



PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT

Policy Handbook



# Strengthening agricultural co-operatives in Kazakhstan

Укрепление  
сельскохозяйственных  
кооперативов  
в Казахстане

## **ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT**

The OECD is a unique forum where governments work together to address the economic, social and environmental challenges of globalisation. The OECD is also at the forefront of efforts to understand and to help governments respond to new developments and concerns, such as corporate governance, the information economy and the challenges of an ageing population. The Organisation provides a setting where governments can compare policy experiences, seek answers to common problems, identify good practice and work to co-ordinate domestic and international policies.

The OECD member countries are: Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, the Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The European Union takes part in the work of the OECD.

**[www.oecd.org](http://www.oecd.org)**

## **OECD EURASIA COMPETITIVENESS PROGRAMME**

The OECD Eurasia Competitiveness Programme, launched in 2008, helps accelerate economic reforms and improve the business climate to achieve sustainable economic growth and employment in two regions: Central Asia (Afghanistan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Mongolia, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan), and Eastern Europe and South Caucasus (Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine).

**[www.oecd.org/globalrelations/eurasia.htm](http://www.oecd.org/globalrelations/eurasia.htm)**

*Key Contact:*

**Mr Antonio Somma**

Head of Programme

OECD Eurasia Competitiveness Programme

# **PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT**

## **POLICY HANDBOOK**

*Strengthening agricultural co-operatives in Kazakhstan*

*April 2015*

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of the European Union.

## FOREWORD

This report was developed within the framework of the OECD Central Asia Competitiveness Initiative. It aims to deliver practical advice on the implementation of reforms to strengthen agricultural co-operatives, and thereby help small-scale producers overcome market failures and reach their full productivity potential.

The OECD Central Asia Initiative is part of the OECD Eurasia Competitiveness Programme. The initiative was launched in November 2008, and helps to accelerate economic reforms and improve the business climate to achieve sustainable economic growth and employment in the countries of Central Asia (Afghanistan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Mongolia, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan). Its objective is to share with governments of the region the knowledge, expertise and good practices of OECD countries to enhance competitiveness, attract foreign direct investment (FDI), increase productivity, support private sector development, strengthen entrepreneurship and build knowledge-based economies.

Kazakhstan is a leading economy in Central Asia, and has made sustained efforts to co-operate with the OECD, including through its participation in the OECD Eurasia Competitiveness Programme, the Investment Committee, the Committee for Agriculture, the Regional Development Policy Committee and the Committee on Industry, Innovation and Entrepreneurship. In 2015-16, Kazakhstan will deepen its engagement with the OECD through a Country Programme, adopting a whole-of-government approach. The Country Programme acknowledges Kazakhstan's willingness and ability to commit itself to a programme of reforms, based on OECD legal instruments and good practices. Through additional policy reviews, dialogue, exchange of good practices, and support for reform implementation, the Country Programme will help other Eurasian economies identify opportunities to get closer to OECD practices and standards.

This work builds on policy recommendations developed under the Kazakhstan Regional Competitiveness Project. The project was initiated with the government of Kazakhstan in 2011, and aims to promote regional competitiveness and inclusive growth in Kazakhstan's regions. As part of the Kazakhstan Regional Competitiveness Project, the *OECD Review of Agricultural Policies: Kazakhstan 2013* was prepared and published at the request of the government of Kazakhstan.

The review examined the policy context and trends in Kazakhstan's agricultural sector, and provided the government with a series of directions for further policy reform. In particular, it highlighted the need to integrate small-scale producers in agricultural markets and diversify and improve rural incomes.

This report was initiated with the government of Kazakhstan in 2014 and was developed in close collaboration with policy makers, farmers, farmers' associations and other relevant stakeholders. It was peer reviewed on 27 November 2014 at the OECD Eurasia Competitiveness Roundtable. The Roundtable is a policy network that gathers OECD members and partner countries from the Eurasia region for knowledge sharing on the implementation of competitiveness reforms.

The project was carried out with the financial assistance of the European Union and the government of Kazakhstan.

## ACKNOWLEDGEMENTS

This report summarises the work carried out by the OECD Eurasia Competitiveness Programme, under the authority of the OECD Central Asia Initiative Steering Committee, and within the framework of the Kazakhstan Regional Competitiveness Project.

Representatives from several ministries, government agencies, farmers, farmers' associations and other stakeholders in Kazakhstan contributed to this publication. These include representatives of the Ministry of Agriculture (His Excellency Mr. Asylzhan Mamytbekov, Minister of Agriculture; Mr. Saparkhan Omarov, Vice-Minister of Agriculture; Mr. Serik Ibrayev, Director of the Department for Strategic Planning; Ms. Ainur Ardabayeva, Deputy Director of the Department for Strategic Planning and Mr. Azamat Kurmanov, Expert of the Department for Strategic Planning), Ministry of National Economy (Ms. Galiya Zholdybayeva, Chair of the Committee for Entrepreneurship Development and Ms. Dinara Tazhenova, Chief Expert of the Committee for Entrepreneurship Development), and the Kazakhstan Academy of Agricultural Sciences (Mr. Gani Kaliyev, President and Ms. Galiya Akimbekova, Head of the Department for Co-operation and Integration in Agriculture). In addition, the report benefited from the perspectives of many farmers and farmers' associations, including the Union of Farmers of Kazakhstan (Mr. Auzhan Darinov, President and Mr. Akzhol Abdukalimov, Vice President).

A number of international experts also provided input to the report, including Dr. David Sedik, Senior Agricultural Policy Officer, Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations; Dr. Richard Pomfret, Professor of Economics, University of Adelaide, Australia; Dr. Zvi Lerman, Professor of Agricultural Economics, Hebrew University of Jerusalem, Israel; and Dr. Hagen Henry, Adjunct Professor and Research Director, Ruralia Institute, University of Helsinki, Finland.

As an important donor to the Kazakhstan Regional Competitiveness Project, the European Union provided valuable guidance and support (Mr. Luca Carapelli, Project Manager, Delegation of the European Union to the Republic of Kazakhstan).

This report was written under the guidance of Mr. Marcos Bonturi, Director of the OECD Global Relations Secretariat, Mr. Anthony O’Sullivan, Deputy Director of the OECD Global Relations Secretariat and Mr. Antonio Somma, Head of the OECD Eurasia Competitiveness Programme.

The principal author of the report is Mr. Jibran Punthakey, Economist/Policy Analyst, OECD Eurasia Competitiveness Programme. The project was managed by Mr. Jean-François Lengellé, Project Manager, OECD Eurasia Competitiveness Programme. The report was reviewed and benefited from valuable inputs provided by Ms. Dalila Cervantes-Godoy, Agriculture Policy Analyst, OECD Trade and Agriculture Directorate, Mr. Jan Schuijjer, Mr. Carl Dawson and Ms. Vanessa Vallée, OECD Global Relations Secretariat, and Mr. Grégory Lecomte, Mr. Clément Brenot, Mr. Wouter Meester, Mr. Martin Pospisil, Mr. Kiril Kossev, Ms. Olga Olson and Ms. Diana Craciun of the OECD Eurasia Competitiveness Programme.

The report was edited by Ms. Sally Hinchcliffe. Project implementation was assisted by Ms. Saltanat Janenova, Local Consultant and Instructor, Graduate School of Public Policy, Nazarbayev University, and Ms. Anna Chahtahtinsky, Ms. Jolanta Chmielik and Ms. Elisabetta Da Prati of the OECD Eurasia Competitiveness Programme.



## TABLE OF CONTENTS

FOREWORD .....	3
ACKNOWLEDGEMENTS .....	5
ACRONYMS AND ABBREVIATIONS .....	11
KAZAKHSTAN: KEY INDICATORS (2013) .....	13
EXECUTIVE SUMMARY .....	15
CHAPTER 1: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL CO-OPERATIVES IN KAZAKHSTAN .....	19
Agriculture is an important sector in Kazakhstan with a highly fragmented structure of production .....	20
Policies introduced by Kazakhstan to help small-scale producers overcome market failures and integrate with local supply chains.....	31
Agricultural co-operatives can create a level playing field for small-scale producers and improve the efficiency of policy implementation .....	35
Short-term challenges to the development of agricultural co-operatives in Kazakhstan .....	40
CHAPTER 2: POLICY RECOMMENDATIONS TO STRENGTHEN AGRICULTURAL CO-OPERATIVES BASED ON INTERNATIONAL EXPERIENCE .....	47
Policy environment: an effective legal and regulatory framework can create strong incentives for the establishment of new co-operatives .....	48
Awareness and trust: education on the benefits of co-operatives can increase membership and encourage greater involvement and participation from small- scale farmers.....	58
Targeted financial support: government, donor and private sector financing can facilitate the development of agricultural co-operatives .....	63
THE WAY FORWARD .....	71
BIBLIOGRAPHY .....	75

## Tables

Table 1.	Development of agricultural co-operatives in Kazakhstan and selected countries .....	39
Table 2.	Differences between co-operatives, investor-owned corporations and non-profit organisations .....	50
Table 3.	Calculation of taxable income for an agricultural marketing co-operative and an input supply co-operative.....	53

## Figures

Figure 1.	Evolution of agriculture's share in GDP and total employment, 1990-2013 .....	20
Figure 2.	Evolution of agricultural exports and imports, 1995-2013 (USD million).....	22
Figure 3.	Evolution of FDI in agriculture and food processing, 1993-2013 (USD million) .....	23
Figure 4.	Growth of small-scale agricultural production, 1991-2013 .....	25
Figure 5.	Share of agricultural output by small-scale producers by region, 2013.....	27
Figure 6.	Share of crop and livestock output by small-scale producers by region, 2013 .....	28
Figure 7.	Share of small-scale producers in total production of various agricultural commodities, 2012.....	40
Figure 8.	Concessional lending to co-operatives from the Agrarian Credit Corporation (ACC), 2006-2011 .....	44
Figure 9.	Overview of challenges and policy recommendations.....	48
Figure 10.	Possible implementation timeline .....	71

## Boxes

Box 1.	Fiscal and financial incentives for agricultural co-operatives in Trentino, Italy.....	54
Box 2.	Georgia’s Agency for the Development of Agricultural Co-operatives .....	55
Box 3.	Pernod Ricard: Education and extension services for wine-growing co-operatives in Armenia .....	61
Box 4.	USDA financing instruments for agricultural co-operatives.....	65
Box 5.	Danone: financial support and technical assistance to strengthen dairy co-operatives in Ukraine .....	67



## **ACRONYMS AND ABBREVIATIONS**

ACC	Agrarian Credit Corporation
AUD	Australian dollars
COPA	Committee of Professional Agricultural Organisations
COGECA	General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union
EU	European Union
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FDI	Foreign direct investment
FFSA	Fund for Financial Support to Agriculture
FSU	Former Soviet Union
GDP	Gross domestic product
ICA	International Co-operative Alliance
IDP	Irrigation and Drainage Improvement Project
ILO	International Labour Organization
km	Kilometres
KZT	Kazakhstani tenge
MFI	Microfinance institution
NGO	Non-governmental organisation

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
R&D	Research and development
SAOS	Scottish Agricultural Organisation Society
UK	United Kingdom
USD	United States dollars
USDA	United States Department of Agriculture
VAT	Value-added tax
VET	Vocational education and training

## KAZAKHSTAN: KEY INDICATORS (2013)

Population	17 037 508
Surface area	2 724 900 km <sup>2</sup>
Gross Domestic Product (GDP), current prices	USD 232 billion
GDP per capita, current prices	USD 13 610
Real GDP growth, constant prices	6.0%
Exports of goods and services (% of GDP)	38%
Imports of goods and services (% of GDP)	27%
Agriculture, value added (% of GDP)	4.9%
Arable land (% of total land area) , 2012	8.5%
Rural population (% of total population)	47%
Employment in agriculture (% of total employment)	24%
Agricultural exports (% of total exports)	3.5%
Agricultural imports (% of total imports)	9.7%

Source: World Bank (2014b), World Development Indicators database, <http://data.worldbank.org/>, accessed April 2015.





## EXECUTIVE SUMMARY

### *Agriculture is an essential sector in Kazakhstan, but production is highly fragmented*

Kazakhstan is the largest landlocked country in the world and, with an average of 6.1 inhabitants per square kilometre, one of the least densely populated. Kazakhstan also has the second highest availability of arable land per capita, and over 77% of its territory is classified as agricultural land. Agriculture plays an important role in Kazakhstan's economy, society and political system. It accounted for 5% of gross domestic product (GDP) in 2013, and was the largest sector by far in terms of employment (24%). Trade in agricultural products has risen substantially since the early 2000s, driven by growth in wheat exports, higher incomes and increased demand for imported food products. Recently, growth in agricultural imports has outpaced exports, leading Kazakhstan to become a net importer of agricultural products since 2009. Reducing the country's reliance on food imports and ensuring food security are important strategic agricultural policy objectives. The sector is also an essential part of the government's strategy to diversify the economy and reduce its dependence on mineral and fossil fuel resources.

The early 1990s transition led to a sharp collapse in agricultural output. Almost 20 million hectares of cropland were abandoned, and livestock inventories in the large-scale state and collective farms fell by 95%. The post-independence period saw important structural reforms to the agricultural sector, leading to the introduction of private ownership of land and the privatisation and restructuring of collective farms. These changes resulted in a substantial reallocation of production from large-scale agricultural enterprises to small-scale producers. In 1991 agricultural enterprises produced 68% of agricultural output, but by 2013 their share had fallen to just 24%. Correspondingly, households and individual farms went from producing 32% of agricultural output in 1991 to 76% of total production, 66% of crop output and 89% of livestock production in 2013.

In spite of their significance to overall production, small farms in Kazakhstan face a number of market failures that impede their ability to access supply chains and marketing channels, compete with large-scale agricultural enterprises, and reach

their full productivity potential. The main obstacles include deficiencies in basic rural infrastructure; limited access to agricultural education, research and development (R&D), and extension services; credit constraints; and a lack of mobility in the market for agricultural land.

### ***Agricultural co-operatives can strengthen the competitiveness of small-scale producers***

Agricultural co-operatives can enhance competitiveness and productivity in agriculture, and improve the impact of policies to address market failures faced by small-scale producers. Co-operatives can support small farmers in a number of areas, including marketing, processing, input supply, access to credit, access to farm machinery, agricultural extension, and improved management of water distribution and irrigation. As members of co-operatives, small farmers can benefit from economies of scale, increased bargaining power, greater efficiency, improved coordination, and easier access to supply chains and marketing channels. Co-operatives can also help to improve the sustainability of small-scale farming, boost local production and reduce reliance on imported food products.

Agricultural co-operatives play an important role in improving the efficiency of policy implementation. Governments can provide financial and technical support directly to co-operatives, reducing administrative costs and improving the efficiency and targeting of policies. They also reduce the need to provide government support directly to small farms, by providing an institutional structure for producers to address their specific economic needs through a collaborative member-driven process. This is particularly relevant to Kazakhstan, which has struggled to successfully implement policies to support small farmers.

There are significant opportunities to develop agricultural co-operatives in Kazakhstan, particularly in sub-sectors where small-scale and subsistence-oriented farmers dominate production. In 2012, households and individual farms accounted for over 90% of the production of milk, vegetables, potatoes, cotton and wool, as well as the majority of meat and oilseed production. This is viewed as a major structural challenge by the government of Kazakhstan.

### ***Policy support is needed to develop agricultural co-operatives in Kazakhstan***

Agricultural co-operatives are underdeveloped in Kazakhstan, and many registered co-operatives are inactive or ineffective due to poorly designed policies. Co-operatives are often established solely to take advantage of government subsidies and support programmes, and provide no real benefits to their members. Several challenges need to be addressed in the short-term to facilitate agricultural co-

operative development in Kazakhstan. First, there are weaknesses in the current policy environment. The current legal framework is unnecessarily complex, with five separate laws on co-operatives. In addition, tax policies can lead to double taxation of co-operative members, creating disincentives to the formation of new co-operatives.

Second, farmers have limited confidence in co-operatives and little awareness of their potential benefits. Kazakhstan's Soviet legacy means farmers automatically associate the term "co-operative" with a production co-operative, a remnant of the former collective farm system. They do not understand the concept of co-operatives in the context of a market economy, and have little confidence in their potential benefits. Moreover, there are no targeted educational programmes in place to train co-operative members in operational issues and support co-operative managers on governance.

Third, there is a lack of targeted financial support for agricultural co-operatives in Kazakhstan. Co-operatives require substantial initial investment, as well as finance for short-term working capital and long-term investment needs. Currently, a small amount of financial support is provided through subsidies and concessional loans to co-operatives. These policies suffer from inefficiencies and poor targeting, and have been largely ineffective in stimulating the development of a sustainable and member-oriented co-operative movement.

Long-term challenges will also need to be tackled to ensure the sustainability of agricultural co-operatives in Kazakhstan. For instance, there are significant skills shortages in rural Kazakhstan, particularly in the agricultural sector. This is partly driven by low agricultural wages, which make it difficult for co-operatives to find skilled employees and managers. Furthermore, input suppliers, processing facilities and retailers have little interest in using co-operatives to sell inputs to or purchase outputs from smallholders. In Kazakhstan, there are no policies or programmes in place to encourage these large players to work with co-operatives. Additionally, there is a lack of proactive behaviour towards co-operatives, such as forward contracting, renting transport equipment, and supplying co-operative members with technical and financial assistance.

### ***Short-term policy actions to strengthen agricultural co-operatives in Kazakhstan***

To strengthen agricultural co-operatives in Kazakhstan in the short term, the government should implement the following actions, based on international good practice:

1. *Policy environment*: reform the legal framework for co-operatives, reform the Tax Code, reduce the tax burden for co-operatives and simplify registration procedures.
2. *Awareness and trust*: educate small farmers in rural areas on the benefits of co-operatives and provide information services and technical assistance to those setting up co-operatives.
3. *Targeted financial support*: develop targeted financing instruments for co-operatives, and encourage greater private sector participation in co-operative financing.

## **CHAPTER 1: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL CO-OPERATIVES IN KAZAKHSTAN**

This chapter assesses the current state of agriculture in Kazakhstan, and outlines the potential opportunities and specific challenges for the development of agricultural co-operatives. Agriculture plays an important role in the economy of Kazakhstan, with over one-quarter of the labour force depending on the sector for income and employment. Although agricultural production, trade and investment have increased substantially in recent years, many small-scale producers face difficulties accessing markets and supply chains and struggle to reach their full productivity potential. In this context, agricultural co-operatives can help small farmers to tackle market failures and overcome their size-related disadvantages.

To support the development of agricultural co-operatives, the government needs to address three prevailing issues in the short term: 1) a weak policy environment (i.e. the legal and regulatory framework for co-operatives); 2) low levels of awareness and trust; and 3) the lack of targeted financial support. Over the long term, the government will also need to address the limited availability of skilled personnel in rural areas, and the presence of multiple barriers to vertical integration.

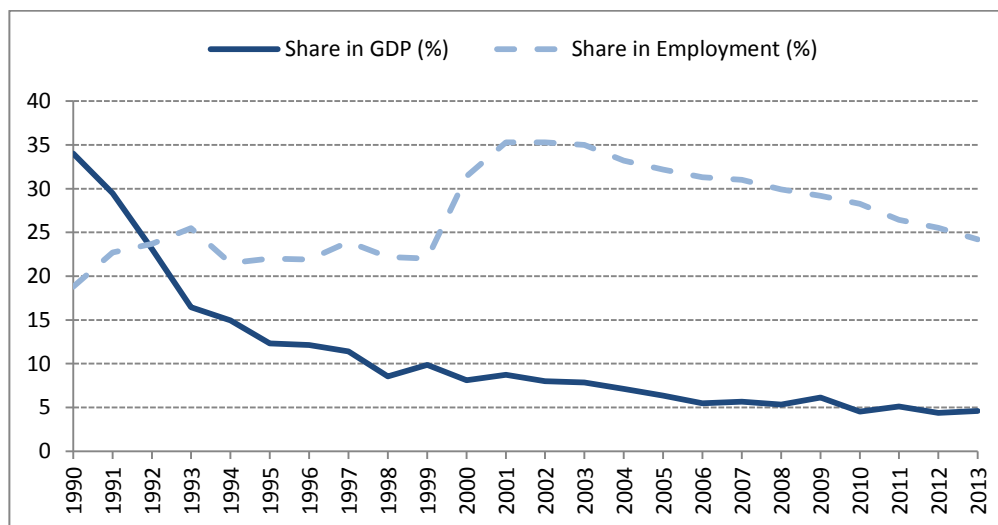
## Agriculture is an important sector in Kazakhstan with a highly fragmented structure of production

Agriculture plays an important role in the economy of Kazakhstan, with over one-quarter of the labour force depending on the sector for income and employment. Despite its importance, however, agricultural production remains highly fragmented and labour productivity is significantly lower than in OECD countries: value added per worker in Kazakhstan's agricultural sector was USD 3 533 in 2012, compared with the OECD average of USD 15 700 (World Bank, 2014b). Small-scale producers account for the majority of agricultural output in virtually all regions of Kazakhstan, yet they often face difficulties overcoming market failures and connecting with local supply chains.

### *Agriculture is an essential part of the economy of Kazakhstan*

Agriculture is a sector of vital economic, social and strategic significance in Kazakhstan. Although its share of gross domestic product (GDP) has declined significantly since transition, agriculture still accounted for 5% of GDP in 2013, and was the largest sector by far in terms of employment (24%). Figure 1 illustrates the evolution of agriculture's share of GDP and employment since 1990.

**Figure 1. Evolution of agriculture's share in GDP and total employment, 1990-2013**



Note: Agriculture's share in employment is not strictly comparable across the entire time period, due to a change in the statistical definition of employment in the late 1990s.

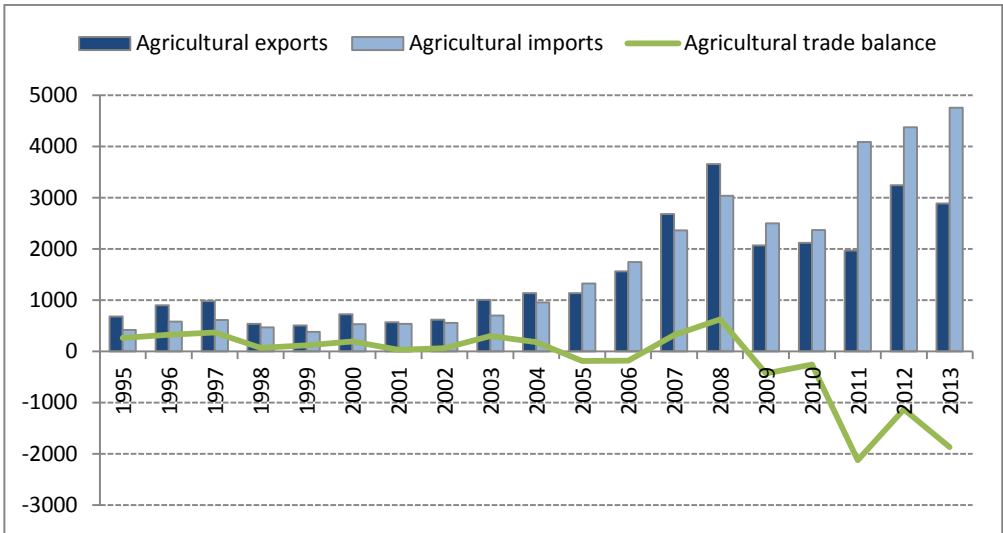
Source: Committee on Statistics, Ministry of National Economy of Kazakhstan (2014), [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz), accessed September 2014.

The significance of Kazakhstan's agricultural sector is closely related to the country's geography and abundant land resources. With a total surface area of 2.74 million km<sup>2</sup>, Kazakhstan is the largest landlocked country in the world. The vast majority (over 77%) of Kazakhstan's territory is classified as agricultural land, most of which is occupied by permanent pastures. Arable land makes up only 9% of the total land area, yet Kazakhstan still has 1.5 hectares of arable land per capita: the second highest ratio in the world after Australia (2.1 hectares per capita).

Agricultural output is expanding rapidly, along with trade and foreign investment. The main food products in Kazakhstan's agricultural sector are cereals (representing 19% of total production in 2012), horticultural crops (17%), dairy cattle (16%) and beef cattle (14%). Kazakhstan is a major producer and exporter of grain, ranking sixth in the world for wheat exports in 2013 (USDA, 2014a).

