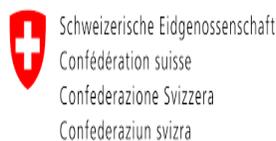


ДИАЛОГ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА УЗБЕКИСТАНА

Хлопково-Текстильные Кластеры в Узбекистане: Оценка и Прогноз¹

2 мая 2020 г.



¹ Этот отчет подготовили Сергей Зоря, ведущий экономист в области сельского хозяйства, и Санджар Бабаев, консультант Всемирного банка, при поддержке гранта фонда для Программы поддержки социально, экологически и экономически устойчивому производству хлопка в Узбекистане, который финансируется Европейским Союзом, Германией, Швейцарией и Соединенными Штатами Америки. Авторы благодарят Министерство сельского хозяйства, Министерство финансов, Министерство инвестиций и внешней торговли и Министерство экономического развития и устранения бедности Республики Узбекистан за предоставленную информацию и комментарии.

А. ВВЕДЕНИЕ

1. **В феврале 2020 года Правительство Узбекистана объявило то, что многие наблюдатели страны считали невозможным даже несколько месяцев назад – отмену государственного заказа на хлопок начиная с 2020 года.** Принятые в марте 2020 года Указ и Постановление Президента Республики Узбекистан узаконили эту отмену.² Это означает, что 2019 год был последним годом в истории страны, когда государство утверждало план производства хлопка-сырца и для выполнения этого плана принимало ряд административных и правовых мер. Это решение имеет огромное значение для социально-экономического развития Узбекистана, в том числе для искоренения систематического принудительного труда при сборе хлопка-сырца, проблему, которая до существует долгое время и было трудно ее решить.³ Похоже, что решение об отмене производственных планов было в значительной степени возможно благодаря хлопково-текстильным кластерам, которые в настоящее время преобладают в производстве хлопка-сырца и обеспечивают переход хлопководства от плана к рынку. Но их роль, достижения и будущее все еще спорны.

2. **В этом отчете обсуждается прогресс, достигнутый хлопково-текстильными кластерами,⁴ чтобы внести вклад в обсуждение их текущей и будущей роли.** Это второй отчет Всемирного банка по этой теме; первый вышел в 2019 году с анализом кластеров работающих в 2018 году.⁵ В то время в Узбекистане было 15 кластеров, которые обрабатывали 16 % посевных площадей хлопка. В 2019 году уже было 75 кластеров, обрабатывающих 63 % всей площади хлопководства. А в 2020 году будет 92 кластера, охватывающих 86 % (886 тыс га) всей площади хлопководства страны. На оставшихся 14 % (148 тыс га) будут созданы хлопково-тесктильные кооперации.

3. **В отчете за 2018 год, в котором анализировался только один год работы 15 кластеров, был сделан вывод, что кластеры мотивированы и могут помочь ускорить технический прогресс, модернизировать цепочку создания стоимости в хлопководстве и создать больше более достойных рабочих мест в текстильной промышленности, но при выполнении некоторых условий.** Для полной реализации этих позитивных эффектов нужно:

- (i) Отменить систему госзаказа для кластеров.
- (ii) Предоставить большую правовую защиту кластерам и фермерам, участникам кластеров.

² Смотрите Указ Президента Республики Узбекистан от 2 марта 2020 г. №УП-5953 «О государственной программе по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 гг. в «Год развития науки, просвещения и цифровизации экономики» и Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-4633 от 6 марта 2020 г. « О мерах по широкому внедрению рыночных принципов в сферу хлопководства» на: www.lex.uz.

³ Согласно Международной организации труда, в 2019 г. доля принудительного труда в уборке хлопка-сырца снизилась до 5,9 %, по сравнению с 6,7 % в 2018 и 13,0 % в 2017 г. Большинство экспертов считает, что искоренение систематического принудительного труда невозможно без отмены системы госзаказа на хлопок.

⁴ В данном отчете под термином «кластер» понимаются хлопково-текстильные кластеры и организаторы хлопково-текстильного производства.

⁵ Этот отчет (на страницах 76-93) можно найти на: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipcc/documents/publication/wcms_681372.pdf

- (iii) Сделать программы господдержки хлопкового сектора более рыночно ориентированными и перестать ожидать, что организаторы кластеров будут предоставлять все виды услуг – все еще необходимы услуги, которые должны быть финансироваться и предоставляться государством.

4. **С тех пор произошло ряд изменений и реформ.** Поэтому анализу кластеров в данном отчете предшествует обзор реформ. После этого представлены достижения кластеров в 2019 году. В следующей главе обсуждается обоснование кластерной модели в Узбекистане, а последняя глава посвящена обсуждению их будущего.

Б. ОБЗОР РЕФОРМ В ХЛОПКОВОДСТВЕ В 2017-2020 ГОДАХ

5. Система госзаказа в хлопководстве Узбекистана состоит из нескольких взаимосвязанных друг к другу элементов:

- (i) Система размещения культур.
- (ii) Государственный план производства.
- (iii) Государственное финансирование производства хлопка-сырца и предоставление материально-технических ресурсов.
- (iv) Покрытие расходов по электроэнергии, используемой насосными агрегатами и поливными колодцами, при выращивании хлопка-сырца и колосовых зерновых.
- (v) Государственная закупочная цена.
- (vi) Сбор хлопка-сырца и мобилизация рабочей силы.
- (vii) Государственная закупка и продажа хлопка-сырца.

6. Эти элементы и их реформирование важны для понимания текущей и будущей эффективности кластеров. Реформирование различных элементов велось с различным темпом и глубиной, и некоторые из них начались ранее. Главными реформами в 2017-2019 годах были: а) уменьшение посевных площадей под хлопчатником; б) увеличение государственной закупочной цены хлопка-сырца; в) стимулирование частных инвестиций в цепочку добавленной стоимости хлопка путем создания кластеров; и г) искоренение детского труда и значительное уменьшение доли систематического использования принудительного труда при сборе хлопка-сырца (Рисунок 1).

Рисунок 1: Хронология реформ в хлопководстве Узбекистана в 2017-2020 гг.



Источник: Всемирный банк.

