

Аграрно-экономические реформы и их основные направления

- План:
- Краткий обзор
- 1. Основные категории сельхозпроизводителей в Узбекистане
- 2. Система государственного заказа в сельском хозяйстве
- 3. Рынки продуктов и ресурсов
- 4. Аграрная реформа

**«Сельское хозяйство Узбекистана — один из самых
зарегулированных со стороны государства секторов
экономики. Права собственности основных крупных
сельхозпроизводителей, фермеров, защищены крайне
слабо, методы регулирования их деятельности де
факто взяты из советского прошлого, рынки многих
видов сельхозпродукции и производственных
ресурсов и услуг для сектора не развиты. Аграрный
сектор отчаянно нуждается в реформировании»**, —
отмечает в своей статье для SABAR.asia Юлий Юсупов,
экономист из Ташкента.

Краткий обзор:

- В настоящее время аграрный сектор Республики Узбекистан отчаянно нуждается в реформировании;
- Около 70,0% общего объема продукции сельского хозяйства 2018 г. пришлось на дехканские хозяйства, располагающих только 11,3% земель;
- Права владельцев фермерских хозяйств (фермеров) по использованию арендованной земли весьма ограничены и слабо защищены;
- Действующие механизмы формирования государственного заказа и система ценообразования делают выращивание хлопка и пшеницы не выгодным для большинства фермеров;
- Фермеры, выполняющие государственный заказ по хлопку и зерну, не могут управлять ни ценами на свою продукцию, ни ценами на ресурсы.

- Сельское хозяйство – один из ведущих секторов экономики Узбекистана. В 2018 году вклад аграрного сектора в ВВП Узбекистана составил 28,8% [1].
- 53,2% стоимости сельскохозяйственной продукции 2018 года пришлось на растениеводство, 46,8% – на животноводство. В 2017 году в аграрном секторе работало 3,7 млн. человек (27,2% от общего числа занятых). Почти половина населения страны живет в сельской местности [2].
- При этом сельское хозяйство – один из самых зарегулированных со стороны государства секторов экономики. Права собственности основных крупных сельхозпроизводителей, фермеров, защищены крайне слабо, методы регулирования их деятельности де факто взяты из советского прошлого, рынки многих видов сельхозпродукции и производственных ресурсов и услуг для сектора не развиты. Аграрный сектор отчаянно нуждается в реформировании. И хотя Узбекистан уже как два года взял курс на системные экономические реформы, в сельском хозяйстве изменений почти не видно.