Agriculture represented 3.5% of total exports, 17% of non-fuel exports and 9.7% of total imports in 2013. Figure 2 illustrates trends in exports and imports of agricultural products since 1995. Total trade in agricultural products has risen substantially since the early 2000s, driven primarily by growth in grain exports, higher incomes and increased demand for imported food products. However, agricultural trade flows remain highly volatile. For instance, grain exports were affected by export restrictions imposed by the government in 2009 in response to global supply shortages and soaring international food prices. Imports and exports of grain are also influenced by crop yields, which are highly sensitive to local weather conditions. Drought had a severe impact on wheat yields in 2011 and 2013, and good surface and subsurface soil moisture levels had substantial benefits for the grain harvest in 2012 (USDA, 2014a). These factors combine to generate significant volatility and uncertainty in agricultural trade flows.

**Figure 2. Evolution of agricultural exports and imports, 1995-2013 (USD million)**



Source: UN Comtrade (2014), United Nations Commodity Trade Statistics database, UN Comtrade, <http://comtrade.un.org/data/>, accessed September 2014.

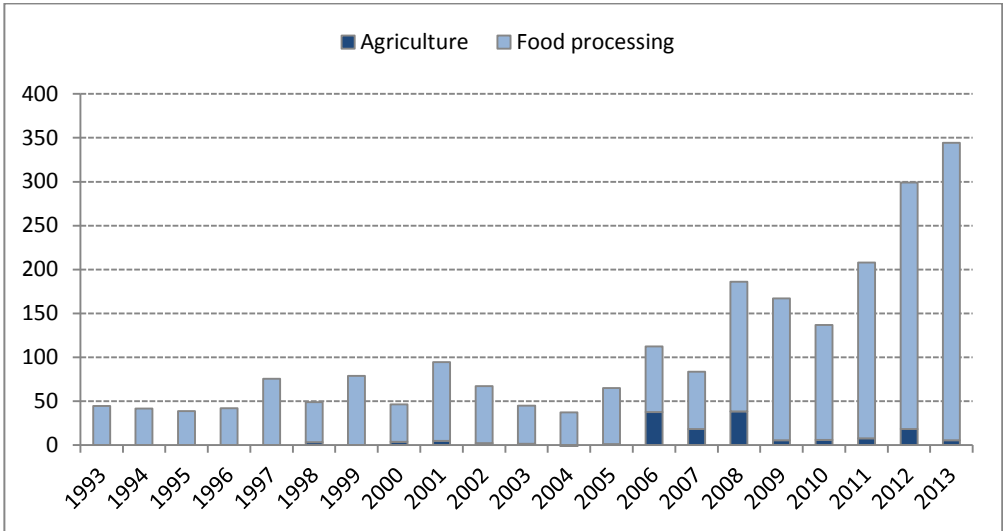
In recent years agricultural imports have outpaced exports, leading Kazakhstan to become a net importer of agricultural products from 2009. Reducing the country’s reliance on food imports and ensuring food security are strategic policy objectives for the government of Kazakhstan. Kazakhstan has made significant efforts to diversify exports away from the Russian Federation and towards markets in Central Asia, Europe and the Middle East. Imports have not followed this trend, however, with increasing shares of food products originating from Russia, Belarus and Ukraine. This will likely continue as trade links with Russia and Belarus are further strengthened under the Eurasian Economic Union.

In addition to being important for food security and social stability, agriculture is also an essential part of the government’s strategy to diversify the economy and reduce its dependence on mineral and fossil fuel resources. Agriculture has consistently been identified as a priority sector in government programmes for diversification, export promotion and the attraction of foreign direct investment (FDI). Figure 3 illustrates the evolution of FDI in agricultural industries since 1993. FDI in primary agriculture has remained low over the past two decades due to legal and regulatory restrictions on foreign investment, in particular Article 23 of the Land Code, which prohibits the ownership of agricultural land by foreign enterprises



(OECD, 2012). In contrast, FDI in food processing has risen rapidly over the past decade, at an average annual rate of 23%.

**Figure 3. Evolution of FDI in agriculture and food processing, 1993-2013 (USD million)**



Source: National Bank of Kazakhstan (2014), “Direct Investments Statistic according to the directional principle”, [www.nationalbank.kz/?docid=469&switch=english](http://www.nationalbank.kz/?docid=469&switch=english), accessed September 2014.

The importance of agriculture is also reflected in Kazakhstan’s agricultural policies and institutions, which have expanded their objectives beyond the traditional areas of food security, efficiency and competitiveness to encompass areas such as environmental protection, sustainable development, improving the social and technical infrastructure, and rural development. A number of central state agencies are active in the agricultural market. These include a network of “social-entrepreneurial corporations”, responsible for developing investment projects in Kazakhstan’s regions through public-private partnerships, and KazAgro Holding, which is made up of seven subsidiary agencies operating in a range of areas relevant to agricultural policy (Food Contract Corporation, Agrarian Credit Corporation, KazAgro Finance, Fund for Financial Support to Agriculture, KazAgro Garant, KazAgro Product and KazAgro Marketing). In addition to designing and implementing agricultural support programmes, some state agencies also hold dominant positions in specific markets and are invariably involved in commercial operations and the financing of large-scale investment projects (OECD, 2013).

### ***Agriculture experienced a difficult transition, with significant changes to the farm structure***

The transition period in the early 1990s led to a steep collapse in agricultural output. Price liberalisation, exposure to external market forces and a breakdown of government support to agriculture generated large price adjustments, particularly for inputs and outputs that were formerly subsidised by the state. The terms of trade in agriculture deteriorated substantially, causing a sharp reduction in investment and plunging the sector into a major debt crisis. Almost 20 million hectares of cropland were abandoned between 1990 and 1999, representing a 57% decline in the area of land allocated to crops in 1990. The land area occupied by the large-scale state and collective farms declined by 65%, and livestock inventories fell by 94%.

The post-independence period involved important structural reforms to the agricultural sector. Reforms during the early and mid-1990s were primarily focused on land ownership and the privatisation of collective farms. The basic legal framework was established in the Land Code enacted in 1991, which decentralised the responsibility for land management to local governments, and set out the basic principles for the division of the land and assets of collective farms. This was followed by a Presidential Decree *On Land* in December 1995, which officially allowed for private use rights of agricultural land under 99-year leases, and further reallocated land belonging to restructured agricultural enterprises. The length of long-term land leases from the state was shortened to 49 years in 2001, and a new Land Code was adopted in 2003. Full recognition of property rights and private ownership of agricultural land did not occur until 2005, with the implementation of the new Land Code (OECD, 2013). These reforms were essential in facilitating the expansion and development of small-scale farming by establishing property rights, enabling the sale and purchase of agricultural land, creating incentives for investment in land, and allowing for land to be used as collateral.

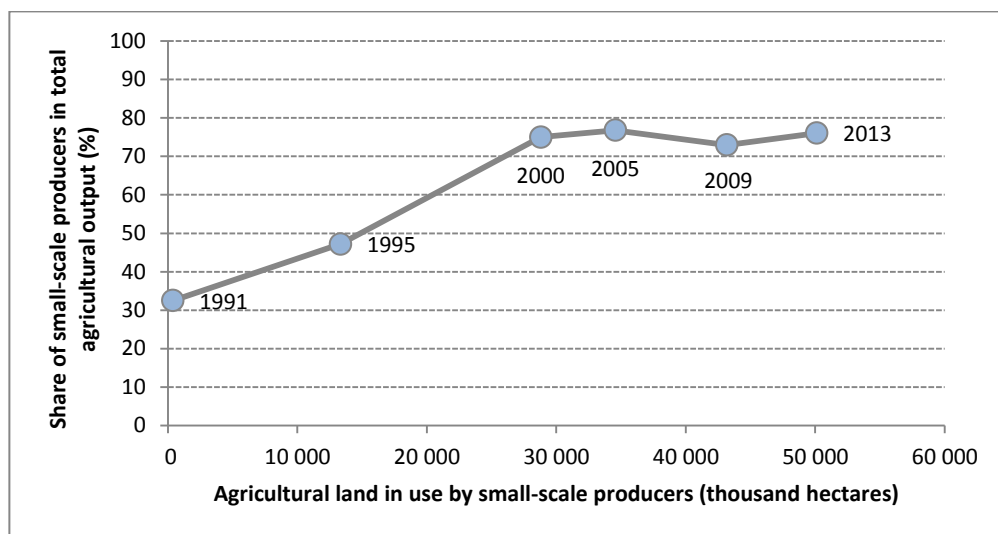
In practice, the process of agrarian de-collectivisation often resulted in an inequitable reallocation of the land and assets of former collective farms amongst farm workers and managers. The top-down nature of government policies allowed farm managers and local authorities to exercise substantial discretion in the redistribution of agricultural land and farm assets. Misappropriation and asset stripping were commonplace, and small-scale farmers were typically forced to operate with limited access to credit, poor infrastructure and an inadequate regulatory environment (Toleubayev, Jansen and van Huis, 2010).

The farm structure that emerged from transition is reflected in the current statistical classification, which recognises three distinct categories of producers: 1) agricultural enterprises, which are mostly large-scale farms that were formerly part

of a state or collective farm; 2) individual farms, typically small to medium-sized privately owned operations that hire outside labour; and 3) households, which are often micro or small-scale plots used by families for subsistence-oriented farming.<sup>1</sup> This report focuses on individual farms and households, hereafter referred to as “small-scale producers”, “small-scale farmers” or “smallholders”.

The reforms to land ownership and the farm structure resulted in a substantial reallocation of production from agricultural enterprises to small-scale producers. There were 7 965 registered agricultural enterprises in Kazakhstan in 2013, with an average land area of 4 747 ha. This represents a substantial decline in land held by large-scale farms from 1991, when a total of 4 594 agricultural enterprises operated with an average land area of 42 929 ha. In 1991 large-scale agricultural enterprises produced 68% of agricultural output, and by 2013 their share had fallen to just 24%. These changes were accompanied by a corresponding increase in the importance of individual farms and households (illustrated in Figure 4).

**Figure 4. Growth of small-scale agricultural production, 1991-2013**



Note: “Small-scale producers” includes both individual farms and households.

Source: Committee on Statistics, Ministry of National Economy of Kazakhstan (2014), [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz), accessed September 2014.

The transition has reversed the position of large-scale and small-scale farms in their importance to total production, placing individual farms and households as the dominant producers of agricultural products in Kazakhstan. Between 1991 and 2013,

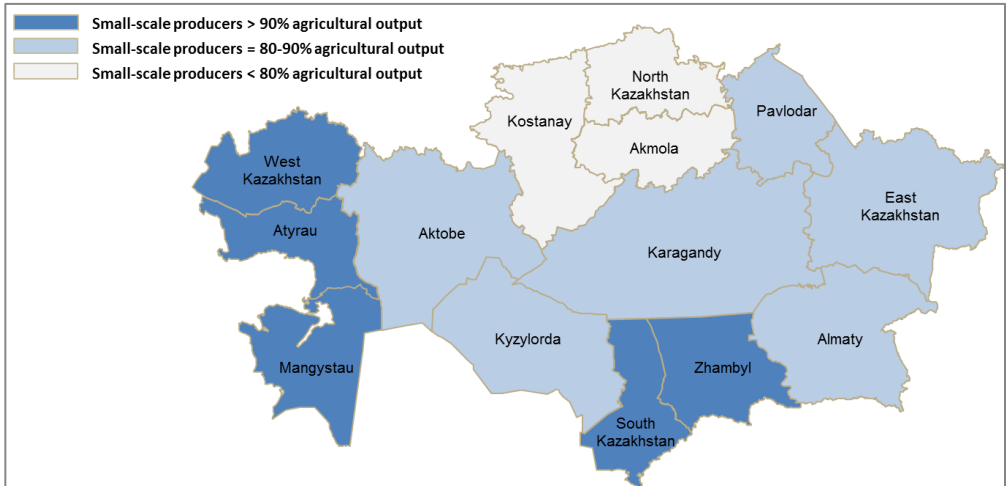
the total area of agricultural land in use by small-scale producers increased from 364 000 hectares to 50.1 million hectares. Livestock holdings saw a similar shift over the same period, with households accounting for the majority of livestock inventories since 1996. However, it is worth noting that there are important structural differences between individual farms and households. Individual farms are typically privately owned commercial operations that aim to market and sell their production, whereas households are often subsistence-oriented, only selling their surplus production on the market. A total of 164 856 individual farms were registered in 2013, with an average land parcel of 302 hectares. In contrast, the number of rural households stands at over 2 million, with an average land size of 0.13 hectares.

***Small-scale producers account for the majority of agricultural production, yet they are disproportionately affected by market and policy failures***

The transition from central planning had important implications for agriculture, leading to the emergence of distinct regional specialisations and substantial geographical variations in the structure of production. Agricultural output is highly fragmented in Kazakhstan, with small-scale farms accounting for the majority of crop and livestock production. In 2013, households and individual farms accounted for 76% of gross agricultural output in Kazakhstan: 66% of crop output and 89% of livestock production.

The contribution of small-scale farming to gross agricultural output varies significantly across Kazakhstan's regions (Figure 5). Smallholders dominate agricultural production in the southern and western regions, where households and individual farms contribute over 90% of agricultural output. The northern regions of Akmola, Kostanay and North Kazakhstan are major grain-producing regions, where large-scale capital-intensive operations are well positioned in the market. In these regions large-scale farms typically have established contracts with foreign buyers, and are often vertically integrated in local and international supply chains.

**Figure 5. Share of agricultural output by small-scale producers by region, 2013**



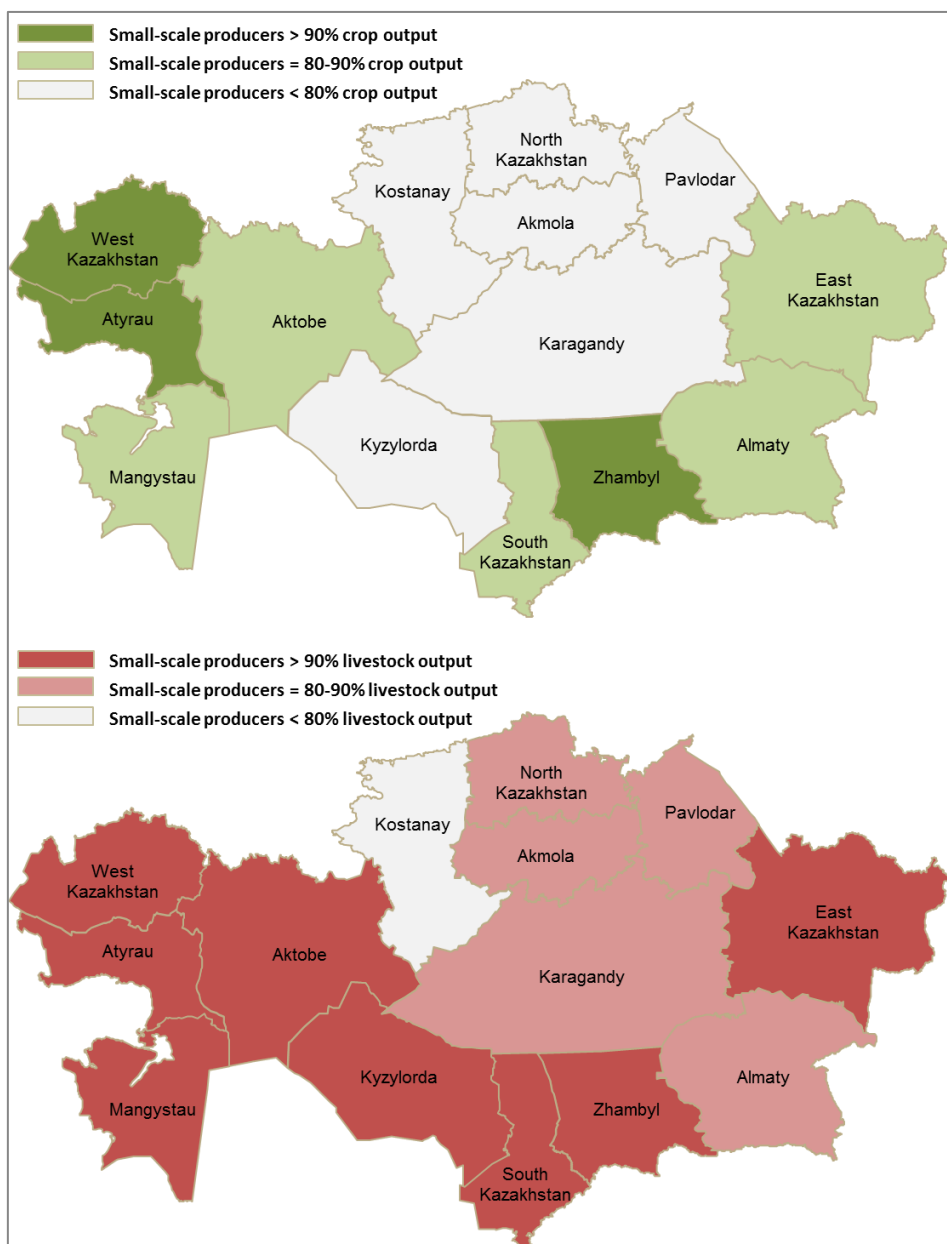
Note: “Small-scale producers” includes both individual farms and households.

Source: Committee on Statistics, Ministry of National Economy of Kazakhstan (2014), [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz), accessed September 2014.

Similar results are observed in the data for crop and livestock production (Figure 6). In 2013, households and individual farms produced over 80% of the crops in the eastern, southern and western regions of Kazakhstan. These regions are characterised by mixed farming, with numerous small-scale producers of meat, milk and horticultural products. Smallholders also play an important role in the regions of Kyzylorda, Pavlodar and Karagandy, accounting for more than 70% of crop production.

The share of small-scale producers is even more significant for livestock production: individual farms and households accounted for over 80% of livestock output in 13 out of 14 regions of Kazakhstan, and over 90% in the western, southern and eastern regions. The only exception is Kostanay, where smallholders account for 78% of livestock production.

**Figure 6. Share of crop and livestock output by small-scale producers by region, 2013**



Note: "Small-scale producers" includes both individual farms and households.

Source: Committee on Statistics, Ministry of National Economy of Kazakhstan (2014), [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz), accessed September 2014.

In spite of their dominant share in total production, small-scale producers in Kazakhstan are faced with a number of market and policy failures that impede their ability to access supply chains, compete with large-scale agricultural enterprises and reach their full productivity potential.<sup>2</sup> The main obstacles include deficiencies in basic rural infrastructure; limited access to agricultural education, R&D and extension services; credit constraints; and a lack of mobility in the market for agricultural land (OECD, 2013).

Infrastructure deficiencies remain widespread in remote rural areas of Kazakhstan, imposing significant cost burdens on small-scale producers. These impacts are exacerbated by low population densities and the wide dispersion of agricultural production. Underdeveloped road networks in rural areas are a significant constraint to the competitiveness of small farmers, who are often unable to obtain the inputs needed for production, or transport and sell their produce during winter. Capacity shortages in grain elevators and storage infrastructure, underdeveloped transportation systems, and the lack of modern cold supply chains also have a disproportionate impact on small farms. This leads to shorter supply chains and large seasonal fluctuations in output, with households often producing for home consumption or selling products of uneven quality to local markets and intermediaries (Pomfret, 2014).

Agriculture is the largest consumer of water in Kazakhstan, and irrigation accounts for over 90% of water use in agriculture (mostly in the southern regions). Irrigation infrastructure and drainage networks are typically operated and managed by large-scale agricultural enterprises, having been inherited from collective farms during the Soviet era. Inefficiencies due to deteriorating infrastructure and seepage in unlined canals create substantial water losses, estimated at 30-50% of the total volume of water withdrawn for irrigation (World Bank, 2007). As a result small-scale producers are unable to access good quality irrigated land resources, and often lack funding for the development and revitalisation of irrigation systems.

In contrast to large-scale agricultural enterprises, smallholders face substantial difficulties accessing agricultural education, research and development (R&D), and extension services. The shortage of qualified labour in rural areas impacts disproportionately on small-scale producers, and funding for agricultural R&D is scarce. Inefficiencies in the co-ordination of pre- and post-harvest services prevent small farms from developing the technologies and skills needed to intensify production (Poulton, Dorward and Kydd, 2010). The inability to access agricultural extension and advisory services also constrains productivity growth, which is an essential driver of competitiveness and sustainability in small-scale agriculture (Heady, Alauddin and Rao, 2010).

Plant and animal health and food safety systems are outdated and underdeveloped, and modern phytosanitary and veterinary laboratories are lacking. This leads to greater risks for producers and consumers, preventing smallholders from meeting quality standards and developing contractual arrangements to supply their output to processors and retailers. During the Soviet period, household farmers benefited from a symbiotic relationship with large-scale collective farms. In the dairy and meat sectors, for instance, households were given access to veterinary services, agronomists, animal production specialists and artificial insemination. Privately-owned livestock were also provided with winter forage and feed concentrate, and were transported to summer pastures together with the livestock from collective farms. In turn, the output from households was instrumental in helping collective farms to meet their production targets. Since the collapse of the collective farm system, access to essential services has diminished and household farmers have had to depend on their own resources (FAO, 2011).

Commercial credit and government-supported lending to small-scale agriculture remains weak and underdeveloped in Kazakhstan. In particular, the microfinance sector is fragmented and unsustainable, with a level of penetration estimated at less than 1% of the population, and an aggregate loan portfolio ranging between 0.3% and 0.5% of all credit to the private sector in 2012 (PlaNNet Finance, 2014a). A network of credit unions, known as “credit partnerships”, was established by the Agrarian Credit Corporation (a subsidiary agency of KazAgro). However, this system is also ineffective and small-scale farms are often unable to participate, primarily due to low levels of outreach and a large average loan size. Households and individual farms are often faced with prohibitively high interest rates and transaction costs, high risk levels, information asymmetries and stringent collateral and regulatory requirements. This prevents them from obtaining sufficient capital to finance pre-season expenditures, working capital, machinery and new technologies.

Agricultural land in Kazakhstan is characterised by low mobility, weak property rights and significant regulatory and administrative obstacles to purchasing, selling and leasing land. There are few incentives to buy land or allocate land to the most efficient producers, due to low rental payments for long-term 49-year leases of agricultural land, the prevailing single land tax regime and restrictions on sub-leasing of land. As a result large land areas remain inactive or underutilised. In the dairy and meat sectors, it is common for household farmers with small herds to depend on communal pastures, which often suffer from overgrazing, poor management and inadequate feed supply during winter (FAO, 2011). Lack of access to land is therefore an important barrier for small-scale producers, as it inhibits growth and prevents them from overcoming their structural size-related disadvantages.



## **Policies introduced by Kazakhstan to help small-scale producers overcome market failures and integrate with local supply chains**

Developing large-scale commercial projects in the agricultural sector is an overarching policy focus for Kazakhstan. In recent years, the government has financed the construction and modernisation of large-scale milk, meat and poultry production facilities, grain elevators, storage infrastructure, greenhouses, and processing facilities. However, there is growing awareness within Kazakhstan that measures to develop large-scale agriculture are not sufficient on their own, and should be complemented by targeted interventions to improve the competitiveness of households and individual farms. In particular, policy makers are beginning to understand the importance of small-scale producers in ensuring food security, reducing dependence on imported food products, improving rural livelihoods, supporting regional development, and improving sustainable management of land and water resources.

The government of Kazakhstan has introduced several policy measures to support small-scale producers, with varying degrees of success. These include investments in rural infrastructure, support for agricultural education, R&D and extension services, the development of credit programmes for small-scale producers, and the removal of regulatory and administrative obstacles to the acquisition of agricultural land. However, the effectiveness of its policy implementation is substantially weakened by the fragmented farm structure and low density of small-scale production.

### ***Investments in rural infrastructure***

The government has invested heavily in major transportation infrastructure works over the past decade, with substantial improvements to road and rail networks across Kazakhstan. For instance, the construction of the *Western Europe – Western China International Transit Corridor* includes 2 787 km of roads passing through Kazakhstan and is expected to significantly improve trade integration with markets in Europe and Asia. An infrastructure development plan for 2014-2020 was recently adopted, including plans to renovate 30 000 km of roads and 8 202 km of railways, along with other measures to develop transportation infrastructure (Astana Times, 2013). In spite of these efforts, road networks in remote rural areas remain significantly less developed, imposing increased costs on small-scale farmers and preventing access to local markets and supply chains. Support for the renovation and reconstruction of rural infrastructure was introduced in the *Programme for Development of Rural Territories 2004-2010*, managed by the Committee on Rural Development under the Ministry of Agriculture. The budget for this programme was

relatively low (USD 7 million), and no specific policy framework for rural development has been introduced since the completion of this programme.