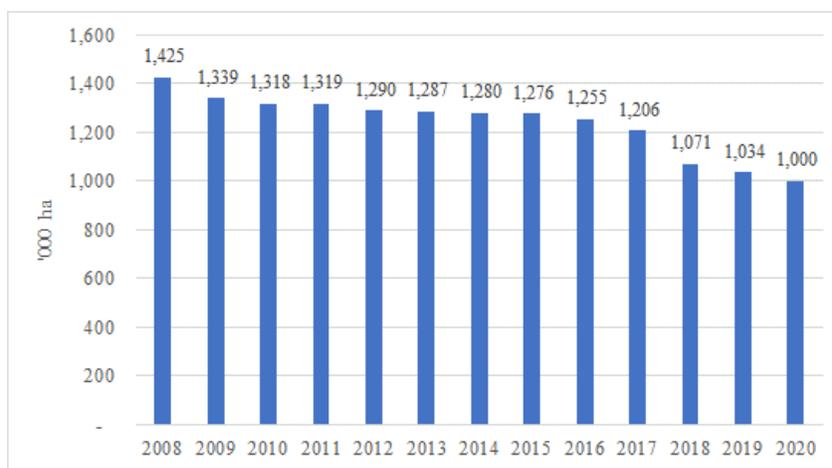
7. Главные результаты Постановления Президента №ПП-4633, которое основывается на вышеупомянутых реформах, описаны в следующей главе.

Система размещения культур

8. **Недавняя ситуация:** Каждый год в рамках системы размещения культур Правительство устанавливает посевные площади под выращивание хлопка. В 2008 году эти площади составляли 1,4 млн. га (Рисунок 2). В 2020 году хлопок будет выращиваться на 1,0 млн. га, что на 28 % меньше, чем в 2008 году. Основное сокращение хлопковых площадей произошло в период с 2017 по 2019 год, как результат решения о диверсификации и реформах сельского хозяйства.⁶ Сокращение на 400 000 га за 12-летний период является значительным достижением, так как это составило более 10 % общей площади орошаемых земель Узбекистана (от 3,5 до 4,0 млн. га).

9. Помимо определения общей посевной площади, принималось административное решение об использовании сортов хлопка в различных частях страны. Это означает, что последнее слово при выборе сортов хлопка было не у фермеров или кластеров, а у местных хокимятов, которые часто использовали устаревшие рекомендации по районированию сортов в каждой агроэкологической зоне. Зачастую эти рекомендации противоречили рыночному спросу и условиям производства на местах.

Рисунок 2: Посевные площади под хлопком, тыс. га, 2008-2020 гг.



Источник: Госкомитет статистики Узбекистана.

10. **Прогноз:** В соответствии с Постановлением Президента №ПП-4633, государство на некоторое время сохранит систему размещения сельскохозяйственных культур, по которой Правительство устанавливает площади под хлопком. Она будет действовать до 2023 года, в соответствии со Стратегией развития сельского хозяйства. Но так как производство хлопка остается приоритетом в Узбекистане, срок отмены системы размещения культур может быть перенесен из-за отсутствия достаточного бюджета для замены этого инструмента платежами на гектар или субсидией, привязанной к объему производства, которые используются другими странами для поощрения производства хлопка.

⁶ В 2017 г. Правительство Узбекистана начало ряд экономических реформ, включая реформирование сельского хозяйства, в рамках Стратегии развития Узбекистана на 2017–2021 гг. Реформы включают перевод некоторых районов из-под выращивания хлопка и пшеницы на продукцию плодоовощеводства, что приведет к увеличению добавленной стоимости, занятости и экспортных поступлений.

11. В то же время, начиная с 2020 года производителям хлопка-сырца (фермерским хозяйствам, хлопково-текстильным кластерам, кооперациям) предоставляется право свободного сорторазмещения районированного хлопчатника.

Государственный план производства хлопка-сырца

12. **Недавняя ситуация:** До Постановления Президента №ПП-4633 не было изменений в установлении планов производства хлопка-сырца. Правительство устанавливало плановые показатели производства в начале каждого сезона (апрель) и возлагало ответственность за достижение этих планов (любой ценой) на областные и районные хокимьяты. Эти планы были значительным фактором использования принудительного труда в хлопководстве. Фермерские хозяйства, которые не выполняли производственные планы в течение нескольких лет, теряли права аренды земли. В Таблице 1 приведены последние данные по производству, переработке и торговле хлопка-волокна в Узбекистане.

Таблица 1: Баланс хлопка-волокна в Узбекистане, 2017-2019 гг.

	2017	2018	2019
Посевная площадь, тыс. га	1 230	1 071	1 033
Начальные запасы, тыс. тонн	794	1 064	927
Производство хлопка-сырца, тыс. тонн	2 819	2 479	2 346
Импорт, тыс. тонн	0	0	0
Экспорт, тыс. тонн	681	511	215
Внутренняя переработка хлопка-волокна, тыс. тонн	1 869	2 105	2 276
Конечные запасы, тыс. тонн	1 064	927	783

Источник: Министерство сельского хозяйства США.

13. **Прогноз:** Отмена государственного плана в 2020 году снимет с хокимов ответственность за выполнение плана производства хлопка-сырца, что также поможет устранить использование принудительного труда при сборе хлопка-сырца и усилить защиту арендных прав фермеров⁷. Это решение также поможет постепенно перенести внимание от количества к качеству хлопка, необходимость которого давно назрела.

Государственное финансирование производства хлопка-сырца

14. **Недавняя ситуация:** План производства, себестоимость хлопка-сырца и доля затрат, покрываемых за счет авансового кредита, определяли годовую сумму выделяемых кредитных ресурсов (например, для оборотного капитала), предоставляемого государством для производства хлопка-сырца. Кредит предоставлялся Фондом государственной поддержки сельского хозяйства при Министерстве финансов (далее - Фонд), который распределял средства и обеспечивал возврат кредитов через Агробанк. Производители хлопка-сырца получают одинаковую сумму кредита на гектар. В 2016 году общий объем выданных кредитов составил 1,5 трлн. сум; в 2019 году он увеличился до 7,1 трлн. сум. Это увеличение было вызвано ростом инфляции и себестоимости продукции. Годовая процентная ставка по кредиту составляла 3 % в 2016–2018 гг. и 5 % в 2019 году. Для

⁷ С фермерами, не выполнявшими государственный план производства хлопка-сырца, расторгнулся договор аренды земли. Отмена государственного плана производства приведет к устранению к планов производства фермеров, защищая их от досрочного расторжения договоров аренды земли.

сравнения, средняя рыночная процентная ставка по кредитам в национальной валюте в 2019 году была выше 20 %.

15. **Прогноз:** Государственное финансирование производства хлопка-сырца будет продолжено в связи с еще не реформированным банковским сектором, который не готов заменить государственное финансирование. Фермеры будут получать кредиты напрямую, даже если они являются участниками кластеров. Постановление Президента №ПП-4633 ввело несколько нововведений – привлечение большего количества коммерческих банков к предоставлению кредитов; повышение процентной ставки; и предоставление фермерам опций по сумме кредита (Таблица 2). Все это должно помочь отойти от предоставления государством кредитов и перейти на более рыночные условия работы сектора.

Таблица 2: Изменения в финансировании производства хлопка-сырца

	До 2020 г.	В 2020 г.
Банки, предоставляющие кредиты	Агробанк	несколько банков
Стоимость капитала для банков	2%	6-8%
Процентная ставка кредита для производителей хлопка-сырца	5%	8-10%
Доля себестоимости хлопка, покрываемая авансом	60%	до 50% себестоимости с 8% кр. ставкой 60% себестоимости с 10% кр. ставкой

Источник: Всемирный банк.

