они обычно работают неофициально в качестве самозанятых. Такая ситуация приводит к тому, что домашние хозяйства в значительной степени находятся за пределами охвата государственных программ. Поскольку их деятельность неофициальная, они ограничены в доступе к мерам господдержки, которую получают в основном крупные сельхозпроизводители, а отсутствие соответствующих государственных услуг означает, что у них мало внешних стимулов для улучшения своей производственной модели или практики.

Государственная поддержка сельского хозяйства

Аграрный сектор в Казахстане глубоко зависит от государственных дотаций. По оценкам ОЭСР, общий объем бюджетной поддержки сельского хозяйства в Казахстане в 2022 году составил около \$1.7 млрд или 0.8% к ВВП. С 2020 года объемы поддержки повысились, тогда как их доля к ВВП, наоборот, снизилась, что, возможно, связано с более быстрыми темпами роста ВВП по сравнению с бюджетными расходами после восстановления экономики от пандемии COVID-19 (Рисунок 16).

Рисунок 16. Бюджетная поддержка сельского хозяйства (2020-2022 гг.)



Источник: ОЭСР

По данным ОЭСР, субсидии для производителей в Казахстане составили 4.5% в среднем от валового объема средств, полученных фермерами (gross farmer receipts) в 2020–2022 гг. В ее составе доля трансфертов для производителей, наиболее сильно искажающих рынок – в основном поддержка рыночных цен и использование переменных ресурсов без ограничений – составила 59% в среднем за этот же период.

Несмотря на оказываемую бюджетную поддержку, налоговые поступления от сельского хозяйства являются низкими. К примеру, на повышение эффективности сельхозпроизводства в 2019 году из республиканского бюджета было потрачено Т356 млрд, из региональных бюджетов около Т200 млрд. При этом государство получило всех налогов от сельского хозяйства в 2019 году на сумму всего Т66 млрд (налоги на доходы юридических и физических лиц, социальные налоги, НДС, земельный налог и т.д.). Таким образом, в 2019 году государство оказало бюджетную помощь сельскому хозяйству в 8 раз больше, чем отрасль заплатила налогов.

В целом инструменты поддержки сельского хозяйства в Казахстане варьируются от прямых субсидий из бюджета и льготных кредитов до различных инвестиционных и налоговых льгот и ограничений во внешней торговле. Их краткое описание приведено во Вставке 1.

Вставка 1. Инструменты поддержки сельского хозяйства в Казахстане

- Льготные кредиты представляют собой одну из двух основных форм господдержки сельского хозяйства. Такие кредиты предоставляются по заниженным процентным ставкам различными кредитными организациями под эгидой холдинга «Байтерек». Процентные ставки по сельскохозяйственным кредитам и договорам лизинга субсидируются, а льготные кредиты предоставляются как по краткосрочным, так и по инвестиционным кредитам. Кроме того, первичные производители могут претендовать на льготный лизинг техники. Наряду с сельхозпроизводителями, предприятия пищевой промышленности могут получить льготное кредитование и лизинг техники и оборудования у компаний «Байтерека».
- Другая основная форма поддержки сельского хозяйства в РК – инвестиционные субсидии, которые предоставляются через сложную разрешительную систему. Они распространяются на 34 типов проектов⁹ при условии соблюдения некоторых технических спецификаций и нормативных правил и должны быть одобрены региональными властями, а в некоторых случаях и Министерством сельского хозяйства РК.
- Казахстан применяет ряд ограничений во внешней торговле аграрной продукцией, включая тарифные квоты, таможенные пошлины и нетарифные меры. Они в основном реализуются в рамках Таможенного союза Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Тарифные квоты применяются к импорту говядины более низких сортов и продуктов из мяса птицы. В целях поддержки внутреннего производства правительство также часто применяет экспортные пошлины (например, при экспорте семян подсолнечника).
- Государственная комиссия по вопросам модернизации экономики РК принимает решения об интервенционных закупках зерна для поддержки цен местных производителей. В то же время действует система стабилизации потребительских цен по 29 товарам (в основном социально-значимые товары). Закупки происходят после сбора урожая по рыночным ценам, а продукция хранится и выпускается по ценам ниже рыночных в конце года.
- Меры государства по диверсификации сельскохозяйственных культур в целом направлены на сокращение посевных площадей под пшеницу и увеличение площадей под другие «приоритетные культуры», включая кормовые и масличные культуры, ячмень и кукурузу. Для таких культур предлагаются более высокие субсидии. Предусмотрены выплаты за тонну для семян масличных культур, риса, сахарную свеклу и хлопка для переработки.
- Для животноводства действуют субсидии за поголовье и продукцию. Значительную часть субсидий за продукцию получают крупные производители продукции животноводства. Другими формами поддержки животноводства являются субсидии на силос и корма, а также поддержка искусственного осеменения и закупка молодняка для откормочных площадок.

