



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО СЕЛЬСКОМУ ХОЗЯЙСТВУ

СОРОК ЧЕТВЕРТАЯ СЕССИЯ

Будапешт, Венгрия, 2–3 октября 2025 года

Раскрытие потенциала устойчивого и инклюзивного финансирования и укрепление государственно-частных партнерских механизмов в целях преобразования агропродовольственных систем в Европе и Центральной Азии

Резюме

В настоящем документе приведены общие указания и рекомендации по наращиванию масштабов устойчивого и инклюзивного финансирования в целях преобразования агропродовольственных систем в регионе Европы и Центральной Азии в русле повышения продуктивности и укрепления устойчивости. Авторы описывают соответствующие проблемы в области политики, потенциала и институтов и возможности национальных финансовых систем в плане расширения доступности и повышения качества финансирования агропродовольственных систем.

В документе содержится обращенный к членам Организации призыв обеспечить подходам к наращиванию масштабов устойчивого и инклюзивного финансирования более стратегический и катализирующий характер, чтобы агропродовольственные системы стали более экологичными, эффективными, продуктивными, невосприимчивыми к внешним воздействиям и устойчивыми. Это требует решительных мер, направленных на укрепление потенциала государственного сектора и обеспечение согласованности политики, создание среды, благоприятствующей осуществлению финансирования, вложению средств в агропродовольственные системы и созданию финансовой инфраструктуры, а также на снижение рисков и сокращение связанных с финансированием затрат, что позволит активно привлекать финансовые средства частного сектора.

Авторы указывают, что необходимо наращивать потенциал поставщиков финансовых услуг и при этом повышать уровень финансовой грамотности акторов агропродовольственных систем, чтобы обеспечить их соответствие критериям банковского финансирования. В документе подчеркивается важность всестороннего учета утвержденных Комитетом по всемирной продовольственной безопасности Принципов ответственного инвестирования в агропродовольственные системы и формирования на национальном уровне устойчивых механизмов финансирования в поддержку согласованного подхода к финансированию в интересах одновременного достижения целей в области продуктивности и устойчивости. Если такие решительные меры не будут приняты, регион рискует не решить к установленному

С документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org.

сроку задачу по достижению целей в области устойчивого развития (ЦУР), что в долгосрочной перспективе негативно отразится на невосприимчивости к внешним воздействиям, устойчивости и конкурентоспособности его агропродовольственных систем.

Проект решения

Членам Европейской комиссии по сельскому хозяйству предлагается рассмотреть настоящий документ и изложенные в нем рекомендации, поделиться собственным мнением и опытом и, с учетом их актуальности, утвердить рекомендации, приведенные в разделе 5.

I. Введение

1. Преобразование агропродовольственных систем – наиважнейшее условие достижения ЦУР, и это нашло отражение в программе Регионального представительства ФАО в Европе и Центральной Азии и в мерах странового уровня. Структура и масштабы агропродовольственных систем региона неодинаковы¹, но все они играют важную роль с точки зрения создания добавочной стоимости, обеспечения занятости, продовольственной безопасности и безопасности питания, перехода на здоровый рацион и устойчивости использования ресурсов. Однако одновременно они служат источником существенных скрытых издержек – медицинских, экологических и социальных, в частности, на них приходится треть глобальных выбросов парниковых газов². Учет реальных издержек позволяет обоснованно оценить скрытые медицинские и экологические издержки региона Европы и Центральной Азии, обусловленные существующими сегодня моделями производства и потребления³: их размер составляет около 2,7 трлн долл. США в год.
2. Согласно оценкам, затраты на преобразование глобальных агропродовольственных систем высоки, в зависимости от поставленных целей и охвата они могут составлять от 14 млрд долл. США до 400 млрд долл. США в год⁴, что на порядки выше сегодняшних расходов. Отдельная оценка для региона Европы и Центральной Азии не проводилась, однако уровень необходимых затрат можно понять из глобальной оценки.
3. Критически важная роль принадлежит финансам как одному из факторов, создающих условия для преобразования агропродовольственных систем. Неотложный характер наращивания масштабов финансирования в целях преобразования агропродовольственных систем нашел

¹ **ФАО, МФСР, ЕЖКООН, ЮНИСЕФ, ВОЗ и ВМО.** 2025. Европа и Центральная Азия. Региональный обзор состояния продовольственной безопасности и питания – 2024. Устойчивое управление водными ресурсами в интересах улучшения положения дел в области продовольственной безопасности и питания. Будапешт. <https://openknowledge.fao.org/items/ad490129-5553-4596-aea6-dc5b2d8866f6>.

² **Chiriac, D., Vishnumolakala, H. and Rosane, P.** 2023. *Landscape of Climate Finance for Agrifood Systems*. Climate Policy Initiative. <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/landscape-of-climate-finance-for-agrifood-systems/>.

³ **ФАО.** 2024. Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства – 2024. Преобразование агропродовольственных систем с ориентацией на ценностные параметры. Рим. <https://openknowledge.fao.org/items/8027c63e-5c4a-40a0-a699-c8a4a795cb80>. В указанную сумму включены медицинские издержки в размере 2,2 трлн долл. США и экологические издержки в размере около 500 млрд долл. США.

⁴ Woodhill J., Surie M., and Jones K. 2024 *Financing food systems transformation and rural revitalization: Opportunities and Challenges* https://www.donorplatform.org/wp-content/uploads/2025/01/GDPRD-Draft-Background-Paper-for-AGA2024_2024NOV19.pdf.

отражение во множестве документов⁵. Важнейшая роль инвестиций признана как в плане получения всеми членами общества социальных, экономических и экологических благ, так и в плане обеспечения долгосрочной рентабельности вложений. Работа по достижению таких результатов должна осуществляться в русле национальных стратегий преобразования агропродовольственных систем и с учетом климатических обязательств и приоритетов, отраженных в определяемых на национальном уровне вкладах и национальных планах адаптации.

4. Суммы финансовых средств государственного и частного секторов, мобилизованных странами Европы и Центральной Азии, даже с учетом несходства этих стран все еще значительно далеки от уровня, необходимого для осуществления преобразований. Во многих странах доступ к финансовым средствам недостаточно широк даже для того, чтобы закрыть потребности в оборотном и инвестиционном капитале многих акторов агропродовольственных систем, особенно микро-, малых и средних предприятий, женщин и молодежи. Государственные расходы и субсидии чаще уходят крупным акторам и не всегда направляются на достижение целей в области обеспечения устойчивости и удовлетворение более широких потребностей агропродовольственных систем. Ненадлежащее использование субсидий и финансовых средств частного сектора может усугубить экологические издержки. Такое положение дел указывает на необходимость в увеличении масштабов финансирования и повышении его качества (финансирование должно стать более инклюзивным, экологичным и устойчивым), что послужит целям повышения продуктивности и укрепления устойчивости.

5. В рамках решения этой задачи авторы настоящего документа анализируют динамику доступа акторов агропродовольственных систем к финансовым средствам в рамках более широкой повестки преобразования агропродовольственных систем⁶. В разделе 2 в свете сложившегося контекста рассматриваются характеристики финансовых систем региона⁷, особое внимание уделяется факторам, порождающим разрывы в доступе акторов агропродовольственных систем к финансовым средствам, а также факторам макроэкономического и геополитического характера, влияющим на формирование стратегий государственного финансирования. В разделе 3 приводятся общие указания по обеспечению доступа к финансовым системам в применении к различным видам агропродовольственных систем и анализируются соответствующие связи. Кроме того, определяются источники и направления использования финансовых ресурсов и финансовые инструменты, позволяющие различным категориям акторов закрыть собственные потребности в части капитала и управления рисками. Раздел 4 посвящен проблемам, возможностям и отправным точкам для наращивания объемов финансирования акторов агропродовольственных систем,

⁵ В частности, в документах 34-й Региональной конференции ФАО для Европы, в докладе "Положение дел в области продовольственной безопасности и питания в мире" за 2024 год, в прозвучавшем в 2023 году в ходе мероприятия по подведению итогов деятельности, направленной на преобразование агропродовольственных систем, Призыве к действиям Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, а также в Севильской декларации по итогам прошедшего в 2025 году Форума Международной конференции по финансированию развития.

⁶ Финансирование деятельности агропродовольственных систем – это сложное понятие, не ограниченное рассматриваемой в настоящем документе динамикой доступа различных акторов к финансовым средствам. Это понятие включает, в частности, государственное финансирование и анализ использования государственных расходов и инвестиций в интересах достижения целей, связанных с преобразованием агропродовольственных систем.

⁷ В настоящее время Региональное представительство ФАО в Европе и Центральной Азии осуществляет региональный проект в области технического сотрудничества, направленный на расширение доступа заинтересованных сторон агропродовольственных систем к финансовым ресурсам. В рамках проекта осуществляется углубленный анализ потребностей различных акторов агропродовольственных систем региона в финансировании, соответствующих ограничений и возможностей; анализируются текущее состояние и возможности реагирования финансовых систем; с использованием объективных данных формируются рекомендации, призванные создать основу для будущего политического диалога и развития потенциала на региональном и национальном уровнях.

содействия обеспечению инклюзивного и устойчивого финансирования в регионе. В разделе 5 приводятся рекомендации, обращенные к членам Организации, и рассматриваются возможные пути оказания поддержки со стороны ФАО.