16. Постановление Президента №ПП-4633 запрещает хокимиятам вмешиваться в выбор и поставку материально-технических ресурсов, что было широко распространено ранее. С 2020 года хокимы будут отвечать только за обеспечение конкуренции между поставщиками и соблюдение ими законов и других нормативно-правовых актов.

Государственная закупочная цена хлопка-сырца⁸

17. **Недавняя ситуация:** В прошлом правительство устанавливало закупочную цену, чтобы платить фермерам за произведенный хлопок-сырец. Государственная закупочная цена постоянно росла в течение 2016-2019 гг. (Таблица 3), а в 2019 году она достигла уровня рыночных цен, рассчитанных как цены экспортного паритета. Кроме того, существовала скидка в размере 10 % на хлопковое волокно, произведенное в республике, действующая при формировании стартовой цены на бирже, которая по сути снижала закупочную цену хлопка-сырца для фермерских хозяйств.

Таблица 3: Государственная закупочная цена хлопка-сырца, 2016-2019 гг.

	2016	2017	2018	2019
Государственная закупочная цена, тыс. сум за тонну	1 218	1 880	3 250	4 300
Государственная закупочная цена, долл. США за тонну	377	231	396	488

Источник: Министерство финансов Узбекистана.

18. **Прогноз:** Постановление Президента №ПП-4633 отменило практику введения закупочных цен на хлопок-сырец и ввело концепцию ожидаемых индикативных цен на

⁸ В последние годы несколько раз изменилось название данного термина, например, «гарантированная государством средняя закупочная цена». Но для простоты в этом отчете используется традиционный термин «государственная закупочная цена».

хлопок, которые будут учитывать конъюнктуру мирового рынка (экспорто-паритетные цены) и себестоимость производства хлопка в Узбекистане, и которые будут публиковаться для информирования контрактов между фермерами и организаторами кластеров. В ближайшие месяцы ожидается более подробная информация о методологии расчета ожидаемых индикативных цен. Кроме того, отменяется скидка в размере 10 % на хлопковое волокно, произведенное в республике, действующая ранее при формировании стартовой цены на бирже, которая по сути снижала закупочную цену хлопка-сырца для фермерских хозяйств.

19. Из-за того, что фермеры пока не имеют свободы решения производить хлопок или не производить, в случае резкого падения мировых цен на хлопок, как в 2020 году из-за негативного влияния коронавируса на спрос на хлопок, целесообразно установление индикативной цены не ниже себестоимости производства хлопка-сырца и компенсации определенных затрат государством.

Сбор хлопка-сырца и мобилизация рабочей силы

20. **Недавняя ситуация:** Сборщики хлопка-сырца централизованно мобилизуются государством, причем хокимы отвечают за мобилизацию и планирование распределения рабочей силы от поля к полю, чтобы обеспечить сбор урожая хлопка на сто процентов. Наем работников фермерами и кластерами не разрешался, хотя официально такого запрета не было. Хлопок-сырец собирают в течение сентября-октября, а уборочная кампания завершается до начала ноябрьских дождей, которые серьезно ухудшают качество хлопка. В 2015 году, по оценкам, около 3,4 миллиона человек участвовали в сборе хлопка-сырца (Таблица 4). В 2019 году это число сократилось до 1,7 млн. человек из-за сокращения площадей выращивания хлопка (Рисунок 1), сокращения объемов производства хлопка (Таблица 1) и повышения производительности сборщиков благодаря более высокой заработной плате. Часть рабочей силы была принуждена к сбору хлопка. Международная организация труда оценивает количество принудительно-привлеченных сборщиков в 2015 году в 448 000 человек; в 2019 году это число снизилось до 102 000 человек.

21. Общая стоимость сбора хлопка-сырца в 2019 году составила около 3 трлн. сум. Большая часть хлопка, около 95 %, собирается вручную. Средняя зарплата сборщиков хлопка увеличилась с 200 сум/кг в 2015 году до 800–1400 сум/кг в 2019 году (Таблица 4). Правительство компенсировало некоторые расходы по сбору хлопка, в том числе: а) заработную плату руководителей хлопкоуборочных отрядов; б) доплату заработной платы безработных, которые участвовали в сборе хлопка; и в) затраты на размещение и перемещение сборщиков хлопка. Государственные расходы на эти цели составили 36 млрд. сум (11 млн. долл.) в 2017 году и 252 млрд. сум (31 млн. долл.) в 2018 году.

22. **Прогноз:** Постановление Президента №ПП-4633 переносит ответственность за набор сборщиков хлопка-сырца с хокиматов на фермеров и кластеров. Он запрещает хокимам вмешиваться в набор сборщиков хлопка-сырца. Расходы по набору и выплате заработной платы сборщикам хлопка будут покрываться фермерами и кластерами, при этом правительство предоставит 12-месячный кредит кластерам для своевременной оплаты работникам за сбор хлопок-сырец.

Таблица 4: Сбор хлопка в Узбекистане

	2015	2016	2017	2018	2019
Оценка числа сборщиков хлопка, тыс. человек	3 400	2 960	2 800	2 400	1 750
Оценка принудительных сборщиков, тыс. человек	448	-	364	170	102
% принудительных сборщиков	14,0	-	13,0	6,8	5,9
Средняя зарплата сборщиков хлопка, сум за кг	200	280	450-700	700-1300	800-1400

Источник: Международная организация труда.

Закупка и продажа хлопка

23. **Недавняя ситуация:** До 2020 года государство отвечало за закупку всего произведенного хлопка-сырца. Эта практика не изменилась даже после создания хлопково-текстильных кластеров. Почти все кластеры получали аванс на финансирование производства хлопка от Фонда⁹ и, следовательно, были обязаны сообщать об объемах закупок, которые были частью системы государственного заказа.

24. **Прогноз:** Постановление Президента №ПП-4633 отменило государственный план производства и закупок. Во избежание сбоев и в качестве временной меры, Правительство будет компенсировать часть процентных платежей (через Фонд поддержки предпринимательства) по коммерческим кредитам организаторам хлопково-текстильных кластеров на покупку хлопка-сырца у фермеров. В 2020 году компенсация составит 6-9 %, рассчитанная как разница между коммерческой ставкой кредита (22-25 %) и ставкой рефинансирования Центрального банка Узбекистана (16 %).¹⁰

В. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ КЛАСТЕРОВ

25. **Хлопково-текстильные кластеры были созданы по принципу «первый пришел – первым обслужен».** Текстильные предприятия инициируют создание кластеров, представляя инвестиционные предложения областным хокимам, которые рассматривают и предварительно одобряют их. Их окончательное одобрение принимает Кабинет Министров. Приоритет отдается инвестиционным предложениям текстильных предприятий в глубокую переработку хлопка, с обязательствами инвестировать в поддержку фермеров для повышения урожайности, улучшения качества хлопка, повышения плодородия почв, управления водными ресурсами и внедрения механизации.