⁹ См. полный список: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017320>

- Субсидируется приобретение минеральных удобрений и высококачественных семян. На дизельное топливо, реализуемое сельхозпроизводителям, применяются административные цены ниже рыночных (скидка около 14-15%). Также заранее определяются общие объемы поставок по этим ценам в период посева и сбора урожая.
- Сельскохозяйственные предприятия (юридические лица), крестьянские и фермерские хозяйства пользуются специальными налоговыми режимами со значительными льготами. К примеру, с 2015 года крестьянские и фермерские хозяйства площадью менее 3 500 га имеют право на уплату единого земельного налога, который устанавливается в процентах от кадастровой стоимости земли в собственности/пользовании, и заменяет все остальные предпринимательские налоги. С 2016 года также действует практика субсидирования НДС заготовительным организациям на сельхозпродукцию.

Государственная политика развития сельского хозяйства

Правительство Казахстана на протяжении многих лет рассматривало сельское хозяйство как один из потенциальных ненефтяных драйверов роста экономики. Государство последовательно отдавало приоритет этому сектору для его ускоренного развития в рамках стратегических документов, а затем и различных программ развития сельского хозяйства, вытекающих из них (Вставка 2).

Вставка 2. Краткий обзор аграрной политики Казахстана

В 1997 году правительство представило Стратегию «Казахстан-2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев», в которой подчеркивалась важность развития сельского хозяйства и пищевой промышленности для решения структурных проблем, таких как низкая занятость и высокий уровень бедности. Стратегия была реализована посредством серии десятилетних планов. В рамках нее правительство начало предоставлять прямую помощь и субсидии местным производителям и переработчикам продуктов питания, однако уровень государственной поддержки на тот момент был незначительным.

В 2006 году правительство учредило крупную организацию по развитию сельского хозяйства «КазАгро» – государственный холдинг, который направил большую часть государственных средств на финансовую и иные виды поддержки сельского хозяйства.

После мирового финансового кризиса 2008-2009 гг. в 2010 году был утвержден «Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года». Ключевыми направлениями экономической диверсификации и продовольственной безопасности в рамках плана стали сельское хозяйство и пищевая промышленность, именно: экспорт аграрной продукции, повышение производительности труда, переработка мяса, молока, фруктов и овощей.

В 2010 году правительство утвердило «Программу по развитию агропромышленного комплекса в Республике Казахстан на 2010–2014 годы», в которой были поставлены следующие задачи: производство качественной и конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции для покрытия потребностей внутреннего рынка и занятия экспортных ниш; развитие современной инфраструктуры АПК; концентрация научных исследований на приоритетных направлениях АПК в соответствии с социально-экономическим развитием страны и трендами мировой науки; а также подготовка высококвалифицированных кадров для нужд АПК.

После пересмотра Стратегии «Казахстан-2030» в 2012 году власти приняли новую Стратегию «Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства» в целях сохранения высоких темпов роста экономики и повышения ее устойчивости. В части сельского хозяйства ключевыми вопросами новой экономической стратегии стали: модернизация сельского хозяйства, развитие фермерства и МСБ в сельхозпереработке и торговле, а также совершенствование политики в отношении водных ресурсов.

В 2013 году правительство приняло «Программу по развитию агропромышленного комплекса в Республике Казахстан на 2013–2020 годы» (также известную как «Агробизнес-2020»), которая была направлена на повышение конкурентоспособности сельскохозяйственных производителей за счет увеличения льготной финансовой помощи, улучшения сбыта сельскохозяйственной продукции и улучшения механизмов управления.