II. Региональный контекст

6. В целом страны Европы и Центральной Азии не имеют необходимых возможностей для мобилизации достаточных объемов финансовых ресурсов, качество которых обеспечит поддержку преобразования их агропродовольственных систем в соответствии с ЦУР и национальными целями. Многие производители агропродовольственной продукции лишены должного доступа к недорогим финансовым средствам надлежащего качества, которые можно было бы направить на нужды оперативной деятельности, инвестиций и управления рисками. Это ограничивает их возможности вкладывать средства в технологии, обеспечивающие наращивание производства. Более того, если стимулы к обеспечению устойчивости слабы и не связаны с ориентированными на рост инвестиционными стратегиями, производители ущемлены с двух сторон: они лишаются возможности повысить экономическую эффективность и ограничены в вопросах перехода к устойчивым моделям производства. Цели повышения продуктивности и обеспечения устойчивости не лежат в едином русле, что подрывает преобразовательный потенциал агропродовольственных систем. Многие мелкие производители, сельские женщины, молодежь, малые и средние сельскохозяйственные предприятия (МСП), по сути, отрезаны от официальных источников финансовых средств и часто становятся "выпадающим средним звеном"⁸ системы финансирования агропродовольственного сектора.

7. При этом, однако, положение в странах региона неодинаково: если страны – члены Европейского союза имеют возможность наряду с предоставляемой на национальном уровне и на уровне ЕС государственной поддержкой пользоваться услугами развитых финансовых систем, то в других субрегионах, где финансовые системы не достигли такого уровня зрелости, возможности доступа к финансовым средствам ограничены. Такие финансовые системы отличаются меньшей финансовой глубиной и шириной рынков⁹, раздробленностью, ограниченное разнообразие предлагаемых продуктов, более высокие операционные издержки и неразвитая финансовая инфраструктура. Некоторые не входящие в Европейский союз страны также выделяют на сельскохозяйственные субсидии значительные средства, в частности выдают дешевые кредиты, однако часто эта поддержка структурирована таким образом, что возможности расширения круга бенефициаров и дальнейшего масштабирования принимаемых мер ограничены. Например, открытие государственных кредитных линий под процент ниже инфляции сопряжено с высокими фискальными затратами, но воспользоваться такими кредитами может лишь ограниченное число производителей и переработчиков сельхозпродукции.

8. Таким образом, в странах – членах Европейского союза основная проблема состоит в необходимости скорректировать назначение государственных расходов таким образом, чтобы они отвечали задаче усиления воздействия в плане распределения, охраны окружающей среды и поддержания здоровья и стимулировали частный сектор к выделению дополнительных средств для финансирования и инвестирования. В странах, не входящих в Европейский союз, приоритетная задача носит более фундаментальный характер: обеспечить наличие, разнообразие и качество

⁸ В приложении к финансированию сельских районов и сельского хозяйства понятие "выпадающее среднее звено" относится к характерной особенности неразвитых финансовых систем, когда вследствие низкого уровня развития и отсутствия базы активов сельскохозяйственные МСП отрезаны от доступа к недорогим финансовым средствам надлежащего качества, что *de facto* или *de jure* лишает их доступа к коммерческим кредитам и государственным программам поддержки, а для микрофинансовых учреждений их финансовые потребности оказываются слишком большими.

⁹ Понятие "финансовая глубина и ширина рынков" характеризует размер, ликвидность и разнообразие финансовых рынков, доступность финансовых услуг для населения, информационную, ценовую и аллокативную эффективность финансовой системы.

финансирования, как государственного, так и частного, чтобы повысить продуктивность и укрепить устойчивость агропродовольственных систем. Это, в частности, предусматривает более эффективное использование государственного финансирования, что призвано стимулировать приток финансовых средств частного сектора и способствовать расширению масштабов "зеленого" и инклюзивного финансирования.

9. Агропродовольственные системы сталкиваются с противодействием, которое стало следствием недавних геополитических сдвигов, политического сопротивления и новых тенденций в части государственных расходов. Продолжающиеся в Европейском союзе дискуссии о корректировке Европейского зеленого курса после масштабных протестов фермеров и применении более гибкого подхода¹⁰ к достижению климатических целей могут сказаться на общей стратегии и восприятии необходимого характера неотложных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями, привести к возникновению в соседних странах нежелательных побочных эффектов и отразиться на мерах по стимулированию частного сектора к прямому выделению средств на финансирование инвестиционных проектов, связанных с обеспечением устойчивости. Предположив, что обеспечение соответствия стандартам Европейского союза больше не требует строгости и срочности, соседние страны, не входящие в Европейский союз, в первую очередь те, что находятся на пути присоединения к ЕС, могут замедлить осуществление реформ либо исключить инвестиции, направленные на обеспечение устойчивости, из списка приоритетных задач. На этом фоне объем официальной помощи в целях развития (ОПР) в реальном выражении сокращается¹¹, а доноры и правительства перенаправляют государственные средства на нужды обороны и на решение других приоритетных задач.

10. Объем сводных данных о финансовых потоках, питающих агропродовольственные системы региона, невелик, и его однозначной интерпретации препятствуют проблемы методического характера¹². Вследствие этого в настоящем документе рассматривается ограниченное число

¹⁰ В первую очередь речь идет о разрешении использовать международные углеродные квоты во второй половине 2030-х годов, что должно обеспечить достижение ряда целей по сокращению выбросов, о включении в Систему торговли выбросами Европейского союза национальных показателей постоянной абсорбции углерода и обеспечении большей гибкости на секторальном уровне. Более подробная информация – см.: **European Commission**. 2025. Questions and answers on the 2040 EU climate target proposal. См.: *European Commission*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_25_1688

¹¹ Согласно оценкам ОЭСР, сокращение чистого объема ОПР, составившее в 2024 году 9 процентов, в 2025 году может составить от 9 до 17 процентов, а предложить прогноз на более отдаленную перспективу в высшей мере затруднительно ввиду неопределенности ситуации. Сокращение объемов ОПР стало следствием действий крупнейших доноров региона Европы и Центральной Азии, в число которых входят Германия, Европейский союз, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки и Франция. Согласно многочисленным источникам, сокращение ОПР окажет негативное воздействие на сельское хозяйство, однако оценки масштабов такого воздействия разнятся. При этом проект *Donor Tracker* отмечает, что ожидается дальнейший рост расходов крупнейших доноров КСР ОЭСР на оборону, что в первую очередь относится к странам – членам НАТО. Более подробная информация – см.: **OECD**. 2025. *Cuts in official development assistance: OECD projections for 2025 and the near term*. OECD Policy Briefs. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8c530629-en>

¹² Финансовая отчетность большей частью следует традиционному разделению экономики на сектора (сельское хозяйство, промышленность и т. д.), что не позволяет отразить сложный характер агропродовольственных систем. При этом даже в секторальной отчетности, в том числе в части финансирования сельского хозяйства, разные страны применяют разные определения и граничные условия. Анализ государственных расходов должен проводиться по единой методике, без этого получить точную картину общей суммы государственных расходов и их распределения по странам невозможно. Точно так же разные страны по-разному определяют понятие сельскохозяйственного кредита, что обусловлено необходимостью обеспечить соответствие требованиям, которые центральные банки предъявляют к отчетности, и порядком внутренней отчетности банков. Расхождения имеют место в части учета послеуборочной деятельности (реализация, складирование, переработка сельхозпродукции) и отдельных сегментов сельскохозяйственного сектора (в первую очередь это касается незарегистрированных мелких

показателей, что, однако, позволяет в грубом приближении оценить уровень и адекватность финансирования, в основном с ориентацией на сельское хозяйство.

11. Адекватные объемы национальных государственных расходов и инвестиций являются необходимым условием преобразования агропродовольственных систем, однако в большинстве стран региона, не входящих в Европейский союз, значение показателя ориентированности на сельское хозяйство (ПОСХ)^{13, 14} не превышает 0,5¹⁵. Это означает, что в большинстве стран доля расходов на сельское хозяйство в общей сумме государственных расходов не достигает и половины вклада сектора в национальный валовой внутренний продукт (ВВП). В 2019-2023 годах среднее значение ПОСХ для 17 не входящих в Европейский союз стран региона, по которым доступны данные, составило 0,35, минимальное – 0,31 (Центральная Азия), максимальное – 0,42 (Турция). Несмотря на то, что данные за период 2019–2023 годов свидетельствуют и наличии тенденции к увеличению ПОСХ (с 0,34 до 0,41)¹⁶, значения показателя по годам изменялись разнонаправленно и не превышали 0,5, что указывает на хронический недостаток инвестиций в сельское хозяйство на фоне экономической значимости сектора¹⁷.

12. Аналогичное положение наблюдается в странах, не входящих в Европейский союз, в сфере кредитования сельского хозяйства. За редкими исключениями доля кредитов, выдаваемых аграрному сектору коммерческими банками, низка, особенно с учетом доли сектора в создаваемой в стране добавленной стоимости – именно это соотношение отражает ПОСХ для кредитования¹⁸.

фермеров и производителей сельхозпродукции на приусадебных участках, в отношении которых отчетность представляется по линии потребительского кредитования или кредитования домохозяйств). Определение размеров и характера дефицита финансовых ресурсов потребует углубленной оценки соотношения спроса и предложения на страновом уровне, однако общедоступны результаты лишь ограниченного количества таких оценок.