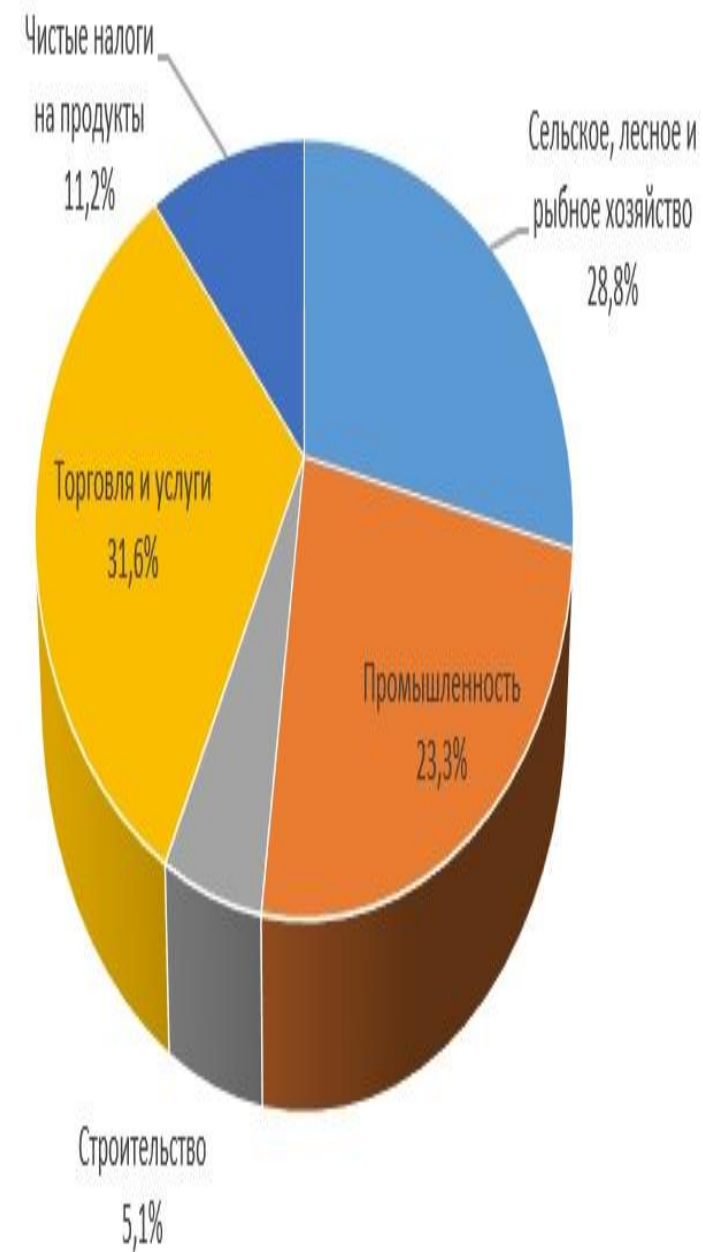


Рисунок 1. Отраслевая структура ВВП Узбекистана в 2018 году, в %.

Основные категории сельхозпроизводителей в Узбекистане

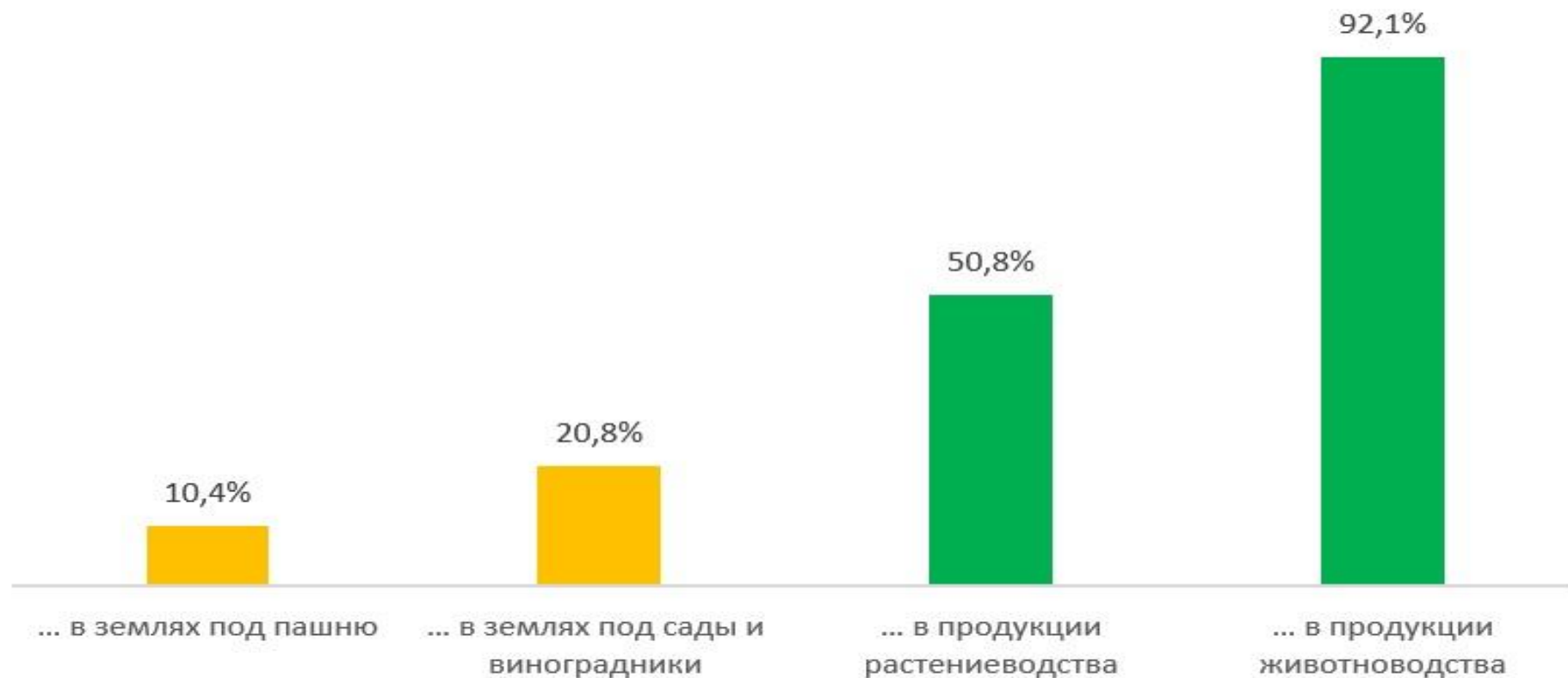
Как и другие республики бывшего Советского союза, Узбекистан начал переход к рыночной экономике, в том числе и в аграрном секторе, с конца 1980-х годов. Еще в 1989 году значительные площади сельскохозяйственных угодий были переданы от бывших колхозов и совхозов для организации личных подсобных хозяйств сельского населения. К 1994 году все колхозы и совхозы были преобразованы в кооперативные хозяйства – ширкаты. В начале 2000-х на смену ширкатам в качестве основных субъектов товарного сельскохозяйственного производства пришли частные фермерские хозяйства. При этом большую часть объема сельскохозяйственной продукции производят не они, а небольшие дехканские (личные подсобные) хозяйства.