В 2017 году была принята новая «Государственная программа развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017–2021 годы». Хотя она сохранила принципы предыдущей программы (Агробизнес-2020), в ней уделялось больше внимания развитию и поддержке мелких крестьянских и фермерских хозяйств, кооперативов сельскохозяйственных производителей, а также услуг и инфраструктуры, необходимых для поддержки сельского хозяйства.

В 2021 году произошло слияние между холдингами «КазАгро» и «Байтерек». Все задачи, которые стояли перед «КазАгро», в том числе льготное финансирование сельского хозяйства, поддержка животноводства, растениеводства и другие, перешли «Байтерек» в качестве единого института развития. В этом же году были приняты «Национальный проект по развитию агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2021-2025 годы» и «Концепция развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2021-2030 годы». Основными задачами Нацпроекта являются повышение производительности труда, увеличение экспорта продукции АПК, а также повышение заработной платы и доходов сельских жителей и работников. Концепция же помимо этих целей также уделяет внимание повышению урожайности, обеспеченности сырьем и товарами, а также повышению объема инвестиций, обновлению сельхозтехники и внедрению современных методов сельского хозяйства.

Одним из недостатков государственных программ развития аграрного сектора в Казахстане является то, что все эти программы утверждались, исполнялись, контролировались и оценивались самим правительством, что приводило к отсутствию подотчётности всему обществу. Парламент, граждане и независимые эксперты не были вовлечены в обсуждение и утверждение новых программ и, что особенно важно, в оценку их результатов. В итоге каждая последующая программа развития не включала критический анализ предыдущей программы, а плохие результаты прошлых программ не были использованы в качестве исходных данных при разработке новых.

Другим недостатком правительственного подхода по развитию сельского хозяйства является неверное понимание термина «продовольственная безопасность». Изначально правительством под продовольственной безопасностью понималась «продовольственная самодостаточность», что является одним из проявлений политики импортозамещения.

В соответствии с законодательством Казахстана, продовольственная безопасность – это состояние защищенности экономики, в том числе агропромышленного комплекса, при котором государство способно обеспечить физическую и экономическую доступность населению качественных и безопасных продовольственных товаров, достаточных для удовлетворения физиологических норм потребления и демографического роста. Но такое определение продовольственной безопасности не означает, что Казахстан должен полностью сам себя обеспечить всем продовольствием, даже если определенную сельскохозяйственную продукцию неэффективно производить внутри страны.

Международные исследования утверждают, что излишний фокус на политике продовольственной самодостаточности является серьезной ошибкой на том основании, что такая политика, как правило, неэффективна и искажает рынок в стране. Введение импортных ограничений и тарифов, а также субсидирование сельхозпроизводителей для обеспечения продовольственной самодостаточности (импортозамещения) рассматривается как опасная и дорогостоящая политика, которая подрывает продовольственную безопасность в долгосрочной перспективе, так как она закрывает возможности для повышения эффективности и конкурентоспособности отечественного сельхозпроизводства, что приводит к повышению внутренних цен на продовольствие.

В целом для развития сельского хозяйства в рамках государственных программ правительство использовало те же командно-административные методы и подходы, как и в других секторах экономики. Для предоставления ограниченной государственной поддержки правительство само выбирало приоритетные сектора и продукцию сельского хозяйства, даже если они показывали низкую производительность. Для такой поддержки использовались инструменты, которые искажали рыночные механизмы и конкуренцию в сельском хозяйстве. К подобным антирыночным мерам поддержки относятся: защита от более дешевого импорта, финансирование сельского хозяйства по нерыночным ставкам, прямое субсидирование сельхозпроизводителей, льготное налогообложение, льготное топливо и т.д. (см. Вставку 1). При этом аграрная политика Казахстана никогда не ставила задачу по преодолению провалов рынка (проблем неработающих рыночных отношений) в секторе.

Кроме того, долгосрочные цели программ очень часто противоречили инструментам политики. Например, продвижение экспорта сельскохозяйственной продукции всегда рассматривалось как один из важнейших приоритетов аграрной политики страны. Тем не менее, инструменты политики были полностью связаны с импортозамещением (продовольственной самодостаточностью), что напрямую противоречило подходу по продвижению экспорта сельскохозяйственной продукции Казахстана на внешние рынки.

