

Мировая земельная лихорадка

Рабах Арецки, Клаус Дейнинджер и Харрис Селод

Иностранные инвесторы скупают сельскохозяйственные земли в развивающихся странах

РЕЗКИЙ рост мировых цен на продовольствие в 2007–2008 годах положил начало трансграничному массовому приобретению сельскохозяйственных земель фондами национального благосостояния, частными паевыми фондами, сельскохозяйственными производителями и другими ключевыми игроками перерабатывающей и сельскохозяйственной отрасли, которое подогревалось недоверием к международным продовольственным рынкам, обеспокоенностью политической стабильностью и предположениями в отношении будущего спроса на продовольствие.

Согласно оценкам, около 445 млн га пригодной для сельского хозяйства земли во всем мире не обрабатывается, в сравнении с приблизительно 1,5 млрд га уже возделываемой земли (Deininger and others, 2011). Приблизительно 201 млн га таких земель находится в странах Африки к югу от Сахары, 123 млн га — в Латинской Америке и 52 млн га — в Восточной Европе.

Хотя после резкого всплеска 2007–2008 годов цены на биржевые товары быстро вернулись к более умеренному уровню, интерес инвесторов к земле сохранился.

С 1961 по 2007 годы ежегодно в сельскохозяйственный оборот поступало в среднем 4,1 млн га новых земель, из которых 1,8 млн га находилось в Африке. Только в 2009 году заключенные или находившиеся в процессе переговоров сделки касались

не менее 56,6 млн га земель. Большинство этих земель находилось в Африке, где сделки касались в общей сложности 39,7 млн га земель, что превышает совокупную площадь земель под сельскохозяйственными культурами в Бельгии, Дании, Франции, Германии, Нидерландах и Швейцарии.

Сельское хозяйство характеризуется длительными разрывами во времени между инвестициями и производством при низкой норме прибыли и осложняется капризами погоды и микроклиматическими условиями. Мелкие фермеры во всем мире вынуждены преодолевать эти трудности, однако во многих развивающихся странах их возможности ограничиваются низкими государственными расходами на техническое оснащение и инфраструктуру и отсутствием надлежащих институтов. Поэтому некоторые наблюдатели приветствуют эти транснациональные покупки как возможность преодолеть десятилетия низких инвестиций в сельскохозяйственном секторе развивающихся стран, создать рабочие места и внедрить новые технологии в местный сельскохозяйственный сектор. Другие, напротив, осуждают транснациональные инвестиции как «захват земли», пренебрежение местными правами, извлечение краткосрочной прибыли за счет долгосрочной экологической устойчивости, пренебрежение социальными нормами и содействие крупномасштабной коррупции. В 2009 году правительство Мадагаскара ушло в отставку, после того как появились сообщения о том, что оно намерено безвозмездно передать 1,3 млн га земель одной южнокорейской компании. В нашем исследовании изучаются факторы, лежащие в основе крупных транснациональных покупок земли. Это важный первый шаг для оценки потенциального долгосрочного воздействия этих инвестиций и определения возможных ответных мер правительств на уровне политики и регулирования, с тем чтобы покупки земли содействовали долгосрочному экономическому развитию и сокращению бедности.

История вопроса

История крупных транснациональных приобретений земли исчисляется, по меньшей мере, столетиями и восходит к эпохе завоеваний

и колониального расширения. Но часто только малая часть приобретенной земли использовалась в производственных целях; остальная оставалась незанятой, но также не могла быть использована местным населением (Binswanger, Deininger, and Feder, 1995). В действительности многие из таких предприятий выживали только потому, что они пользовались субсидиями и получали выгоду от искажений на рынках земли, рабочей силы (это был часто рабский труд) и капитала, в том числе благодаря ограничениям на землевладение местными жителями, законам о бродяжничестве, крупным субсидиям на покупку машин и монополии на каналы сбыта.

Часто эти искажения было трудно устранить, и они сказывались на результатах экономической деятельности и социальных условиях в течение десятилетий, а иногда и столетий (Banerjee and Iyer, 2005). Последующие всплески в формировании крупных землевладений были вызваны изменениями в стоимости транспортировки, например с появлением пароходов и рефрижераторов, или изменениями в технологии, которые позволяли начать использовать ранее экономически нерентабельные земли.

Крупные или мелкие фермы?