- Фермерские хозяйства, располагая 85,2% земель, выделенные под посевные площади, сады и виноградники (данные 2017 г.), произвели в 2018 г. только 27,3 % сельскохозяйственной продукции. 70,0% общего объема продукции сельского хозяйства 2018 г. пришлось на дехканские хозяйства, располагающих только 11,3% земель, выделенных под посевные площади, сады и виноградники. Ситуация напоминает советское прошлое, когда основная масса большинства видов сельскохозяйственной продукции производилась не в крупных хозяйствах (колхозах и совхозах), а на личных подсобных участках.

Таблица 1. Распределение сельскохозяйственных угодий по землепользователям, 2017 г., в тыс. га.

	Пашня	Сады и виноградники	Сенокосы и пастбища
Фермерские хозяйства	3 472,9	295,0	1 481,3
Дехканские хозяйства	420,2	80,3	-
Прочие хозяйства	142,2	10,3	19 643,1
Всего	4 035,3	385,6	21 124,4

Впрочем, есть большие сомнения в достоверности данных об объемах сельскохозяйственной продукции дехканских хозяйств, так как они получены по результатам социологических опросов. И некоторые из этих показателей систематически фальсифицировались, например, удои молока[3]. Кроме того, необходимо учитывать, что хлопок и зерно закупается государством у фермерских хозяйств по заниженным ценам, что, естественно сказывается на размерах их доли в общей стоимости сельскохозяйственной продукции.



Фермерские хозяйства – крупные частные производители товарной сельскохозяйственной продукции с минимальным размером земельного участка хозяйств хлопководческого и зерноводческого направления в 30 га, для других направлений – 5 га. Земельные участки предоставляются фермерским хозяйствам местными органами власти в долгосрочную аренду, на период до 30 лет, с правом продления арендного договора и передачей права аренды по наследству. При выделении земельного участка фермерское хозяйство берет на себя обязательства обеспечить: а) урожайность сельскохозяйственных культур не ниже кадастровой оценки; б) выполнение обязательств по выращиванию и продаже хлопка и пшеницы (для хозяйств хлопководческой и зерноводческой специализации). Невыполнение любого из этих требований в течение трех лет подряд является основанием для расторжения арендного договора и изъятия земельного участка.