The *Programme for Development of the Agro-Industrial Complex 2010-2014* includes provisions to boost agricultural production and support infrastructure development, through the construction of large-scale grain storage and milling facilities. More recently, government funding under the new *Agribusiness 2020* programme has been re-oriented to the meat sector, by supporting investment in livestock facilities, feedlots and livestock breeding centres. For instance, KazAgro Product recently financed the creation of two livestock breeding farms with a capacity of 1 000 animals, and a feedlot with a capacity of 5 000 animals. The majority of government support is provided in the form of concessional loans for processing and storage facilities in the grain, dairy, poultry, beef and horticulture sectors (OECD, 2013). Agricultural enterprises are the primary beneficiaries of these programmes, and large-scale processing and storage infrastructure remains largely inaccessible to households and individual farms.

Public investment to improve irrigation and drainage systems has been volatile. Expenditure increased markedly under the *Irrigation and Drainage Improvement Project (IDP-1)*, supported by the World Bank from 1996 to 2004. The project covered 32 000 ha of irrigated lands in nine regions of Kazakhstan. Funding for the operation and maintenance of irrigation infrastructure dropped sharply in the following years, and is due to increase again with the introduction of a second *Irrigation and Drainage Improvement Project (IDP-2)*. This project is also financially supported by the World Bank, and will be implemented from 2013 to 2021. It includes funding of USD 343 million for the modernisation of irrigation and drainage systems on over 100 000 hectares of land in four regions of Kazakhstan, and is expected to yield benefits for a total of 40 000 households (World Bank, 2014a).

### ***Support for agricultural education, R&D and extension services***

Public support for agricultural education, R&D and extension services is limited, and not sufficient to meet the needs of small-scale producers. There are 10 higher education institutes and 168 vocational education and training (VET) schools for agriculture in Kazakhstan. KazAgro Innovations is responsible for agricultural R&D, provided through 23 research institutes and a network of regional branches, experimental stations and innovation centres. Despite sustained increases in funding in recent years, public expenditure on agricultural R&D amounted to just USD 22 million in 2011 (OECD, 2013). This is equivalent to 0.5% of gross agricultural output, compared with over 1% in most OECD countries; over 2% in Denmark and

Australia; over 3% in Japan, Iceland and Ireland; and over 4% in the United States (OECD, 2011).

KazAgro Innovations established an extension system in 2009, with ten offices operating in eight regions across Kazakhstan. Its extension centres provide a number of services to farmers, including education on the practical application of new technologies, remote consultations by telephone and direct consultations through farm visits. In addition, KazAgro Marketing operates a network of 160 rural information and consultation centres in all regions of Kazakhstan. The main tasks undertaken include monitoring of food prices and the provision of advice, training and business assistance to farmers. Each year, KazAgro Marketing provides targeted information and advice to approximately 60 000 entities, or 2.5% of all farmers in Kazakhstan (KazAgro Marketing, 2014). This suggests that the dissemination of knowledge and new technologies in rural areas is limited in scale, with low levels of outreach to households and individual farms.

The Ministry of Agriculture supervises veterinary services through the Committee for Veterinary Control and Supervision, and phytosanitary services through the Committee for State Inspection of Agribusiness. The committees and their agencies work with local administrations to conduct inspections, prevent the spread of diseases and dangerous organisms, and implement measures to protect livestock and crops from diseases and ensure food safety. However, veterinary and phytosanitary systems remain underdeveloped and typically fail to comply with international standards, due to inadequate equipment and a lack of qualified staff and trained specialists. Moreover, existing facilities and services have little outreach, and are often inaccessible to rural households and individual farms.

### ***Development of credit programmes for small-scale producers***

Improving access to finance for small-scale producers is an important policy priority for the government of Kazakhstan. The majority of financial support to agriculture is currently provided through concessional credit programmes, administered by the Ministry of Agriculture and various KazAgro agencies. Concessional loans from KazAgro amounted to USD 2.3 billion, or 60% of the total agricultural credit portfolio in 2012, and are primarily issued by three of KazAgro's subsidiary agencies: the Food Contract Corporation, the Agrarian Credit Corporation and the Fund for Financial Support to Agriculture. The outreach of these three agencies is limited, and loans are typically only delivered to farmers who are able to meet collateral and reporting requirements. The high level of state involvement in lending also reduces incentives for commercial banks to enter the market for agricultural credit, with the result that demand for loans from small-scale farmers is typically unmet by supply.

The Food Contract Corporation is responsible for state purchases of grain under the 2001 *Grain Law*. Grain purchases are conducted according to regional procurement quotas, and are typically acquired through compulsory sales from large-scale farms with a minimum grain area of 250 hectares. The Food Contract Corporation also provides selected producers with financing and input advances in exchange for a share of the farm's grain harvest. Purchases during the spring season are made under forward contracts, allowing farmers to accumulate working capital for sowing, harvesting and other operational expenditures. Grain stocks are occasionally complemented by additional purchases from grain exporters, particularly in years when the government's official procurement quota has not been met. Although annual spending on grain purchases averaged USD 490 million in 2009-2011, small-scale producers are typically unable to participate in these programmes due to the minimum grain area requirement.

The Agrarian Credit Corporation (ACC) provides financial support for the establishment of credit partnerships in rural areas. The current network includes 161 credit partnerships, with a total of 7 211 members (mostly small and medium-sized individual farms) across 13 regions. However, the system suffers from poor local management, a highly centralised governance structure and low outreach – less than 2% of farmers are members of a credit partnership. In addition, only one-third of credit partnerships are estimated to be in a stable financial position (OECD, 2013). Although the initial mandate of the ACC was to provide financial support to small-scale producers, in recent years the approach has shifted somewhat to include financing of larger loans for investment projects and programmes to stimulate agricultural exports.

The primary objective of the Fund for Financial Support to Agriculture (FFSA) is to provide investment support to a network of microfinance institutions (MFIs), which independently provide micro-loans to rural farmers and entrepreneurs. Between 2006 and 2008, 51 MFIs were established through FFSA investments in their charter capital. A total of 66 868 micro-loans were issued by the FFSA between 2005 and 2013, including both general-purpose loans for farmers and targeted loans for the construction of greenhouses, harvesting activities and the development of livestock production (FFSA, 2014). The FFSA had a gross loan portfolio of USD 218 million in 2013, with 19 395 active borrowers. This represents substantial growth in lending from a level of USD 19 million in 2006, although the number of active borrowers has not increased proportionately (21 026 in 2006). Consequently, the average loan size increased from USD 910 in 2006 to USD 11 234 in 2013 (Mix Market, 2014). Currently, the FFSA's network of MFIs is unsustainable and requires ongoing financial support from the government. Furthermore, the relatively high average loan size and low level of penetration

implies that the current network of MFIs does not have sufficient capacity and is not designed to meet the demand for microfinance from small-scale farmers.

### ***Removal of regulatory and administrative obstacles to acquiring agricultural land***

Reforms to land ownership in Kazakhstan have progressed significantly in recent years, substantially reducing the level of state interference in the market for agricultural land. The 2003 Land Code, implemented in 2005, allows for private ownership of land with full property rights. These reforms are essential as they allow agricultural land to be purchased, sold and used as collateral, facilitating growth in small-scale farms. Between 2004 and 2010, 864 500 hectares of state-owned agricultural land was sold to private owners, out of a total of 93 million hectares of agricultural land.

In spite of these far-reaching structural reforms, low rents offered by the state and the prevailing tax regulations have made long-term 49-year leases on government-owned land the most popular and predominant form of land use. Under the current system, individual farmers can guarantee land use for 49 years through a single land tax payment, calculated as 0.1% to 0.5% of the cadastral value of the land. Incentives for small-scale producers to purchase and invest in agricultural land are also weakened by complicated regulatory procedures, restrictions on the sub-leasing of land and a lack of confidence in the security of property rights, due to the uncertainty created by land reforms during the transition period. According to the Agency on the Management of Land Resources of the Republic of Kazakhstan, only 1% of “land designated for agricultural use”<sup>3</sup> is privately owned, and the remaining land is leased from the state (OECD, 2013).

### **Agricultural co-operatives can create a level playing field for small-scale producers and improve the efficiency of policy implementation**

Agricultural co-operatives can enhance competitiveness and productivity in agriculture, and improve the impact of policies to address market failures faced by small-scale producers. Although co-operative enterprises are an organisational form without reference to the size of the participating entities, they are particularly relevant to small-scale agriculture. Co-operatives can support small farmers in a number of areas, including marketing, processing, input supply, access to credit, access to farm machinery, agricultural extension, and improved management of water distribution and irrigation (through Water User Associations). As members of co-operatives, small farmers can benefit from increased bargaining power, higher productivity levels and greater political representation.

By combining a diverse set of actors into a single group, co-operatives provide opportunities for subsistence-oriented farmers to shift to small-scale commercial farming, and thereby strengthen their position in agricultural supply chains. Co-operatives can use collective action to negotiate favourable conditions for their members in purchasing farm inputs such as fertilisers and seeds, obtaining financing from commercial banks and developing contractual arrangements to supply farm outputs to processing facilities and retailers (Bijman and Ton, 2008).

Co-operatives also help small farmers to increase productivity by providing an essential platform for the provision of extension services, technical assistance and access to R&D. This is often achieved by developing linkages with extension networks and agricultural research institutions. These services can help to improve efficiency, increase production, guarantee the quality and safety of farm output, and ensure that smallholders adhere to certification schemes and food quality standards (FAO, 2010). Furthermore, co-operatives can be instrumental in helping small-scale producers to add value in areas such as post-harvest storage, grading, processing and logistics (Millns, 2013). This ultimately leads to higher incomes for small-scale farmers by allowing them to achieve economies of scale, reduce transaction costs, access new technologies and participate in markets (Markelova et al., 2009).

Agricultural co-operatives play an important role in improving the efficiency of policy implementation. Co-operatives help to give farmers a voice in policy dialogues and ensure effective representation of their members' interests. Through collective bargaining, co-operatives can campaign for higher prices, fairer market conditions, improved access to domestic and export markets, increased public support for extension services and necessary upgrades to rural infrastructure. Governments can provide financial and technical support directly to co-operatives, reducing administrative costs and improving the efficiency and targeting of policies to support small-scale producers (FAO, 2010).

Co-operatives also reduce the need to provide government support directly to small farms, by providing an institutional structure for producers to address their specific economic needs through a collaborative member-driven process. This is particularly relevant to Kazakhstan, where successful implementation of policies to support small farmers is difficult and problematic. The development of rural infrastructure over vast territories is costly, and targeting the most productive and necessary investments can be complicated. Capacity constraints also prevent public institutions from providing effective education, R&D and extension services to smallholders in remote rural areas. Similarly, high transaction costs and prohibitively high risk profiles lead to a low penetration of microfinance and other forms of financial support for small farmers. These constraints make policies to support small producers costly and ineffective, inhibiting natural growth in

productivity and scale for small farms. In this context, agricultural co-operatives are an effective and necessary institution to strengthen supply chains and improve access to markets for small-scale producers in Kazakhstan.

### ***Agricultural co-operatives in OECD member countries***

The International Co-operative Alliance (ICA) defines a co-operative as “an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise” (ICA, 2014a). This definition was employed by the ILO in its *R193 – Promotion of Cooperatives Recommendation* and thus acquired legal value (ILO, 2002).

Co-operatives in OECD countries are typically bottom-up organisations, created by farmers to overcome market failures and improve the welfare of their members. Some co-operatives cover the entire farm-to-fork value chain, while others may take a more specialised approach, such as a focus on marketing or the provision of extension services. Co-operatives have also been known to promote sustainable agriculture, by improving the technologies and production practices employed by small-scale farmers.

Agricultural co-operatives emerged in Europe in the late 19<sup>th</sup> century, following the development of consumer, credit and workers co-operatives. They have evolved and developed over many decades, often being deeply rooted in social, cultural and political movements. Towards the end of the 20<sup>th</sup> century, a wave of mergers and acquisitions amongst co-operatives led to significant consolidation within the sector. This period was not without problems and in many cases these transformations did not yield favourable results. However, further consolidation was seen as a necessary means to exploit economies of scale, invest in innovation and marketing, increase the market power of farmers, and respond to increasing competition in the agribusiness value chain from large investor-owned corporations (Battilani, 2014).

Agricultural co-operatives are now an essential part of the European Union’s Common Agricultural Policy. The General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union (COGECA) represents the interests of 40 000 farmers’ co-operatives employing 660 000 people, with an annual turnover in excess of EUR 300 billion. Agricultural co-operatives in the European Union represent over 50% of the market for the supply of agricultural inputs, and over 60% of the market for the collection, processing and marketing of agricultural products (COPA-COGECA, 2014). Today, many agricultural co-operatives in OECD countries are large, successful and competitive multinational operations. According to the 2014 World Co-operative Monitor, the 30 largest agricultural co-operatives in the world had a

combined turnover of USD 366 billion in 2012 (Euricse, 2014). For instance, Fonterra is a New Zealand based multinational dairy co-operative with over 16 000 farmer-members, collecting 22 billion litres of milk each year and accounting for approximately 17% of global dairy exports (Fonterra, 2014). In Australia, the Devondale Murray Goulburn co-operative was established in 1950 from 14 dairy farms, and has grown to become the country's largest processor and exporter of dairy products, with 2 580 farmer-members, 784 000 tonnes of dairy production and AUD 2.9 billion (Australian dollars) of sales revenue in 2014 (Devondale Murray Goulburn, 2014).

### ***Opportunities for agricultural co-operatives in Kazakhstan***

Agricultural co-operatives are underdeveloped in Kazakhstan: 844 “rural consumer co-operatives” were registered in 2013, with a total of 16 700 members. Moreover, many registered co-operatives are inactive or ineffective due to poorly designed policies to stimulate the establishment and growth of co-operatives. Table 1 compares data on agricultural co-operatives across Kazakhstan, Ukraine and a range of OECD member and partner countries. It includes a measure of the extent to which farmers are involved in co-operatives (the number of co-operative members divided by the total number of farmers). The data indicate that agricultural co-operatives are well developed across most OECD countries, with the average farmer being a member of at least two co-operatives in Austria, Finland, Germany, the Netherlands, Portugal and Sweden. A notable exception is Hungary, where only 1 out of 29 farmers is involved in a co-operative. Levels of co-operative development are significantly lower in Eurasia, with only 0.7% of farmers in Kazakhstan and 0.4% of farmers in Ukraine registered as agricultural co-operative members.



**Table 1. Development of agricultural co-operatives in Kazakhstan and selected countries**

Country	No. of agricultural co-operatives	No. of co-operative members <sup>1</sup>	No. of farmers	Co-operative members as a share of total no. of farmers
<b>Eurasia</b>				
<b>Kazakhstan</b>	844 <sup>2</sup>	16 700	2 420 821	0.7%
<b>Ukraine</b>	801	21 521	5 300 000	0.4%
<b>Selected OECD member countries</b>				
<b>Austria</b>	1 049	405 930	150 170	270%
<b>Czech Republic</b>	596	55 700	22 860	244%
<b>Finland</b>	46	183 000	63 870	287%
<b>France</b>	3 000	580 000	516 100	112%
<b>Germany</b>	2 994	1 807 000	299 130	604%
<b>Greece</b>	6 170	714 000	723 060	99%
<b>Hungary</b>	58	20 177	576 810	3.5%
<b>Ireland</b>	150	181 000	139 890	129%
<b>Italy</b>	5 748	866 615	1 620 880	53%
<b>Netherlands</b>	60	156 750	72 320	217%
<b>Portugal</b>	905	1 044 900	305 270	342%
<b>Slovenia</b>	76	16 539	74 650	22%
<b>Spain</b>	3 989	972 380	989 800	98%
<b>Sweden</b>	30	275 000	71 090	387%
<b>Turkey</b>	13 935	4 462 754	3 900 000	114%
<b>United States</b>	2 186	1 976 700	2 103 210	94%
<b>Selected OECD partner countries</b>				
<b>Latvia</b>	107	8 422	83 390	10.1%
<b>Lithuania</b>	201	8 739	199 910	4.4%

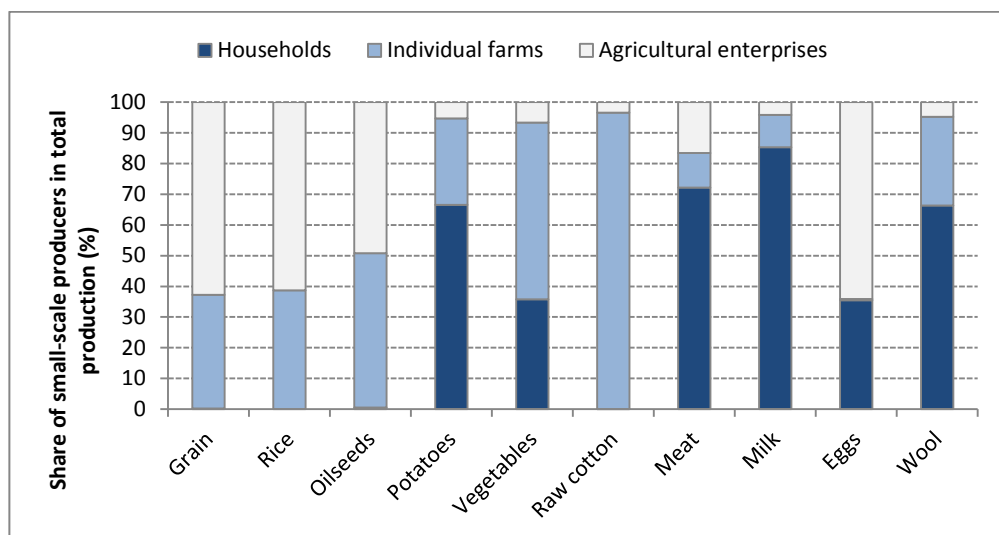
<sup>1</sup> Includes membership in several co-operatives.

<sup>2</sup> 844 "rural consumer co-operatives" and 1 448 "production co-operatives" were registered in 2013.

Source: COGECA (2010), *Agricultural Cooperatives in Europe: Main Issues and Trends – Including a compendium of Cogeca member organisations*, COGECA, Brussels; Eurostat (2010), "Farm structure 2010: key farm variables", Eurostat website, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, accessed October 2014; ICA (2014c), "Co-operative facts & figures", ICA website, <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-facts-figures>, accessed October 2014; Lerman and Sedik (2014a), "Agricultural cooperatives in Eurasia", *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2014-3, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest; Okan and Okan (2013), "An overview of cooperatives in Turkey", *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2013-3, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest; USDA (2014e), "Cooperative statistics 2013", Rural Business-Cooperative Programs Service Report 75, [www.rurdev.usda.gov/SupportDocuments/BCP\\_SR75-2013CoopReport.pdf](http://www.rurdev.usda.gov/SupportDocuments/BCP_SR75-2013CoopReport.pdf), accessed November 2014; USDA (2014f), "Farms and land in farms – 2013 Summary", National Agricultural Statistics Service, May 2014, <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/FarmLandIn/2010s/2014/FarmLandIn-05-28-2014.pdf>, accessed November 2014.

There are significant opportunities for agricultural co-operative development in Kazakhstan. Figure 7 shows that households and individual farms account for the majority of production in a number of important commodity sectors, including milk (96% in 2012), meat (83%), vegetables (93%), potatoes (95%), cotton (97%), wool (95%) and oilseeds (51%). Small producers also play an important (albeit less significant) role in the output of other products, such as grain (37% in 2012), rice (39%) and eggs (36%).

**Figure 7. Share of small-scale producers in total production of various agricultural commodities, 2012**



Source: Committee on Statistics, Ministry of National Economy of Kazakhstan (2014), [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz), accessed September 2014.

The government of Kazakhstan views the high share of small-scale and subsistence-oriented producers in agricultural production as a major structural challenge. Agricultural co-operatives can be an effective means to tackle this issue, by strengthening supply chains and improving access to markets for small-scale producers.

### **Short-term challenges to the development of agricultural co-operatives in Kazakhstan**

There are a number of obstacles to the development of agricultural co-operatives in Kazakhstan. These include short-term issues, such as weaknesses in the

legal and regulatory framework, low awareness of the benefits of co-operatives and limited trust in co-operation, and the lack of targeted financial support for agricultural co-operatives. In addition, several long-term challenges also need to be addressed to ensure the sustainability of agricultural co-operatives in Kazakhstan. These include the limited availability of skilled personnel and the presence of multiple barriers to vertical integration.

### ***Weaknesses in the legal and regulatory framework***

Agricultural co-operatives can be divided into two major categories: “production co-operatives”, where members produce output by combining their land, labour, machinery and other essential factors of production, and “service co-operatives”, where members farm independently, and co-operate on the provision of essential services. In Kazakhstan, the Civil Code distinguishes between “production co-operatives”, which were mostly created from the restructuring of former collective farms, and “rural consumer co-operatives”, which are somewhat comparable to the agricultural service co-operatives that are widespread in OECD member countries. According to the Civil Code, “rural consumer co-operatives” are defined as “non-commercial” (non-profit) entities and are prohibited from distributing their surplus amongst members (Sedik and Lerman, 2013). This reduces the sense of member ownership and control over co-operative activities, creating strong disincentives for farmers to use their co-operative’s services. As a result, co-operatives struggle to raise capital from their members and are often inactive or ineffective.

There are currently a total of five separate laws covering co-operatives in Kazakhstan: the *Law on Production Co-operatives* (1995), the *Law on Agricultural Partnerships and Associations* (2000), the *Law on Rural Consumer Co-operation* (1999, 2012), the *Law on Consumer Co-operatives* (2001, updated in 2012) and the *Law on Rural Water User Co-operatives* (2003). This creates unnecessary confusion, particularly when compared with legislative frameworks that include a single law for all types of co-operatives – as recommended by the International Labour Organization *Guidelines for Cooperative Legislation* (Henrÿ, 2012). Having five laws increases bureaucracy and weakens the co-operative system’s power to self-monitor and lobby the government.

Tax policies in Kazakhstan also create disincentives for the establishment and growth of agricultural co-operatives. The 2002 Tax Code differentiates between agricultural enterprises, individual farms and households. Agricultural enterprises and rural consumer co-operatives have the status of legal entities, and are eligible for a special tax regime with a 70% discount, i.e. 30% of the standard taxation rate on the land tax (applied to privately owned land), land use payment (for rented state-

owned land), property tax, social tax, vehicle tax, value-added tax (VAT) and corporate income tax. However, individual farms are classified as “non-legal entities”, and are able to benefit from a special tax regime based on a single land tax payment, calculated as 0.1% to 0.5% of the estimated cadastral value of the land. This payment replaces all major tax payments, including the land tax, land use payment, property tax, social tax, vehicle tax and personal income tax. In addition, individual farms are exempt from paying VAT. Households also benefit from significant tax concessions, and are only eligible for personal taxes (land and property taxes). In addition, households are classified as “physical persons”, and are not required to declare and pay personal income taxes. As such, sales of agricultural products by households in local markets are generally not registered and not subject to taxation (OECD, 2013).

These policies serve to discourage individual farms and households from setting up new co-operatives or joining existing ones. Transactions between co-operatives and their members are subject to VAT, and any surplus generated is liable for income tax. This leads to a higher tax burden and additional administrative and documentary requirements for small-scale producers. Households have the lowest incentives to join co-operatives, because doing so would make them liable for the payment of income taxes. Furthermore, there are a number of rules that govern eligibility for the special tax regime for legal entities. For instance, a legal entity must not have subsidiaries, and members of co-operatives must not be members of other co-operatives using the special tax regime (OECD, 2013). This is a strong disincentive for farmers to join more than one co-operative, and acts as a barrier to the development of a multi-level co-operative network. Small farmers typically respond to these constraints either by developing informal structures for co-operation, or by continuing to operate individually on the local market with low levels of productivity and scale.