Многочисленные международные исследования подчеркивают, что именно конкурентные рынки в сельском хозяйстве (включая рынок земли) способствуют развитию сектора и повышению уровня жизни граждан всей страны. Однако исторически аграрная политика Казахстана уделяла очень мало внимания динамизму бизнеса и привлечению частных инвестиций в отрасль, а также рыночному перераспределению капитала и трудовых ресурсов между фермами и другими частями аграрного бизнеса. Поскольку принципы государственной поддержки сельского хозяйства всегда позволяли менее продуктивным хозяйствам оставаться в отрасли, в ней не произошел процесс так называемого «созидательного разрушения», когда менее продуктивные хозяйства уходят с рынка, а вместо них на рынок приходят и быстро растут новые и более продуктивные сельхозпроизводители.

Как отмечалось ранее, важной проблемой государственной поддержки сельского хозяйства является то, что льготное государственное финансирование по низким ставкам вытеснило частное рыночное кредитование сельхозпроизводителей со стороны банков, частных лизинговых компаний и других частных финансовых организаций. При этом льготное государственное финансирование имеет ограниченные размеры, что приводит к крайне низкому охвату сельхозпроизводителей подобным льготным кредитованием.

Основными бенефициарами льготной государственной поддержки являются крупные хозяйства, а домашние хозяйства в значительной степени находятся за пределами охвата государственных программ, поскольку их деятельность во многом неофициальная и у них нет административной возможности бороться за ограниченную государственную поддержку. При этом, как указывалось ранее, именно домашние хозяйства обеспечивают основную долю выпуска сельскохозяйственной продукции в стране.

Также в ходе реализации большинства программ развития сельского хозяйства правительство постоянно меняло приоритеты господдержки, что приводило к постоянному перераспределению субсидий и другой поддержки внутри подотраслей – они отбирались у одной и отдавались другой отрасли по «приоритетности». Например, с 2015 по 2020 годы правила субсидирования менялись 47 раз.¹⁰ Зачастую субсидии не выплачивались вовремя и выделялись без привязки к показателям эффективности производства. При этом сам механизм предоставления субсидий не был достаточно прозрачным. Недавние коррупционные скандалы в сфере распределения субсидий в сельском хозяйстве показывают глубину этой проблемы.

¹⁰ По информации Национальной палаты предпринимателей «Атамекен».

Ключевые проблемы развития аграрного сектора

Суммируя вышесказанное, можно отметить, что Казахстан обладает огромным недоиспользуемым сельскохозяйственным потенциалом, а власти располагают финансовыми ресурсами для поддержки быстрого развития сельского хозяйства, а также уделяют приоритетное внимание его развитию. Этот сектор рассматривается как ключевая опора как для социального, так и экономического развития Казахстана.

Однако, несмотря на такой потенциал и мощную государственную поддержку, сегодня сельское хозяйство Казахстана развивается очень медленными темпами и до сих пор остается неэффективной и неконкурентоспособной отраслью экономики. Как описывалось ранее, аграрный сектор страны крайне неоднороден с точки зрения структуры фермерских хозяйств и их производительности. С точки зрения развития предпринимательства статус сельскохозяйственных домашних хозяйств в этом секторе вызывает большие вопросы.

Одной из ключевых проблем развития сельского хозяйства является то, что в этом секторе очень низкая динамика предпринимательской активности. Это означает, что в отрасли очень низкий процент новых и эффективных сельскохозяйственных производителей, которые заменяют старых и неэффективных. Из-за этого конкурентоспособность и производительность сектора намного ниже, чем в развитых странах. На сегодня частный бизнес в сельском хозяйстве в значительной степени стал зависимым от государственной поддержки и не стремится выжить за счет конкурентной борьбы. Местные сельхозпроизводители во многом уверены, что государство всегда окажет им финансовую поддержку даже в самые благоприятные времена.