Дехканские хозяйства создаются на основе приусадебных земельных участков. Глава дехканского хозяйства получает земельный участок в пожизненное наследуемое владение. В отличие от фермерских хозяйств, для дехканских установлены максимальные размеры площади земельного участка: 0,35 га орошаемых земель, 0,5 га богарных земель и не более 1 га неорошаемых земель в степной зоне. Это мелкие хозяйства, ориентированные на самообеспечение и продажу излишков сельскохозяйственной продукции на продовольственных рынках.

Права владельцев фермерских хозяйств (фермеров) по использованию арендованной земли весьма ограничены и слабо защищены:

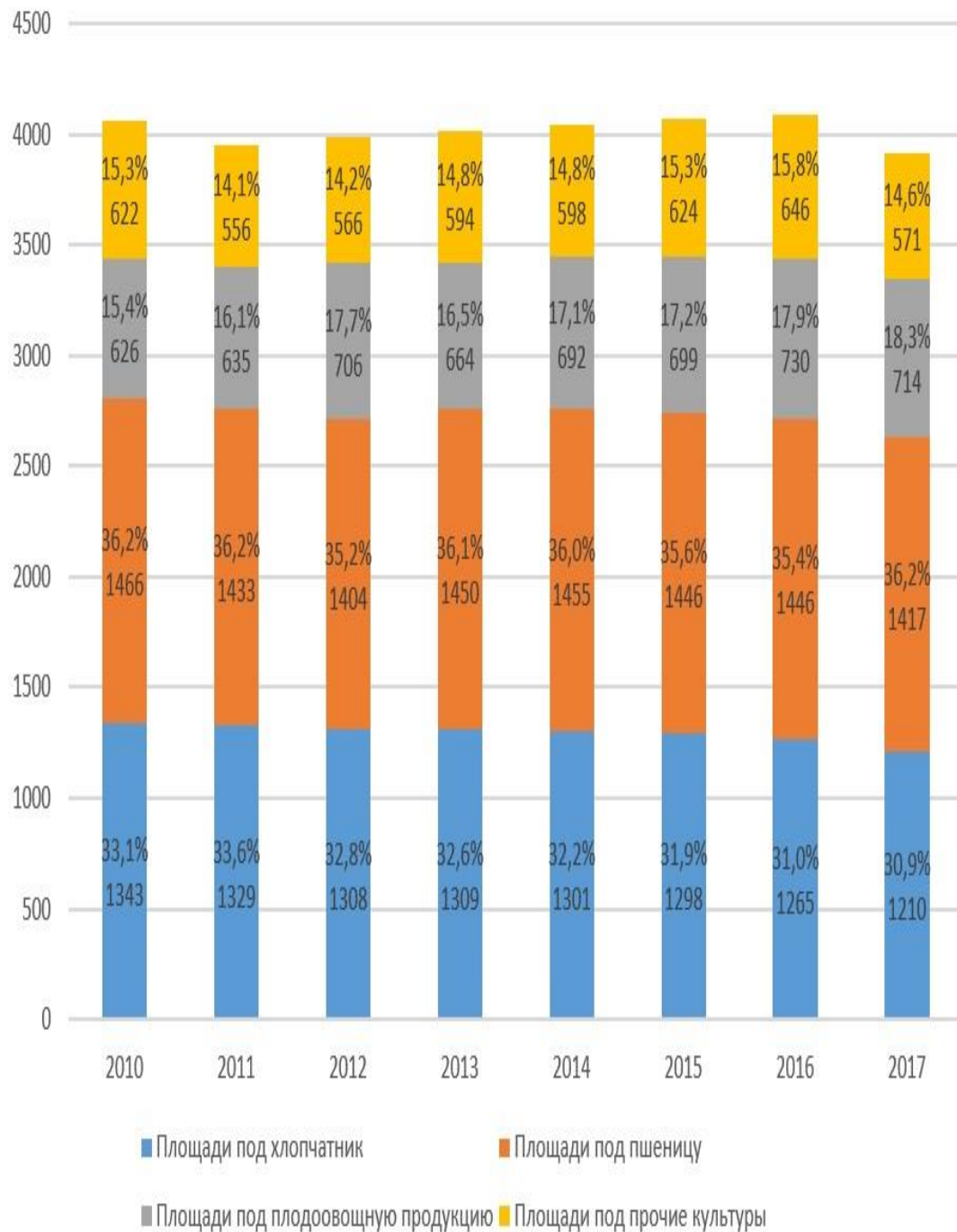
– Фермеры не могут использовать земли, выделенные под выращивание хлопчатника и пшеницы (а для хозяйств хлопководческого и зерноводческого направлений – это большая часть земель), под другие цели, независимо от того, выполняют они плановые задания по продаже хлопка и зерна государству или нет.