The current requirements and procedures for the registration of co-operatives are burdensome for farmers and need to be streamlined further. Co-operatives are legal entities, and as such they need to be officially registered. The laws and regulations must be designed to limit the discretionary power of the authorities in the registration office, encouraging a speedy execution of all administrative procedures. In addition, any refusal to register or decision to delist a co-operative must be justified in writing.

### ***Low awareness of the benefits of co-operatives and limited trust in co-operation***

The current level of development of agricultural co-operatives is closely linked to historical, political and socio-economic developments in Kazakhstan. Due to Kazakhstan’s Soviet legacy, farmers do not understand the concept of agricultural

co-operatives in the context of a market economy. They automatically associate the term “co-operative” with a production co-operative, which is a structure that still exists in Kazakhstan today as a remnant of the former collective farm system. In market economies, co-operatives do not aggregate small land parcels for primary production on a larger area of land as production co-operatives do. Farmers in co-operatives continue to produce independently on their own land, and the main objective of the co-operative is to improve the welfare of its members.

Farmers in Kazakhstan also have little confidence in the potential benefits of co-operation, due to their negative experience with collective agriculture and government policies during the Soviet period. While low levels of awareness and trust in co-operation can largely be attributed to cultural and historical factors, the lack of policies and government support programmes for agricultural co-operatives also play an important role. The government does not provide any non-financial support to co-operatives, such as education programmes, dissemination of leaflets and publications on the benefits of co-operatives, or legal assistance for the establishment of new co-operatives.

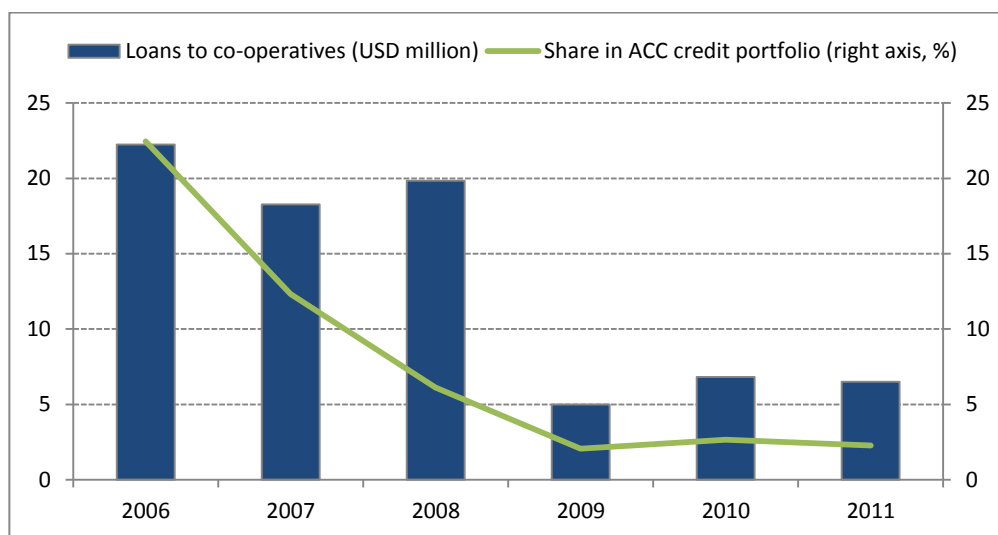
### ***Lack of targeted financial support***

Agricultural co-operatives require capital to purchase machinery and equipment, finance operating costs, pay the salaries of employees and managers, provide services to members, and invest in innovation. Co-operatives have a number of tools at their disposal to obtain capital. These include external sources of funding, such as obtaining bank loans and government financing, and internal sources of funding, such as increasing transactions with members (patronage), retaining surpluses for future investment needs and attracting new members. As outlined below, these mechanisms are typically not accessible to agricultural co-operatives in Kazakhstan.

External funding can help co-operatives to cover operating costs and finance long-term investments, thereby improving the incentives for members to increase their participation and investment in the co-operative’s activities. However, co-operatives in Kazakhstan face substantial difficulties obtaining bank loans and government financing. Their inability to obtain financing from commercial banks is typically the result of stringent collateral requirements, insufficient assets and reserves, and a lack of alternative lending mechanisms such as group lending or lending against production committed under forward contracts. In addition, government support to agriculture is primarily allocated through concessional loans for large-scale commercial projects, and support for co-operatives is limited. Financial assistance to co-operatives is mostly provided at the local level by state-owned “social-entrepreneurial corporations” and the Agrarian Credit Corporation

(ACC). The ACC established a lending programme to support agricultural co-operatives in 2006, with USD 22 million of funding allocated in the first year. However, funding has since decreased dramatically, and accounted for just 2% of the ACC’s credit portfolio in 2009-2011 (Figure 8).

**Figure 8. Concessional lending to co-operatives from the Agrarian Credit Corporation (ACC), 2006-2011**



Source: OECD (2013), *OECD Review of Agricultural Policies: Kazakhstan 2013*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191761-en>.

Existing policies offering financial support for co-operatives suffer from inefficiencies and poor targeting. Consequently, a large proportion of co-operatives in Kazakhstan are inactive and do not provide real benefits to their members. These inactive co-operatives were often established to take advantage of government support, were formed without a clear development strategy and suffer from insufficient commitment from their members. This situation is encouraged by the absence of incentive-based instruments such as co-financing arrangements.

Furthermore, agricultural co-operatives are unable to obtain funding from many of the other KazAgro agencies: co-operatives are not eligible to participate in state grain purchases by the Food Contract Corporation, there are no micro-lending programmes targeted to co-operatives under the Fund for Financial Support to Agriculture, and co-operatives do not have access to machinery and equipment leasing from KazAgro Finance.

Internal funding from member capital is also essential for co-operatives to maintain competitiveness and ensure sustainability in the long-term. However, co-operatives in Kazakhstan struggle to create the necessary incentives for members to increase their involvement and investment in the co-operative enterprise. Increased patronage is an important source of member financing, but typically requires additional working capital for operations, and may only be possible by investing in buildings, machinery and equipment. Co-operatives also find it challenging to generate significant surpluses to cover future investment needs, as they often face pressure to distribute their surplus by offering favourable prices to members (FAO, 2004). This could be the result of co-operative members not understanding that their organisation is an enterprise and as such needs to retain parts of the surplus for its development. Moreover, many farmers in Kazakhstan view agricultural co-operatives as ineffective, and consequently existing co-operatives have difficulty attracting capital from new members.

#### *Additional long-term challenges to the sustainability of agricultural co-operatives*

To ensure the future sustainability of the co-operative system, the government will need to tackle a number of additional challenges in the long term. These include the limited availability of skilled personnel in rural areas and the presence of multiple barriers to vertical integration.

#### *Limited availability of skilled personnel*

Agricultural co-operatives typically rely on hired personnel, allowing their members to concentrate on farm production. However, it is often difficult for co-operatives to find skilled employees and managers. Rural areas in Kazakhstan often suffer from a shortage of skilled personnel, particularly in the agricultural sector. This is partly driven by low wages for workers in agriculture. According to the Committee on Statistics under the Ministry of National Economy of Kazakhstan (2014), the average monthly salary in agriculture in 2014 was KZT 60 012 (Kazakhstani tenge, equivalent to EUR 254), compared with the national average of KZT 115 017 (EUR 487) and the average in the industrial sector of KZT 149 301 (EUR 633).

#### *Multiple barriers to vertical integration*

Agricultural co-operatives can play an important role in acting as an intermediary between small-scale farmers and large-scale input suppliers, processing facilities and retailers. In Kazakhstan, there are no policies or programmes in place to encourage these large players to work with co-operatives, and they have little interest in using co-operatives to sell inputs to or purchase outputs from

smallholders. Part of the reason for this is the lack of a sophisticated multi-level structure in the current co-operative network. Currently there is little to no *co-operation among co-operatives* in the formation of secondary co-operatives, co-operative unions and co-operative federations.

Other significant weaknesses include the lack of a developed quality assurance system and limitations in the contract security system. Additionally, there are no policies in place to promote proactive behaviour from input suppliers, processors and retailers towards co-operatives. Assistance from the private sector could come in various forms, such as forward contracting, renting transport equipment, and supplying co-operative members with technical and financial assistance.



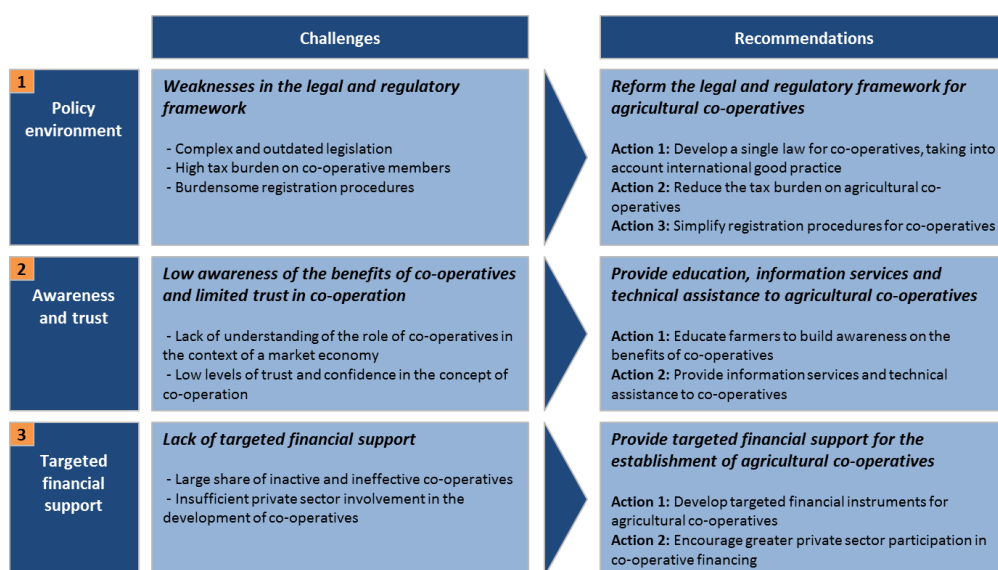
## **CHAPTER 2: POLICY RECOMMENDATIONS TO STRENGTHEN AGRICULTURAL CO-OPERATIVES BASED ON INTERNATIONAL EXPERIENCE**

This chapter provides directions for further policy reform in Kazakhstan, based on international experience in addressing the challenges faced by agricultural co-operatives outlined in Chapter 1. It provides structured recommendations for policy makers, with specific guidance on the reforms needed to improve the competitiveness of small-scale producers through agricultural co-operatives. These are:

1. Reform the legal and regulatory framework for agricultural co-operatives.
2. Provide education, information services and technical assistance to agricultural co-operatives.
3. Provide targeted financial support for the establishment of agricultural co-operatives.

Chapter 1 identified three major challenges to the development of agricultural co-operatives in Kazakhstan. To address these challenges, this report outlines a set of policy recommendations based on international good practice. Figure 9 summarises the challenges and corresponding policy recommendations for the government of Kazakhstan.

**Figure 9. Overview of challenges and policy recommendations**



Source: OECD analysis.

### **Policy environment: an effective legal and regulatory framework can create strong incentives for the establishment of new co-operatives**

Agricultural co-operatives are bottom-up democratic organisations, established by their members to fulfil a specific economic need. This implies minimal interference from the state in the establishment and development of co-operatives, with government intervention limited to the provision of a supportive and enabling policy environment. Reforming the legal and regulatory framework should therefore be a central component of the government’s strategy to strengthen agricultural co-operatives. Kazakhstan should develop a single law for co-operatives taking into account international good practice, reduce the tax burden on agricultural co-operatives and simplify registration procedures.

### ***International experience in designing co-operative laws and regulations***

Co-operatives are typically governed by a number of laws and regulations, including the relevant legislation on co-operatives, as well as the labour law, competition law, tax code, accounting and prudential standards, book-keeping rules, and audit and bankruptcy rules. Laws and regulations for agricultural co-operatives in OECD countries reflect social and cultural evolutions that have accompanied the co-operative movement over many decades. Much of the success of these agricultural co-operatives can be attributed to the availability of a favourable legal and regulatory environment.

#### ***Key characteristics of co-operative legislation***

While co-operative laws and regulations may differ from country to country, there are a number of universal guiding principles for co-operatives that have been codified by the International Co-operative Alliance (ICA). These include: 1) voluntary and open membership; 2) democratic member control; 3) member economic participation; 4) autonomy and independence; 5) education, training and information; 6) co-operation among co-operatives; and 7) concern for community (ICA, 2014a). These fundamental principles are generally recognised by OECD member countries and encapsulated within their laws and regulations for co-operatives.

In addition to recognising these basic principles, co-operative legislation needs to reflect the basic attributes and objectives of a co-operative. Co-operatives create and maintain employment, often leading to far-reaching social and economic improvements. The primary goal of a co-operative is to improve the welfare of its members, and co-operatives therefore play an important role in balancing the needs of members with the objective of profit maximisation. The core values underpinning a co-operative movement include self-help, self-responsibility, democracy, equality, equity and solidarity. There are significant differences between co-operatives, corporations and non-profit organisations, and policies should be designed to reflect the unique legal and juridical status of co-operatives. These differences are outlined in Table 2 below:

**Table 2. Differences between co-operatives, investor-owned corporations and non-profit organisations**

	<b>Co-operatives</b>	<b>Investor-owned corporations</b>	<b>Non-profit organisations</b>
<b>Ownership</b>	Member-owned	Investor-owned	Generally not "owned" by a person or members
<b>Control</b>	Democratically controlled; one-member, one vote basis; equal voice regardless of their equity share. Members are involved in the day-to-day business operations and receive services for their input.	Controlled by shareholders according to their investment share. Business decisions and policy are made by a board of directors and corporate officers.	May be controlled by members who elect a board of directors or, in non-membership organisations, the board of directors may elect its own successors. Control is maintained by those not receiving the services.
<b>Board membership and compensation</b>	Made up of co-op members elected by the members. Usually, they do not work for the co-op. Costs reimbursed for board meetings. Board members usually serve on an uncompensated, volunteer basis.	Board is comprised of a combination of independent directors, management and other directors with financial or business ties to the organisation. Chief executive officer may serve as the board chair. Significant financial compensation is provided for board service.	Board is generally made up of people who do not receive the services, usually chosen for philanthropic or political reasons. Board members usually serve on a volunteer basis.
<b>Board nomination and elections</b>	Candidates nominated by membership either directly, or by a nominating committee made up of members. Usually, any member can nominate a director candidate. Board is elected by the members on a one-member, one vote basis.	Candidates nominated by the board of directors and management, often by a nominating committee. Shareholders have limited ability to nominate and elect director candidates.	Either by members or the board of directors.

<b>Accountability</b>	The board is directly accountable to members through nomination and election procedures.	Board election and nomination procedures afford little oversight opportunity to shareholders. Shareholders are not likely to be able to remove board members.	Generally accountable to members of the organisation and those who provide the funding to the organisation.
<b>Earnings / dividends</b>	Any surplus revenues (profits) earned by the co-op are reinvested in the business and/or returned to members based on how much business they conducted with the co-op that year. Many co-ops are obligated to return a portion of their "surplus revenues" to members each year. Members share losses and earnings.	Profits returned to shareholders based on ownership share. Corporations are generally not obligated to pay out dividends. Timing and amount of dividend pay-out are determined by the board of directors.	Re-invest any profits they make in their public benefit purpose and their own operations.
<b>Purpose / motivation</b>	Maximise member services and satisfaction.	Maximise shareholder returns.	Primary motivation is to serve in the public interest. Redistribute resources to provide educational, charitable and other services.
<b>Source of funds / generation of money</b>	Raise resources through the equity of members: 1) direct investment; 2) retained margins; and 3) per-unit capital retains (capital investments based on the number of physical units handled by the co-op or on a percentage of sales).	Typically raise money through capital markets.	Typically funded by donations from the private or public sector or the government. Tax-exempt.
<b>Community</b>	Promote and assist community development.	May engage in selected community philanthropic activities.	Serve as a mechanism for collective action based on a common good.

Source: ICA (2014b), *Factsheet: Differences between Co-operatives, Corporations and Non-Profit Organisations*, ICA, Geneva, <http://ica.coop/sites/default/files/Factsheet%20-%20Differences%20between%20Coops%20Corps%20and%20NFPs%20-%20US%20OCDC%20-%202007.pdf>, accessed September 2014.

The International Labour Organization's (ILO) *Guidelines for Cooperative Legislation* (Henry, 2012) provides a comprehensive set of recommendations on the elements needed to establish an enabling environment conducive to the formation and growth of co-operatives. A frequent concern that arises amongst policy makers is the choice between a single law on co-operatives, and several laws to regulate the various different types of co-operatives. While there is no strict rule,<sup>4</sup> having one law for all types of co-operatives offers a number of advantages. In particular, a single law encompassing all of the different types of co-operatives is likely to reduce bureaucracy and government intervention, promote autonomy, decrease fragmentation and ultimately strengthen the co-operative movement (Henry, 2012).

#### *Taxation of co-operatives*

Agricultural co-operatives are an effective means of reducing the size of the informal sector, by encouraging unregistered small-scale producers to join the formal economy. Effective taxation policies can encourage the formation of new co-operatives, thereby reducing instances of tax evasion. Conversely, poorly designed tax policies can lead to double taxation and a higher tax burden for farmers, thereby discouraging farmers from joining co-operatives.

Well-designed tax policies for co-operatives should aim to create the conditions for equal treatment of co-operatives and other commercial entities. Taxation laws should therefore differentiate between “profit” and “surplus”. Co-operatives are typically unable to know in advance how much to pay producers for outputs or how much to charge producers for inputs. To account for market price risks, a margin is usually added to initial transactions with members. At the end of the financial year, a part of the accrued surplus may be distributed to members in the form of “patronage refunds”, in proportion to their use of the co-operative's services. This payment constitutes an adjustment in the co-operative's costs, and should not be considered as part of the taxable income (Henry, 2012).

Table 3 outlines the process for calculation of the taxable income of a typical marketing co-operative and an input supply co-operative. After accounting for the initial transaction with members, operating costs and the distribution of patronage refunds, the co-operative may be left with some additional surplus. This surplus is typically transferred to a reserve fund, which is liable for taxation at the standard

corporate tax rate. This practice is observed in a number of OECD member countries, including the United States and the Netherlands.

**Table 3. Calculation of taxable income for an agricultural marketing co-operative and an input supply co-operative**

Marketing co-operative		Input supply co-operative	
-	Costs (incl. risk margin): Initial payment to members (dividends) Operating costs of the co-operative	+	Revenues (incl. risk margin): Initial payment received from members for purchases of inputs
+	Revenues: Sale of members' products on the market	-	Costs: Payments to wholesale input suppliers Operating costs of the co-operative
=	Gross income (surplus/deficit)	=	Gross income (surplus/deficit)
-	Distribution of surplus/deficit "Patronage refund" payment to/deduction from members in proportion to use of co-operative services	-	Distribution of surplus/deficit "Patronage refund" payment to/deduction from members in proportion to use of co-operative services
=	Transfer to reserve fund and other funds	=	Transfer to reserve fund and other funds

Source: Lerman, Z. (2013), "Cooperative development in Central Asia", *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2013-4, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest.

In many countries, small farmers are exempt from a range of taxes, including income tax and VAT (Millns, 2013). In order to create a level playing field, therefore, co-operatives should benefit from the same tax exemptions that are offered to small-scale producers. To do otherwise would implicitly discourage farmers from joining or establishing a co-operative. This principle has recently been adopted by a number of countries in the former Soviet Union (FSU): in Georgia, Kyrgyzstan and the Republic of Moldova, agricultural co-operatives are exempt from paying VAT on transactions with members. In Ukraine, agricultural co-operatives are allowed to accumulate "agricultural VAT", which can be reinvested into the co-operative.

Co-operative taxation policies may differ across countries, depending on the government priorities and specific local environment. Some countries provide specific tax incentives to encourage the development of co-operatives. Box 1 examines various aspects of the legal and fiscal framework for the case of the Autonomous Province of Trentino, Italy.

### **Box 1. Fiscal and financial incentives for agricultural co-operatives in Trentino, Italy**

Situated in the north of Italy, the Autonomous Province of Trentino provides an instructive case study for the development of a highly successful co-operative movement. Traditionally, the region's economy was dominated by subsistence-oriented agriculture, and suffered from a number of competitive disadvantages owing to the mountainous nature of the surrounding territory (high rates of poverty, fragmented land ownership, low productivity levels and absence of innovation).

The first agricultural co-operatives in Trentino were established in the 1890s, and have since evolved into a competitive and dynamic co-operative movement. Although land holdings remain highly fragmented (54.2% of farmers own less than 1 hectare of land), today many farmers are only engaged part-time in production, and form part of a highly coherent, competitive, vertically integrated system. Agricultural co-operatives in Trentino specialise in the production of specific commodities (mostly milk, cheese, wine and apples), and are organised in a multi-level structure that includes 508 first level co-operatives, 19 consortia and a single Trentino Federation of Co-operatives. In 2013, agricultural co-operatives accounted for almost 90% of production, employed 20 015 people and had 289 069 active members (out of 530 000 inhabitants).

The Italian Civil Code and tax legislation form the foundations of the co-operative movement in Trentino. According to the Civil Code, co-operatives are distinguished by their contribution to socio-economic development, through the principles of mutual ownership and operation. The legal framework defines that co-operatives must conduct a minimum of 50% of transactions with their members in order to be eligible for tax exemptions and other benefits. A minimum of 80% of the co-operative's surplus must be invested into a reserve fund, and these funds cannot be divided amongst the members. This policy was deliberately introduced to strengthen the capitalisation of co-operatives, whilst encouraging local development and job creation. Agricultural co-operatives benefit from a 70% tax exemption on their reserves, while the remaining 30% is subject to the standard corporate tax rate.

The provincial government of Trentino has significant legislative, administrative and financial autonomy, which allows for the provision of a number of incentives to support local development through co-operatives. Some examples include:

- **Supervision and control:** the provincial government is responsible for the registration of co-operatives, and regular supervision of registered co-operatives. The Trentino Federation of Co-operatives is responsible for the management of financial statements and accounts.
- **Business services:** the provincial government provides specific financial incentives for co-operatives to invest in innovation and new technologies. This includes the certification of activities or products, adoption of new production practices, expansion of administrative or commercial business functions, and study initiatives.



- **Co-operative culture:** the region of Trentino-Alto Adige has established a fund to finance initiatives from co-operatives, consortia and associations to promote and develop a culture of co-operation.

Source: OECD (2014), "The co-operative model in Trentino (Italy): A case study", OECD LEED Trento Centre for Local Development, Trento.

### *Registration of co-operatives*

As legal entities, co-operatives must be registered with the authorities in order to operate and conduct transactions. To help encourage the formation of new co-operatives, the government should establish a streamlined system and institutional framework to allow for the registration of agricultural co-operatives in a rapid, simple, affordable and efficient manner (ILO, 2002). In particular, the ability to refuse an application for registration or to delist a registered co-operative must be strictly limited by law, to prevent discretionary decisions from the registration authority.

Delegating responsibility for the registration of co-operatives to a specialised office with experience in and knowledge about co-operatives can be an effective way to streamline registration procedures (Henry, 2012). Box 2 provides an overview of the co-operative registration process in Georgia, which has recently been introduced within the new Agency for the Development of Agricultural Co-operatives.

#### **Box 2. Georgia's Agency for the Development of Agricultural Co-operatives**

On 11 November 2013, Georgia established a special state agency within the Ministry of Agriculture, the Agency for the Development of Agricultural Co-operatives. The agency was set up as an independent regulatory body within the government, to support the commercialisation of small-scale farms and improve smallholders' access to market services, infrastructure and credit. It followed the adoption of a new law on agricultural co-operatives in July 2013. Under the new legislation, co-operatives are eligible for similar tax exemptions applied to agricultural producers, including the property tax on assets used for production, grants for agriculture and profit tax on annual revenues.

The main responsibilities of the agency include implementation of the government's strategy for the development of co-operatives, registration of co-operatives, provision of training, advice and information to co-operatives, monitoring and evaluation, and the organisation of conferences, consultations and seminars covering relevant topics and

issues. The agency is also implementing an information and education programme to raise awareness on the benefits of co-operatives in rural areas.

The new agency can be considered a positive step for co-operative development as it places a deliberate emphasis on the registration of co-operatives within the public service. Registered co-operatives are eligible for government support, on the condition that they periodically report data and information to the agency. This strengthens the agency's capacity to closely monitor the development of agricultural co-operatives.