26. **Рост числа кластеров происходил в геометрической прогрессии, с 15 в 2018 году до 75 в 2019 году.** Большинство кластеров было создано в форме «контрактного фермерства» - организации хлопково-текстильного производства¹¹. Но многих текстильные предприятия арендуют часть земли у государства напрямую, в рамках «прямого фермерства»¹², которое составляет 10-20 % от общей посевной площади кластера. Только 5-6 кластеров организовали кластеры в форме «прямого фермерства», но подавляющее

⁹ В 2019 г. 74 кластера, за исключением кластера «Индорама», получали средства Фонда.

¹⁰ Максимальная сумма компенсации не может превышать 10 %.

¹¹ В этой форме текстильные предприятия-организаторы кластера заключают договора контрактации с фермерами на производство хлопка-сырца.

¹² «Прямое фермерство» — это форма кластера, когда текстильное предприятие арендует землю у государства и само выращивает хлопок-сырец, нанимая рабочую силу.

большинство кластеров работают с фермерами. В 2019 году хлопково-текстильные кластеры работали в 86 районах на 63 % посевных площадей под хлопком. Они произвели 73 % общего урожая хлопка-сырца (Таблица 5). Ожидается, что к урожаю 2020 года будет создано более 90 кластеров.

Таблица 5: Посевные площади и объемы производства хлопково-текстильных кластеров в 2019 г.

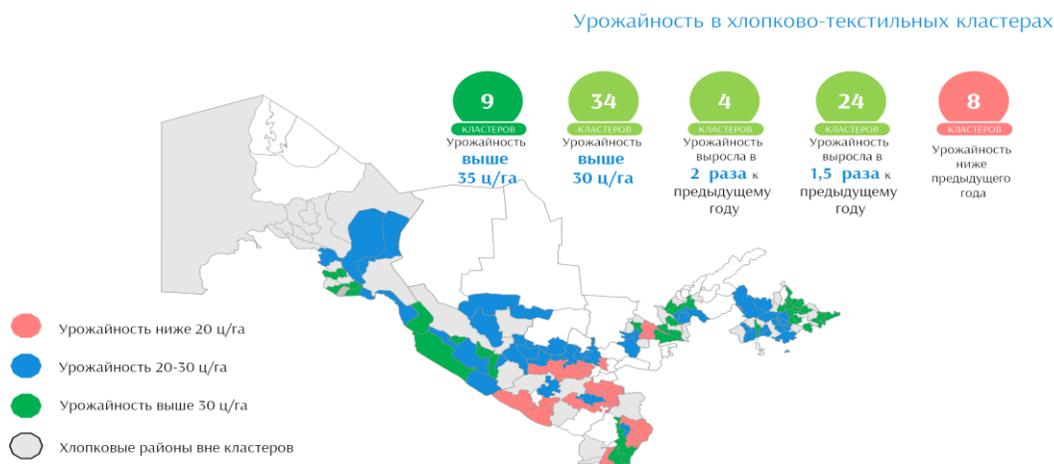
Области	Площади, га	Производство хлопка-сырца, тонн
Республика Каракалпакстан	28 161	71 216
Андижанская	60 126	195 086
Бухарская	56 197	169 981
Джизакская	28 068	107 241
Кашкадарьинская	70 200	136 240
Навойская	32 600	89 198
Наманганская	55 182	171 155
Самаркандская	75 580	178 105
Сурхандарийская	49 846	110 659
Сырдарийская	42 607	120 337
Ташкентская	54 600	158 858
Ферганская	50 330	154 796
Хорезмская	41 798	133 183
ВСЕГО	645 295	1 796 056

Источник: Узтекстильпром.

27. **В 2019 году в районах с кластерами урожайность хлопка-сырца была выше, чем в районах без кластеров.** Кроме того, в 40 районах, переданных кластерам, средняя урожайность была выше, чем за последние 10 лет. Это большое достижение для Узбекистана, страны с ограниченными земельными и водными ресурсами. По данным Министерства сельского хозяйства, средняя урожайность хлопка-сырца составила 2,89 тонн/га, что на 0,53 тонны/га выше, чем за пределами кластеров, и на 0,77 тонн/га выше, чем в среднем в 2018 году¹³. В 34 кластерах урожайность была более 3,0 тонн/га, а в 9 кластерах – более 3,5 тонн/га (Рисунок 3). Рост урожайности стал результатом значительных частных инвестиций во внедрение современных технологий и соблюдение передовых методов ведения сельского хозяйства. Многие кластеры, в основном на землях, переданных в аренду для прямого земледелия, провели анализ своих почв и обновили агрохимические карты на площади 149 200 га. Органические удобрения применялись на 138 200 га, глубокая вспашка – на 167 800 га, капельное орошение – на 9 400 га и лазерное выравнивание полей для более эффективного посева и использования воды – на 10 100 га. Все эти современные технологии были внедрены благодаря кластерам, хотя это происходило все еще низкими темпами, учитывая, что в 2019 году посевная площадь под хлопком в кластерах составляла 0,6 млн. га.

¹³ В мировом сравнении эта урожайность все еще низкая. У стран экспортеров хлопка, как Узбекистан, средняя урожайность выше: 3,1 тонн/га в США, 4,4 тонн/га в Египте, 5,3 тонн/га в Турции, 5,6 тонн/га в Бразилии и 5,8 тонн/га в Китае.

Рисунок 3: Урожайность в хлопково-текстильных кластерах в 2019 г.



Источник: Узтекстильпром.

28. **Некоторые кластеры увеличивали заработную плату сборщиков хлопко-сырца.** Чтобы мотивировать сборщиков и сократить использование принудительного труда, некоторые кластеры платили дополнительную зарплату за счет своих средств.

29. **Кластеры инвестировали в механизацию производства и сбора хлопка.** Механизированная уборка урожая увеличилась с 1 % в 2018 году до 5 % в 2019 году. Это все еще очень низкий показатель, особенно по сравнению с планом Правительства довести долю механизированного сбора хлопка до 30 % к 2026 году.