– Земельные участки фермеров могут быть легко отобраны. Либо по инициативе местных властей (под предлогом невыполнения плановых заданий, неэффективного использования земли или в «добровольно-принудительном порядке» – в виде отказа от прав на пользование землей), либо в ходе так называемых «укрупнений и разукрупнений» фермерских хозяйств, инициируемых из Ташкента.

Как результат, фермеры не чувствуют себя настоящими хозяевами земли и не заинтересованы в долгосрочных вложениях в повышение ее плодородия.

Система государственного заказа в сельском хозяйстве

- Ключевая особенность аграрного сектора Узбекистана заключается в том, что имеются две сельскохозяйственные культуры, производство которых осуществляется преимущественно для государственных нужд, – хлопок и пшеница.
- В последние годы произошло некоторое сокращение земель, выделяемых в обязательном порядке под хлопчатник, в пользу, прежде всего, производства плодоовощной продукции. Но при этом на хлопок и пшеницу приходится (2017 г.) более двух третей от всех земель, выделенных под посевные площади, сады и виноградники. Посадки хлопчатника и пшеницы в 2017 г. составили 82,2% всех посевных площадей (без садов и виноградников) фермерских хозяйств.



- Действующие механизмы формирования государственного заказа и система ценообразования делают выращивание хлопка и пшеницы не выгодным для большинства фермеров [4].
- В качестве примера можно привести разницу между государственными закупочными и внутренними рыночными ценами на пшеницу в 2005-2013 гг. (см. таблицу 2). В отдельные годы эта разница превышала 3 раза.

- Кроме того, существующая система квотирования земли под обязательные для фермеров культуры не позволяет им оптимизировать структуру производства с учетом особенностей почв и климата, доступности воды, квалификации персонала и пр. Зачастую, на землях, отведенных под хлопчатник и пшеницу, более продуктивно выращивать другие культуры. Но фермер не может осуществить оптимизацию структуры производимой продукции, так как земли, выделенные под хлопок и пшеницу, запрещается использовать для других целей.

- Например, в стране из-за природно-климатических условий трудно выращивать продовольственную пшеницу, отвечающую потребностям хлебопекарного производства. Государство пытается решать эту проблему, вкладывая значительные средства в селекцию новых сортов, приспособленных к почвенно-климатическим условиям страны и даже каждого отдельного региона, но это длительный и дорогостоящий процесс. Между тем многим фермерским хозяйствам было бы гораздо выгоднее специализироваться не на выращивании пшеницы, а на производстве плодоовощной продукции, где Узбекистан имеет гораздо большие природные, исторические, технологические и квалификационные преимущества, чем в зерновом секторе[\[6\]](#).
- Другой пример. От существующей практики обязательного государственного заказа страдает животноводство: при существенном росте поголовья скота, размеры посевных площадей под кормовые культуры с 1992 по 2017 гг. сократились в 3,7 раза[\[7\]](#).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Государственная закупочная цена	82,0	98,4	118,0	169,0	206,0	237,0	291,8	338,0	380,0
Внутренняя рыночная цена	182,0	195,5	352,3	615,5	448,2	456,1	957,8	827,8	907,9
Разница, в разгах	2,22	1,99	2,99	3,64	2,18	1,92	3,28	2,45	2,39

Таблица 2. Динамика государственных закупочных цен и цен внутреннего рынка на пшеницу в 2005-2015 гг. (тыс. сум. за 1 т)[5].