¹³ Объем сводных данных о финансовых потоках, питающих аграрный сектор региона, невелик, его однозначной интерпретации препятствуют проблемы методического характера. Вследствие этого в настоящем документе рассматривается ограниченное число показателей, что, однако, позволяет в грубом приближении оценить уровень и адекватность финансирования, в основном с ориентацией на сельское хозяйство. В их число входят показатель ориентации на сельское хозяйство (ПОСХ) для государственных расходов, ПОСХ для кредитования и данные, отражающие уровень финансовой инклюзии, что позволяет определить значение показателя для производителей сельхозпродукции на приусадебных участках и потребителей.

¹⁴ ПОСХ для государственных расходов определяется как отношение доли государственных расходов, направленных в сельскохозяйственный сектор, к доле произведенной сельскохозяйственным сектором добавленной стоимости в ВВП; сельскохозяйственный сектор включает сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство и охотничье хозяйство. Для справки: во входящих в Европейский союз странах с высоким уровнем дохода значение ПОСХ близко к 1 или выше 1, см: **FAO. 2022. FAOSTAT. Credit to agriculture: Global and Regional Trends 2012–2021.**

¹⁵ Из этих стран значение ПОСХ превышает 0,5 только в Беларуси, Казахстане и Северной Македонии.

¹⁶ За период с 2019 по 2023 год среднее значение ПОСХ по региону (без учета стран – членов Европейского союза) увеличилось на 20 процентов, с 0,34 до 0,41, при этом в отдельных субрегионах увеличение было неодинаковым: в субрегионе Западных Балкан оно составило 32 процента, на Кавказе – 15 процентов, в странах Содружества Независимых Государств и на Украине – 18 процентов, в Центральной Азии – 13 процентов, в Турции – 5 процентов.

¹⁷ К сожалению, данные по ПОСХ стран – членов Европейского союза учитывают только национальные государственные расходы, в то время как большая часть субсидий для агропродовольственных систем финансируется за счет ресурсов Европейского союза. Таким образом, указанные в отчетности цифры не отражают реальное положение вещей, поэтому в настоящем документе не приводятся.

¹⁸ Деление значения ПОСХ для кредитования на долю сельского хозяйства в ВВП позволяет определить долю кредитов, выданных аграрному сектору, от общей суммы кредитов, выданных всем секторам экономики, и таким образом оценить, насколько важна роль коммерческих банков в финансировании сектора. Значение ПОСХ меньше 1 означает, что доля получаемых аграрным сектором кредитов меньше его вклада в экономику, а значение больше 1 указывает, что доля получаемых кредитов больше вклада сельского хозяйства в экономику.

В странах, входящих и не входящих в Европейский союз, ситуация резко отличается. В 2019–2023 годах среднее значение ПОСХ для 15 входящих в Европейский союз стран региона, по которым доступны данные, составило 2,8, а для десяти не входящих в ЕС стран, по которым доступны данные – только 0,59. В период с 2019 по 2023 год среднее значение ПОСХ для кредитования для региона несколько увеличилось (с 0,55 до 0,62), но осталось намного ниже 1¹⁹. ПОСХ позволяет судить только о кредитах, выдаваемых официальным банковским сектором, и не учитывает другие важные источники финансирования²⁰, но при этом значения показателя свидетельствуют о дефиците финансирования аграрного сектора в большинстве стран региона и указывают на необходимость реализации целенаправленных политических мер и реформирования финансового сектора, что призвано обеспечить более полное соответствие кредитных потоков той роли, которую играет в экономике аграрный сектор.

13. Результаты обследования Global Findex 2025²¹ свидетельствуют о наличии долгосрочной тенденции к общему расширению финансовой инклюзии²² в регионе по целому ряду показателей²³, включая доступ к официальным финансовым услугам, последовательно высокую долю использования счетов и относительное расширение масштабов использования мобильных денег и цифровых счетов. Можно заметить, что в сравнении с результатами обследования 2021 года тенденция стала менее выраженной, тем не менее имело место продвижение вперед, обеспеченное, с одной стороны, продолжающимся расширением сферы цифровых финансовых услуг, а с другой – увеличением числа владельцев мобильных телефонов.

¹⁹ Исходя из доступных данных можно проследить несколько тенденций по субрегионам: в Центральной Азии значение ПОСХ для кредитования год от года последовательно увеличивается наиболее быстрыми темпами (2019 год – 0,64, 2023 год – 0,92), в то время как в субрегионах Западных Балкан и Кавказа – даже с учетом небольшого объема доступных данных – показатель остается приблизительно на одном уровне. Таким образом, самое высокое среднее значение ПОСХ – 0,79 – имеет место в Центральной Азии, а самое низкое – 0,47 – в субрегионе Кавказа.

²⁰ Такие источники финансирования подробно рассматриваются в разделе, посвященном ресурсам частного сектора.

²¹ База данных Global Findex 2025 представляет собой полученный по результатам проведенных в 141 стране репрезентативных обследований набор данных, отражающих уровень финансовой инклюзии. База содержит сравнимые на глобальном уровне данные, показывающие, каким образом взрослое население получает доступ к финансовым услугам – счетам, платежам, сбережениям, кредитам, страхованию, цифровым инструментам – и как пользуется ими. Определенный Findex состав региона Европы и Центральной Азии не совпадает с совокупностью стран, охваченных программой Регионального представительства ФАО в Европе и Центральной Азии: Findex не включает в состав региона страны с высоким уровнем дохода и Российскую Федерацию, но при этом включает Болгарию и Румынию. Более подробная информация – см.: **Klapper, L., Singer, D., Starita, L. and Norris, A.** 2025. *The Global Findex Database 2025: Connectivity and Financial Inclusion in the Digital Economy*. Washington, DC, World Bank. <https://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-2204-9>

²² База данных Global Findex содержит данные о доступе домохозяйств к финансовым средствам в качестве обычных потребителей, причем часть этих средств может направляться на финансирование производственной деятельности либо оказания услуг в рамках агропродовольственных систем, где домохозяйство выступает в роли микро- или малого предприятия либо иным образом организованного неофициального предприятия.

²³ В 2024 году 77,8 процента жителей региона в возрасте старше 15 лет указали, что владели счетами, открытыми в официальных финансовых учреждениях либо с помощью поставщиков мобильных денег; как правило, это рассматривалось как необходимый, если не достаточный шаг, чтобы воспользоваться официальными финансовыми услугами. Это на 36 процентов больше, чем в 2014 году, хотя с 2021 года число таких лиц увеличивается малозаметными темпами. Низкая доля неактивных счетов – всего 2,1 процента – также служит показателем стабильно высокой доли использования счетов, что является важным фактором финансовой инклюзии. В 2024 году 68 процентов взрослых респондентов сообщили, что владели счетом, открытым с использованием цифровых инструментов, а в 2021 году 74 процента респондентов указали, что отправляли или получали денежные средства через цифровые платформы (больше, чем в 2017 году, когда доля таких респондентов составляла 60 процентов).

14. Как между отдельными странами, так и между городскими и сельскими районами все еще сохраняется неравенство, в разной мере обусловленное гендерной принадлежностью, возрастом и уровнем дохода; это свидетельствует об определенном "запаздывании" акторов агропродовольственных систем, непропорционально большое число которых проживает в сельских районах. Так, в регионе Европы и Центральной Азии гендерный разрыв во владении счетами составляет около 8 процентов, а женщины составляют непропорционально малую часть владельцев счетов²⁴. Эти проявления неравенства частично обусловлены ограничениями в плане экономической доступности банковских услуг, более низкими уровнями финансовой и цифровой грамотности и потенциала, существующими в сельских районах некоторых стран проблемами с доступом в Интернет.

15. Такая динамика указывает на необходимость переосмыслить то, каким образом финансирование может способствовать переходу к более инклюзивным, справедливым, здоровым и устойчивым агропродовольственным системам и устойчивым пищевым рационам с опорой на траектории роста, несущие акторам этих систем адекватное вознаграждение. Требуют решения нерешенные проблемы структурного и политического характера, необходимо обеспечить наращивание потенциала, преодолеть сдерживающие ограничения внутри и на стыке агропродовольственных и финансовых систем региона. Это означает, что оценка существующих проблем и определение отправных точек на национальном уровне должны осуществляться в русле системного подхода.

III. Системный подход к вопросам устойчивого, инклюзивного финансирования и связей с агропродовольственными системами

16. Для оценки национальных финансовых систем рекомендуется трехуровневый механизм:

- A. **Макроуровень** – благоприятная политическая, правовая, регуляторная и институциональная среда, а также соответствующая инфраструктура, позволяющая определить принципы развития и деятельности финансового сектора. Основные элементы – меры политики в отношении финансового сектора и соответствующее законодательство, национальные стратегии обеспечения финансовой инклюзии, системы регулирования владения и пользования земельными ресурсами, позитивное регулирование в области гарантийного обеспечения²⁵, регуляторные механизмы обеспечения устойчивости финансирования, целенаправленные меры политической поддержки, в том числе субсидирование процентных выплат.
- B. **Мезоуровень** – финансовая, информационная инфраструктура и инфраструктура для работы с данными, а именно кредитные бюро, залоговые реестры, платежные системы, сети для работы с данными, все, что влияет на формирование рабочей среды акторов финансового сектора. Сюда же относятся секторальные ассоциации, представляющие финансовые учреждения, банки второго уровня и инструменты целевой поддержки²⁶.
- C. **Микроуровень** – доступность и адекватность финансовых продуктов, услуг и механизмов их реализации различным акторам агропродовольственных систем для покрытия тех или иных финансовых потребностей.