Source: Agenda.ge (30 November 2013), "Agriculture cooperatives – commercial harvesting ideas for farmers", Agenda.ge website, <http://agenda.ge/article/106/eng>, accessed September 2014; Lerman, Z. and D. Sedik (2014b), "Cooperatives in the CIS and Georgia: Overview of Legislation", *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2014-2, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest.

### ***Recommendations: reform the legal and regulatory framework for agricultural co-operatives***

A comprehensive reform effort is needed to provide agricultural co-operatives in Kazakhstan with a policy environment that is conducive to growth. Given that co-operative laws and regulations in OECD countries have evolved over many years, some polices may not be entirely applicable to the specific local context in Kazakhstan. The design of laws and regulations should therefore take account of the current situation in Kazakhstan, using international experience as a guide. Reforms should focus on improving the legislative environment by introducing a single law for co-operatives, improving the incentives for farmers to join co-operatives by removing tax distortions, and simplifying administrative procedures for the registration of co-operatives.

#### ***Action 1: Develop a single law for co-operatives, taking into account international good practice***

The current legislative framework for co-operatives includes five separate laws and is unnecessarily complicated. Although a new law on co-operatives is currently being drafted and debated by the parliament, there is still considerable uncertainty on how to design and structure the new legislation. The new legislation should be formulated and developed in an open and transparent manner, in consultation with all relevant stakeholders, including farmers, co-operative organisations, farmers' associations, employers' and workers' organisations, government officials, educators, researchers and donors.

A single law for co-operatives should be introduced, establishing a definition of co-operatives and the basic principles for their organisation and governance. The

new law should aim to minimise interference and promote the autonomy of co-operatives, whilst following international guidelines developed by the ICA and ILO. In particular, the legislation should not place any specific restrictions on the admission and number of members, the geographic scope of operations, and the distribution of profits to members.

*Action 2: Reduce the tax burden on agricultural co-operatives*

Households and individual farms in Kazakhstan are currently faced with a higher tax burden if they become members of an agricultural co-operative. The government could improve incentives for small-scale producers to join co-operatives, by recognising that transactions between co-operatives and their members involve the distribution of a surplus, not profit. Surpluses can be transferred to members in the form of dividends and patronage refunds, neither of which should be liable for taxation. In effect, only the amounts allocated to the co-operative's reserve fund and other statutory funds should be accounted for as taxable profit.

To further support the establishment of new co-operatives, the government could reduce tax distortions by introducing tax exemptions for transactions between agricultural co-operatives and their members. Households and individual farms in Kazakhstan are currently exempt from paying VAT, whereas co-operatives do not enjoy the same benefits. The removal of VAT obligations on transactions between co-operatives and their members would substantially improve farmers' incentives to join co-operatives.

*Action 3: Simplify registration procedures for co-operatives*

The government should make an effort to simplify the registration procedures for co-operatives. Consolidating all administrative procedures within a "single window" or one-stop-shop is an effective way to reduce the costs of registration and prevent unnecessary complexities in the registration procedures. These measures should be accompanied by regulations to shorten the time period for registration, limit the amount of documentation required, apply the "silence is consent" principle to applications that have not been officially refused, and require any refusal of registration or delisting to be justified in writing (Henry, 2012).

Streamlining registration procedures can also help to reduce the number of inactive or ineffective co-operatives, which are often established to benefit from government financing. This issue should be addressed by implementing proper auditing and monitoring procedures for co-operatives, introducing a feasibility study

as a registration requirement, and ensuring prompt deregistration of inactive and bogus co-operatives.

**Awareness and trust: education on the benefits of co-operatives can increase membership and encourage greater involvement and participation from small-scale farmers**

Co-operative development is closely linked to farmers' awareness of the benefits of co-operatives and trust in co-operation. In many countries, the prevailing attitudes and knowledge of farmers and the rural population are influenced by historical, political and socio-economic factors. For instance, farmers in the countries of the FSU are often sceptical about the potential benefits of working with co-operatives due to their negative experience with collective agriculture during the Soviet period. It is therefore important to complement legal and regulatory reforms with efforts to promote awareness on the benefits of working with co-operatives. Kazakhstan should develop a targeted education programme to inform and educate farmers and other relevant stakeholders about the benefits of working with co-operatives, and provide information services and technical assistance to existing co-operatives.

*International experience in education on the benefits of co-operatives*

Education is essential to increase farmers' awareness of the benefits of co-operatives and to strengthen trust in co-operation. Training materials can be developed for co-operative members and managers with information on the benefits of co-operatives, guidelines on how to establish and register a co-operative, examples of successful organisational and management strategies, and specific advice on the development of policies and legal documents. In addition, information services and technical assistance are essential to help co-operatives to address specific problems and challenges.

*Education to build awareness on the benefits of co-operatives*

A number of countries have implemented successful programmes to educate farmers on the benefits of agricultural co-operatives. For instance, the United States Department of Agriculture (USDA) Rural Business-Cooperative Service has developed an extensive set of educational publications available online<sup>5</sup> for agricultural producers interested in forming a co-operative. Some pertinent examples include:

- *How to Start a Cooperative*. General guidelines on the set up, organisation and financing of a co-operative, including steps to undertake a feasibility analysis, obtain capital and develop and implement a business plan.
- *Co-ops 101 – An Introduction to Cooperatives*. A comprehensive summary of the main features and benefits of co-operatives, covering issues related to co-operative governance, financial and tax planning, and equity management.
- *Vital Steps: A Cooperative Feasibility Study Guide*. Detailed advice on how to conduct a feasibility study for the establishment of a new co-operative, including criteria on how to select consultants and advisors, develop project assumptions, and structure a feasibility study report. Specific guidance is also provided on information to be included in major sections of the study, such as the industry background, marketing, operational and technical characteristics, financial statements and projections.
- *Sample Legal Documents for Cooperatives*. Provides instructions and examples to assist in the preparation of legal documents for co-operatives, such as the organisation agreement, articles of incorporation, bylaws, membership applications and marketing agreements.

Similar examples of educational materials can be found on the website of Co-operatives UK, the national trade association for co-operatives in the United Kingdom.<sup>6</sup> For instance:

- *Corporate Governance Code for Agricultural Co-operatives*. A set of standards to help agricultural co-operatives improve their internal governance and effectiveness, co-published by Co-operatives UK and the Scottish Agricultural Organisation Society (SAOS).
- *Simply Finance*. A guide to the various tools available to obtain capital, including grant funding, supply chain finance, loan finance and equity finance.

Central governments are generally responsible for the development of educational programmes and training materials on agricultural co-operatives. Information can be disseminated in a variety of forms, including websites, publications, brochures and educational videos, and may be developed in consultation with key stakeholders such as farmers, co-operatives and co-operative

associations. Given that knowledge and understanding of the co-operative system is often weak in rural areas, educational programmes often cover a broad spectrum of topics and issues relevant to co-operative development (e.g. co-operative registration, organisation, financing, governance and management). In this context, local government representatives play an essential role in motivating and encouraging rural populations to establish co-operatives that meet a compelling economic need.

### *Information services and technical assistance for co-operatives*

The provision of information services and technical assistance is fundamental to strengthening trust and improving farmers' attitudes towards agricultural co-operatives. Information services may encompass areas such as market prices, financial services, taxation and legal matters. They can also include exchanges of knowledge and experience amongst existing co-operatives, and efforts to raise awareness on examples of successful co-operatives.

Co-operative Development Centres in the United States, co-funded by co-operatives and the USDA, are a good example of collaboration between the public and private sectors for the provision of information services, training and technical assistance for co-operative members and managers. Their main functions are to explain the co-operative idea and its benefits to farmers, to provide training in co-operative management skills, and to provide information on the legal and regulatory matters needed for the establishment of new co-operatives. In addition, technical assistance grants are offered for existing and prospective co-operatives to undertake feasibility studies, evaluate governance structure and design, improve organisation, conduct member surveys, evaluate potential merger or joint venture opportunities, and develop strategic marketing or business plans (USDA, 2014b).

The private sector can play an important role in providing technical assistance and training for the development of agricultural co-operatives. Large-scale processing facilities and retailers may have a strategic interest in encouraging the development of agricultural co-operatives, to ensure a steady and reliable supply of high-quality produce from small-scale farmers. However, the establishment of a network of efficient and functional agricultural co-operatives may require significant capital investment over a long timeframe. Box 3 outlines the experience of Pernod Ricard, Yerevan Brandy Company and PlaNet Finance working together to establish a wine grower's co-operative in Armenia.

### **Box 3. Pernod Ricard: Education and extension services for wine-growing co-operatives in Armenia**

Pernod Ricard, a distilled beverage company, and its Armenian subsidiary Yerevan Brandy Company, have embarked on an innovative project in partnership with PlaNet Finance, an international NGO. The goal of the project is to increase the incomes and living standards of winegrowers in Armenia, by establishing a network of 20 wine-growing co-operatives in 3 regions.

An initial exploratory study was conducted in 2011, including field visits and interviews with farmers in villages. The assessment identified a strong potential for productivity increases, through a combination of ploughing activities, improved production practices and planting of new rootstocks. It was estimated that average yields could grow by 41% over a period of 5 years, from 11.4 tons per hectare to 16.1 tons per hectare. This translates to a 15% increase in average farmer incomes, from EUR 406 to EUR 469.

The project began with a pilot programme to establish a single co-operative in the Tavush region of Armenia. Farmers were provided with training to improve technical skills, build awareness of the benefits of co-operatives, enhance financial literacy and strengthen their entrepreneurial skills. In addition, farmers were given access to micro-credit to facilitate investments in machinery and equipment.

One of the important lessons learnt during this project was how significant the cultural dimension around co-operatives in agriculture is. Many winegrowers had a negative view of co-operatives, associating them with collective farming during the Soviet period, excessive state control and great inefficiencies. Farmers perceived few real benefits and little compensation from participating in co-operatives. Building a culture of co-operation was therefore a key focus of the project. This was achieved through strong community engagement, identification of and agreement on common interests, and a media campaign to improve the perception of co-operatives amongst the winegrowers.

*Source:* PlaNet Finance (2014b), "Presentation and experience sharing of an agricultural cooperative building project in Armenia, Tavush marz", internal working document, September 2014, PlaNet Finance.

### ***Recommendations: provide education, information services and technical assistance to agricultural co-operatives***

There are a number of elements that contribute to the lack of awareness and trust in co-operatives commonly observed in Kazakhstan and across the FSU. First, there are very few examples of successful agricultural co-operatives in rural areas. Second, there is a general lack of awareness about co-operatives, with limited knowledge of their structure, organisation and benefits. Third, farmers have little trust and confidence in the potential benefits of co-operatives: the term "co-

operative” is often associated with a production co-operative, which is a structure that still exists in Kazakhstan today as a remnant of the former collective farm system. To address these factors, the government should introduce policies to educate farmers and build awareness about the benefits of co-operatives, and provide information and technical assistance to co-operatives. Awareness-raising should be implemented by secondary co-operative unions, co-operative federations and NGOs, and conducted at a broad scale with farmers, government officials, educators, researchers and donors. Moreover, the government should promote education and training in co-operative principles and practices at all appropriate levels of the national education and training curricula (ILO, 2002).

*Action 1: Educate farmers to build awareness about the benefits of co-operatives*

The government should develop a targeted education programme to inform and educate farmers and other relevant stakeholders on the benefits of working with co-operatives. The programme should focus on facilitating the establishment of new co-operatives, by providing farmers with specific information and advice on the following areas:

- **Basic education:** definition of a co-operative, differences between co-operatives and other organisational forms, main functions and types of agricultural co-operatives, benefits of co-operatives, alternatives to the co-operative model, potential risks and limitations.
- **Guidance on establishing a new co-operative:** the main steps to undertake when forming a co-operative, including how to conduct a feasibility study, develop a business plan, register a co-operative, prepare legal documents and obtain start-up capital.
- **Preparation of legal documents:** specific guidelines and examples on how to prepare legal documentation for a newly formed co-operative, such as the organisation agreement, articles of incorporation, bylaws, membership applications and marketing agreements.
- **Financial support:** advice on the various options available to obtain financing for the co-operative, including grants, concessional loans, subsidies, supply chain finance and equity finance.

In addition to preparing publications and brochures on these topics, the government should develop a website with adequate online resources to support new and existing co-operatives. Local governments should play an active role in disseminating the information, helping small-scale producers to identify



opportunities to access new markets and services through co-operatives, and motivating farmers to establish co-operatives and begin operations.

Although agricultural co-operatives are particularly relevant for small-scale producers, it is important to note that co-operative enterprises are an organisational form without reference to the size of the participating entities. Co-operatives that include a mix of both smallholders and larger farm enterprises can have beneficial effects, provided that safeguards are provided for the rights and interests of the weaker partners. Raising awareness of the safeguards that are in place should be a key element of the government's education programme, to ensure adequate participation of small-scale producers in agricultural co-operatives.

#### *Action 2: Provide information services and technical assistance to co-operatives*

To ensure the sustainability and effectiveness of agricultural co-operatives, the government should complement educational programmes with the provision of information services and technical assistance to existing co-operatives. Information services can cover areas such as market prices, financial services, taxation and legal matters. In addition, mechanisms to encourage exchanges of knowledge and experience amongst existing co-operatives should be strongly encouraged.

Local governments can play an important role in providing technical assistance to help small-scale farmers establish new co-operatives and support the members and managers of existing co-operatives with specific regulatory, operational and management issues. Technical assistance can be delivered by secondary co-operative unions and co-operative federations in partnership with NGOs, and should cover areas such as co-operative registration, preparation of legal documentation, development of a feasibility study and business plan, and procedures to obtain financial support.

#### **Targeted financial support: government, donor and private sector financing can facilitate the development of agricultural co-operatives**

Co-operatives need adequate financial resources in order to effectively support their members. In OECD countries, co-operatives have benefited from many decades of investment from their members or from credit unions and co-operative banks, which has allowed them to accumulate substantial capital reserves to finance productive assets. In countries where the co-operative movement is still in its early stages of development, co-operatives are typically unable to raise sufficient capital for investment. As such, the provision of targeted financial support, either from governments, donors or through external investment, can be helpful to encourage greater adoption of the co-operative model in rural areas. Kazakhstan should

introduce a broad range of targeted financing instruments for co-operatives, including seed capital, grants and concessional lending, and develop mechanisms to encourage greater private sector participation in co-operative financing. In addition, strategic support should be provided for the development of credit unions, savings and credit co-operatives and co-operative banks.

### *International experience in financial support for agricultural co-operatives*

Financial support for agricultural co-operatives often consists of targeted policy instruments, such as seed capital, concessional lending or preferential access to subsidies. Funds can be targeted to marketing, processing, improvements in quality standards or the development of a specific local branding for small-scale farmers. Support can also originate from a variety of sources, including the government, international donors and the private sector.

### *Financing instruments for agricultural co-operatives*

Financing programmes for agricultural co-operatives are an essential source of start-up capital and funding for short and long-term investments. However, it is important to ensure that financial support does not lead to dependency, and that co-operatives remain financially sustainable in the long term, particularly after support has ended. In this regard, governments and donors can employ a number of techniques to enhance the efficiency and effectiveness of financing programmes:

- **Co-financing of grants to co-operatives** is a technique commonly employed in the EU to encourage member-producers to take ownership and show commitment to active participation in the co-operative. Partial participation of governments and international donors can be developed for a range of support instruments, including seed capital, grants for machinery and equipment, leasing systems and access to concessional lending for working capital. In all cases, funding should be conditional on a co-contribution from the co-operative, to ensure adequate incentives are built into the financing mechanism.
- **Combining financial support with technical assistance** can be a useful strategy to increase productivity, improve skills, promote financial autonomy and support management independence within co-operatives. This increases the likelihood that the co-operative's activities will remain sustainable in the long-term.
- **Targeting financing instruments to meet specific investment needs.** In the Republic of Moldova, for instance, co-operatives are eligible for

preferential access to government subsidy programmes, including credit, risk insurance and investments into orchards, vineyards, greenhouses, livestock, machinery and processing equipment (Millns, 2013).

- **Strict monitoring and evaluation of lending** is necessary to ensure that financial support is targeted to co-operatives that are economically viable, and not distributed to unprofitable or inactive co-operatives. This includes the collection of detailed structural statistics on agricultural co-operatives, which is necessary to assess performance and identify policy and regulatory barriers that impede co-operatives from operating effectively.

Targeted financing programmes for agricultural co-operatives are available in a number of OECD member countries, and an examination of these instruments can be instructive and informative for policy makers. Box 4 outlines some examples of funding for co-operatives that are available through the USDA Rural Development office.

#### **Box 4. USDA financing instruments for agricultural co-operatives**

The USDA Rural Development office provides a broad range of funding opportunities for agricultural co-operatives. These grants are typically awarded on a competitive basis. Some examples are listed below:

- **Rural Co-operative Development Grants.** The main objective of this programme is to support rural development by providing financial assistance for the establishment, expansion or operational improvement of co-operatives. Grants are awarded on annual basis to Rural Co-operative Development Centres, and can be used to provide technical assistance to co-operatives and their members. The programme provided approximately USD 5.8 million in funding in 2014, with a maximum grant amount of USD 200 000. Grants are provided with a minimum cost sharing requirement of 25% of the total project cost.
- **Small Socially-Disadvantaged Producer Grants.** This programme provides technical assistance to small-scale producers. Eligible applicants include agricultural co-operatives, co-operative associations and Rural Cooperative Development Centres. The estimated size of the programme funding was USD 3 million in 2014, with a maximum grant amount of USD 200 000. Grants are provided with a zero cost sharing requirement.
- **Value-Added Producer Grants.** The primary objective of the programme is to support agricultural producers and co-operatives in developing new products and marketing opportunities. The maximum grant amount is USD 75 000 for planning grants, and USD 200 000 for working capital grants. Grants are

provided with a minimum cost-sharing requirement of 50%.

In addition, co-operatives are also eligible to apply for financial support through a number of targeted funding programmes, such as the Advanced Biofuel Payment Program, the Biorefinery Assistance Program, the Business and Industry Guaranteed Loan Program, Rural Business Opportunity Grants and the Rural Economic Development Loan & Grant Program.

Source: USDA (2014c), "Funding for Cooperatives", USDA website, [www.rurdev.usda.gov/BCP\\_FundingForCoops.html](http://www.rurdev.usda.gov/BCP_FundingForCoops.html), accessed September 2014.

### *Private sector participation in co-operative financing*

Involvement from the private sector, particularly foreign investors, is an effective way to catalyse the formation of co-operatives in countries where the co-operative movement is weak and underdeveloped. External investment from the private sector often originates from large-scale players further downstream in the agribusiness value chain, such as processing facilities, grain elevators, storage facilities and wholesale and retail buyers. For instance, a processing facility can establish contractual agreements with co-operatives that provide pre-season financing, technological upgrading and technical assistance to their members, in exchange for purchasing rights of the members' production at predetermined prices.

Contractual arrangements provide clear benefits for private firms, co-operatives and co-operative members. The firm gets access to a reliable supply of inputs, increased compliance with sanitary and phytosanitary standards, and avoids many of the risks associated with primary production. For foreign firms, contract farming can also be a means to overcome legal restrictions on the ownership of agricultural land (Prowse, 2008). Agricultural co-operatives play an important role in contract farming, by acting as an intermediary institution between private firms and small-scale producers. Rather than dealing directly with smallholders, private firms generally prefer to work with co-operatives, as they help to reduce transaction costs, mitigate lending risks, ensure the quality and traceability of products, and reduce the likelihood of farmers defaulting on contracts (Coulter et al., 1999). In return for their output, private firms can provide co-operatives with access to credit, inputs, extension services and new technologies. As members of co-operatives, small-scale producers can benefit from improved quality standards, guaranteed prices and increased incomes.

There are therefore strong incentives for private firms to support the development of agricultural co-operatives. Box 5 outlines the experience of Danone

Ukraine, Danone Ecosystem Fund and Heifer International in providing financial support and technical assistance to support dairy co-operatives in Ukraine.

**Box 5. Danone: financial support and technical assistance to strengthen dairy co-operatives in Ukraine**

Danone Ukraine, a dairy processing company, and Danone Ecosystem Fund, its corporate social responsibility arm, have developed a unique partnership with Heifer International, an international NGO specialising in reducing hunger and eliminating poverty. The project's original aim was to improve the incomes and livelihoods of 2 200 dairy farmers in Ukraine, by supporting the development of 20 agricultural co-operatives, each with a membership of 60-80 smallholders. As of October 2012, more than 3 000 individual dairy farms and 24 dairy co-operatives had benefited from the project. The total budget of the project was EUR 1.1 million over a two-year period.

Danone invested in new equipment and infrastructure for dairy farms, including equipment for milking cows and evaluating the quality of raw milk. The project also financed the repair and refurbishment of milk collection points, the purchase of new laboratory equipment, milking machines, fodder equipment and the construction of new points for artificial insemination. Danone disbursed low-interest loans to family farms for improving milk production techniques and improving animal treatment conditions. Danone also provided co-operatives with fodder during the winter time and additional bonus payments for good-quality milk.

In addition, the projects provided educational programmes related to dairy farming. Co-operative members who were starting up family farms received consultations on small farm creation, reconstruction, business planning and veterinary treatment. A 60-cow demonstration farm was built in Dnepropetrovsk region (with a plan to increase it to 120 cows) to show farmers how a co-operative functions in practice. It was established as a training centre where co-operative members can learn about management, accounting and co-operative development. The specialists working at this farm provide co-operative members with free consultations on how to design a family farm, how to register documents, how to set up and operate a milk production facility, and how to sell milk to regional processing plants through dairy co-operatives.

*Source:* Danone Ukraine (2011), "Milk Cooperatives and Family Farms", Danone Ukraine website, <http://danone.ua/en/production/proekt-razvitie-molochnyh-kooperativov/>, accessed September 2014; Danone Ukraine (30 October 2012), "Company news – Danone continues with development of Ukrainian villages", Danone Ukraine website, <http://danone.ua/en/media-center/press-center-news/id/kompanija-danon-prodovzhuje-rozvivati-ukrajinske-selo-131/>, accessed November 2014; Danone Ecosysteme (2012), "Ukraine Milk Communities – Phase 3", Danone Ecosysteme website, <http://ecosysteme.danone.com/project/ukraine-milk-communities/>, accessed September 2014; Heifer International (8 December 2011), "Heifer and Danone Partner to Strengthen Ukrainian Dairy", *Worldark blog*, [www.heifer.org/join-the-conversation/blog/2011/December/heifer-and-danone-partner-to-strengthen-ukrainian-dairy.html](http://www.heifer.org/join-the-conversation/blog/2011/December/heifer-and-danone-partner-to-strengthen-ukrainian-dairy.html), accessed September 2014.

***Recommendations: provide targeted financial support for the establishment of agricultural co-operatives***

Financial resources are not widely available to agricultural co-operatives in Kazakhstan. The government should introduce targeted financial support for new co-operatives, and develop measures to reduce the prevalence of inactive co-operatives by improving the effectiveness of current programmes. In addition, strategic support should be provided for the development of credit unions, savings and credit co-operatives and co-operative banks. Further support can also be obtained by developing strategic partnerships with the private sector, in particular foreign investors that have a strategic interest in co-operative development.

***Action 1: Develop targeted financing instruments for agricultural co-operatives***

Financial support can help to encourage the formation of new agricultural co-operatives in Kazakhstan. The government should introduce a broad range of targeted financing instruments for co-operatives, including seed capital, grants and concessional lending. Financing should be targeted to existing co-operatives on the basis of co-funding, to ensure the funds are not allocated to an inactive co-operative. In addition, the government should introduce monitoring systems to ensure that funds are being used effectively to support the operations and growth of the co-operative.

However, it is important that government programmes do not focus solely on the provision of subsidies. Governments can adopt a range of strategies to maximise the effectiveness of financial support programmes. For instance, grants can be combined with technical assistance, to upgrade the skills and capabilities of farmers. This can lead to improved productivity, greater profitability and an increased likelihood of the co-operative operating sustainably.

***Action 2: Encourage greater private sector participation in co-operative financing***

Private sector support provides clear benefits for co-operatives, including enhanced sustainability and stronger incentives for farmers to participate in their co-operative's activities. There are significant incentives for food and beverage manufacturers to support productivity growth in small-scale farms, and to use co-operatives as a means to guarantee a steady supply of raw materials for processing. This is particularly relevant to the meat and dairy sectors in Kazakhstan, where households account for the majority of gross output.