Анализ крупномасштабных сделок с землей связан с ключевыми аспектами развития, в частности с тем, какие структуры сельскохозяйственного производства позволяют наиболее эффективно использовать существующие ресурсы и, таким образом, способствуют общему развитию. Например, владельцы-пользователи земли обычно более мотивированы приспосабливаться к микровариациям климата и сезонным колебаниям, поскольку они более полно используют выгоды, вытекающие из их деятельности. Таким образом, семейные фермы, а не крупные компании, управляемые наемной рабочей силой, были самыми конкурентоспособными во всем мире, в том числе в развитых странах, таких как Соединенные Штаты. Такие фермы способствовали сокращению бедности в самых разных условиях (Lipton, 2009). С другой стороны, хотя некоторые семейные фермы могут быть достаточно крупными, инвесторы обычно стремятся создавать крупные землевладения, которые значительно больше тех, которые могут управляться одной семьей. Некоторые исследователи задаются вопросом о том, жизнеспособна ли данная стратегия в отношении крупных фермерских хозяйств в странах Африки к югу от Сахары, в которых земля находится в большом изобилии (Collier, 2008). Что говорит очевидная экспортная конкурентоспособность мегаферм в Латинской Америке и Восточной Европе в период глобального продовольственного кризиса 2007–2008 годов об оптимальной структуре ферм?

Сложилось мнение, что такие крупные землевладения не обязательно являются эффективными. Однако некоторые из недавно появившихся крупных ферм связаны с технологическими изменениями в области растениеводства, возделывания земли и информационной технологии, которые упрощают надзор за рабочей силой (Deininger and Byerlee, готовится к печати). Эти изменения могут действительно позволить сократить проблемы, которые были традиционно связаны с крупными сельскими хозяйствами, и усилить выгоды вертикальной интеграции всей цепи добавочной стоимости, от посева культур до производства продуктов питания. В таких странах, как Аргентина, это может привести к тому, что успешные управляющие компании, которые прочно интегрированы в цепь добавочной стоимости, могут арендовать землю у фермеров по более высокой стоимости, по сравнению с той ценой, которую фермеры могут получить, самостоятельно возделывая землю.

Однако не все изменения идут на благо крупных ферм. Многие технологические новшества не обязательно ориентированы на крупномасштабное производство. Например, информационная технология, которая может использоваться для того, чтобы лучше управлять крупными хозяйствами, может

Скорее купить

После роста цен на продовольствие в 2008 году в прессе стало появляться больше сообщений о крупных транснациональных покупках земли, и их количество не уменьшилось со снижением цен на продукты питания.



также применяться мелкими фермерами, чтобы координировать усилия. Более того, очень крупные производственные единицы часто возникают потому, что они более успешно преодолевают несовершенства рынка (доступ к финансированию), отсутствие общественных благ (инфраструктуры, образования или технологий) и недостатки в управлении, чем мелкие хозяйства. Но в конкурентных и прозрачных условиях, когда общественные блага обеспечиваются эффективным образом, могут преобладать значительно более мелкие фермы. Так, отдельные сведения показывают, что во многих случаях фермы являются очень крупными не из-за преимуществ, заложенных в технологии, но из-за более широких возможностей крупных операторов преодолевать несовершенства рынка.

Изучение явления

Чтобы получить общее представление о спросе со стороны покупателей крупных земельных участков в последнее время, нам пришлось обратиться к сообщениям в новостях, так как трудно получить последовательные данные из официальных источников. Наша выборка основана на статьях, опубликованных в период с 1 октября 2008 года по 31 августа 2009 года и подобранных неправительственной организацией GRAIN, которая размещает все статьи на своем веб-сайте «Food Crisis and the Global Land Grab» («Продовольственный кризис и глобальный захват земли») (см. GRAIN). На веб-сайте систематически учитываются сообщения в печати о крупных покупках земельных участков во всем мире, что свидетельствует о подходе, который, вероятно, ограничивает потенциальную предвзятость в освещении информации. Тем не менее, мы перепроверили точность этих данных по информации, полученной Всемирным банком по отдельной группе стран (Deininger and others, 2011). На рисунке показано, что спрос со стороны транснациональных покупателей крупных земельных участков резко вырос после всплеска цен на продовольствие в 2007–2008 годах и с тех пор не снижается.