²⁴ Несмотря на наблюдающуюся с 2021 года положительную тенденцию, в 2024 году всего 23 процента респондентов в возрасте старше 15 лет сообщили о наличии сбережений, хранящихся на счетах в официальных финансовых учреждениях либо в системах мобильных денег; в сельских районах доля таких респондентов была еще ниже – 20 процентов.

²⁵ В качестве примера можно привести содействие использованию нетрадиционных форм гарантийного обеспечения – складских расписок или движимых активов.

²⁶ Специальные кредитные линии, гарантийные фонды, перестраховочные организации.

17. Понимание взаимовлияния этих уровней является непреложным условием выявления сдерживающих факторов, расширения финансовой инклюзии и разработки мер политики и инструментов, в большей мере отвечающих задаче удовлетворения финансовых потребностей заинтересованных сторон. В частности, критически важной предпосылкой снижения рисков, стимулирования частных инвестиций, расширения возможностей и повышения готовности финансовых учреждений в широких масштабах оказывать услуги различным сегментам агропродовольственных систем является надлежащее качество формирующих благоприятную среду элементов макро- и мезоуровня.

18. Оценка финансовых систем на всех трех уровнях должна проводиться по трем параметрам: 1) доступ акторов агропродовольственных систем к финансовым средствам в целом; 2) доступ к финансовым средствам для представителей не охваченных групп населения – женщин, молодежи и других акторов, не охваченных услугами в надлежащем объеме; 3) финансирование деятельности, направленной на обеспечение устойчивости и осуществление "зеленого" перехода.

Рисунок 1. Акторы агропродовольственных систем

Акторы агропродовольственных систем и их финансовые потребности



Источники: ФАО. 2024. Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства – 2024. Преобразование агропродовольственных систем с ориентацией на ценностные параметры. Рим. <https://doi.org/10.4060/cd2616ru>.

19. Агропродовольственным системам свойственна сложная структура, объединяющая различных акторов²⁷, ведущих деятельность как на уровне ядра системы, так и в различных сегментах составляющих ее производственно-сбытовых цепочек (см. рисунок 1). Функционирование таких систем поддерживается более широкой сетью акторов, оказывающих жизненно важные услуги в области распространения знаний и опыта, консультирования, финансирования и логистического обеспечения, а также ведущих деятельность в более широких сферах – это государственные институты, исследовательские организации, гражданское общество и т. п.

²⁷ Агропродовольственные системы охватывают весь спектр акторов и их взаимосвязанную деятельность по созданию добавленной стоимости, относящуюся к производству, агрегированию, переработке, распределению, потреблению и утилизации пищевых продуктов, источником которых является сельское хозяйство, лесное и рыбное хозяйство, а также – частично – экономическую, социальную и природную среду, в которой они функционируют.

20. Агропродовольственные системы региона относятся к разным категориям²⁸, их типовые характеристики, как правило, вытекают из особенностей ранее функционировавших в аграрном секторе структур. Это, в частности: 1) сегмент современных крупных хозяйств, для которых характерны вертикальная интеграция, наличие множественных каналов финансирования, широкий доступ к знаниям, применение передовых технологий и прочные связи с рынками; 2) сегмент малых хозяйств, часто официально не зарегистрированных либо ориентированных на нетоварное производство, но при этом играющих критически важную роль в обеспечении продовольственной безопасности на местном уровне и поддержании источников средств к существованию; 3) новый сегмент средних хозяйств, к которому можно отнести ориентированные на товарное производство семейные хозяйства и сельскохозяйственные МСП, обладающие существенным, но пока не реализованным потенциалом²⁹.

21. Акторов, ведущих деятельность в указанных сегментах, отличают разные уровни формализации, размеры, зрелость и эффективность, их состав разнообразен: от микро- и малых производителей до крупных, вертикально интегрированных агропромышленных предприятий и супермаркетов, сюда же относятся потребители с разными уровнями дохода. Для каждого сегмента характерны определенные ограничения и финансовые потребности. При этом акторы любого из трех сегментов нуждаются в финансовых услугах для решения трех базовых задач:

- **пополнение оборотного капитала** для приобретения или хранения производственных ресурсов, включая трудовые ресурсы, топливо и сырье, а также продуктов производства на различных этапах добавления стоимости;
- **получение инвестиционного капитала** для финансирования приобретения либо модернизации основных средств, инфраструктуры, оборудования и технологий в целях повышения продуктивности и внедрения устойчивых методов производства;
- **управление рисками** – агрострахование, форвардные контракты и инструменты хеджирования для смягчения или распределения рисков, связанных с климатическим воздействием, болезнями и вредителями, а также ценами.

22. Реагирование на потребности фермерских хозяйств и предприятий любого размера с учетом различия их характеристик требует наличия широкой продуктовой линейки и разнообразных механизмов реализации продуктов и услуг. Потребители, особенно принадлежащие к группам населения с низкими доходами, нуждаются в финансовых услугах для укрепления собственной невосприимчивости к внешним воздействиям и получения доступа к достаточному количеству здоровой пищи в периоды, когда они испытывают лишения, спровоцированные потрясениями частного либо системного характера.

23. Кроме того, что финансирование может расширить возможности акторов агропродовольственных систем в плане наращивания масштабов производственной деятельности, оно играет важнейшую роль в ускорении преобразований, направленных на укрепление устойчивости и повышение уровня инклюзивности агропродовольственных систем. **Устойчивое, "зеленое" и климатическое финансирование** играют важную роль с точки зрения поддержки вложений в устойчивые практические методы и технологии. Это, в частности, подходы,

²⁸ Авторы флагманского доклада ФАО "Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства – 2024" предлагают классифицировать агропродовольственные системы по шести категориям: затронутые затяжным кризисом, традиционные, растущие, находящиеся в процессе диверсификации, находящиеся на этапе формализации и индустриальные. Большинство агропродовольственных систем региона Европы и Центральной Азии относится к категориям индустриальных (в основном страны – члены Европейского союза), находящихся на этапе формализации (в основном страны Восточной Европы и Балкан) и находящихся в процессе диверсификации (в основном страны Кавказа и Центральной Азии). См. <https://doi.org/10.4060/cd2616en>, стр. 9 и далее.

²⁹ Общая потребность агропродовольственных систем в финансовых средствах включает не только эффективную, но также скрытую потребность, рассмотрение которой выходит за рамки настоящего справочного документа.

повышающие эффективность использования земельных, водных, энергетических и производственных ресурсов, обеспечивающие сохранение биоразнообразия и поддержание экосистемных услуг, способствующие внедрению климатически оптимизированных и цифровых решений в целях повышения продуктивности, укрепления устойчивости и невосприимчивости к внешним воздействиям, и отвечающих принципам устойчивости практических методов, включая агроэкологию и регенеративное сельское хозяйство, а также применению в целях выращивания сельскохозяйственных культур и борьбы с вредителями производственных ресурсов на основе биологического сырья. С учетом многообразия перечисленных практических подходов необходима система классификации, которая позволит прозрачным образом определить, какие практические методы пригодны для использования в рамках механизмов устойчивого финансирования и перераспределения субсидий.

24. **Инклюзивное финансирование** призвано расширить доступ мелких производителей, микропредприятий, МСП из "выпадающего среднего звена", молодежи и женщин к широкому спектру адаптированных к их потребностям финансовых услуг, что необходимо для расширения масштабов их экономической деятельности, более эффективного управления рисками, внедрения "зеленых" и устойчивых технологий.

В таблице 1 перечислены основные категории финансовых услуг и описаны конкретные продукты, услуги и механизмы их реализации. Чем больше таких услуг предлагается, чем шире их доступность, тем эффективнее национальная финансовая система способна обслуживать потребности агропродовольственных систем, связанные с их функционированием, осуществлением инвестиций и преобразованием.

Таблица 1. Основные категории финансовых инструментов для агропродовольственных систем

Категория	Продукты, услуги, инструменты, механизмы
Традиционные и нетрадиционные банковские продукты и услуги	<ul style="list-style-type: none"> • Займы • Сберегательные счета • Услуги по проведению транзакций (платежей, переводов и пр.) • Цифровые финансовые услуги (цифровые кошельки, цифровые займы, сберегательные, инвестиционные счета и пр.)
Инструменты рынков капитала (традиционные и "инновационные")	<ul style="list-style-type: none"> • Стандартные корпоративные облигации; облигации, привязанные к результатам, или тематические облигации ("зеленые", "голубые" и т. д.) • Акции (публичные, частные) и гибридные инструменты • Институциональные инвесторы и инвестиционные фонды (коммерческие и социальные)
Финансирование производственной деятельности	<ul style="list-style-type: none"> • Торговый кредит • Финансирование поставщиков производственных ресурсов • Финансирование компаний розничной и оптовой торговли • Финансирование со стороны ведущей компании
Финансирование дебиторской задолженности	<ul style="list-style-type: none"> • Финансирование торговой дебиторской задолженности • Факторинг • Форфейтинг
Финансирование под залог материальных активов	<ul style="list-style-type: none"> • Финансирование под залог складских расписок • Аграрные расписки • Соглашения об обратном выкупе (репо) • Финансовый лизинг (аренда с правом выкупа)
Продукты для управления рисками	<ul style="list-style-type: none"> • Страхование (традиционное с возмещением убытков, параметрическое) • Фьючерсные и форвардные контракты • Другие хеджировочные инструменты
Инструменты снижения риска и структурированного финансирования	<ul style="list-style-type: none"> • Инструменты для секьюритизации • Фонды для распределения рисков и предоставления гарантий • Совместное финансирование • Смешанное финансирование
Устойчивое финансирование	<ul style="list-style-type: none"> • Тематические облигации (облигации ЦУР, "зеленые" облигации, "голубые" облигации) • Смешанное финансирование • Социальные инвестиционные фонды, чей мандат распространяется на природоохранную сферу
Инклюзивное финансирование	<ul style="list-style-type: none"> • Микрофинансирование, в том числе микрокредитование, сбережения и микрострахование • Социальные облигации • Смешанное финансирование • Социальные инвестиционные фонды, чей мандат распространяется на социальную сферу • Цифровые финансовые услуги

Примечание. В таблице приведена приблизительная классификация, основанная на базовых характеристиках и функциях различных финансовых продуктов, услуг, инструментов и механизмов. Тем не менее указанные

категории могут пересекаться. Так, складские и аграрные расписки одновременно обладают залоговыми характеристиками материальных активов и дебиторской задолженности. Также, как пример, мандаты социальных инвестиционных фондов могут допускать финансирование деятельности, направленной на получение результатов как в социальной, так и в природоохранной сфере, что способствует и расширению инклюзивности, и укреплению устойчивости финансирования.