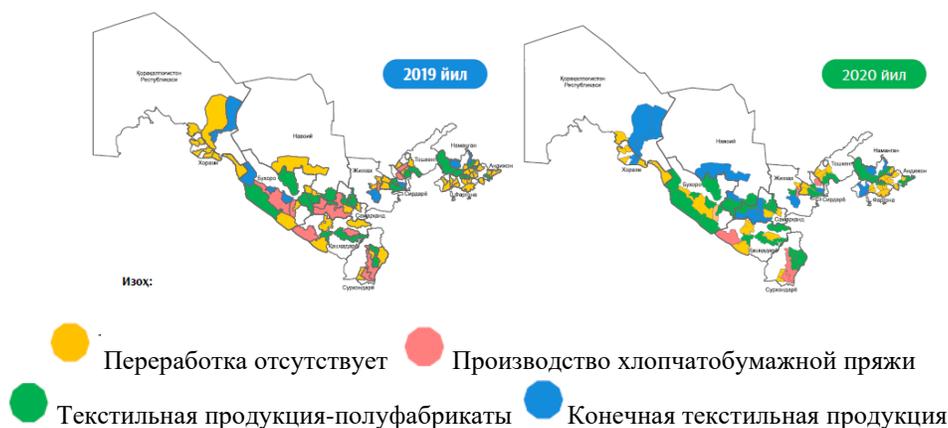
30. **Кластеры помогли повысить эффективность производства хлопко-волокна и снизить потери хлопко-сырца.** Государственные хлопкоочистительные заводы передаются кластерам, которые со временем их приватизируют. Большая часть оборудования на этих заводах устарела. Восемь кластеров уже заменили оборудование и многие другие планируют сделать это в ближайшем будущем. Средний коэффициент выхода хлопко-волокна на устаревших заводах в Узбекистане составляет 30-33 %. Новые инвестиции увеличивают его до 40 %, сокращая потери хлопко-сырца на 7-10 % пунктов.

31. **Многие кластеры инвестировали в переработку хлопка.** Двадцать девять кластеров инвестировали в 42 новых проекта, увеличив на 180 000 тонн мощности производства хлопчатобумажной пряжи, на 11 300 тонн мощности производства трикотажного полотна и на 32,2 миллиона единиц текстильной и швейной продукции. Эти инвестиции помогли создать 11 000 новых рабочих мест, помимо уже существующих 160 000 рабочих мест в текстильной и швейной промышленности.¹⁴ Хлопкообрабатывающие/текстильные предприятия расположены по всей стране, создавая достойные рабочие места вблизи небольших городов и сельских районов (Рисунок 4). Эта модель является гораздо более устойчивой, чем модель, преобладающая в других развивающихся странах, где текстильная промышленность, как правило, концентрируется

¹⁴ По расчетам Узтекстильпрома, каждый миллион долларов инвестиций создает 40 новых рабочих мест в текстильной промышленности. Это сравнимо с количеством рабочих мест, которые такие инвестиции смогли бы создать в плодовоовощеводстве и это намного больше, чем в большинстве других секторов экономики.

вокруг столиц и крупных городов, что часто приводит к длительным поездкам на работу и тяжелым условиям жизни.

Рисунок 4: Изменения мощностей переработки хлопка с 2019 по 2020 годы



Источник: Узтекстильпром.

32. **Частные и государственные инвестиции привели к значительному увеличению экспорта более дорогостоящей продукции (с большей добавленной стоимостью).** В 2005-2010 гг. экспорт хлопка-волокна превышал экспорт продуктов переработки хлопка в несколько раз (Таблица 6). В 2018-2019 гг. ситуация кардинально изменилась. В 2018 году экспорт продуктов переработки хлопка составил 1,54 млрд. долл. против 0,22 млрд. долл. экспорта хлопка-волокна. План экспорта текстильных изделий на 2025 год составляет 7 млрд. долл. Что еще более важно, экспорт сместился с низкостоймостной пряжи на более ценную текстильную продукцию. В 2005-2015 гг. средняя доля пряжи в общем объеме экспорта пряжи и текстиля составляла 64 %. В 2018 году эта доля снизилась до 47 %, немного увеличившись в 2019 году. Это еще одно трансформационное достижение, которое не произошло бы так быстро без кластеров.

Таблица 6: Экспорт волокна, х/б пряжи и текстильной продукции, 2005-2019 гг. (млн. долл. США)

	2005	2010	2015	2018	2019
Хлопок-волокно	1 033,3	1 572,7	736,1	222,1	281,6
Х/б пряжа	120,7	386,8	545,9	726,7	926,1
Готовые трикотажные и швейные изделия	20,8	116,5	184,0	585,7	354,5
Трикотажное полотно	4,5	31,2	46,1	65,5	84,8
Ткани х/б	28,3	42,0	33,8	65,6	69,2
Другие швейные изделия	6,9	12,9	15,4	42,9	51,9
Ковры	0,1	7,3	13,6	31,0	32,0
Вата, войлок, нетканые материалы, веревочные изделия	9,4	17,0	16,4	26,8	108,1
Всего текстильной продукции	190,7	613,7	855,2	1 544,2	1 626,6

Источник: Государственный комитет статистики Республики Узбекистан.

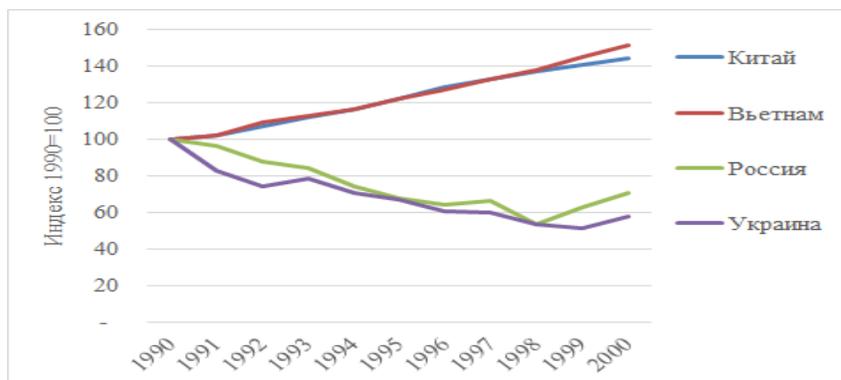
Г. ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ И ОБОСНОВАНИЕ КЛАСТЕРНОЙ МОДЕЛИ

33. Хотя кластерная модель принесла много экономических и социальных выгод для Узбекистана, описанных в предыдущей главе, многие эксперты ставят под сомнение необходимость кластеров и действительно ли организаторы кластеров станут «ответственными инвесторами». Главная критика заключается в том, что кластеры могут просто заменить государственную централизованную монополию путем создания новых частных региональных монополий с господдержкой. Действительно, фермеры в пределах кластера могут продавать хлопок-сырец только организатору кластера. Организатор кластера, с другой стороны, может использовать хлопок для переработки на своем собственном предприятии или продавать хлопок-волокно на товарно-сырьевой бирже для получения прибыли. Еще один аргумент против кластеров заключается в том, что ни одна крупная страна-производитель хлопка не имеет такой модели производства. Многие также ставят под сомнение прозрачность процесса создания кластеров.