The government should therefore introduce mechanisms to encourage more proactive behaviour from large-scale processing facilities, wholesalers and retailers

to support the development and expansion of a co-operative movement in Kazakhstan. This can be achieved by strengthening the quality assurance system, improving the contract security system, and developing transparent and legally binding mechanisms for resolving disputes between co-operatives and private firms. Furthermore, specialised NGOs can play an important role in facilitating linkages by encouraging the private sector to support the development of agricultural co-operatives.





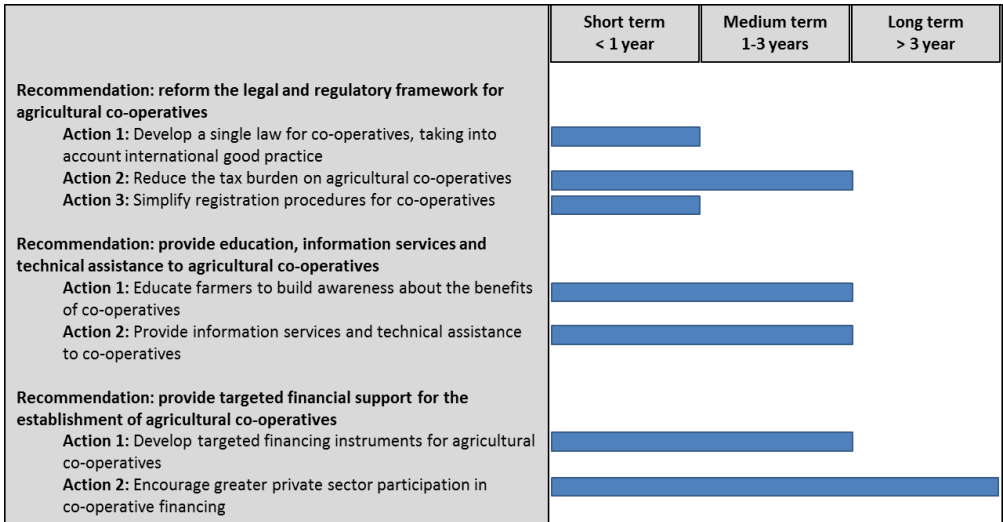
## THE WAY FORWARD

This report presents a series of guidelines and policy recommendations to strengthen agricultural co-operatives in Kazakhstan, and help small-scale producers to benefit from increased bargaining power, greater efficiency and easier access to supply chains and marketing channels. This section provides a suggested timeline and outlines some guiding principles for implementation.

### *Summary of recommendations and suggested implementation timeline*

This report has outlined the necessary reforms to strengthen agricultural co-operatives in Kazakhstan. Figure 10 presents a roadmap for policy implementation, outlining the expected timeframe for each of the individual policy actions.

**Figure 10. Possible implementation timeline**



Source: OECD analysis.

## *Guiding principles for implementation*

Successful implementation of the policy recommendations outlined in this report will fundamentally be driven by the following factors:

- **Develop policies in consultation with relevant stakeholders.** The government should inform farmers, farmers' associations, co-operative organisations, government officials, educators, researchers, donors and other relevant stakeholders well in advance of any upcoming policy reforms. This is crucial to obtaining feedback and suggestions that can be incorporated into the design of reforms.
- **Where possible, develop partnerships with the private sector.** This step is essential for securing additional resources for reforms and ensuring a greater likelihood of success in their implementation. As outlined in this report, the government should identify areas where its interests correspond to those of the private sector, and develop strategic partnerships to reach clearly defined objectives. For instance, the government can collaborate with large-scale processing facilities, wholesalers and retailers to support the development of co-operatives. This can result in improved quality standards and higher incomes for small-scale producers, while ensuring that processors and retailers have access to a reliable source of inputs.
- **Ensure that all policies and programmes are incentive-based.** Ultimately, the success of any policy to support agricultural co-operatives depends strongly on farmers, particularly small-scale producers, wanting to participate in the initiative. As such, any new laws, regulations and government programmes should be designed and structured based on the incentives of small-scale producers. An obvious example is the taxation of co-operatives: policies should create incentives (or at the very least, should not create disincentives) for small farmers to establish or join a co-operative.
- **Use other countries' experiences to inform policy design and implementation.** International experience and good practice are essential to inform the design of new policies and programmes for agricultural co-operatives. This report has provided a number of case studies and examples of policies that have been introduced to support agricultural co-operatives, both by OECD member and non-member countries. There are many other examples that can be studied, from both developed economies and emerging markets. However, not all policies are entirely applicable to

the situation in Kazakhstan. It is therefore important to take account of the social, economic and political context in which reforms were introduced before adapting and tailoring them to the local context.

- **Ensure adequate monitoring and evaluation of policies.** Policies should be regularly monitored and evaluated to ensure implementation is efficient and effective. In particular, policy makers need to ensure that budgetary resources are spent with care and that targets are being met. In this regard, more detailed structural statistics are needed to assess the performance of agricultural co-operatives and the specific role they play in supporting small-scale producers. This can be achieved by conducting regular surveys on active co-operatives to identify policy barriers preventing co-operatives from operating effectively.

## NOTES

- 
1. The definition of smallholders and household farms varies substantially according to a number of factors, including income, land size, socioeconomic characteristics, the type of production, etc. For example, the average farm size in many Asian countries with high population densities is often less than a hectare, whereas farm sizes of ten hectares or more may be considered as small in semi-arid parts of Latin America (Cervantes-Godoy, Kimura and Antón, 2013).
  2. Small farmers typically have a number of competitive advantages over larger producers, such as low labour costs and access to local knowledge. It is also common for small farmers to exhibit higher physical yields than large-scale producers. This phenomenon, known as the “inverse farm size-productivity relationship”, was first studied in detail by Sen (1962) for the case of Indian agriculture and has received considerable attention in the literature to date. However, Sen (1962) also observed that overall profitability tends to increase with the size of the land holding.
  3. “Land designated for agricultural use” represents Kazakhstan’s agricultural land not currently occupied by located in land reserves, forest and water reserves, special protected areas, urban and rural settlements, or occupied by industrial and transport enterprises (OECD, 2013).
  4. In Denmark and Ireland, co-operatives function effectively without being governed by a specific law. This situation is only possible if the Civil Code, Tax Code and other commercial and non-commercial laws have included adequate provisions for the regulation of co-operatives (Henry, 2012).
  5. For an overview of information, publications and assistance provided by the USDA for co-operative development, see USDA (2014d).
  6. For a list of publications prepared by Co-operatives UK, see Co-operatives UK (2014).

## BIBLIOGRAPHY

- Agenda.ge (30 November 2013), “Agriculture cooperatives – commercial harvesting ideas for farmers”, Agenda.ge website, <http://agenda.ge/article/106/eng>, accessed September 2014.
- Astana Times (4 December 2013), “Kazakhstan’s 2020 Transit Plan Helps Connect Europe and Asia”, *The Astana Times*, [www.astanatimes.com/2013/12/kazakhstan-2020-transit-plan-helps-connect-europe-asia/](http://www.astanatimes.com/2013/12/kazakhstan-2020-transit-plan-helps-connect-europe-asia/), accessed September 2014.
- Battilani, P. (2014), “Features and Determinants of Co-operative Development in Western Countries”, in C. Gijssels, L. Zhao and S. Novkovic (eds.), *Co-operative Innovations in China and the West*, Palgrave Macmillan, United Kingdom.
- Bijman, J. and G. Ton (2008), “Producer organisations and value chains”, *Capacity.org*, Issue 34, August 2008, [www.capacity.org/capacity/export/sites/capacity/documents/journal-pdfs/CAP34\\_0708\\_PO\\_ENG.pdf](http://www.capacity.org/capacity/export/sites/capacity/documents/journal-pdfs/CAP34_0708_PO_ENG.pdf), accessed November 2014.
- Cervantes-Godoy, D., S. Kimura and J. Antón (2013), “Smallholder Risk Management in Developing Countries”, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 61, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k452k28wjl-en>.
- COGECA (General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union) (2010), *Agricultural Cooperatives in Europe: Main Issues and Trends – Including a Compendium of Cogeca Member Organisations*, COGECA, Brussels.
- Committee on Statistics, Ministry of National Economy of Kazakhstan (2014), [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz), accessed September 2014.
- Co-operatives UK (2014), “Publications”, Co-operatives UK website, [www.uk.coop/start-co-op/resources](http://www.uk.coop/start-co-op/resources), accessed September 2014.

- COPA (Committee of Professional Agricultural Organisations)-COGECA (2014), “COGECA: History and objectives”, COPA-COGECA website, [www.copa-cogeca.be/CogecaHistory.aspx](http://www.copa-cogeca.be/CogecaHistory.aspx), accessed September 2014.
- Coulter, J. et al. (1999), “Marrying farmer cooperation and contract farming for service provision in a liberalising sub-Saharan Africa”, *Natural Resource Perspectives*, No. 48, ODI (Overseas Development Institute), London.
- Danone Ecosysteme (2012), “Ukraine Milk Communities – Phase 3”, Danone Ecosysteme website, <http://ecosysteme.danone.com/project/ukraine-milk-communities/>, accessed September 2014.
- Danone Ukraine (30 October 2012), “Company news – Danone continues with development of Ukrainian villages”, Danone Ukraine website, <http://danone.ua/en/media-center/press-center-news/id/kompanija-danon-prodovzhuje-rozvivati-ukrajinske-selo-131/>, accessed November 2014.
- Danone Ukraine (2011), “Milk Cooperatives and Family Farms”, Danone Ukraine website, <http://danone.ua/en/production/proekt-razvitie-molochnyh-kooperativov/>, accessed September 2014.
- Devondale Murray Goulburn (2014), “Facts at a glance”, Devondale Murray Goulburn website, [www.mgc.com.au/media/18180/mg\\_facts\\_at\\_a\\_glance\\_web.pdf](http://www.mgc.com.au/media/18180/mg_facts_at_a_glance_web.pdf), accessed October 2014.
- Euricse (European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises) (2014), *2014 World Co-operative Monitor: Exploring the Co-operative Economy*, Euricse, [www.euricse.eu/en/worldcooperativemonitor](http://www.euricse.eu/en/worldcooperativemonitor), accessed November 2014.
- Eurostat (2010), “Farm structure 2010: key farm variables”, Eurostat website, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, accessed October 2014.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2011), *Dairy Development in Kazakhstan*, FAO, Rome.
- FAO (2010), “Producer organisations: Reclaiming opportunities for development”, *Policy Brief*, FAO Regional Office for Africa, FAO.
- FAO (2004), “New strategies for mobilizing capital in agricultural cooperatives”, by J.D. Von Pischke and J.G. Rouse, FAO, Rome.

- FFSA (Fund for Financial Support to Agriculture) (2014), “Fund activity (2013 y.)”, FFSA website, [www.fad.kz/en/node/1250](http://www.fad.kz/en/node/1250), accessed September 2014.
- Fonterra (2014), *Fonterra Annual Review 2014*, Fonterra Co-operative Group Limited, [www.fonterra.com/global/en/Financial/Reports+and+Publications](http://www.fonterra.com/global/en/Financial/Reports+and+Publications), accessed October 2014.
- Heady, D., M. Alauddin and D.S. Prasada Rao (2010), “Explaining agricultural productivity growth: an international perspective”, *Agricultural Economics*, Vol. 41(1), pp. 1-14.
- Heifer International (8 December 2011), “Heifer and Danone Partner to Strengthen Ukrainian Dairy”, Worlddark blog, [www.heifer.org/join-the-conversation/blog/2011/December/heifer-and-danone-partner-to-strengthen-ukrainian-dairy.html](http://www.heifer.org/join-the-conversation/blog/2011/December/heifer-and-danone-partner-to-strengthen-ukrainian-dairy.html), accessed September 2014.
- Henry, H. (2012), *Guidelines for Cooperative Legislation*, Third Revised Edition, ILO (International Labour Organization), Geneva.
- ICA (International Co-operative Alliance) (2014a), “Co-operative identity, values & principles”, ICA website, <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>, accessed September 2014.
- ICA (2014b), *Factsheet: Differences between Co-operatives, Corporations and Non-Profit Organisations*, ICA, Geneva, <http://ica.coop/sites/default/files/Factsheet%20-%20Differences%20between%20Coops%20Corps%20and%20NFPs%20-%20US%20OCDC%20-%202007.pdf>, accessed September 2014.
- ICA (2014c), “Co-operative facts & figures”, ICA website, <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-facts-figures>, accessed October 2014.
- ILO (International Labour Organization) (2002), “R193 – Promotion of Cooperatives Recommendation”, adopted 20 June 2002, ILO, Geneva, [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312531](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312531), accessed April 2015.
- KazAgro Marketing (2014), “About the company”, KazAgro Marketing website, [www.kazagro.kz/web/kam/o-kompanii-podrobnee](http://www.kazagro.kz/web/kam/o-kompanii-podrobnee), accessed November 2014.

- Lerman, Z. (2013), “Cooperative development in Central Asia”, *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2013-4, FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest.
- Lerman, Z. and D. Sedik (2014a), “Agricultural Cooperatives in Eurasia”, *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2014-3, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest.
- Lerman, Z. and D. Sedik (2014b), “Cooperatives in the CIS and Georgia: Overview of Legislation”, *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2014-2, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest.
- Markelova, H. et al. (2009), “Collective action for smallholder market access”, *Food Policy*, Vol. 34(1), pp. 1-7.
- Millns, J. (2013), “Agriculture and Rural Cooperation: Examples from Armenia, Georgia and Moldova”, *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2013-2, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest.
- Mix Market (2014), “Kazakhstan market profile”, Mix Market website, [www.mixmarket.org/mfi/country/Kazakhstan](http://www.mixmarket.org/mfi/country/Kazakhstan), accessed September 2014.
- National Bank of Kazakhstan (2014), “Direct Investments Statistic according to the directional principle”, [www.nationalbank.kz/?docid=469&switch=english](http://www.nationalbank.kz/?docid=469&switch=english), accessed September 2014.
- OECD (2014), “The co-operative model in Trentino (Italy): A case study”, OECD LEED Trento Centre for Local Development, Trento.
- OECD (2013), *OECD Review of Agricultural Policies: Kazakhstan 2013*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191761-en>.
- OECD (2012), *OECD Investment Policy Reviews: Kazakhstan 2012*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121812-en>.
- OECD (2011), *Fostering Productivity and Competitiveness in Agriculture*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166820-en>.



- Okan, N.D. and C. Okan (2013), “An overview of cooperatives in Turkey”, *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2013-3, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest.
- PlaNNet Finance (2014a), “Improving agricultural microfinance for households and small farms in Kazakhstan”, internal working document, OECD Kazakhstan Regional Competitiveness Project, July 2014. PlaNNet Finance.
- PlaNNet Finance (2014b), “Presentation and experience sharing of an agricultural cooperative building project in Armenia, Tavush marz”, internal working document, September 2014, PlaNNet Finance.
- Pomfret, R. (2014), “Strengthening agricultural co-operatives in Kazakhstan: Encouraging input suppliers, processing facilities and retailers to use co-operatives as an intermediary to engage with small-scale farms”, Presentation for the Roundtable Discussion held on 24 September 2014 at the Ministry of Agriculture of the Republic of Kazakhstan, Astana.
- Poulton, C., A. Dorward and J. Kydd (2010), “The future of small farms: New directions for services, institutions and intermediation”, *World Development*, Vol. 38(10), Elsevier Publishing, pp. 1413-1428.
- Prowse, M. (2008), “Making contract farming work with cooperatives”, *Capacity.org*, Issue 34, August 2008, [www.capacity.org/capacity/export/sites/capacity/documents/journal-pdfs/CAP34\\_0708\\_PO\\_ENG.pdf](http://www.capacity.org/capacity/export/sites/capacity/documents/journal-pdfs/CAP34_0708_PO_ENG.pdf), accessed November 2014.
- Sedik, D. and Z. Lerman (2013), “Agricultural Cooperative Development in Kazakhstan and Ukraine”, *Discussion Paper* No. 6.13, Center for Agricultural Economic Research, Department of Agricultural Economics and Management, Hebrew University of Jerusalem.
- Sen, A.K. (1962), “An Aspect of Indian Agriculture”, *The Economic Weekly*, Annual Number February 1962, pp. 243-246.
- Toleubayev, K., Jansen and A. van Huis (2010), “Knowledge and agrarian de-collectivisation in Kazakhstan”, *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 37(2), Routledge Publishing, pp. 353-377. <http://dx.doi.org/10.1080/03066151003595069>
- UN Comtrade (2014), United Nations Commodity Trade Statistics database, UN Comtrade, <http://comtrade.un.org/data/>, accessed September 2014.

- USDA (United States Department of Agriculture) (August 2014a), *Grain: World Markets and Trade*, Foreign Agricultural Service, USDA, <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/fas/grain-market//2010s/2014/grain-market-08-12-2014.pdf>, accessed August 2014.
- USDA (2014b), “Technical Assistance for Cooperatives”, USDA website, [www.rurdev.usda.gov/BCP\\_Coop\\_TechAsst.html](http://www.rurdev.usda.gov/BCP_Coop_TechAsst.html), accessed September 2014.
- USDA (2014c), “Funding for Cooperatives”, USDA website, [www.rurdev.usda.gov/BCP\\_FundingForCoops.html](http://www.rurdev.usda.gov/BCP_FundingForCoops.html), accessed September 2014.
- USDA (2014d), “Starting a Cooperative”, USDA website, [www.rurdev.usda.gov/BCP\\_Coop\\_StartingACoop.html](http://www.rurdev.usda.gov/BCP_Coop_StartingACoop.html), accessed September 2014.
- USDA (2014e), “Cooperative Statistics 2013”, Rural Business-Cooperative Programs Service Report 75, [www.rurdev.usda.gov/SupportDocuments/BCP\\_SR75-2013CoopReport.pdf](http://www.rurdev.usda.gov/SupportDocuments/BCP_SR75-2013CoopReport.pdf), accessed November 2014.
- USDA (2014f), “Farms and land in farms – 2013 Summary”, National Agricultural Statistics Service, May 2014, <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/FarmLandIn//2010s/2014/FarmLandIn-05-28-2014.pdf>, accessed November 2014.
- World Bank (2014a), “World Bank to Help Kazakhstan Modernize Irrigation System”, Press Release, World Bank Group, Washington, [www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/29/world-bank-to-help-kazakhstan-modernize-irrigation-system](http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/29/world-bank-to-help-kazakhstan-modernize-irrigation-system), accessed September 2014.
- World Bank (2014b), World Development Indicators database, <http://data.worldbank.org/>, accessed September 2014.
- World Bank (2007), *Integrating Environment into Agriculture and Forestry: Progress and Prospects in Eastern Europe and Central Asia – Volume II – Kazakhstan Country Review*, World Bank Europe and Central Asia Region Sustainable Development Department, World Bank Group, [www.worldbank.org/eca/pubs/envint/Volume%20II/English/Review%20KAZ-final.pdf](http://www.worldbank.org/eca/pubs/envint/Volume%20II/English/Review%20KAZ-final.pdf), accessed September 2014.

**РУКОВОДСТВО**  
**ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ**  
**В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ**  
**ЧАСТНОГО СЕКТОРА**

*Укрепление сельскохозяйственных кооперативов  
в Казахстане*

*Апреля 2015 года*

Настоящий документ и приведенные в нем карты не ограничивают статуса или суверенитета какой-либо территории, а также не затрагивают вопроса международных границ и названия любой территории, города или местности.

Документ составлен при финансовой поддержке Европейского союза. Изложенные в нем взгляды не обязательно отражают официальное мнение Европейского союза.

## **ПРЕДИСЛОВИЕ**

Настоящий доклад подготовлен в рамках Инициативы ОЭСР по странам Центральной Азии с целью предложить практические рекомендации по проведению реформ, направленных на укрепление сельскохозяйственных кооперативов, и помочь мелким сельхозпроизводителям в Казахстане преодолеть проявления неэффективности рыночного механизма и реализовать хозяйственный потенциал в полной мере.

Инициатива ОЭСР по странам Центральной Азии, запущенная в ноябре 2008 года, входит в Программу ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии и призвана ускорить процесс проведения экономических реформ и улучшить деловой климат, чтобы в конечном счете достигнуть устойчивого экономического роста и обеспечить рост уровня занятости населения в странах Центральной Азии (Афганистане, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане). Основная задача заключается в том, чтобы познакомить государства региона со знаниями, методами и передовым опытом стран ОЭСР, способствуя усилению конкурентоспособности, привлечению прямых иностранных инвестиций (ПИИ), повышению производительности труда, развитию частного сектора, укреплению предпринимательства и формированию наукоемкой экономики.

Занимая лидирующие позиции в регионе, Казахстан активно сотрудничал с ОЭСР, в том числе принял участие в Программе ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии и работе Комитета по инвестициям, Комитета по сельскому хозяйству и Комитета по государственной политике в области регионального развития. В 2015-2016 годах ожидается дальнейшее укрепление сотрудничества Казахстана с ОЭСР в рамках Страновой программы Казахстана, предусматривающей единый межведомственный подход. Страновая программа отражает намерение и готовность государства со всей ответственностью отнестись к программе реформирования, опираясь на правовые инструменты и передовой опыт ОЭСР. Благодаря дополнительным обзорам экономической политики, поддержанию диалога, обмену передовым опытом и оказанию содействия в процессе осуществления

реформ, Страновая программа поможет другим странам Евразии определить возможные способы обеспечения соответствия стандартам и практике ОЭСР.

Данная публикация основана на рекомендациях, разработанных в рамках проекта «Повышение региональной конкурентоспособности в Казахстане». Реализация проекта началась в 2011 году в целях укрепления региональной конкурентоспособности и стимулирования сбалансированного роста в регионах страны. В рамках проекта «Повышение региональной конкурентоспособности в Казахстане» по просьбе правительства Республики Казахстан был подготовлен и опубликован доклад «Обзор ОЭСР: Аграрная политика Казахстана 2013» (*OECD Review of Agricultural Policies: Kazakhstan 2013*). В обзоре рассмотрено текущее состояние и тенденции аграрной политики страны, а также предложены некоторые указания по дальнейшему реформированию данного направления государственной политики. В частности, в нем подчеркивается необходимость выхода мелких сельхозпроизводителей на сельскохозяйственные рынки, а также важность диверсификации и повышения уровня доходов в сельской местности.

Работа над настоящим докладом велась совместно с правительством Республики Казахстан в 2014 году и в тесном сотрудничестве с политическими деятелями, сельхозпроизводителями, организациями сельхозпроизводителей и другими заинтересованными сторонами. Он прошел экспертную оценку 27 ноября 2014 года на заседании Круглого стола ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии. Круглый стол представляет собой аналитическую площадку, позволяющую представителям стран-участниц ОЭСР и государств-партнеров из евразийского региона обменяться опытом в области реализации реформ, направленных на повышение конкурентоспособности.

Проект осуществлялся при финансовой поддержке Европейского союза и правительства Республики Казахстан.

## **ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ**

В настоящем докладе подводятся итоги работы, проведенной представителями Программы ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии в рамках проекта «Повышение региональной конкурентоспособности в Казахстане» под руководством Управляющего комитета по Инициативе ОЭСР в странах Центральной Азии.

В подготовке настоящей публикации участвовали представители ряда министерств, государственных органов, фермерских хозяйств и ассоциаций, а также другие заинтересованные стороны в Казахстане. Среди них следует особо отметить представителей Министерства сельского хозяйства (Его превосходительство министр сельского хозяйства Асылжан Мамытбеков, вице-министр сельского хозяйства Сапархан Омаров, директор Департамента стратегического планирования Серик Ибраев, заместитель директора Департамента стратегического планирования Айнур Ардабаева и эксперт Департамента стратегического планирования Азамат Курманов), Министерства национальной экономики (председатель Комитета развития предпринимательства Галия Джолдыбаева и ведущий эксперт Комитета развития предпринимательства Динара Таженова) и Академии сельскохозяйственных наук Республики Казахстан (президент Гани Калиев и заведующая Отделом кооперации и интеграции в АПК Галия Акимбекова). Кроме того, при составлении доклада учитывались точки зрения многих фермеров и фермерских ассоциаций, в том числе Союза фермеров Казахстана (президент Ауезхан Даринов и вице-президент Акжол Абдукалимов).