Источники: собственная разработка авторов.

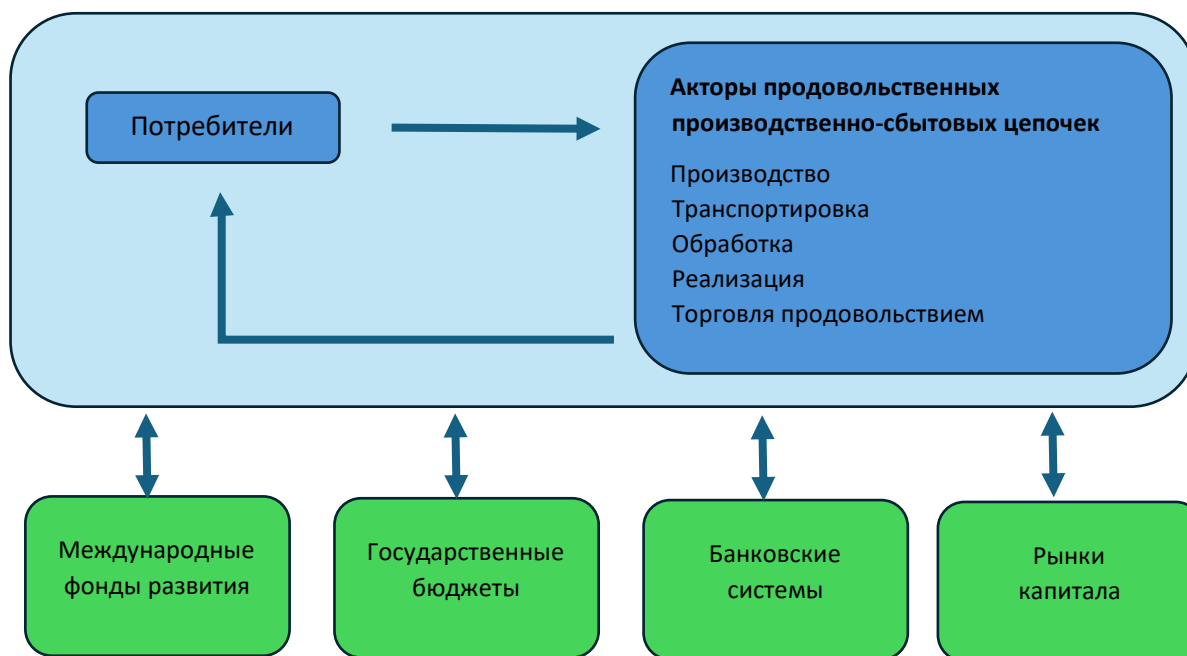
Картирование источников финансирования продовольственных систем

25. Различные источники финансирования, доступные акторам агропродовольственных систем, как национальные, так и международные, можно разделить на государственные, частные и смешанные. Государственные источники финансирования – это правительства, учреждения по финансированию развития (УФР³⁰) и ОПР. Частные источники – это коммерческие банки, микрофинансовые организации, финансовые учреждения, не являющиеся банками, иностранные структуры, осуществляющие прямые инвестиции, и неформальные источники финансирования в составе производственно-сбытовых цепочек. Кроме того, существуют альтернативные источники финансирования: краудфандинговые платформы, социальные инвесторы, венчурный капитал и "бизнес-ангелы", которые заполняют пробелы, выделяя финансовые ресурсы в первую очередь компаниям, работающим в области сельскохозяйственных технологий, мелким хозяйствам и другим акторам, не охваченным услугами в надлежащем объеме. Смешанные источники – это механизмы смешанного финансирования и иные формы государственно-частных партнерских механизмов³¹, часто сотрудничающих с международными участниками процесса развития. Можно сказать, что в совокупности они формируют архитектуру финансирования агропродовольственных систем.

³⁰ Включая многосторонние, двусторонние и национальные УФР и фонды.

³¹ Смешанное финансирование подразумевает стратегическое использование концессионного капитала государств и благотворительных фондов в целях мобилизации ресурсов коммерческих организаций для финансирования инвестиций, которые, как полагается, не могут быть осуществлены иным образом ввиду высоких рисков, низкой окупаемости либо в силу обоих факторов. Это структурный подход, объединяющий различные источники капитала, для которых характерны разные уровни рисков в части ожидаемой окупаемости и инвестиционного горизонта. Механизмы смешанного финансирования могут строиться по-разному, но для них всегда характерны наличие капитала с первоочередным риском убытка, инструментов распределения рисков и фондов для оказания технической помощи.

Рисунок 2. Поток финансирования агропродовольственных систем



Источники: Díaz-Bonilla, E. 2021. *Financing Sustainable Development Goal 2 and the end of hunger*. См.: IFPRI. <https://www.ifpri.org/blog/financing-sustainable-development-goal-2-and-end-hunger/>.

26. Кроме того, следует разграничить внутреннее и внешнее финансирование. Источником большей части средств, выделяемых на финансирование агропродовольственных систем, являются акторы агропродовольственных производственно-сбытовых цепочек, участвующие в механизмах финансирования фермерских хозяйств и акторов, расположенных в цепочке до и после фермеров³². Следует отметить, что в итоге всю систему финансируют потребители, поскольку все ее акторы – фермеры, переработчики, оптовики, розница и пр. – получают доходы из средств, поступающих от потребителей в качестве платы за товары (рисунок 2). Таким образом, предпочтения потребителей и формируемый ими спрос играют важную роль в определении уровня поступающих в систему финансовых потоков и в том, в какой мере финансовые средства служат цели преобразования агропродовольственных систем с точки зрения укрепления их устойчивости, охраны здоровья, обеспечения питания и т. д. Это означает, что переориентация потребительского спроса на здоровые пищевые продукты, произведенные с соблюдением принципов устойчивости, представляет собой мощный рычаг преобразования агропродовольственных систем.

³² Например, когда покупатель и поставщик кредитуют фермеров или когда переработчики и супермаркеты получают отсрочку по платежам.

IV. Проблемы и возможности в регионе Европы и Центральной Азии

Проблемы

Общая ограниченная доступность финансовых ресурсов для агропродовольственных систем

27. Возможности национальных финансовых систем в части реагирования на нужды акторов должны формироваться их внутренними мерами политики, правовыми и регуляторными механизмами, базовыми нормами и стимулами. Вопросы финансирования агропродовольственных систем попадают в точку пересечения множества направлений политики: это сельское хозяйство, развитие сельских районов, экология и изменение климата, здравоохранение, финансы; при этом дополнительное влияние в плане доступа, стоимости продуктов и заключенных в них рисков оказывают макроэкономические факторы, в том числе процентные ставки и обменные курсы. В отсутствие тщательной координации сложный характер агропродовольственных систем часто приводит к тому, что в плане финансирования они выпадают из фокуса государственной политики, что подчеркивает необходимость реализации комплексных мер политики и формирования специальных механизмов координации.

28. Совокупность проблем в финансовой инфраструктуре мезоуровня может привести к возникновению сдерживающих ограничений и отвлечь инвесторов от вложения средств в сельское хозяйство и развитие сельских районов. Так, в отсутствие благоприятной среды³³ для безопасного проведения транзакций выдача займов под залог движимого имущества – а это важный инструмент, позволяющий преодолеть отсутствие традиционного залогового обеспечения, например документов, подтверждающих право собственности на землю (в сельских районах), – может оказаться нецелесообразной и нерентабельной. Низкий уровень развития телекоммуникационной инфраструктуры, рынков, метеослужб и систем сбора и обработки геопространственных данных может ограничить набор и охват предоставляемых цифровых финансовых услуг, что послужит сдерживающим ограничением для распространения агрострахования³⁴.

29. Частный сектор – это важнейший источник инвестиций в агропродовольственные системы. Однако он сталкивается с множеством ограничений в плане доступа поставщиков финансовых услуг и инвесторов к необходимым финансовым ресурсам и использования таких ресурсов. Причина этого кроется в наличии хорошо известных ограничивающих факторов, воздействие которых особенно сильно ощущается не входящими в Европейский союз странами региона Европы и Центральной Азии. Для коммерческих поставщиков финансовых услуг это недостаточный опыт и институциональный потенциал в сельском и сельскохозяйственном секторах; отсутствие надлежащих финансовых продуктов и каналов их реализации; ограниченные возможности доступных инструментов управления рисками; а также недостаток проектов, удовлетворяющих критериям банковского финансирования. На фоне пробелов в данных о состоянии рынков, асимметрии доступной информации, воспринимаемых и реальных рисков,

³³ В том числе направленного на формирование благоприятных условий законодательства, надлежащим образом функционирующих кредитных бюро, залоговых реестров и эффективных механизмов урегулирования споров.