34. Эти опасения обоснованы и очень важны. Некоторые из них были затронуты в отчете Всемирного банка по оценке кластеров в 2018 году. Но по мере появления дополнительной информации о кластерах и более точной оценке их первоначальных результатов, эту критику необходимо привязать к обсуждению того, почему кластеры в Узбекистане вообще появились в такой форме. Какие альтернативы были на момент их создания? Какая информация была использована политиками? Это обсуждается ниже.

35. **Во-первых, Узбекистан имел возможность наблюдать и учиться на результатах различных моделей реформ в других странах, которые начали их намного раньше.** Например, можно было видеть результаты экономических и сельскохозяйственных (с.-х.) реформ в других постсоветских странах в течение 1990-х годов и сравнивать их с результатами реформ в социалистических странах Азии, таких как Китай и Вьетнам. Китай начал реформы в сельском хозяйстве в 1980-х годах, а вслед за ним Вьетнам начал экономические реформы «Дой Мой» в 1986 году. В то время как реформы в России и Украине привели к огромному падению с.-х. ВВП, сельское хозяйство в Китае и Вьетнаме продолжало расти (Рисунок 5).

Рисунок 5: Рост добавленной стоимости сельского хозяйства в некоторых странах, 1990-2000 гг.



Источник: База данных индикаторов мирового развития, Всемирный банк.

36. До начала возвращения к росту, с.-х. ВВП в постсоветских странах падал до 1998 года, достигнув 50% уровня 1990 года. Произошло это из-за того, что в этих странах

были отменены старые программы и механизмы без быстрого создания новых или, по крайней мере, переходных мер для минимизации переходных потерь. Эти страны упустили из виду сложность взаимосвязей между различными элементами государственной производственной системы, а также между реформами реальной экономики, банковского сектора и государственных предприятий, той же проблемой, которая существует сегодня в Узбекистане, и не сделали хорошую последовательность реформ. В Китае и Вьетнаме, с другой стороны, с.-х. ВВП в 2000 году был на 50 % выше уровня 1990 года. Эти страны проводили реформы последовательно, решая проблемы по очереди и экспериментируя с помощью пилотных проектов, прежде чем вводить общенациональные изменения. Похоже, что Узбекистан выбрал восточноазиатскую модель реформирования, частью которой стала организация кластеров.

37. Во-вторых, Правительство Узбекистана могло также извлечь уроки из успехов и неудач кластерных моделей в других странах. В мире хлопково-текстильная кластерная модель называлась бы «контрактным фермерством» (contract farming). Многие страны применяют эту модель для укрепления связи фермеров с ведущими переботчиками и экспортерами продукции. В развивающихся странах контрактное фермерство считается хорошей моделью для интеграции мелких фермеров в современные производственно-сбытовые цепочки. Ведущие фирмы подписывают контракт с фермерскими хозяйствами на производство и поставку конкретных продуктов, и они часто предоставляют фермерам техническую и финансовую помощь, в дополнение к гарантийному рынку, в рамках договора соглашения. Самой большой проблемой модели контрактного фермерства в развивающихся странах является продажа продукции фермерами на сторону. По разным причинам фермеры во многих странах часто не соблюдают согласованные договора, продавая свою продукцию другим трейдерам, если они предлагают больше денег или более быструю оплату, игнорируя тот факт, что ведущие фирмы часто помогали им с технической поддержкой или авансированием производства. Исполнение контрактов в странах в отсутствие эффективной судебной системы является слабым звеном; фермеры знают это и ищут краткосрочные выгоды, подрывая долгосрочные отношения с ведущими фирмами. Последние, с другой стороны, теряют заинтересованность в увеличении расходов на авансирование производства и техническую поддержку фермерам, которые не ценят их усилий по предоставлению технической поддержки и принятию коммерческого риска. Сложившаяся кластерная модель в хлопковом секторе Узбекистана устраняет риск побочной продажи, запрещая ее по закону. И этот закон действительно выполняется. В результате текстильные предприятия в Узбекистане имеют гарантию на возврат своих инвестиций в финансовую и техническую помощь фермерам. Как только фермерам разрешат свободно продавать хлопок-сырец, кластерная система, вероятно, исчезнет. Отрасль станет раздробленной, и у фермерских хозяйств может не оказаться средств для инвестиций, необходимых для модернизации производства хлопка и внутрихозяйственной ирригационной и дренажной инфраструктуры, чтобы вывести ее на конкурентоспособный уровень. Это поставит под угрозу всю текстильную отрасль Узбекистана, которая является третьей по величине экспортной отраслью после золота и природного газа.¹⁵

38. В-третьих, государство обеспокоено способностью госучреждений на данном этапе предоставлять высококачественные услуги фермерам для внедрения

¹⁵ В 2019 г. экспорт текстильной продукции Узбекистана был на третьем месте и составил 9 % общего экспорта. На первом месте был экспорт золота (28 %), а на втором – экспорт энергии и энергоресурсов (14 %).

современных технологий, чтобы повысить урожайность и качество хлопка. Кадровый и финансовый потенциал государственных информационно-консультационных служб в Узбекистане очень низкий. В течение десятилетий урожайность хлопка находилась в состоянии стагнации, несмотря на приоритетность хлопкового сектора в госфинансировании. Как можно продолжать сокращать посевную площадь хлопка в пользу плодоовощного сектора без увеличения урожайности? Это нанесет ущерб текстильно-швейной промышленности, в которой занято около 200 000 человек, и которая обладает высоким потенциалом для создания достойных рабочих мест и утроения экспортных доходов. Пока ведется работа по выделению больших бюджетных средств для создания более эффективных информационно-консультационных служб и развитие семеноводства, на кластеры была возложена задача помочь ускорению технического прогресса, который затем позволил бы ускорить диверсификацию сельского хозяйства и уменьшить посевные площади под хлопком. Такой подход возможен, как подтверждается мировым опытом. Обзор организации и эффективности хлопкового сектора в Африке, проведенный Всемирным банком в 2009 году,¹⁶ показал, что страны с конкурентной структурой хлопкового сектора, то есть без кластеров (например, в Танзании, Уганде и Бенине) платили более высокие цены фермерам. Но они не смогли обеспечить предоставление авансирования и консультационных услуг фермерам, что приводило к низкой урожайности и низкому качеству хлопка. С другой стороны, сконцентрированные хлопковые сектора (например, в Замбии, Буркина-Фасо и Гане), которые похожи на кластеры в Узбекистане, лучше справлялись с задачей предоставления кредитов и консультативных услуг фермерским хозяйствам. Их урожайность была выше, а качество хлопка намного лучше. Фермеры не обязательно могут получать более высокую цену в кластерной модели по сравнению с конкурентной системой без кластеров, но вся цепочка создания стоимости может принести больше экономической выгоды в рамках кластерной модели.