- Как следствие существующей практики государственного заказа на хлопок и пшеницу:
- – многие фермерские хозяйства находятся в плачевном финансовом состоянии;
- – фермеры не имеют стимулов и финансовых ресурсов к внедрению новых знаний и агротехнологий, включая водосберегающих;
- – фермеры не имеют стимулов и финансовых ресурсов к сохранению и повышению плодородия почвы (этому способствует и слабая защищенность прав собственности);
- – общий объем производства сельскохозяйственной продукции ниже потенциального (так как существующая система не позволяет оптимизировать структуру производства с учетом сравнительных преимуществ).
- Все это ограничивает возможности для развития сектора, повышения благосостояния как сельских жителей, так и населения страны в целом.
- Кроме того, именно система обязательного государственного заказа является главной причиной постоянных нарушений договорных прав на аренду земли фермерами. Ради выполнения госзаказа чаще всего и происходит отъем и перераспределение земель.

Рынки продуктов и ресурсов

- Производство основных видов сельскохозяйственной продукции (кроме хлопка), в соответствии с официальными данными, из года в год возрастает. Особенно это касается плодоовощной продукции, вместе с производством которой растет ее переработка и экспорт. Имеется существенный рост и в производстве продукции животноводства[\[8\]](#).
- Значительный рост производства пшеницы после 1992 года обусловлен как расширением посевных площадей, так и значительным ростом урожайности этой культуры. Так между 1991 и 2014 годами рост урожайности увеличился почти в четыре раза – с 12,8 до 48,6 ц/га. Однако урожайность и объем производства пшеницы по всей видимости существенно завышены, что связано с методами статистического учета[\[9\]](#).

Таблица 3. Объем производства основных видов сельскохозяйственной продукции, тыс. т

	1992	2000	2010	2017	Рост в разах, 2017/1992	Рост в разах, 2017/2010
Пшеница	964	3002	6657	6802	7,1	1,0
Хлопок-сырец	4128	3002	3404	2900	0,7	0,9
Картофель	365	731	1695	3015	8,3	1,8
Овощи	3494	2645	6347	11434	3,3	1,8
Бахчевые	883	451	1183	2095	2,4	1,8
Плоды и ягоды	702	791	1710	3076	4,4	1,8
Мясо	777	842	1197	2281	2,9	1,9
Молоко	3679	3633	6169	10083	2,7	1,6
Яйца (млн. шт.)	1898	12849	3061	6605	3,5	2,2

Несмотря на существенный рост производства и экспорта сельскохозяйственной продукции, существующая система государственного заказа и практика регулирования экспорта не позволяют сформироваться свободным рынкам сельскохозяйственной продукции.

Отсутствует свободный рынок хлопка, так как государство является монополистом, единолично скупающим этот вид сырья. Далее хлопок распределяется на экспорт и для внутренних потребителей. В настоящее время в качестве эксперимента внедряются «агропромышленные кластеры», в рамках которых фермеры должны будут продавать хлопок не государству, а напрямую перерабатывающим предприятиям, входящим в кластер. Но такая модель не означает появление хлопкового рынка, а создает новую форму «крепостной зависимости» фермеров, теперь уже не от государства, а от переработчиков хлопка.

Государство долгое время пыталось (и, возможно, еще будет пытаться уже в 2019 году) централизованно регулировать экспорт плодоовощной продукции. В прошлые годы основными инструментами такого регулирования были:

- выделение квот на экспорт продукции (ежемесячными решениями кабинета министров Узбекистана),
- обязательное осуществление экспорта через государственные торговые компании,
- определение минимальных экспортных цен (ниже которых продукцию продавать запрещалось),
- требование 100% предоплаты,
- наказания за несвоевременное поступление валютной выручки (в случаях, когда удавалось преодолеть требование 100% предоплаты) и пр.