В соответствии с лучшим мировым опытом, частная собственность на сельскохозяйственные земли и развитый рынок купли-продажи такой земли являются обязательным условием для развития эффективного и конкурентоспособного предпринимательства в сельском хозяйстве. Однако вместо борьбы с непрозрачными и коррумпированными земельными отношениями в сельской местности власти свернули земельную реформу, что, по нашему мнению, является одним из главных препятствий для успешного развития сельского хозяйства в Казахстане.

Как описывалось ранее, по нашему мнению, прошлые и текущие подходы государства по поддержке развития сельского хозяйства являются нерыночными по своей сути, что является основной причиной очень слабых темпов развития этой отрасли экономики как с точки зрения ее доли в ВВП, так и эффективности и конкурентоспособности.

С точки зрения налогово-бюджетной политики сельское хозяйство в Казахстане имеет большую долю теневой экономики и существенные налоговые льготы с одной стороны, и большое государственное финансирование с другой, в результате чего данная отрасль является глубоко дотационной. При таком положении вещей сельское хозяйство никак не сможет стать опорой как для социального, так и экономического развития Казахстана.

Как подчеркивалось ранее, Казахстан является одной из стран с наибольшим дефицитом водных ресурсов в Евразии. Страна уже сейчас начинает испытывать нехватку воды и по прогнозам ООН к 2040 году может столкнуться с существенным дефицитом водных ресурсов в объеме 50% от всей потребности. Сельское хозяйство является крупнейшим потребителем водных ресурсов в стране. Около две трети всего объема забора воды используется в сельском хозяйстве для орошения, тогда как 11-15% используемой воды теряется при транспортировке из-за устаревшей инфраструктуры и низких расходов на ее модернизацию.

Рекомендации для развития аграрного сектора

Нужны новые подходы по государственной поддержке сельского хозяйства

По нашему мнению, существует необходимость в сокращении и перенаправлении неэффективной государственной поддержки, которая искажает рыночные отношения в сельском хозяйстве. Вместо того, чтобы сдерживать развитие частного сектора, государственные расходы и инвестиции следует переориентировать на стимулирующие меры по развитию конкуренции и эффективного частного предпринимательства в сельском хозяйстве. Правительство должно фокусироваться на создании бизнес-среды, способствующей предпринимательству, частным инвестициям, динамизму бизнеса, когда неэффективный бизнес быстро заменяется эффективным. В секторе должны автоматически работать рыночные механизмы по перераспределению капитала и трудовых ресурсов.

Государственные субсидии практически целиком должны быть направлены на проекты по развитию инфраструктуры и человеческого капитала в сельском хозяйстве. В отличие от прямых субсидий сельскохозяйственным производителям, искажающих рыночные механизмы, существует множество исследований, показывающих высокую экономическую отдачу от государственных инвестиций в инновации, управление водными ресурсами, дорожную, рыночную и прочую инфраструктуру в сельском хозяйстве. Государственная поддержка в виде финансирования НИОКР, а также услуг по распространению знаний и передаче технологий и ноу-хау, как правило, обеспечивает один из самых высоких показателей эффективности среди всех государственных инвестиций в развитие сельских районов.

В аграрном секторе Казахстана существует острая необходимость в независимой оценке влияния государственной поддержки на рыночные механизмы и конкуренцию. Роль государства в программе по развитию агропромышленного сектора, на наш взгляд, должна ограничиваться только мерами для устранения так называемых «провалов рынка».

Подобная оценка должна касаться следующих вопросов:

1. Улучшит или ухудшит ли эта правительственная мера конкуренцию и рыночные механизмы в сельском хозяйстве?
2. На какие провалы рынка направлена эта мера?
3. Будет ли эта мера направлена на устранение провалов рынка на постоянной основе без дальнейшего участия и помощи со стороны государства (то есть, является ли эта мера структурным изменением)?

Важно прекратить политику импортозамещения (политику продовольственной самодостаточности) в сельском хозяйстве. С точки зрения продовольственной безопасности, на наш взгляд, главной заботой правительства должна стать способность населения с низкими доходами платить за продукты питания. В Казахстане открытая экономика и есть надежные внешнеторговые связи, поэтому физическая доступность продовольствия для населения не является проблемой. То есть, правительству следует перенаправить меры по импортозамещению и по защите отечественных сельхозпроизводителей на расширение экспорта конкурентоспособной сельхозпродукции. Самое главное – это добиться, чтобы объемы экспорта продовольствия Казахстана значительно превышали объемы импорта.