39. В-четвертых, организация сбора хлопка-сырца – непростая задача. Предоставление его фермерским хозяйствам в одиночку может вызвать сбои в краткосрочной или даже среднесрочной перспективе. Проблема в том, что для сбора хлопка-сырца требуется около 2 млн. человек в течение короткого периода – только двух месяцев. Кластеры имеют больше возможностей и ресурсов для привлечения рабочей силы без сбоев и имеют лучшие возможности, чем отдельные фермерские хозяйства, чтобы ускорить внедрение механизированной уборки урожая,¹⁷ тем самым уменьшая спрос на ручной сбор хлопка-сырца.

40. В-пятых, Правительство Узбекистана видит необходимость создавать рабочие места в текстильной промышленности рядом с небольшими городами и сельскими районами. Оно считает необходимым избегать проблем, с которыми сталкиваются другие азиатские страны с высокой концентрацией текстильных фабрик вокруг больших городов и множеством проблем для рабочих, связанных с этой концентрацией. Создание кластеров

¹⁶ Всемирный банк, 2009 г. *Организация и результаты хлопкового сектора стран Африки*. Вашингтон.

¹⁷ Широкое внедрение механизированной уборки хлопка займет больше времени, чем сейчас предполагается в Узбекистане. В дополнение к традиционным проблемам координации между фермерами в борьбе с сорняками путем применения одинаковых гербицидов и использования дефолиантов и стимуляторов-открывателей коробочек хлопка, необходимы инвестиции в дороги на полях фермеров, позволяющие перемещать комбайны с поля на поле. Строительство внутрихозяйственных дорог требует дополнительных инвестиций и сокращения посевных площадей, чего правительство и фермеры стремятся избежать.

в Узбекистане рассматривается как стимул для продвижения инвестиций текстильной промышленности по всей стране, а не только в Ташкенте или Самарканде.

41. Упомянутые выше причины создания кластерной модели в Узбекистане нельзя игнорировать при обсуждении проблем развития и их решений для страны. Несомненно то, что кластеры сыграли важную роль в принятии решения об отмене государственного плана производства и закупки хлопка с 2020 года.

С. ПЕРСПЕКТИВЫ ХЛОПКОВО-ТЕКСТИЛЬНЫХ КЛАСТЕРОВ

42. Вопрос о будущем хлопково-текстильных кластеров в Узбекистане остается открытым. Они действительно были важны для устранения государственного плана и заказа в хлопководстве, а также для максимизации экономических выгод по всей цепочке создания стоимости хлопка. Кластеры организованы для получения выгод как производителей, так и переработчиков. С одной стороны, производители могут получить выгоду от гарантированного доступа к рынку, консультационным услугам и современным технологиям. С другой стороны, текстильщики получают доступ к хлопку-сырцу в согласованном количестве и качестве. Если этот «контракт» будет нарушен, в ситуации, когда Правительство больше не вовлечено в работу хлопковой отрасли, у кластерной модели начнутся проблемы. В этой связи главные риски, которые должны быть смягчены путем: а) повышения репутации организаторов кластеров как ответственных инвесторов, и, б) предоставления более качественной и соответствующей потребностям господдержки сектору. Решение этих вопросов определит будущее кластерной модели в Узбекистане.

43. Чтобы быть ответственными инвесторами, необходимо, чтобы организаторы кластеров больше работали над следующим:

- а. Выполнение своих обязательств по инвестициям и ответственному производству хлопка:* Кластеры должны выполнять свои обязательства по инвестициям и соблюдению требований, связанных с устойчивым производством, переработкой и развитием цепочки создания стоимости хлопка. Инвестиционные планы многих из них велики, а некоторые, возможно, преувеличены. Важно, чтобы Правительство мониторило реализацию инвестиционных планов и, при необходимости, вносило коррективы в размер кластеров. Некоторые кластеры могут быть слишком крупными по размеру и должны быть разделены. Это также было бы хорошо для повышения конкуренции на местах. В целом, соблюдение инвестиционных обязательств и ответственное производство хлопка являются важной задачей Правительства по повышению доверия к кластерам.
- б. Сосредоточение внимания на основном бизнесе:* Хлопково-текстильные кластеры должны уделять первоочередное внимание инвестициям в их основной бизнес – производству и переработке хлопка. Они были созданы, чтобы принести выгоду как производителям, так и переработчикам хлопка. Тем не менее, многие кластеры, часто стимулируемые предложениями различных министерств и ведомств, имеют грандиозные планы инвестировать во все и вся, от хлопкопереработки и текстильного производства до зернохранилищ, теплиц, производства растительного масла и животноводческих ферм. Такие обширные инвестиционные планы отвлекают кластеры от их основного хлопково-текстильного бизнеса, увеличивая риск неудачи и способствуя их длительной зависимости от госбюджета для финансирования производства и закупки хлопка.

- с. *Предоставление эффективных услуг фермерским хозяйствам:* Фермеры ожидают предоставления технической и финансовой помощи в обмен на их работу по производству хлопчатника, которая приносит доход многим участникам цепочки создания стоимости. Во многих кластерах уже работают местные и зарубежные агрономы, чтобы помочь фермерам освоить новые технологии и практики ведения хозяйства. Другие кластеры должны сделать то же самое. Важно отметить, что эта помощь не должна выглядеть как приказ свыше: окончательное решение о том, какие средства производства и технологии внедрять, должно быть за фермерами. Особое внимание нужно уделять улучшению качества семян: кластеры должны быть вовлечены в производство, заготовку, обработку, хранение и реализацию семян хлопчатника.
- д. *Плата справедливой цены за хлопок-сырец:* Без государственных закупочных цен и в условиях отсутствия механизма свободного рыночного ценообразования на хлопок-сырец фермерам и текстильным предприятиям придется самостоятельно договариваться о ценах на хлопок-сырец. Ожидаемые цены, основанные на производственных затратах и международных ценах, которые будут публиковаться ежеквартально, как указано в Постановлении Президента №ПП-4633, будут информировать эти переговоры. Фактические цены на хлопок-сырец для фермерских хозяйств могут быть ниже или выше экспортных паритетных цен в зависимости от пакета услуг, предоставляемых кластерами. Если услуги не предоставляются, то нет причины, по которой фактическая цена должна быть ниже цены экспортного паритета. Если услуги предоставляются, цена может быть ниже, но при этом организаторы кластера должны объяснить и договориться с фермерами, чтобы найти решение, приемлемое для обеих сторон. Определение цены хлопка-сырца является одним из самых больших рисков для кластерной модели, так как без финансовых стимулов фермеры не будут мотивированы для увеличения производства хлопка-сырца и улучшения его качества, что является неотложной задачей.
- е. *Воздержание от использования ограничений старой эпохи:* Правительство и организаторы кластеров должны воздержаться от установления обязательной урожайности фермеров, например, минимальной урожайности в зависимости от качества почвы, поскольку это будет то же самое, что и сохранение государственного плана производства и использование этого для прекращения договора аренды земли. Минимальная или оптимальная урожайность, рассчитанная в советские времена, не только устарела, но и не отражает реальную экономическую и социальную ситуацию в фермерских хозяйствах. То, что является технически оптимальным, может быть экономически нецелесообразным. Оценки оптимальной урожайности используют идеальный сценарий использования материально-технических ресурсов, орошения и реакции урожайности на внесенные удобрения и средства химзащиты растений. Реальность зачастую другая. При высоких ценах на материально-технические ресурсы и плохом орошении фермерам может быть выгодней иметь более низкую, чем технически оптимальную, урожайность. Плодородие почвы может быть ниже оценки, сделанной Государственным комитетом по земельным ресурсам несколько десятилетий назад. И качество удобрений и других ресурсов может быть хуже, чем написано на мешках с этой продукцией. Поэтому урожайность в