Помимо этого, ценный вклад в подготовку отчета внесли международные эксперты, в том числе Дэвид Седик, старший специалист по аграрной политике, Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО), ООН; Ричард Помфрет, профессор экономических наук Университета Аделаиды, Австралия; Цви Лерман, профессор экономики сельского хозяйства Еврейского университета в Иерусалиме, Израиль; и Хаген Хенри, адъюнкт-профессор и директор по научно-исследовательской работе Сельскохозяйственного института Университета Хельсинки, Финляндия.

Европейский союз, выступивший в качестве донора в рамках проекта «Повышение региональной конкурентоспособности в Казахстане», предоставил ценные указания и поддержку (Лука Карапелли, руководитель проекта, Представительство Европейского союза в Республике Казахстан).

Данный доклад подготовлен под надзором руководителя Секретариата ОЭСР по международным отношениям Маркоса Бонтури, заместителя руководителя Секретариата ОЭСР по международным отношениям Энтони О'Салливана и руководителя Программы ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии Антонио Сомма.

Основным автором доклада является экономист и политический аналитик Джибран Пунтаки (Программа ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии). Проект курировал руководитель проектов Жан-Франсуа Лянжелле (Программа ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии). Доклад проверили и внесли в него ценные замечания аналитик по сельскохозяйственной политике Далила Сервантес-Годой (Управление торговли и сельского хозяйства ОЭСР), Ян Шуйер, Карл Доусон и Ванесса Валле (Секретариат ОЭСР по международным отношениям), а также Грегори Лекомт, Клемент Брено, Вутер Местер, Мартин Поспишил, Кирилл Косев, Ольга Олсон и Диана Кречун (Программа ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии).

За редактирование доклада отвечала Салли Хинчклифф. Помощь в реализации проекта оказали Салтанат Джаненова (региональный консультант и инструктор, Высшая школа государственной политики, Назарбаев Университет), Анна Шахтагинская, Иоланта Хмелик и Элизабетта да Прати (Программа ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии).



## СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	3
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ.....	5
СОКРАЩЕНИЯ И УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ.....	11
КАЗАХСТАН: ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ (2013 ГОД) .....	13
КРАТКИЙ ОБЗОР.....	15
ГЛАВА 1: ВОЗМОЖНОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КООПЕРАТИВОВ В КАЗАХСТАНЕ .....	19
Сельское хозяйство – важная отрасль экономики Казахстана с сильно фрагментированной структурой производства .....	20
Меры, принятые в Казахстане с целью помочь мелким сельхозпроизводителям преодолеть проявления неэффективности рыночного механизма и войти в местные производственно-сбытовые цепи.....	33
Сельскохозяйственные кооперативы могут создать равные условия конкуренции для мелких производителей и повысить эффективность реализации экономической политики .....	39
Проблемы развития сельскохозяйственных кооперативов, требующие решения в краткосрочной перспективе .....	46
ГЛАВА 2: РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УКРЕПЛЕНИЮ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КООПЕРАТИВОВ НА ОСНОВЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА .....	53
Политический климат: эффективная нормативно-правовая база может дать мощные стимулы для учреждения новых кооперативов .....	54
Осведомленность и доверие: разъяснительная работа о преимуществах кооперативов может способствовать увеличению числа членов, а также усилению вовлеченности и расширению участия мелких сельхозпроизводителей.....	65
Целевая финансовая поддержка: государственное, донорское и частное финансирование может способствовать развитию сельскохозяйственных кооперативов.....	72
НАПРАВЛЕНИЕ ДАЛЬНЕЙШИХ ДЕЙСТВИЙ.....	81
БИБЛИОГРАФИЯ .....	85

## Таблицы

Таблица 1.	Развитие сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане и ряде других стран .....	44
Таблица 2.	Различия между кооперативами, частными корпорациями инвесторов и некоммерческими организациями .....	56
Таблица 3.	Расчет налогооблагаемого дохода сельскохозяйственного сбытового и снабженческого кооператива.....	60

## Рисунки

Рисунок 1.	Изменение доли сельского хозяйства в ВВП и общей занятости, 1990-2013 годы.....	21
Рисунок 2.	Развитие экспорта и импорта сельскохозяйственной продукции, 1995-2013 годы (млн долларов США).....	22
Рисунок 3.	Динамика притока ПИИ в сельское хозяйство и пищевую промышленность, 1993-2013 годы (млн долларов США) .....	24
Рисунок 4.	Рост мелкотоварного сельскохозяйственного производства, 1991-2013 годы.....	27
Рисунок 5.	Доля мелких сельхозпроизводителей в общем объеме сельскохозяйственного производства по регионам Казахстана, 2013 год.....	29
Рисунок 6.	Доля мелких производителей в общем объеме растениеводческой и животноводческой продукции по регионам Казахстана, 2013 год.....	30
Рисунок 7.	Доля мелких производителей в валовом производстве различных сельскохозяйственных товаров, 2012 год .....	45
Рисунок 8.	Льготное кредитование кооперативов со стороны Аграрной кредитной корпорации (АКК), 2006 - 2011 годы ....	50
Рисунок 9.	Обзор проблем и рекомендаций по государственной политике .....	54
Рисунок 10.	Возможные сроки реализации .....	81

## **Блоки**

Блок 1.	Налоговые и финансовые стимулы для сельскохозяйственных кооперативов в Трентино, Италия.....	61
Блок 2.	Агентство развития сельскохозяйственных кооперативов Грузии .....	63
Блок 3.	«Pegnod Ricard»: обучение и услуги по распространению знаний в целях поддержки виноградарских кооперативов в Армении.....	69
Блок 4.	Инструменты финансирования сельскохозяйственных кооперативов, имеющиеся в распоряжении у МСХ США .....	74
Блок 5.	Компания «Danone»: финансовая помощь и техническое содействие в целях укрепления молочных кооперативов в Украине.....	76



## СОКРАЩЕНИЯ И УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ

АКК	АО «Аграрная кредитная корпорация»
БСС	Бывший Советский Союз
ВВП	Валовой внутренний продукт
га	Гектары
ЕС	Европейский союз
км	Километры
МКА	Международный кооперативный альянс
МОТ	Международная организация труда
МСХ США	Министерство сельского хозяйства США
МФО	Микрофинансовая организация
НДС	Налог на добавленную стоимость
НИОКР	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НПО	Неправительственная организация
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПТО	Профессионально-техническое образование
тенге	Казахстанский тенге
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ФФПСХ	Фонд финансовой поддержки сельского хозяйства
\$	Доллар США
COGESA	Генеральная конфедерация сельскохозяйственных кооперативов ЕС

COPA	Комитет профессиональных сельскохозяйственных организаций
IDP	Проект по улучшению ирригационных и дренажных систем
SAOS	Шотландская ассоциация сельскохозяйственных организаций

## КАЗАХСТАН: ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ (2013 ГОД)

Численность населения	17 037 508
Общая площадь	2 724 900 км <sup>2</sup>
Валовой внутренний продукт (ВВП), в действующих ценах	232 млрд долларов США
ВВП на душу населения, действующие цены	13 610 долларов США
Реальный рост ВВП, постоянные цены	6,0%
Экспорт товаров и услуг (% от ВВП)	38%
Импорт товаров и услуг (% от ВВП)	27%
Сельское хозяйство, условно-чистая продукция (% от ВВП)	4,9%
Пахотная земля (% от общей территории), 2012 год	8,5%
Сельское население (% от общего населения)	47%
Доля занятых в сельском хозяйстве (% от общей численности работающего населения)	24%
Экспорт сельскохозяйственной продукции (% от общего объема экспорта)	3,5%
Импорт сельскохозяйственной продукции (% от общего объема импорта)	9,7%

Источник: World Bank (2014b), World Development Indicators database, <http://data.worldbank.org/>, по состоянию на апреля 2015 года.





## КРАТКИЙ ОБЗОР

*Сельское хозяйство - важная отрасль экономики Казахстана, однако производственная деятельность носит крайне разрозненный характер*

Казахстан - крупнейшая в мире страна, не имеющая выхода к морю. Показатель плотности населения здесь один из самых низких и составляет 6,1 человека на квадратный километр. Кроме того, страна занимает второе место по площади пахотных земель на душу населения, а 77% территории Казахстана относятся к категории сельскохозяйственных земель. Сельское хозяйство играет важную роль в экономической, социальной и политической системе Казахстана. В 2013 году сельское хозяйство производило 5% валового внутреннего продукта (ВВП) и являлось крупнейшей отраслью с точки зрения занятости (24%). С начала 2000-ых годов торговля сельскохозяйственной продукцией значительно увеличилась вследствие роста экспорта пшеницы, повышения уровня доходов и усиления спроса на импортные продовольственные товары. Не так давно прирост сельскохозяйственного импорта превысил экспорт, в результате чего с 2009 года Казахстан стал чистым импортером сельскохозяйственной продукции. Ослабление зависимости страны от ввоза продуктов питания и обеспечение продовольственной безопасности являются важными стратегическими целями сельскохозяйственной политики. Данная отрасль входит в государственную стратегию диверсификации экономики и сокращения зависимости от минеральных и топливно-энергетических ресурсов.

Переходный период начала 90-ых годов привел к резкому сокращению объема сельскохозяйственной продукции. Пустовало почти 20 млн га пахотной земли, а поголовье скота в крупных государственных и коллективных хозяйствах упало на 95%. После получения независимости страна провела важные структурные преобразования в сельскохозяйственном секторе, которые привели к учреждению частной собственности на землю, а также к приватизации и реструктуризации коллективных хозяйств. В результате реализации данных реформ произошло существенное перераспределение производства, основная роль в котором перешла от крупных сельскохозяйственных предприятий к мелким сельхозпроизводителям. Если в 1991 году сельскохозяйственные предприятия производили 68% сельскохозяйственной продукции, то к 2013 году их доля

сократилась до 24%. Соответствующим образом изменились позиции личных и других индивидуальных хозяйств: в 1991 году они производили 32% сельскохозяйственной продукции, а к 2013 году их доля увеличилась до 76%, в частности до 66% в растениеводстве и 89% в животноводстве.

Несмотря на большое значение мелких крестьянских (фермерских) хозяйств для сельскохозяйственного производства в целом, они сталкиваются с рядом рыночных препятствий, которые мешают им войти в цепочки снабжения и получить каналы сбыта, конкурировать с крупными сельскохозяйственными предприятиями и полностью раскрыть свой производственный потенциал. Главную проблему представляют основные объекты инфраструктуры в сельском хозяйстве, ограниченный доступ к сельскохозяйственному образованию, научно-исследовательским и опытно-конструкторским разработкам (НИОКР) и услугам по распространению знаний, а также кредитные ограничения и недостаточная мобильность на рынке сельскохозяйственных земель.

### ***Возможность укрепления конкурентоспособности мелких сельхозпроизводителей с помощью сельскохозяйственных кооперативов***

Сельскохозяйственные кооперативы способны повысить конкурентоспособность и производительность в аграрном секторе, а также усилить влияние экономических мер, направленных на устранение проявлений неэффективности рыночного механизма, с которыми сталкиваются мелкие сельхозпроизводители. Кооперативы способны помочь мелким сельхозпроизводителям в ряде областей, включая организацию сбыта продукции, переработку, поставку средств производства, доступ к сельхозтехнике, распространение сельскохозяйственных знаний и оптимизацию водопользования и ирригации. Будучи членами кооперативов, мелкие сельхозпроизводители получают ряд преимуществ: экономия от масштабов производства, усиление позиции в переговорах, повышение эффективности деятельности, укрепление сотрудничества, упрощение доступа к цепочкам снабжения и каналам сбыта. Помимо этого, кооперативы могут сделать мелкие хозяйства более стабильными, поддержать отечественное производство и ослабить зависимость от импортных продуктов питания.

Сельскохозяйственные кооперативы играют важную роль в повышении эффективности государственной политики. Власти могут оказывать финансовую и техническую поддержку напрямую кооперативам, сократив административные расходы и усилив результативность и целевую направленность принимаемых мер. Кроме того, кооперативы устраняют необходимость в непосредственной государственной поддержке мелких

хозяйств, формируя институциональную структуру, позволяющую производителям удовлетворять свои экономические потребности в рамках внутренних процессов. Это особенно значимо для Казахстана, который делает все возможное для поддержки мелких сельхозпроизводителей

У Казахстана есть все необходимое для развития сельскохозяйственных кооперативов, особенно в тех подотраслях, где доминирует мелкотоварное и натуральное сельское хозяйство. В 2012 году на долю личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйств приходилось более 90% производимого молока, овощей, картофеля, хлопка и шерсти, а также основная часть мяса и масличных культур. Правительство Казахстана видит в этом важную структурную проблему.

### ***Необходимость в оказании государственной поддержки для развития сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане***

Сельскохозяйственные кооперативы недостаточно развиты в Казахстане, и многие зарегистрированные объединения не работают или не эффективны из-за недостаточно грамотного подхода к этому вопросу. Кооперативы зачастую образуются для того, чтобы получать государственные субсидии или иметь возможность участия в программах поддержки, не давая членам каких-либо конкретных преимуществ. Чтобы способствовать развитию сельскохозяйственной кооперации в Казахстане, в краткосрочной перспективе потребуются решить несколько задач. Во-первых, в текущем политическом климате существуют слабые места: действующая нормативно-правовая база неоправданно сложна и предусматривает пять отдельных законов о кооперативах, а налоговая политика может привести к двойному налогообложению, ослабив стимулы для создания новых объединений.

Во-вторых, сельхозпроизводители не совсем доверяют кооперативам и плохо осведомлены об их потенциальных преимуществах. Из-за советского прошлого у большинства сельхозпроизводителей данный вид сотрудничества ассоциируются с производственными кооперативами, пережитком бывшей коллективной формы сельского хозяйства. Они не рассматривают кооперативы в призме рыночной экономики и не уверены в возможных преимуществах. Кроме того, нет специальных образовательных программ для обучения членов кооперативов рабочим аспектам, а руководителей – управлению.

В-третьих, сельскохозяйственным кооперативам в Казахстане не хватает целевой финансовой поддержки. Им требуются существенные вложения на ранних этапах развития, а также средства для финансирования краткосрочного

оборотного капитала и долгосрочных инвестиций. В настоящее время основное внимание уделяется централизованной финансовой поддержке, которая выражается главным образом в форме субсидий и льготных кредитов. Однако принятые меры в основном оказались неэффективными в том, что касается формирования успешного кооперативного движения.

Помимо этого, для обеспечения устойчивого развития сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане потребуется решить ряд дополнительных задач в долгосрочной перспективе. Так, в сельской местности ощущается серьезная нехватка квалифицированных кадров, особенно в сельском хозяйстве. Низкая заработная плата работников сельского хозяйства затрудняет поиск квалифицированных специалистов и управленцев. Что же касается поставщиков средств производства, перерабатывающих предприятий и операторов розничной торговли, они слабо заинтересованы в торговом сотрудничестве с мелкими сельхозпроизводителями. В Казахстане не реализуются меры или программы, которые давали бы крупным участникам рынка стимулы для работы с кооперативами. Более того, недостаточно распространена проактивная работа с кооперативами, выражающаяся, в частности, в заключении договоров поставки урожая в заранее оговоренные сроки, аренде транспортного оборудования и предоставлении технического и финансового содействия.

### ***Меры, которые необходимо принять в краткосрочной перспективе для укрепления сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане***

Для укрепления сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане в краткосрочной перспективе правительству рекомендуется реализовать следующие меры с учетом передового международного опыта:

1. *Политический климат:* реформирование нормативно-правовой базы в части, касающейся кооперативов, внесение поправок в Налоговый кодекс, снижение налоговой нагрузки для кооперативов и упрощение порядка регистрации.
2. *Осведомленность и доверие:* информирование мелких сельхозпроизводителей в сельской местности о преимуществах кооперативов, оказание информационных услуг и технического содействия лицам, намеревающимся создать кооператив.
3. *Целевая финансовая поддержка:* разработка инструментов целевого финансирования для кооперативов и стимулирование более активного участия частного сектора в финансировании кооперативов.

## **ГЛАВА 1: ВОЗМОЖНОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КООПЕРАТИВОВ В КАЗАХСТАНЕ**

В настоящей главе представлена оценка текущего состояния сельского хозяйства в Казахстане, а также описаны потенциальные возможности и специфические проблемы развития сельскохозяйственных кооперативов. Сельское хозяйство имеет большое значение для экономики Казахстана, являясь источником доходов и местом работы для более чем четверти занятого населения страны. Несмотря на то что сельскохозяйственное производство, торговля и инвестиции существенно выросли за последние годы, многие мелкие производители испытывают трудности в получении доступа к рынкам сбыта и производственно-сбытовым цепочкам. Им приходится прикладывать все возможные усилия, чтобы полностью реализовать свой потенциал производительности. В такой ситуации сельскохозяйственные кооперативы могут помочь мелким фермерам справиться с проявлениями неэффективности рыночного механизма и преодолеть недостатки, связанные с их размерами.

Чтобы способствовать развитию сельскохозяйственных кооперативов, государству необходимо в ближайшее время решить три первоочередных проблемы: (1) слабость политической среды (т.е. нормативно-правовая база деятельности кооперативов); (2) низкий уровень осведомленности и доверия; и (3) недостаток целевой финансовой поддержки. В долгосрочной перспективе государству потребуется решить проблему нехватки квалифицированных кадров в сельских районах, а также устранить многочисленные барьеры на пути к вертикальной интеграции.

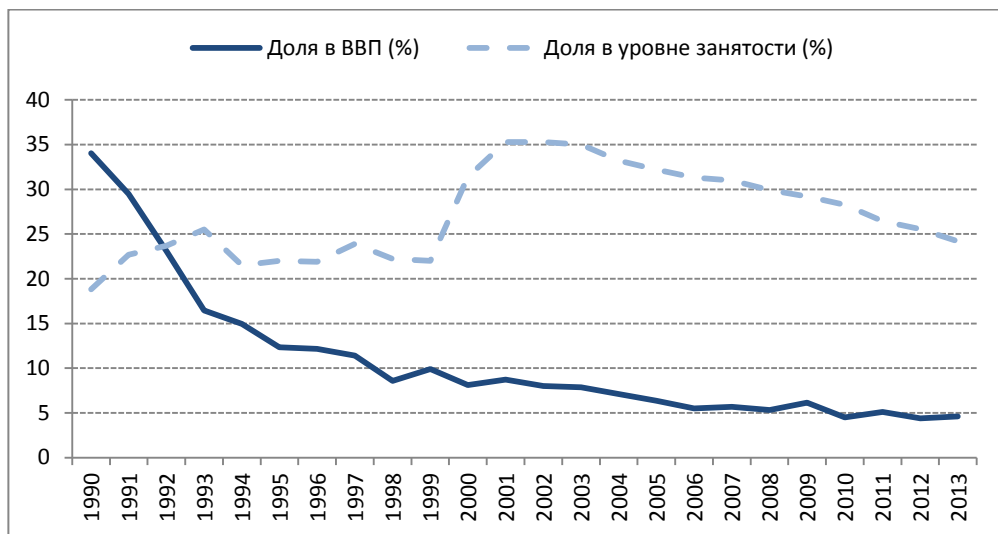
## **Сельское хозяйство – важная отрасль экономики Казахстана с сильно фрагментированной структурой производства**

Сельское хозяйство играет важную роль в экономике Казахстана: доходы и занятость более чем одной четвертой рабочей силы зависят от этого сектора. Однако, несмотря на его значение, сельскохозяйственное производство остается сильно фрагментированным, а производительность труда в данной отрасли существенно ниже, чем в странах ОЭСР: добавленная стоимость на одного работника в сельском хозяйстве Казахстана составила 3 533 долларов США в 2012 году, в сравнении со средним показателем стран ОЭСР, 15 700 долларов США (World Bank, 2014b). Мелкие производители обеспечивают основную часть сельскохозяйственной продукции практически во всех регионах Казахстана, но по-прежнему нередко испытывают трудности в преодолении недостатков рыночного механизма и установлении контактов с производственно-сбытовыми цепочками.

### ***Сельское хозяйство – неотъемлемая часть экономики Казахстана***

Сельское хозяйство – крайне важный с экономической, социальной и стратегической точки зрения сектор в Казахстане. Несмотря на то что его доля в валовом внутреннем продукте (ВВП) заметно снизилась с переходного периода, сельское хозяйство по-прежнему обеспечивает 5% ВВП (по данным 2013 года) и является крупнейшим сектором с точки зрения занятости (24%). На Рисунке 1 показано изменение доли сельского хозяйства в ВВП и занятости с 1990 года.

**Рисунок 1. Изменение доли сельского хозяйства в ВВП и общей занятости, 1990-2013 годы**



*Примечание:* Точное сравнение показателей, отражающих долю сельского хозяйства в уровне занятости, за весь рассматриваемый период не представляется возможным в связи с изменениями в статистическом определении трудоустройства в конце 90-ых годов.

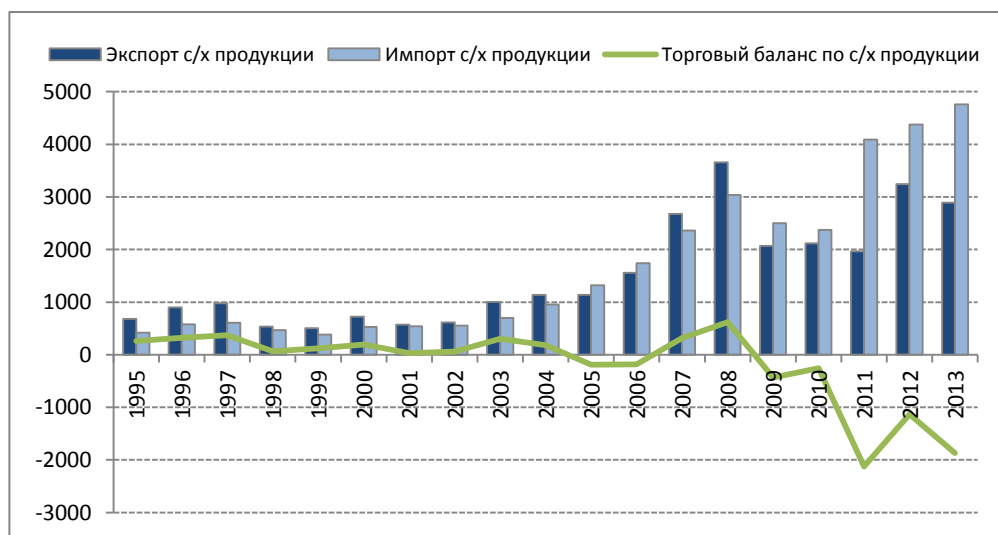
*Источник:* Комитет по статистике Министерства национальной экономики РК (2014), [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz), по состоянию на сентябрь 2014.

Значимость агропромышленного комплекса Казахстана тесно связана с географией и богатыми земельными ресурсами страны. Занимая общую площадь 2, 74 млн км<sup>2</sup>, Казахстан является крупнейшим в мире государством без выхода к морю. Подавляющее большинство (более 77%) территории Казахстана относится к категории земель сельскохозяйственного назначения, основная часть которых занята постоянными пастбищами. Пахотные земли составляют лишь 9% от общей площади земель, однако показатель пахотных земель на душу населения в Казахстане все же составляет 1,5 га - второе место в мире после Австралии (2,1 га на душу населения).

Сельскохозяйственное производство стремительно расширяется, наряду с торговлей и иностранными инвестициями. Основные продовольственные товары АПК Казахстана – зерновые (19% от общего объема производства в 2012 году), плодоовощные культуры (17%), молочный скот (16%) и крупный рогатый скот (14%). Казахстан является крупным производителем и экспортером зерна, занимая шестое место в мире по экспорту пшеницы, по данным 2013 года (USDA, 2014a).