³⁴ Характеристики, стоимость и, наконец, жизнеспособность схем параметрического агрострахования определяются, в частности, с учетом актуальных прогнозов вероятности проявления конкретных опасностей, которые могут привести к возникновению страхового случая с дальнейшим возмещением страховых убытков, а также с учетом управления базисным риском. Это, в свою очередь, зависит от доступности качественных данных национального, регионального и местного уровня о погоде за долгосрочный период, что, кроме прочего, требует наличия современной и надлежащим образом распределенной метеорологической инфраструктуры и специализированных поставщиков услуг в области гидрометеорологии. Без этого невозможно обеспечить надежность актуарных прогнозов, и уровень базисного риска может оказаться запретительно высоким, что станет сдерживающим ограничением для повсеместного распространения агрострахования в стране.

связанных с предоставлением финансовых ресурсов аграрному сектору, такое финансирование лишается привлекательности с точки зрения соотношения риска и доходности. Более того, проблемы в части критически важных для аграрного сектора и сельских районов инфраструктурных составляющих – оросительных систем, складских мощностей, холодильных цепочек и рыночной инфраструктуры – не только отрицательно сказываются на продуктивности и конкурентоспособности, но также провоцируют повышение рисков и рост операционных издержек акторов агропродовольственных систем. Последний фактор оказывает негативное воздействие на соответствие акторов агропродовольственных систем критериям банковского финансирования, что в еще большей мере ограничивает выделение финансовых средств. Преодоление этих структурных проблем является исключительно важным условием получения дополнительного финансирования.

Отсутствие финансовой инклюзии

30. На фоне различных ограничений как на стороне спроса, так и на стороне предложения мелкие производители, женщины, молодежь и неформальные предприятия встречаются на своем пути все больше препятствий. Это, в частности, отсутствие имущества, которое может быть предоставлено в качестве залогового обеспечения, финансовой и коммерческой истории, а также низкий уровень финансовой и деловой грамотности. При этом высокие операционные издержки, связанные с предоставлением небольших займов, что особо характерно для сельских районов, повышают удельную стоимость заемных средств, в результате чего кредиты обходятся дороже. Часто при разработке своих продуктов и стратегий охвата клиентов финансовые учреждения не уделяют должного внимания реагированию на потребности женщин и молодежи, что приводит к усилению ограничений на стороне предложения. Сходные сложные проблемы возникают и у сельскохозяйственных МСП из "выпадающего среднего звена", слишком крупных, чтобы иметь право на получение государственной поддержки или микрофинансирования, но еще не достигших уровня зрелости, достаточного для получения финансирования от коммерческих банков.

Несогласованные стимулы

31. В сложившейся сегодня рыночной среде, как правило, не проводится стоимостная оценка обусловленных изменением климата финансовых, социальных и экологических издержек, что создает существенные риски для поставщиков финансовых услуг и инвесторов. Точно так же рыночные цены не покрывают скрытых издержек для окружающей среды и здравоохранения, которые несут производственные системы, что влечет за собой несогласованное распределение потоков кредитных и инвестиционных ресурсов. Субсидии и другие меры, принимаемые на государственном уровне, лишь частично соответствуют задаче перехода к более устойчивым, климатически оптимизированным и энергоэффективным системам производства. Реформирование устоявшейся системы субсидий может быть сопряжено с проблемами политэкономического характера, решение которых потребует тщательного согласования и достижения консенсуса не только непосредственных бенефициаров, но и широкого круга заинтересованных сторон.

Возможности и отправные точки

Общее расширение доступа акторов агропродовольственных систем к финансовым ресурсам

32. Существование функционирующего финансового рынка, когда домохозяйства и предприятия активно пользуются финансовыми продуктами и услугами, во многом служит предварительным условием для внедрения элементов "зеленого" финансирования и расширения доступа для групп, не охваченных услугами в надлежащем объеме. Формирование всеохватывающего регуляторного и финансового механизма, способствующего финансовой инклюзии, социальной инклюзии и развитию "зеленого" финансирования, поможет реализовать политические меры, нацеленные на взаимное усиление участников рынка, объединить усилия для

достижения целей в экономической, социальной и экологической сферах и ускорить движение вперед³⁵.

33. Как показано на рисунке 3, для расширения спектра предоставляемых акторам агропродовольственного сектора финансовых услуг, увеличения их количества и повышения качества могут использоваться различные политические инструменты. Не все они отвечают этим задачам в полной мере³⁶, однако последовательное сочетание критически важных факторов, формирующих благоприятные условия на микро-, мезо- и макроуровне, крайне необходимо для сокращения разрывов между предложением финансовых ресурсов и спросом на них. Таким образом, правительствам принадлежит важнейшая роль в формировании благоприятной среды, способствующей финансированию за счет национальных средств с привлечением частных инвестиций. При действенной координации, тщательной проработке мер политики, норм и правил и надзорных режимов финансового сектора в сочетании с инвестированием в общественные блага, они способны оказывать влияние на объемы, состав и распределение финансовых ресурсов и инвестиций.

³⁵ OECD. 2022. *Green Economy Transition in Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia. Progress and Way Forward*. OECD Green Growth Studies.

³⁶ Ограничение процентных ставок может приводить к появлению скрытых сборов, увеличению минимального размера займа, а также к отказу кредиторов от работы в более рискованных областях и предоставления средств определенным целевым группам заемщиков.

Рисунок 3. Меры национальной государственной политики, оказывающие влияние на предоставление финансирования акторам продовольственных систем

Правовые и регулятивные механизмы	Финансирование и стимулирование	Наращивание потенциала
<ul style="list-style-type: none"> • Кредитные квоты (кредитование приоритетных секторов) • Ограничение процентных ставок • Регулирование развития филиальной сети банков • Влияние пруденциального регулирования на кредитование сельского хозяйства (например, выдача займов на основании отчетов о движении денежных средств) • Механизмы кредитования под залог складских расписок и другие актуальные финансовые услуги • Альтернативные механизмы урегулирования споров для хозяйств, работающих на контрактной основе 	<ul style="list-style-type: none"> • Государственные банки и фонды второго уровня • Кредитные линии • Долевые субсидии • Субсидии (проценты по кредитам, денежные залого) 	<ul style="list-style-type: none"> • Нарращивание потенциала на сторонах предложения и спроса • ТП фермерам • ТП финансовым учреждениям • Программы финансовой грамотности • ТП фермерам и ММСП аграрного сектора в подготовке проектов, удовлетворяющих критериям банковского финансирования
<p style="text-align: center;">Финансовая инфраструктура и данные</p> <ul style="list-style-type: none"> • Финансовая инфраструктура (кредитные бюро, реестры залогов в форме движимого имущества и пр.) • Сельскохозяйственные данные (урожайность, погода, цены и пр.) 	<p style="text-align: center;">Управление рисками</p> <ul style="list-style-type: none"> • Кредитование под частичные гарантии • Покрытие катастрофических рисков • Поддержка коммерческого агрострахования • Поддержка в вопросах управления ценовыми рисками • Программы реструктурирования займов 	

Источники: по материалам *Varangis, P., Buchenau, J. and Onothe, T. n.d. Agricultural Finance and Agricultural Insurance As part of National Financial Inclusion Agendas. World Bank.*

34. Сложившаяся политико-экономическая ситуация ограничивает наращивание объемов государственного финансирования, поэтому основное внимание следует уделять стратегическому использованию выделяемых государством финансовых ресурсов, что призвано способствовать привлечению средств частного сектора, в том числе в сегменты, не финансируемые в надлежащем объеме, включая те, где уровень рисков выше. Механизмы государственно-частного партнерства и смешанного финансирования способны не только сыграть важную роль в мобилизации финансовых ресурсов в целях создания физической и нематериальной инфраструктуры, но также обеспечить получение на системной основе общественных благ, связанных с созданием благоприятных условий для устойчивого и инклюзивного финансирования. За счет объединения знаний, опыта и ресурсов государственного и частного секторов и создания механизмов распределения рисков они способны

обеспечить выделение финансовых ресурсов на сокращение критически важных инвестиционных разрывов в сферах финансовой инфраструктуры, сельской инфраструктуры, информационно-коммуникационных технологий и систем; достичь этого самостоятельно ни государственный, ни частный сектор не смогли бы ввиду высоких рисков, потребности в больших объемах средств и/или недостатка потенциала, знаний и опыта. Кроме того, за счет распределения первоначальных затрат и рисков государственно-частные партнерские механизмы могут содействовать разработке инновационных финансовых продуктов и механизмов их реализации, поскольку государственный сектор, доноры и другие учреждения обладают большим, чем другие участники рынка, потенциалом в части абсорбции начальных и хвостовых рисков, которые в противном случае отпугнули бы частных акторов. Чтобы раскрыть потенциал государственно-частных партнерств, необходимо наличие полноценных правовых и регуляторных механизмов, четко определяющих условия распределения рисков и затрат: это послужит укреплению взаимного доверия между инвесторами, снижению уровня финансовых рисков и более широкому участию частного сектора.