В нашем исследовании мы построили глобальную базу данных, включающую информацию на страновом уровне как об иностранном спросе на землю, так и проектах, задокументированных в международной и местной печати. Мы дополнили ее страновыми оценками размеров потенциально пригодной земли и других соответствующих переменных. Затем мы использовали имеющиеся в базе данные о двусторонних инвестиционных отношениях для определения детерминантов приобретения земли иностранцами, среди которых одними из ключевых факторов предположительно служат наличие земли и потенциал сельскохозяйственного производства в странах назначения.

Экологический потенциал

Привлекательность страны для новых инвестиций в крупные фермерские хозяйства действительно зависит от наличия и доступности необрабатываемых земель, которые обладают сельскохозяйственным потенциалом и могут быть возделаны без отрицательного воздействия на окружающую среду. Поэтому требуется показатель, который отражал бы потенциальную агроэкологическую устойчивость земли в сравнении с ее нынешней формой использования. Предыдущие попытки замерить площадь земель, потенциально доступных для сельского хозяйства, наталкивались на концептуальные и технические ограничения. Если потенциально пригодная земля покрыта лесами или на ней проживают традиционные общины, значительная часть этой земли, возможно, в то же время обеспечивает экологические или социальные блага, потеря которых серьезно скажется на экономической желательности инвестиции.

Для выработки контрольного показателя, который отражал бы потенциал территории с учетом этих факторов, мы разбили поверхность Земли приблизительно на 2,5 млн квадратов сетки. Затем мы использовали климатическую и биофизическую информацию (в том числе о качестве почвы) для расчета максимально возможного выпуска ключевых сельскохозяйственных товаров при заданных агроэкологических условиях (например, в отсутствие ирригации) для каждого квадрата сетки (Fischer and Shah, 2011). Путем дальнейшего наложения информации о текущем землепользовании и плотности населения мы смогли исключить районы, уже используемые под сельское хозяйство, а также леса, охранные зоны и территории с численностью населения сверх определенного установленного максимума. Таким образом, мы вывели показатель площади стран с потенциально устойчивым сельским хозяйством. С помощью метода оценки по рыночным ценам мы можем установить «оптимальный» выбор культур, а также чистую стоимость продукции, получаемой от производства этих культур. Полученные значения стоимости с поправкой на транспортные расходы показаны на карте.

Почему иностранные инвесторы хотят получить землю

Как ожидалось, применение этих показателей вместе с рядом других для анализа детерминантов двусторонних сделок с землей показывает, что привлекательность страны для инвесторов напрямую связана с наличием больших площадей необрабатываемой земли, обладающей потенциалом обеспечить высокий выпуск продукции. При прочих равных условиях увеличение, скажем, на 10 процентов площади потенциально возделываемой земли в стране ведет к увеличению числа проектов в данной стране приблизительно на 5 процентов.