В течении 2017-18 годов большинство административных барьеров перед экспортом плодоовощной продукции было устранено. Но как будет работать новый механизм в 2019 году, насколько он будет свободен от административного вмешательства, пока не ясно.

Пока готовилась презентация вышел проект постановления правительства о мониторинге контрактной стоимости, экспортируемой плодоовощной и текстильной продукции. Суть документа в том, чтобы не позволить экспортерам продавать свою продукцию дешевле предельных цен, которые будут установлены Министерством инвестиций и внешней торговли [\[10\]](#). То есть подтверждаются опасения, что чиновники вновь попытаются взять под контроль экспорт плодоовощной продукции.

Система административного регулирования отрасли распространяется и на рынки ресурсов. Сельскохозяйственная техника, горюче смазочные материалы, удобрения, корма, семена, биологические и химические средства защиты растений и пр. поставляются фермерам государственными компаниями-монополистами. Цены на некоторые ресурсы зачастую субсидируются. Количество ресурсов, которое можно приобрести по более низким (субсидируемым) ценам, ограничено и определяется размерами посевной площади хлопчатника и пшеницы и их ожидаемой урожайности.

Топливо, удобрения и семена фермеры могут получать только в пунктах, открытых государственными компаниями в районе своего местонахождения. Конкуренция между поставщиками ресурсов отсутствует, что приводит к их низкому качеству. Для производства продукции, не являющейся объектом государственного заказа, производители должны приобретать материальные ресурсы самостоятельно, по складывающимся на рынке ценам.

Кроме того, государственными компаниями предоставляются услуги сельскохозяйственной техники (вспашка трактором, уборка комбайном, перевозка урожая и др.), развернута сеть машинно-тракторных парков. Наконец, государство практикует авансирование производства: ресурсы фермеры зачастую закупают авансом в счет будущих доходов от продажи хлопка и пшеницы. При этом фермер не может свободно распоряжаться полученным авансовым платежом в зависимости от конкретной ситуации или местных условий. Фактически он получает не деньги, а оплаченные по государственным ценам ресурсы, что ограничивает его финансовую самостоятельность.

Таким образом, фермеры, выполняющие государственный заказ по хлопку и зерну, не могут управлять ни ценами на свою продукцию, ни ценами на ресурсы.

Аграрная реформа

- Существующая система государственного регулирования сельского хозяйства сформировалась под задачи ускоренной индустриализации в рамках реализуемой с 1996 года политики импортозамещения[\[11\]](#). Аграрному сектору отводилась роль донора массивованных финансовых вливаний в развитие «стратегических отраслей» экономики (также, как и в годы сталинской индустриализации). Эта политика провалилась, Узбекистан не стал индустриальной державой, зато существенно отстал в своем экономическом развитии. Системные реформы, начатые в 2017 году, предполагают отказ от неэффективной экономической модели. Однако механизмы административного регулирования аграрного сектора до сих пор не претерпели существенных изменений.
- Сектор нуждается в кардинальной реформе, основное содержание которой следующее:
 - – Отказ от обязательного квотирования земель под определенные культуры (даже если государственный заказ сохранится, фермерам необходимо предоставить возможность свободного использования своих земель с целью оптимизации структуры производства[\[12\]](#)).
 - – Отказ от практики плановых заданий по производству хлопка и пшеницы (если не одномоментно, то хотя бы постепенное, ежегодное сокращение плановых заданий).
 - – Формирование и развитие свободных и конкурентных рынков хлопка и пшеницы.
 - – Устранение всяких административных барьеров на пути экспорта сельскохозяйственной продукции.
 - – Формирование и развитие свободных и конкурентных рынков ресурсов и услуг для агропроизводителей.
 - – Укрепление прав владения землей землепользователями, защита существующих арендных договоров, рассмотрение возможности введения частной собственности на землю сельскохозяйственного назначения.

Спасибо за внимание!!