Расширение финансовой инклюзии

35. Кроме того, политические, правовые и институциональные механизмы способны сыграть важную роль в определении, кто должен и не должен быть охвачен услугами официальных финансовых систем. Финансовые правила и основанные на критериях благоразумия нормы, установленные с целью укрепить стабильность и прочность финансового сектора, могут непреднамеренно создавать препятствия для женщин, молодежи, мелких производителей и других групп, не охваченных финансовыми услугами надлежащим образом. Например, требования к заемщику в части предоставления гарантий, прав собственности либо минимального размера кредита могут ущемлять акторов, принадлежащих к перечисленным группам, поскольку они, как правило, чаще других не обладают официальными правами на землю, не имеют активов и кредитной истории. Точно так же ограничению инклюзивности могут способствовать излишняя жесткость правила "знай своего клиента" и неадекватные механизмы обеспечения защиты потребителей. Существенную помощь в выявлении и устранении подобных проблем, координации действий соответствующих заинтересованных сторон и формировании порядка мониторинга и отчетности может оказать создание соответствующих политических механизмов, например разработка и реализация национальных стратегий обеспечения финансовой инклюзии³⁷.

Расширение масштабов устойчивого финансирования

36. Чтобы переориентировать государственные и частные ресурсы на финансирование экологически безопасных производственных систем и осуществление соответствующих инвестиций, необходимы политические меры, направленные на формирование благоприятной среды. Это означает, что необходимо задействовать инструменты, обеспечивающие перенаправление на другие нужды субсидий, оказывающих негативное воздействие на экологию и общество, инструменты финансового стимулирования и распределения рисков, которые несут инвесторы, финансовые учреждения и государственно-частные партнерства. Не менее важно сформировать опорный механизм устойчивого финансирования, включая соответствующую систему классификации, требования к раскрытию информации, протоколы мониторинга и необходимые инструменты. Такие механизмы помогут заинтересованным сторонам согласовать общий набор определений, понять, какие факторы способствуют устойчивому финансированию, за счет отчетности и мониторинга обеспечить большую прозрачность, сделать ситуацию более

37 Национальная стратегия обеспечения финансовой инклюзии – это национальный документ, определяющий принятую страной концепцию, цели, приоритетные мероприятия, целевые результаты и меры по осуществлению мониторинга в области систематического расширения доступа и использования широкой гаммы финансовых продуктов и услуг, отвечающих потребностям пользователей.

ясной для инвесторов и ограничить предпосылки для проявлений ложной экологичности³⁸. Это будет способствовать мобилизации дополнительных ресурсов и их направлению на достижение результатов в области обеспечения устойчивости, а также преодолению риска "размывания ЦУР" и ложной экологичности, который нарастает по мере усиления стимулов к расширению масштабов устойчивого финансирования.

37. Некоторые страны региона, не входящие в Европейский союз, заметно продвинулись в борьбе с системными ограничениями финансовой деятельности. В частности, ими были созданы правовые, регуляторные и институциональные механизмы, сделавшие возможными лизинг, кредитование с использованием складских расписок, использование в качестве залога движимого имущества, реформирование системы регулирования владения и пользования земельными ресурсами и существование особых финансовых инструментов – государственных гарантийных фондов, агрострахования, специализированных кредитных линий. Появились инновационные инструменты: в Сербии и на Украине теперь используются аграрные расписки³⁹, в Таджикистане заработала агентская банковская модель⁴⁰, Турция становится региональным лидером в области инновационных финансовых технологий⁴¹.

38. Ряд стран добился прогресса в укреплении благоприятных условий для инклюзивного финансирования, в частности за счет позитивного правового регулирования в микрофинансовой сфере, наращивания институционального потенциала и содействия укоренению практики ответственного кредитования. Другие страны – Беларусь, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан – утвердили национальные стратегии обеспечения финансовой инклюзии⁴², которые также предусматривают реализацию целенаправленных мер в отношении женщин и молодежи. Азербайджан, Беларусь, Грузия и Казахстан принимают участие в осуществлении региональных проектов в рамках политической инициативы стран Восточной Европы и Центральной Азии "Альянс за финансовую инклюзию"⁴³. Все вышеперечисленное служит формированию ценной

³⁸ Ложная экологичность, также называемая "размыванием ЦУР", представляет собой неправомерное отнесение финансов и инвестиций к категории "зеленых" или соответствующих ЦУР.

³⁹ Аграрная или "урожайная" расписка – это инструмент, позволяющий фермерам, фермерским организациям и сельскохозяйственным предприятиям получать финансовые средства в период до уборки урожая; в этом случае залоговым обеспечением для кредиторов – в качестве которых могут выступать как банки, так и другие акторы производственно-сбытовой цепочки – служит будущий урожай. В Бразилии кредитование с использованием аграрных расписок существует с 1990-х годов, с 2014 года оно стало применяться в Сербии, с 2015 года – на Украине.

⁴⁰ Агентская банковская модель – это бизнес-модель, предусматривающая партнерское взаимодействие финансовых учреждений со сторонними агентами, часто местными предприятиями, которые предлагают клиентам базовые банковские услуги в местностях, где число традиционных отделений банков недостаточно либо они отсутствуют.

⁴¹ Поскольку в регионе Европы и Центральной Азии многие домохозяйства зависят от получения денежных переводов из-за рубежа, и такие переводы, особенно в сельской местности и в районах, не охваченных финансовыми услугами надлежащим образом, представляют собой основной источник дохода, внедрение решений, основанных на инновационных финансовых технологиях и направленных, в частности, на снижение стоимости денежных переводов, может оказать содержательное воздействие в плане расширения финансовой инклюзии.

⁴² Национальные стратегии обеспечения финансовой инклюзии могут разрабатываться как самостоятельные стратегии либо в рамках более широких национальных стратегий развития, например стратегий развития финансового сектора. Для каждой стратегии характерно большее или меньшее внимание к отдельным ключевым областям политики, что определяется страновым контекстом, но при этом большинство стратегий нацелено на решение вопросов, связанных с обеспечением доступа женщин, молодежи и МСП к финансовым ресурсам, "зеленым" финансированием, финансовым образованием, цифровыми финансовыми услугами, защитой потребителей и микрострахованием.

⁴³ Политическая инициатива стран Восточной Европы и Центральной Азии "Альянс за финансовую инклюзию" (ЕЦАПИ) направлена на поддержку и развитие политики финансовой инклюзии и регуляторных механизмов для институтов стран Восточной Европы и Центральной Азии, входящих в Альянс за финансовую инклюзию.

основы для обмена опытом и знаниями между странами региона и продвижения по пути обеспечения инклюзии женщин, молодежи и других групп, не охваченных финансовыми услугами надлежащим образом.

39. В последние годы ряд стран – Армения, Грузия, Казахстан, Киргизия, Украина – предпринимает усилия по обеспечению соответствия политических целей в области развития финансового сектора национальным целям в области климата и экологии. Понимая важность мобилизации финансовых ресурсов частного сектора для обеспечения устойчивости инвестиций, они разрабатывают политические механизмы и наращивают потенциал, необходимый для более мудрого использования финансовых средств правительств и УФР в качестве катализатора частных инвестиций. В число соответствующих инструментов входят дорожные карты устойчивого финансирования, системы классификации и рекомендации в отношении отчетности и раскрытия информации. Некоторые страны, в том числе Армения, Грузия и Казахстан, ввели в оборот "зеленые" облигации⁴⁴. Действие таких механизмов и инструментов должно распространяться на весь аграрный сектор и связанные с ним производства, аналогично тому, как это действует в Европейском союзе⁴⁵.

V. Рекомендации для региона Европы и Центральной Азии и последствия бездействия

В целях общего расширения доступа аграрного сектора к финансированию членам Организации предлагается:

40. **Провести подробную оценку положения дел в области финансирования национальных агропродовольственных систем**, что позволит картировать финансовые потребности различных акторов и сегментов, сопоставить их с текущим предложением финансовых ресурсов и выявить основные пробелы, в том числе с учетом задач по преобразованию агропродовольственных систем. Для этого также необходимо тщательно проанализировать, насколько благоприятствует преобразованиям политическая, правовая и институциональная среда, сформировавшаяся на микро- и мезоуровне, в том числе в какой мере обеспечена согласованность финансовой, сельскохозяйственной и экологической политики, и выявить соответствующие пробелы в политической, регуляторной и институциональной сферах. Параллельно оценке следует провести обзор государственных расходов в части аграрного и сопряженных секторов и выявить возможности для перераспределения субсидий. На микроуровне следует оценить потенциал поставщиков финансовых услуг и акторов агропродовольственных систем в части предложения и надлежащего использования различных финансовых инструментов. В комплексе указанные оценки послужат созданию более объемной базы объективных данных для обоснования принимаемых политических решений и определения приоритетов в проведении политических реформ, укреплении институтов, наращивании потенциала; кроме того, будут определены соответствующие потребности в инвестициях.

41. **С учетом результатов указанных выше оценок на базе платформ для многостороннего межсекторального диалога следует разработать целенаправленный план действий по расширению масштабов финансирования агропродовольственных систем.** В разработке должны участвовать ключевые заинтересованные стороны – центральные банки, профильные отраслевые министерства (в чью компетенцию входят вопросы сельского хозяйства, охраны окружающей среды, финансов, торговли, промышленности), а также учреждения мезоуровня; такой

⁴⁴ OECD. 2022. *Green Economy Transition in Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia. Progress and Way Forward*. OECD Green Growth Studies.

⁴⁵ Техническая рабочая группа Платформы Европейского союза по вопросам устойчивого финансирования ведет работу по определению пути развития смешанного сельского хозяйства в соответствии с системой классификации, однако принятая Европейским союзом система классификации не распространяется на аграрный сектор. Такая же ситуация сложилась в области производства пищевых продуктов и напитков.