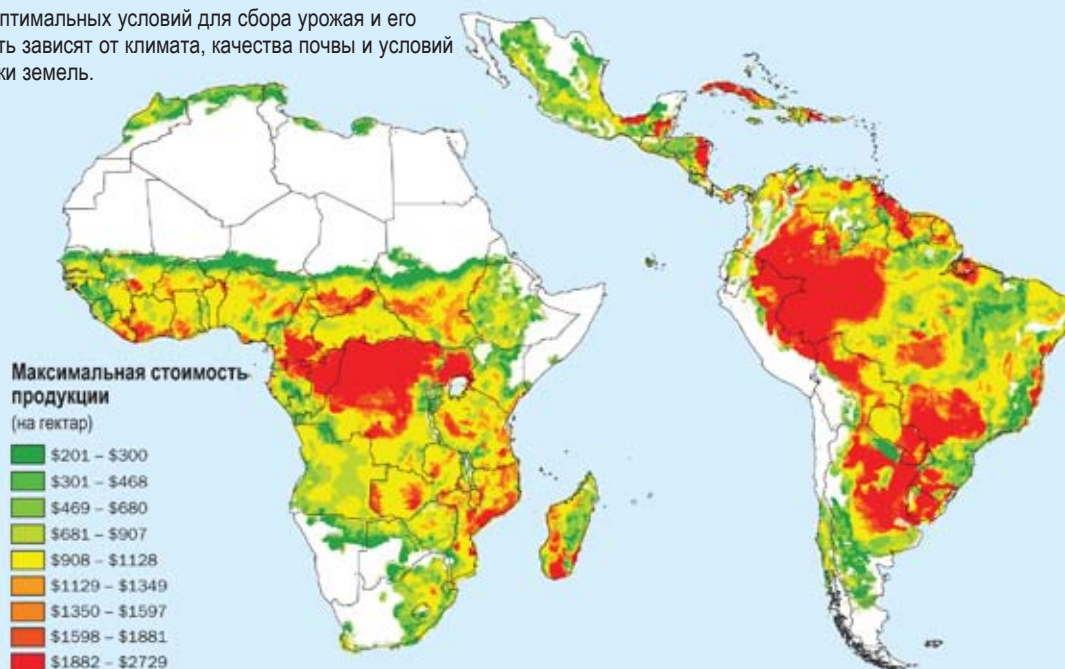
Однако сравнение потенциальных урожаев с получаемыми урожаями на возделываемой в настоящее время земле также показывает, что существуют огромные возможности для повышения производительности земли. Например, в Африке ни одна из стран, вызывающих интерес крупных инвесторов, не достигает 25 процентов потенциальной урожайности, что указывает на то, что огромные выгоды могут быть получены за счет инвестиций в повышение производительности мелких ферм, вместо того чтобы заниматься дорогостоящим освоением необрабатываемых земель. В соответствии с этим тезисом полученные нами результаты показывают, что страны с низкими урожаями и потенциалом для их увеличения служат привлекательными объектами для скупки земли. Стратегия привлечения инвесторов в сельское хозяйство в целях преодоления этого отставания и процветания фермеров может обеспечить большие выгоды (при условии уважения прав местных общин и уплаты инвесторами справедливой цены за землю). Однако преобразовать потенциал в эффективное фермерство — дело непростое; частично это связано с тем, что для преодоления разрыва во многих случаях, в дополнение к усилиям частных инвесторов, требуется поддержка правительства (в том числе по линии технологий, институтов и инфраструктуры).

Управление землепользованием

В действительности поступает все больше сведений о том, что изобилие ресурсов может способствовать экономическому росту и сокращению бедности только под руководством

Лучшие земли для выращивания продукции

Выбор оптимальных условий для сбора урожая и его стоимость зависят от климата, качества почвы и условий обработки земель.



Источник: Fischer and Shah (2011).

эффективно управляемых организаций (Mehlum, Moene, and Torvik, 2006). В противном случае открытие залежей нефти, полезных ископаемых или алмазов часто порождает «проклятие ресурсов», характеризуемое широким распространением коррупции и социальной поляризацией (или даже насилием), а не экономическое развитие на широкой основе. Защита прав собственности, прозрачные процессы обеспечения легитимности предприятий и юридическая основа обеспечения прав обычно считаются необходимыми условиями для привлечения прямых иностранных инвестиций. Крупные земельные участки, необходимые для сельскохозяйственного производства, более уязвимы к нападениям, хищению и саботажу, и их труднее защищать и ограждать, чем, скажем, обрабатывающие предприятия, а большие затраты времени на организацию производства, особенно на посадку многолетних культур, таких как масличные пальмы, означают, что такие предприятия особенно чувствительны к инвестиционному климату в стране.

Однако, как это ни удивительно, наш эконометрический анализ свидетельствует об обратном. Страны со слабой системой управления земельным сектором (как показывает база данных по институциональным структурам, см. de Crombrughe and others, 2009) относятся к числу наиболее привлекательных для инвесторов, по крайней мере, если судить по показателю инвестиций, связанных с землей. Возможным объяснением служит то, что землю легче получить быстро и за низкую цену, если существующая система защиты прав на землю явля-

Требуются меры для повышения прозрачности отдельных инвестиций и улучшения управления землепользованием в принимающих странах.

ется слабой, учитывая, что государственная защита, возможно, не имеет значения для инвесторов, которые могут мобилизовать собственные ресурсы для защиты своих прав собственности. Однако существует опасность того, что экономическая жизнеспособность и долгосрочная устойчивость инвестиционных проектов могут быть скомпрометированы, и они окажутся невыгодной сделкой для правительства принимающей страны, передавшего землю по цене ниже справедливой стоимости.