договорах контрактации должна иметь информационную, а не обязательную роль, за невыполнение которой фермеру придется отвечать.

44. Успех или неудача кластеров также будет зависеть от разработки и реализации программ государственной поддержки, включая следующие:

- a. *Обеспечение того, чтобы хокимы перестали вмешиваться в производственные и сбытовые решения фермеров и кластеров:* Постановление Президента №ПП-4633 запрещает хокимам вмешиваться в процесс производства хлопка-сырца, выбора сортов и других материально-технических ресурсов и использования кредитов фермерами и кластерами. Время покажет, как это новое правило будет выполняться. Но без строгого его выполнения кластерная модель будет дискредитирована.
- b. *Недопущение случаев незаконного изъятия земельных участков:* Для гарантирования благоприятных условий для производителей, в том числе для недопущения случаев незаконного изъятия земельных участков, было бы целесообразно передать решения хокима о прекращении договора аренды земельных участков для производства хлопка в специальные рабочие группы, состоящих из Торгово-промышленной палаты, Совета фермерских, дехканских хозяйств и владельцев приусадебных земель и других причастных ведомств для правовой экспертизы.
- c. *Продолжение акцента на модели кластеров «контрактного фермерства», особенно там, где достаточно профессиональных фермерских хозяйств:* Правительство должно продолжать делать акцент на продвижении модели кластеров по контрактному фермерству. Эта модель является инклюзивной для сельского населения, и она позволит в будущем, при необходимости, легко и поэтапно исключить/модифицировать кластерную модель без ущерба для сельскохозяйственного сектора. Модель прямого фермерства необходима только в районах с низкой плотностью населения, в которых фермеры вряд ли смогут выгодно выращивать хлопок, поскольку они не смогут позволить инвестиции в ирригационную и дренажную инфраструктуру и землеустройство, необходимое для механизированного выращивания и уборки хлопка.
- d. *Воздержание от политики импортозамещения на средства производства:* Тарифные и нетарифные барьеры увеличивают стоимость удобрений, агрохимикатов, дефолиантов и техники. Например, в январе 2020 года импортные пошлины на с.-х. технику увеличились с 0 до 20 %. Кроме того, господдержка предоставляется только на покупку удобрений местного производства (льготный кредит) и техники (возмещение 30 % цены). Ряд предприятий сообщает о частых неофициальных приказах местным банкам не финансировать покупку импортных удобрений и агрохимикатов. Эти меры по импортозамещению увеличивают затраты фермеров, не повышая качество местных средств производства. Это также может тормозить приватизацию местных поставщиков средств производства. Многие фермеры не покупают местные хлопкоуборочные комбайны, несмотря на их низкую цену по сравнению с импортными, поскольку они часто наносят ущерб качеству хлопка во время сбора урожая. Если фермеры и кластеры будут продолжать платить высокие импортные пошлины за средства производства, и будут вынуждаться покупать местные, будет очень трудно добиться

существенных изменений во внедрении современных технологий, особенно механизации. Как упоминалось выше, только 5 % хлопка-сырца в 2019 году было собрано механическим способом.

- e. *Внедрение комплексной программы содействия механизации хлопководства:* Одно субсидирование покупки хлопкоуборочных машин местного производства не приведет к значительному увеличению механизированного сбора хлопка, нужны дополнительные государственные программы по повышению потенциала и инвестированию: а) фермеры должны быть обучены кооперации в области борьбы с сорняками и синхронному использованию современных технологий для подготовки хлопковых полей к уборке дефолиантами и стимуляторами; б) нужна также помощь в создании внутрихозяйственных дорог, чтобы дать возможность крупной технике перемещаться между полями фермерских хозяйств. Без таких дополнительных программ рост механизации будет очень медленным.
- f. *Реформирование банковского сектора:* Медленное реформирование банковского сектора и, как следствие, отсутствие агрофинансирования с учетом потребностей фермеров, которые не имеют достаточного обеспечения основными средствами для предоставления залога, продлевает необходимость Фонду при Министерстве финансов предоставлять фермерам кредиты. Нужно начать работу над внедрением новых финансовых инструментов, таких как аграрные и складские расписки, которые бы создали альтернативу существующим финансовым инструментам, полностью основанным на залоге основных средств/недвижимости.
- g. *Модернизация ирригационной инфраструктуры:* Одной из самых больших проблем для фермеров и кластеров является плохое орошение. Кластеры вносят свой вклад во внедрение водосберегающих технологий внутри хозяйств, но они не могут отвечать за магистральную и межхозяйственную ирригационную и дренажную инфраструктуру. Ряд кластеров жалуются на то, что местные управления водными ресурсами просят их профинансировать модернизацию и ремонт магистральной и межхозяйственной инфраструктуры. Это было бы приемлемо только тогда, если бы кластеры согласились и заключили договора государственно-частные партнерства (ГЧП). Правовая основа для таких ГЧП уже существует и такие проекты могут быть реализованы, где это целесообразно и окупаемо. Но роль государства в модернизации магистральной и межхозяйственной ирригационной и дренажной инфраструктуры должна оставаться неизменной, включая более эффективное использование 1,3 % ВВП, ежегодно выделяемого Министерству водных ресурсов для этих целей.
- h. *Улучшение качества других государственных услуг:* Министерство сельского хозяйства и другие госучреждения должны увеличить финансирование и улучшить качество селекции сортов хлопчатника, их регистрации, производства и, размножения семян и обеспечения их качества, и также работать с кластерами по производству высоко-качественных семян. Кроме того, Министерство сельского хозяйства должно больше работать с кластерами и Узтекстильпромом, чтобы улучшить качество и охват: а) информационно-консультационных услуг; б) повышение плодородия почв и управления водными ресурсами; в) сбор и распространение рыночной и статистической информации, в том числе о прогнозах производства, торговли, потребления и ценах на хлопок.