подход послужит преодолению политической раздробленности и укреплению координации. Не менее важно провести консультации с представителями всего спектра частных акторов агропродовольственных систем и финансовыми учреждениями разных уровней. Конкретные приоритеты в области политики и инвестиций определяются особенностями каждой отдельной страны, но при этом всем странам приходится в приоритетном порядке решать проблемы сквозного характера, в число которых входят обеспечение согласованности политики, соответствие стимулирующих мер поставленным целям, снижение уровня рисков и сокращение операционных издержек; решение этих проблем является непреложным условием наращивания объемов финансирования и достижения двойной цели повышения продуктивности и укрепления устойчивости агропродовольственных систем. Ниже перечислены некоторые актуальные для большинства стран региона Европы и Центральной Азии приоритетные задачи в области политики и инвестиций.

42. Принять целенаправленные меры по стимулированию частного финансирования, а именно создать новые или скорректировать существующие финансовые инструменты с целью более эффективного привлечения финансовых ресурсов частного сектора, придать государственному финансированию более стратегический и катализирующий характер. В качестве примеров таких мер можно назвать предоставление кредитов под частичные гарантии, механизмы частичного рефинансирования, целевые долевыми субсидии и субсидии для выплаты процентов по кредитам. Государственное финансирование должно быть в первую очередь ориентировано на преодоление сбоев рыночных механизмов и воздействия внешних факторов, а также на области, где привлечение в достаточных объемах средств частного сектора представляется маловероятным: переход к устойчивым методам производства, охват высокорисковых сегментов агропродовольственных систем и т. п. Мобилизации дополнительных финансовых ресурсов частного сектора для достижения целей в области "зеленого" преобразования и социальной инклюзии может способствовать применение инновационных структурированных подходов, в том числе смешанного финансирования. Государственное финансирование кредитных линий подлежит благоразумной оценке: ввиду их неоднозначной истории, издержек, связанных с потенциально упущенными возможностями, и возможных искажающих эффектов такое финансирование должно быть надежно обосновано. К оценке уровня предоставляемых льгот следует подходить с осторожностью, этот уровень должен быть достаточно низким, чтобы создать условия для сохранения надежных стимулов, максимального увеличения доли частного софинансирования и расширения охвата за счет увеличения количества получателей средств.

43. Укреплять механизмы и институциональный потенциал на мезоуровне, снижать риски и сокращать операционные издержки финансирования агропродовольственных систем, в том числе путем формирования государственно-частных партнерских механизмов. Приоритетные задачи: 1) создание финансовой инфраструктуры, информационной инфраструктуры и инфраструктуры обработки данных в интересах укрепления процессов принятия решений и управления рисками; 2) расширение спектра залогового обеспечения, включая движимое имущество, хранящиеся на складах товары, будущий урожай и альтернативные данные, посредством создания надлежащей правовой и институциональной базы; 3) обеспечение большей функциональной совместимости платежных систем, включая системы мобильных денег; 4) создание платформ для направления денежных переводов на продуктивные инвестиции; 5) развитие рыночных систем предоставления метеорологических и геопространственных данных в поддержку агрострахования, управления кредитными рисками и оценки кредитоспособности. Решению критических проблем развития сельской инфраструктуры (в части оросительных систем, складских мощностей, холодильных цепочек, рыночной инфраструктуры и подключения к Интернету) могут способствовать государственно-частные партнерские механизмы и механизмы

смешанного финансирования; эти инвестиции жизненно важны с точки зрения повышения продуктивности, эффективности и укрепления устойчивости агропродовольственных систем.

44. **Укреплять потенциал национальных поставщиков финансовых услуг в части разработки и предоставления широкого спектра недорогих финансовых услуг, в том числе производителям, не охваченным финансовыми услугами в надлежащей мере.** В частности, повышать уровень знаний и опыта поставщиков финансовых услуг, получать большие объемы рыночной информации в части ориентированного на проблематику питания устойчивого сельскохозяйственного производства и соответствующих производственно-сбытовых цепочек, совершенствовать системы и инструменты управления рисками, разрабатывать клиентоориентированные финансовые продукты и услуги; создавать малозатратные модели расширения клиентской базы, формировать стратегические партнерские механизмы, шире применять цифровые технологии.

45. **Поощрять разумное внедрение информационно-коммуникационных и цифровых технологий, включая технологии на основе искусственного интеллекта,** в целях сокращения операционных издержек, совершенствования управления рисками и содействия инновациям в области финансовых продуктов. Примеры использования включают улучшенную оценку кредитоспособности и управление рисками, а также применение альтернативных данных для обеспечения более широкого доступа к кредитным, платежным и страховым услугам по более низкой стоимости. Для этого потребуются инвестиции в создание базовой цифровой инфраструктуры и инфраструктуры обработки данных, формирование соответствующих регуляторных механизмов; стимулирование к внедрению инновационных решений и их безопасное тестирование могут потребовать использования определенных решений, включая лаборатории инноваций и "регулятивные песочницы". Кроме того, потребуется реализация надежных мер защиты потребителей и их персональных данных.

В дополнение к сказанному выше, в целях содействия расширению финансовой инклюзии членам Организации предлагается:

46. **Принять целенаправленные меры по обеспечению более полного соответствия мелких сельскохозяйственных производителей, МСП аграрного сектора, женщин и молодежи критериям банковского финансирования,** для чего предусмотреть в рамках национальных государственных и частных механизмов образования и наращивания потенциала акторов аграрного сектора (либо иных аналогичных механизмов) обучение по направлениям финансовой грамотности, ориентированного на проблематику питания, устойчивого сельскохозяйственного производства и ведения коммерческой деятельности.

47. **При разработке и реализации национальных стратегий расширения финансовой инклюзии обеспечивать надлежащее отражение специфических потребностей сельского населения и акторов аграрного сектора,** использовать результаты основанного на объективных данных анализа факторов, препятствующих инклюзии и удовлетворению специфических потребностей указанных групп.

48. **Обеспечивать всесторонний учет в политических, регуляторных и институциональных механизмах ответственного инвестирования Принципов ответственного инвестирования в агропродовольственные системы, утвержденных Комитетом по всемирной продовольственной безопасности,** что призвано обеспечить сбалансированность подхода, предусматривающего финансирование в поддержку повышения продуктивности и укрепления устойчивости. В частности, повышать уровень осведомленности и наращивать потенциал соответствующих заинтересованных сторон, адаптировать механизмы государственной поддержки и содействовать их принятию частным финансовым сектором и акторами агропродовольственных систем.

В целях расширения масштабов устойчивого и "зеленого" финансирования членам Организации предлагается:

49. **Определить четкие механизмы, стандарты и системы классификации, которые позволят определять, контролировать и верифицировать устойчивый характер финансирования и инвестиций в агропродовольственные системы,** обеспечив при этом прозрачность, подотчетность и сравнимость данных на межстрановом уровне и адаптацию с учетом национального контекста и потенциала. Параллельно членам Организации необходимо повышать уровень осведомленности и наращивать потенциал финансовых учреждений, предприятий агропродовольственного сектора, государственных институтов и регулирующих органов, необходимый для практического применения таких механизмов и оказания поддержки в вопросах формирования и аккредитации независимых контрольных и сертификационных органов, что послужит укреплению доверия инвесторов.

50. **Перераспределить субсидии таким образом, чтобы обеспечить полное соответствие более широкой повестке преобразования агропродовольственных систем и укрепления их устойчивости.**

51. **ФАО может сыграть центральную роль в оказании членам Организации содействия в вопросах выполнения приведенных выше рекомендаций** через поддерживаемый Организацией политический диалог, нормотворческую деятельность и наращивание потенциала, а также за счет использования своего организационного потенциала для поддержки предпринимаемых членами ФАО усилий на пути построения устойчивых, инклюзивных и здоровых агропродовольственных систем.

52. ФАО может укрепить базу объективных данных о финансировании агропродовольственных систем в регионе, оказать содействие в вопросах обмена знаниями и анализа инновационных решений и передового опыта. В русле осуществления флагманской инициативы "Рука об руку" ФАО применяет комплекс передовых методов анализа, который может использоваться членами Организации в целях определения, оценки и приоритизации инвестиций в агропродовольственные системы, что послужит наращиванию масштабов финансирования.

53. Кроме того, Инвестиционный центр ФАО и, в частности, его выделенная служба для работы в регионе Европы и Центральной Азии⁴⁶ совместно со странами и растущей сетью партнеров в области знаний и финансов, объединяющей международные и региональные финансовые учреждения, среди которых Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк, Азиатский банк развития, Всемирный банк и Международный фонд сельскохозяйственного развития, разрабатывают инвестиционные и финансовые решения, нацеленные на преодоление конкретных проблем за счет оказания поддержки в вопросах стратегического планирования инвестиций, мер политики, государственных инвестиций, частных инвестиций и инновационного финансирования.

54. Наконец, многолетнее партнерское взаимодействие ФАО с глобальными экологическими фондами, в том числе с Зеленым климатическим фондом и Глобальным экологическим фондом, и соответствующие инициативы по наращиванию потенциала могут помочь членам Организации в вопросах расширения доступа и использования средств этих фондов в рамках общей финансовой архитектуры.

⁴⁶ Регион Европы и Центральной Азии входит в сферу ответственности Службы Инвестиционного центра для Ближнего Востока и Северной Африки, Европы и Центральной Азии.