Этот вывод, перекликающийся с беспокойством организаций гражданского общества, показывает, что такие инвестиции могут быть неудачными и не идти на пользу местного населения. Для уменьшения экономических и социальных рисков требуются меры для повышения прозрачности отдельных инвестиций и улучшения управления землепользованием в принимающих странах. В долгосрочной перспективе улучшение управления землепользованием, включая возможный независимый мониторинг инвестиций, вполне может стать ключевым фактором в определении возможностей и конкурентоспособности страны для привлечения тщательно проработанных инвестиций в сельское хозяйство.

Перспективы

Возобновление интереса к приобретению крупных земельных в развивающихся странах представляет собой возможность преодолеть десятилетия низких инвестиций в аграрный сектор этих стран, обеспечить занятость и расширить передачу технологий. В то же время очевидная привлекательность принимающих стран со слабой структурой управления

землепользованием указывает на сопутствующие риски и показывает, что особо важную роль для реализации данного потенциала будут играть их политика и нормативная база.

Обеспокоенность возможными негативными последствиями крупномасштабных инвестиций послужила поводом для подготовки законов, ограничивающих покупку земли иностранцами в ряде стран, включая Аргентину, Бразилию и Украину. Если иностранцам удастся использовать граждан страны в качестве посредников, такие меры практически не решают базовых проблем и могут вести к усилению проблем управления в результате ограничения конкуренции. Более правильные ответные меры политики должны отдавать приоритет усилиям, направленным на улучшение управления землепользованием, на основе признания прав местного населения и его информирования о стоимости земли, законных правах и способах осуществления этих прав. Условия передачи земли должны быть хорошо известны и поняты, и они должны соответствовать базовым социальным и экологическим защитным мерам, а их соблюдение должно контролироваться. Многие страны объявили мораторий на покупку земли иностранцами, пока не будут обеспечены такие защитные меры. Кроме того, учитывая масштабы явления и сопутствующие опасности, требуются глобальные усилия для документального оформления транснациональных инвестиций в координации с местными властями. Такие усилия, которые должно возглавить соответствующее многостороннее учреждение, могут также послужить эмпирической основой для лучшего понимания и регулирования этого нового и растущего явления. ■

Рабах Аречки — экономист Института МВФ; Клаус Дейнинджер и Харрис Селод — соответственно ведущий экономист и старший экономист Группы Всемирного банка по изучению вопросов развития.

Данная статья основана на Рабочем документе МВФ «What Drives the Global Land Rush?» («Чем вызвана глобальная земельная лихорадка?»), подготовленном Рабахом Аречки, Клаусом Дейнинджером и Харрисом Селодом.

Литература:

- Banerjee, Abhijit, and Lakshmi Iyer, 2005, "History, Institutions, and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India," *American Economic Review*, Vol. 95, No. 4, pp. 1190–213.
- Binswanger, Hans P., Klaus Deininger, and Gershon Feder, 1995, "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations," in *Handbook of Development Economics*, ed. by Hollis Chenery and T.B. Srinivasan (Amsterdam: Elsevier), pp. 2659–772.
- Collier, Paul, 2008, "The Politics of Hunger: How Illusion and Greed Fan the Food Crisis," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 6, pp. 67–79.
- Deininger, Klaus, and Derek Byerlee, 2011, "The Rise of Large Farms in Land Abundant Countries: Do They Have a Future?" *World Development* Vol. 40, No. 4, pp. 701–14 (Washington: World Bank).
- , Jonathan Lindsay, Andrew Norton, Harris Selod, and Mercedes Stickler, 2011, "Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?" *Agriculture and Rural Development* (Washington: World Bank).
- de Crombrughe, Denis, Kristine Farla, Nicolas Meisel, Chris de Neubourg, Jacques Ould Aoudia, and Adam Szirmai, 2009, *Institutional Profiles Database III*.
- Fischer, Günthe, and Mahendra Shah, 2011, "Farmland Investments and Food Security" (unpublished; Washington: World Bank).
- GRAIN, www.grain.org; *Food Crisis and the Global Land Grab*. Available at www.farmlandgrab.org
- Lipton, Michael, 2009, *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs* (New York: Routledge).
- Mehlum, Halvor, Karl Moene, and Ragnar Torvik, 2006, "Institutions and the Resource Curse," *Economic Journal*, Vol. 116, No. 508, pp. 1–20.