Сельское хозяйство должно специализироваться только на продукции, в которой Казахстан может быть конкурентоспособен на внешних рынках. Нет необходимости производить продукцию, если она неконкурентоспособна по сравнению с более дешевым и более качественным импортом. Если же цены на импорт аграрной продукции дотируются другим государством, для этого существуют тарифные меры, разрешенные ВТО.

Необходима кардинальная земельная реформа

Как было отмечено ранее, частная собственность на сельскохозяйственные земли и развитый рынок купли-продажи подобной земли являются предпосылками для повышения конкурентоспособности агробизнеса и улучшения доступа к финансированию, поскольку основным источником залога для большинства сельскохозяйственных производителей является земля. В связи с этим, по нашему мнению, в Казахстане необходима кардинальная земельная реформа.

Земельная реформа должна начинаться с внедрения полноценной кадастровой системы регистрации прав на землю. Информация о собственности и аренде на сельскохозяйственные земли должна быть полностью прозрачной и доступной для всех. Конечные владельцы или арендаторы должны быть видны для каждого участка сельскохозяйственной земли, даже если компания имеет сложную систему собственности или находится в доверительном управлении. Кроме того, необходимо проводить надежный мониторинг использования и качества сельскохозяйственных земель на постоянной основе. Те владельцы, которые не используют свои сельскохозяйственные земли или используют их не по назначению, должны понести финансовые санкции. Следует отметить, что некоторые из этих мер уже реализуются, однако процесс, по нашему мнению, идет крайне медленно и непрозрачно.

После осуществления вышеуказанных мер, которые обеспечат полную прозрачность владения и использования сельскохозяйственных земель, будет намного проще ввести частную собственность на сельскохозяйственные земли и развивать рынок купли-продажи земли.

Реформа налогообложения сельского хозяйства

Власти Казахстана неоднократно говорили о том, что сельское хозяйство должно заменить собой нефтяную отрасль и стать новым драйвером роста экономики. Однако, как отмечалось ранее, с точки зрения доходов и расходов государственного бюджета, агросектор получает господдержки гораздо больше, чем платит налогов. При этом налоговые преференции в сельском хозяйстве не привели к желаемому развитию сельского хозяйства.

По нашему мнению, предпочтительной политикой было бы приведение налогообложения сельского хозяйства в Казахстане в соответствие с производственным сектором. Как обрабатывающая отрасль, так и сельское хозяйство признаны приоритетными секторами в стране и нет причин, по которым налогообложение в сельском хозяйстве должно рассматриваться по-другому. Для решения проблем с уклонением от уплаты налогов в сельском хозяйстве необходимо ускорить процесс внедрения всеобщего декларирования доходов и расходов для всех физических лиц в Казахстане.

Улучшение доступа к финансированию в аграрном секторе

Ключевой проблемой, которая очень сильно влияет на расширение рыночного кредитования сельского хозяйства, является государственное кредитование хозяйств по ставкам ниже рыночных. Более того, льготное кредитование представляет собой недобросовестную конкуренцию со стороны государства, и оно внедряет мнение среди сельхозпроизводителей о несправедливости рыночных процентных ставок.

Как мы уже неоднократно подчеркивали, по нашему мнению, необходимо немедленно прекратить кредитование бизнеса и населения по ставкам ниже рыночных, особенно это касается кредитов институтов развития. При этом мы не говорим, что государство должно прекратить помогать бизнесу. Если правительство хочет оказать поддержку определенному сектору экономики с более дешевым финансированием, то оно может делать это, но не нарушая рыночные отношения в финансовой системе. Для этого оно должно субсидировать рыночную процентную ставку из государственного бюджета напрямую заемщику примерно так, как это сегодня делает Фонд «Даму».

Чтобы не нарушались конкуренция и рыночное ценообразование в финансовой системе, банки и институты развития должны занимать деньги и выдавать кредиты исключительно на рыночных условиях. В этом случае заемщик будет искать кредит в банках и государственных институтах развития только по рыночным ставкам. В такой ситуации банки смогут заместить институты развития в сельском хозяйстве и будут конкурировать между собой за предоставление лучших условий для сельхозпроизводителей. Следует отметить, однако, что такая система не даст должного результата без частной собственности и рынка купли-продажи для сельхозземель, поскольку земля – это самый главный актив для сельхозпроизводителей, и она должна активно использоваться как залог под рыночное финансирование.

Необходимо усиление кооперации с соседними странами по использованию водных ресурсов

Учитывая климатические условия, дефицит водных ресурсов является одной из важнейших проблем сельского хозяйства в Казахстане. Следует отметить, что более 40% объема водного потенциала Казахстана формируется за счет внешних водных источников России, Китая, Узбекистана, а также Кыргызстана. В этих условиях, помимо улучшения водохозяйственной инфраструктуры и поощрения водосбережения, чрезвычайно важно усиление кооперации с соседними странами по совместному использованию водных ресурсов. Страны должны разработать и реализовать согласованные планы действий, основанные на справедливом и эффективном использовании трансграничных рек и озер. Региональные структуры, занимающиеся водными вопросами, также нуждаются в большем доверии заинтересованных сторон. На межгосударственном уровне необходимы более конкретные шаги по укреплению сотрудничества в водной сфере с целью создания благоприятных условий для повышения водной и энергетической безопасности в регионе.

Санжар Калдаров – Аналитический центр

Мурат Темирханов – Советник председателя Правления

При использовании материала из данной публикации ссылка на первоисточник обязательна.

© 2023 АО «Halyk Finance» (далее - HF), дочерняя организация АО «Народный банк Казахстана».

Настоящая публикация носит исключительно информационный характер и не является предложением или попыткой со стороны HF купить, продать или вступить в иную сделку в отношении каких-либо ценных бумаг и иных финансовых инструментов, на которые в настоящей публикации может содержаться ссылка, предоставить какие-либо инвестиционные рекомендации или услуги. Указанные предложения могут быть направлены исключительно в соответствии с требованиями применимого законодательства. Настоящая публикация основана на информации, которую мы считаем надежной, однако мы не утверждаем, что все приведенные сведения абсолютно точны. При этом отмечаем, что прошлая доходность не является показателем доходности инвестиций в будущем. Мы не несем ответственности за использование клиентами информации, содержащейся в настоящей публикации, а также за сделки и операции с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, упоминающимися в ней. Мы не берем на себя обязательство регулярно обновлять информацию, которая содержится в настоящей публикации или исправлять возможные неточности. HF, его аффилированные и должностные лица, партнеры и сотрудники, в том числе лица, участвующие в подготовке и выпуске этого материала, оставляют за собой право участвовать в сделках в отношении упоминающихся в настоящей публикации ценных бумаг и иных финансовых инструментов. Также отмечаем, что на ценные бумаги и иные финансовые инструменты, рассматриваемые в настоящей публикации и номинированные в иностранной валюте, могут оказывать влияние обменные курсы валют. Изменение обменных курсов валют может вызвать снижение стоимости инвестиций в указанные активы. Следует иметь в виду, что инвестирование в Американские депозитарные расписки также подвержено риску изменения обменного курса валют, а инвестирование в казахстанские ценные бумаги и иные финансовые инструменты имеет значительный риск. В указанной связи, инвесторы до принятия решения об участии в сделках с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, рассматриваемыми в настоящей публикации, должны проводить собственное исследование относительно надежности эмитентов данных ценных бумаг и иных финансовых инструментов.

© 2023, все права защищены.

Аналитический центр

Асан Курманбеков
Мадина Кабжалялова
Санжар Калдаров

+7 (727) 339 43 86

a.kurmanbekov@halykfinance.kz
m.kabzhalyalova@halykfinance.kz
s.kaldarov@halykfinance.kz

Адрес:

Halyk Finance
пр. Абая, 109 «В», 5 этаж
A05A1B9, Алматы, Республика Казахстан
Тел. +7 727 331 59 77
www.halykfinance.kz

Bloomberg

HLFN

Refinitiv

Halyk Finance

Factset

Halyk Finance

Capital IQ

Halyk Finance