По данным 2013 года сельское хозяйство обеспечивает 3,5% от общего объема экспорта, 17% экспорта нетопливных видов продукции и 9,7% от общего объема импорта. На Рисунке 2 показаны тенденции в экспорте и импорте сельскохозяйственной продукции с 1995 года. Общий объем торговли агропродовольственными товарами существенно вырос с начала 2000-ых годов, прежде всего, благодаря росту экспорта зерна, увеличению доходов и спроса на импортные продукты питания. Тем не менее, товаропотоки сельскохозяйственной продукции остаются весьма нестабильными. Например, экспорт зерна пострадал от экспортных ограничений, введенных правительством в 2009 году в ответ на глобальный дефицит поставок и стремительный рост мировых цен на продукты питания. Импорт и экспорт зерна также зависят от урожайности, которая крайне чувствительна к местным погодным условиям. Засуха нанесла серьезный урон урожаю пшеницы в 2011 и 2013 годах, а хорошие показатели влажности пахотного и подпахотного слоев почвы сказались весьма благоприятно на урожайности зерновых в 2012 году (USDA, 2014a). В совокупности данные факторы обуславливают значительную неопределенность и нестабильность товаропотоков сельскохозяйственной продукции.

**Рисунок 2. Развитие экспорта и импорта сельскохозяйственной продукции, 1995-2013 годы (млн долларов США)**



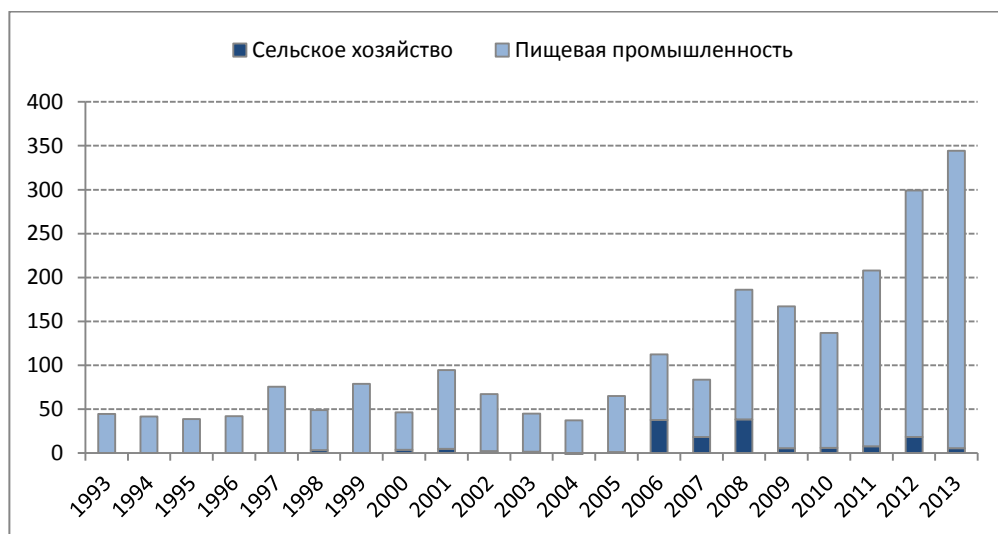
Источник: UN Comtrade Database (2014), База данных ООН по торговой статистике, <http://comtrade.un.org/data/>, по состоянию на сентябрь 2014 года.



В последние годы объем импорта сельскохозяйственной продукции превышает экспорт, вследствие чего Казахстан с 2009 года является чистым импортером сельскохозяйственной продукции. Уменьшение зависимости страны от импорта продуктов питания и обеспечение продовольственной безопасности являются стратегическими целями экономической политики Казахстана. Страна приложила значительные усилия для диверсификации экспортных рынков, сместив акцент с Российской Федерации на страны Центральной Азии, Европы и Ближнего Востока. Тем не менее, аналогичная тенденция в импорте не прослеживается – объем продовольственных товаров, поступающих из России, Беларуси и Украины, растет. Вероятно, данная тенденция будет развиваться в направлении развития торговых связей с Россией и Беларусью и их дальнейшего укрепления в рамках деятельности Евразийского экономического союза.

Сельское хозяйство не только очень важно для продовольственной безопасности и социальной стабильности, но и является неотъемлемой частью государственной стратегии по диверсификации экономики и снижению ее зависимости от минеральных и ископаемых ресурсов. Сельское хозяйство неоднократно выделялось в качестве приоритетного сектора государственных программ по диверсификации, стимулированию экспорта и привлечению прямых иностранных инвестиций (ПИИ). На Рисунке 3 показано развитие ПИИ в отраслях сельского хозяйства с 1993 года. ПИИ в первичные отрасли сельского хозяйства последние два десятилетия остаются на низком уровне в связи с правовыми и нормативными ограничениями на иностранные инвестиции. В частности, статья 23 Земельного кодекса запрещает иностранным предприятиям владеть землями сельскохозяйственного назначения (ОЕСД, 2012). Для сравнения, ПИИ в пищевую промышленность резко выросли за последнее десятилетие, со среднегодовым темпом 23%.

**Рисунок 3. Динамика притока ПИИ в сельское хозяйство и пищевую промышленность, 1993-2013 годы (млн долларов США)**



Источник: Национальный Банк Казахстана (2014), «Статистика прямых инвестиций по направлению вложения», [www.nationalbank.kz/?docid=469&switch=english](http://www.nationalbank.kz/?docid=469&switch=english), по состоянию на сентябрь 2014 года.

Важность сельского хозяйства отражается в мерах аграрной политики и соответствующих институтах Казахстана, которые расширили свои цели за рамки таких традиционных сфер, как продовольственная безопасность, эффективность и конкурентоспособность, чтобы охватить такие области, как защита окружающей среды, устойчивое развитие, улучшение социальной и технической инфраструктуры и развитие сельских районов. Ряд центральных государственных органов осуществляют активную деятельность на сельскохозяйственном рынке. К ним относится сеть социально-предпринимательских корпораций, ответственная за развитие инвестиционных проектов в регионах Казахстана в форме государственно-частных партнерств, а также холдинг «КазАгро», в котором числятся семь дочерних организаций, осуществляющих деятельность в ряде областей, имеющих отношение к аграрной политике (АО «Национальная компания «Продовольственная контрактная корпорация», АО «Аграрная кредитная корпорация», АО «КазАгроФинанс», АО «Фонд финансовой поддержки сельского хозяйства», АО «КазАгроГарант», АО «КазАгроПродукт» и АО «КазАгроМаркетинг»). Помимо разработки и реализации программ поддержки сельского хозяйства, некоторые государственные органы также занимают ключевые позиции на

конкретных рынках и неизменно участвуют в коммерческих операциях и финансировании крупномасштабных инвестиционных проектов (ОЕСД, 2013).

***Сельское хозяйство пережило трудный переходный период, сопровождавшийся значительными изменениями в структуре фермерских хозяйств***

Переходный период начала 90-ых годов обусловил резкий спад в сельскохозяйственном производстве. Либерализация цен, влияние внешних рыночных сил и крах системы государственной поддержки сельского хозяйства вызвали значительные изменения цен, в частности, на производственные ресурсы и готовую продукцию, которые ранее субсидировались государством. Условия торговли в сельском хозяйстве заметно ухудшились, что привело к резкому сокращению инвестиций и погрузило сектор в масштабный долговой кризис. Почти 20 млн га пахотных земель было заброшено в период с 1990 по 1999 год. Таким образом, площадь земель под сельскохозяйственными культурами сократилась на 57% в 1990 году. Земли, занимаемые крупными государственными и коллективными хозяйствами, уменьшились на 65%, а поголовье скота – на 94%.

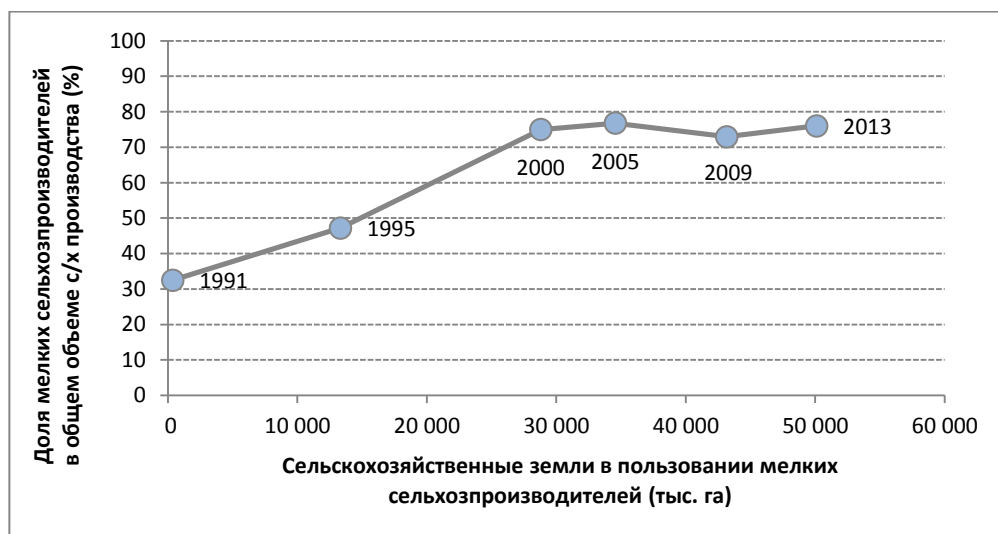
В период после обретения независимости был проведен ряд важных структурных реформ в аграрном секторе. Реформы в начале и середине 1990-х годов преимущественно касались права собственности на землю и приватизации колхозов. Основная нормативно-правовая база была определена в Земельном кодексе, принятом в 1991 году, который обеспечил децентрализацию ответственности за управление земельными ресурсами на уровень местных органов власти, а также установил основные принципы разделения земли и имущества колхозов. Затем последовал Указ Президента РК «О земле» от декабря 1995 года, который официально закреплял за негосударственными землепользователями право пользования сельскохозяйственными землями по договору о 99-летней аренде и предусматривал дальнейшее перераспределение земель, принадлежавших реорганизованным агрохозяйствам. Срок долгосрочной аренды государственной земельной собственности было уменьшен до 49 лет в 2001 году, и новый Земельный кодекс был принят в 2003 году. Полное признание имущественных прав и частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения произошло лишь в 2005 году, когда был введен в действие новый Земельный кодекс (ОЭСР, 2013). Эти реформы были крайне важны в целях содействия расширению и развитию малого фермерства за счет предоставления прав собственности, создания возможностей для продажи, покупки и использования сельскохозяйственных земель в качестве залога, а также создания стимулов для инвестирования в землю.

На практике процесс деколлективизации сельского хозяйства нередко приводит к несправедливому перераспределению земель и имущества бывших колхозов среди работников и руководителей хозяйства. Нисходящий характер мер государственной политики предоставил руководителям хозяйств и органам местного самоуправления значительную свободу при перераспределении сельскохозяйственных земель и имущества ферм. Незаконное присвоение и распродажа имущества были обычными явлениями, а мелкие фермеры, как правило, были вынуждены работать в условиях ограниченного доступа к кредитованию, плохой инфраструктуры и несовершенного нормативно-правового регулирования (Toleubayev, Jansen and van Huis, 2010).

Структура сельского хозяйства, сформировавшаяся по окончании переходного периода, отражена в действующей статистической классификации, в соответствии с которой выделяются три четких категории сельхозпроизводителей: 1) сельскохозяйственные предприятия, представленные преимущественно крупными хозяйствами, ранее принадлежавшими государству или колхозу; 2) индивидуальные хозяйства, как правило, небольшие и средние частные предприятия, нанимающие рабочую силу со стороны; и 3) домашние хозяйства, зачастую, микро- или мелкокомасштабные участки, используемые семьями для ведения натурального хозяйства<sup>1</sup>. Основное внимание в данном докладе уделяется индивидуальным крестьянским (фермерским) и домашним хозяйствам, здесь и далее именуемым «мелкие сельхозпроизводители», «мелкие фермеры» или «мелкие собственники».

Реформы собственности на землю и структуры сельского хозяйства привели к существенному перераспределению производства от сельскохозяйственных предприятий в пользу мелких производителей. В 2013 году в Казахстане было зарегистрировано 7 965 сельскохозяйственных предприятий со средней площадью земель 4 747 га. Эти показатели существенно ниже по сравнению с 1991 годом, когда в общей сложности 4 594 сельскохозяйственных предприятий обрабатывали в среднем по 42 929 га. В 1991 году крупные сельскохозяйственные предприятия произвели 68% сельскохозяйственной продукции, а к 2013 году их доля упала всего до 24%. Эти изменения сопровождались соответствующим увеличением значимости индивидуальных и домашних хозяйств (см. Рисунок 4).

**Рисунок 4. Рост мелкотоварного сельскохозяйственного производства, 1991-2013 годы**



*Примечание:* К мелким сельхозпроизводителям относятся индивидуальные крестьянские (фермерские) и домашние хозяйства.

*Источник:* Комитет по статистике Министерства национальной экономики РК (2014), [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz), по состоянию на сентябрь 2014 года.

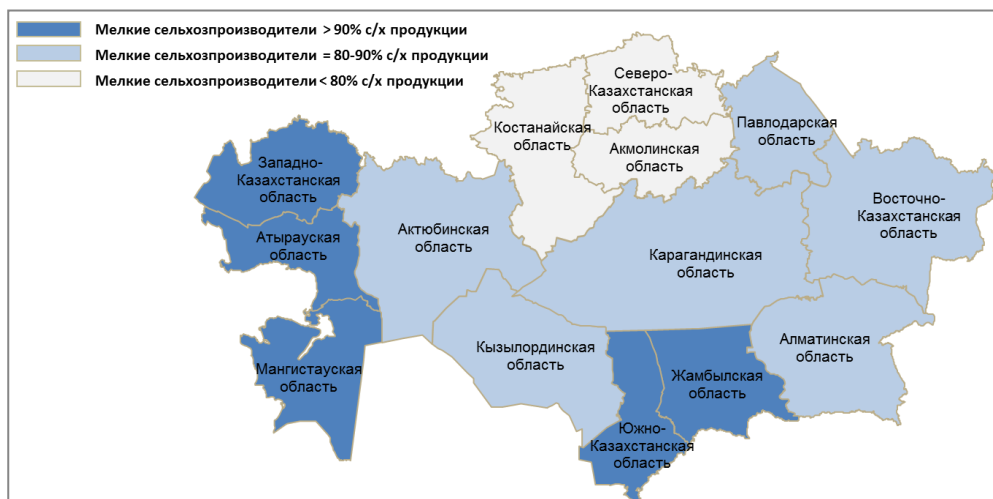
Переход в корне изменил положение крупных и мелких хозяйств в общем объеме производства, сделав индивидуальные и домашние хозяйства ведущими производителями сельскохозяйственной продукции в Казахстане. В период с 1991 по 2013 год, общая площадь сельскохозяйственных земель в пользовании мелких производителей увеличилась с 364 000 га до 50,1 млн га. В указанный период аналогичный сдвиг наблюдался и в животноводстве: с 1996 года на домашние хозяйства приходится основная часть поголовья скота. Тем не менее, следует отметить важные структурные отличия между индивидуальными и домашними хозяйствами. Индивидуальные хозяйства, как правило, представляют собой частные коммерческие предприятия, нацеленные на рынок и продажу своей продукции, в то время как домашние хозяйства зачастую ориентированы на натуральное потребление и продают на рынке только излишки продукции. В 2013 году было зарегистрировано в общей сложности 164 856 индивидуальных хозяйств со средним размером земельного участка 302 га. Для сравнения, число домашних хозяйств в сельской местности насчитывает более двух миллионов, при среднем размере земельного участка 0,13 га.

***Мелкие сельхозпроизводители обеспечивают основную часть сельскохозяйственного производства, однако несоразмерно больше других страдают от нарушений рыночного механизма и неэффективности государственных мер***

Переход от центрального планирования имел важные последствия для сельского хозяйства, обусловив возникновение различных региональных специализаций и существенных географических различий в структуре производства. Сельскохозяйственное производство Казахстана сильно фрагментировано, при этом основная часть продукции растениеводства и животноводства приходится на мелкие хозяйства. В 2013 году индивидуальные и домашние хозяйства производили 76% объема валовой продукции сельского хозяйства в Казахстане: 66% растениеводческой продукции и 89% животноводческой продукции.

Доля малого фермерства в объеме валовой продукции сельского хозяйства значительно варьируется в зависимости региона Казахстана (Рисунок 5). Мелкие собственники преобладают в сельскохозяйственном производстве южных и западных регионов, где индивидуальные и домашние хозяйства обеспечивают более 90% сельскохозяйственной продукции. Северные области – Акмолинская, Костанайская и Северо-Казахстанская – являются основными производителями зерна, местные крупные капиталоемкие предприятия занимают уверенные позиции на рынке. В этих регионах крупные хозяйства, как правило, имеют договорные отношения с иностранными покупателями и зачастую входят в местные и международные производственно-сбытовые цепочки.

**Рисунок 5. Доля мелких сельхозпроизводителей в общем объеме сельскохозяйственного производства по регионам Казахстана, 2013 год**



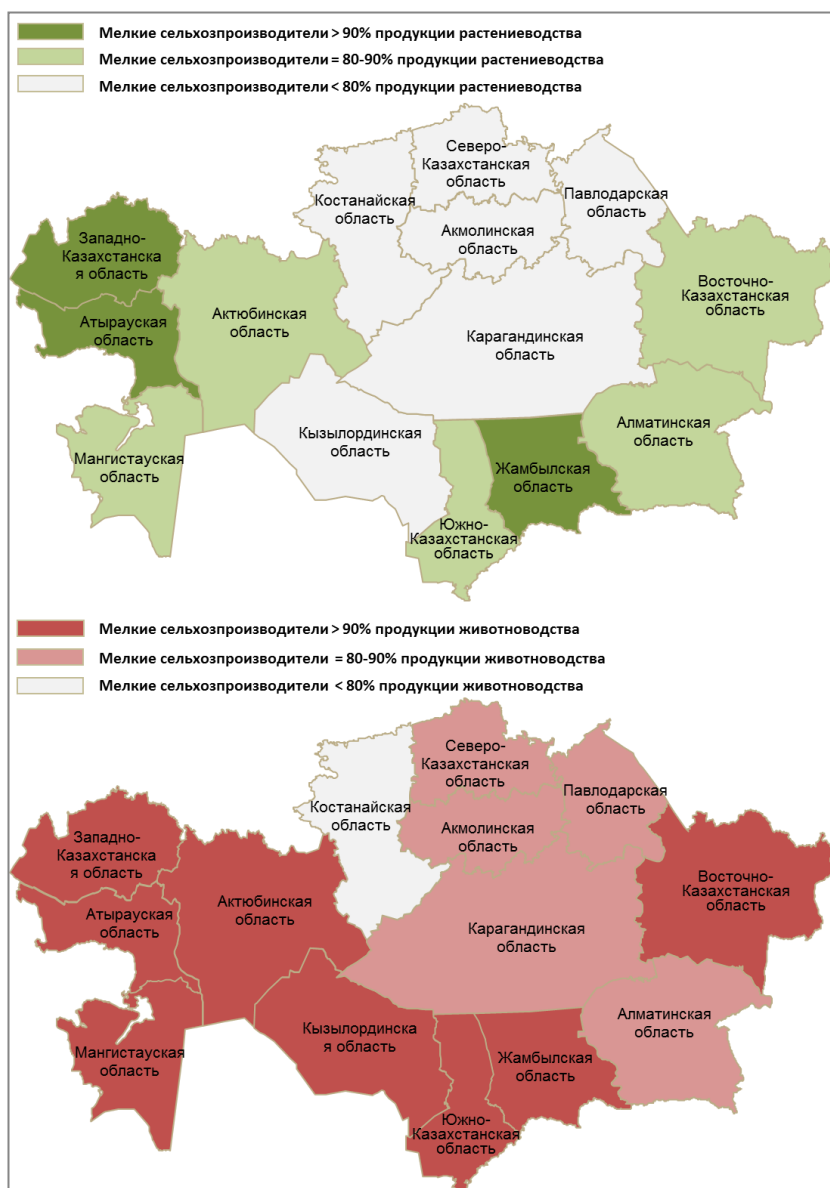
*Примечание:* К мелким сельхозпроизводителям относятся индивидуальные крестьянские (фермерские) и домашние хозяйства.

*Источник:* Комитет по статистике Министерства национальной экономики РК (2014), [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz), по состоянию на сентябрь 2014 года.

Аналогичные результаты наблюдаются в растениеводстве и животноводстве (Рисунок 6). В 2013 году индивидуальные и домашние хозяйства обеспечили свыше 80% растениеводческой продукции в восточных, южных и западных регионах Казахстана. Для данных регионов характерно многоотраслевое сельское хозяйство с большим количеством мелких производителей мяса, молока и плодоовощной продукции. Мелкие собственники также играют важную роль в таких регионах, как Кызылординская, Павлодарская и Карагандинская области, обеспечивая более 70% растениеводческой продукции.

Доля мелких производителей еще более значительна в случае животноводства: на индивидуальные и домашние хозяйства приходится свыше 80% животноводческой продукции в 13 из 14 регионах Казахстана, и более 90% в западных, южных и восточных областях. Единственным исключением является Костанайская область, где мелкие собственники обеспечивают 78% животноводческой продукции.

**Рисунок 6. Доля мелких производителей в общем объеме растениеводческой и животноводческой продукции по регионам Казахстана, 2013 год**



*Примечание:* К мелким сельхозпроизводителям относятся индивидуальные крестьянские (фермерские) и домашние хозяйства.

*Источник:* Комитет по статистике Министерства национальной экономики РК (2014), [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz), по состоянию на сентябрь 2014 года.



Несмотря на преобладающую долю в общем объеме производства мелкие сельхозпроизводители в Казахстане сталкиваются с целым рядом проявлений неэффективности государственной политики и рыночного механизма, которые мешают им получить доступ к производственно-сбытовым цепочкам, конкурировать с крупными агропромышленными предприятиями и в полной мере раскрыть свой производственный потенциал<sup>2</sup>. Основными препятствиями являются недостатки основной сельской инфраструктуры, ограниченный доступ к сельскохозяйственному образованию, НИОКР и услугам по распространению знаний и опыта, а также кредитные ограничения и недостаточная мобильность рынка сельскохозяйственных земель (ОЭСР, 2013).

Недостатки инфраструктуры остаются актуальной проблемой в отдаленных сельских районах Казахстана, налагающей значительное бремя расхода на мелких производителей. Эти факторы усугубляются низкой плотностью населения и большой территориальной рассредоточенностью сельскохозяйственного производства. Слаборазвитая сеть автомобильных дорог в сельских районах является серьезным ограничением для конкурентоспособности мелких фермеров, которые зачастую не могут получить исходные ресурсы, необходимые для производства, или перевозить и продавать свою продукцию в зимнее время. Дефицит мощностей зерновых элеваторов и инфраструктуры хранения, неразвитость транспортных систем и недостаток современных холодовых цепей также оказывают несоразмерное отрицательное воздействие на малое фермерство. Это приводит к укорачиванию производственно-сбытовых цепей и значительным сезонным колебаниям в объемах продукции, поскольку домашние хозяйства обычно производят продукцию для внутреннего потребления или реализуют продукцию неоднородного качества на местных рынках и посредникам (Pomfret, 2014).

Сельское хозяйство – крупнейший потребитель воды в Казахстане. На ирригацию приходится более 90% водопользования в сельском хозяйстве (в основном в южных регионах). Эксплуатация и управление ирригационной инфраструктурой и дренажными сетями, как правило, осуществляется крупными сельскохозяйственными предприятиями, унаследовавшими эту роль от колхозов в советскую эпоху. Таким образом, мелкие производители не могут получить доступ к земельным ресурсам высокого качества и финансированию для развития и восстановления систем орошения. Нерациональное использование ресурсов, обусловленное ухудшением инфраструктуры и утечками в необлицованные каналы, приводит к значительным потерям воды, которые оцениваются в 30-50% от общего объема воды, использованной для орошения (World Bank, 2007). В результате

мелким сельхозпроизводителям не удается получить хорошо орошаемые земельные участки и зачастую не хватает средств для модернизации и восстановления ирригационных систем.

В отличие от крупных сельскохозяйственных предприятий, мелкие собственники испытывают значительные трудности, связанные с получением доступа к сельскохозяйственному образованию, научно-исследовательским и опытно-конструкторским разработкам (НИОКР), а также услугам по распространению знаний и опыта. Дефицит квалифицированной рабочей силы в сельских районах оказывает несоразмерное отрицательное воздействие на мелких производителей, а финансирование НИОКР в сельском хозяйстве является недостаточным. Неэффективная координация пред- и послепродажных услуг мешает мелким хозяйствам развивать технологии и навыки, необходимые для интенсификации производства (Poulton, Dorward and Kydd, 2010). Невозможность получения доступа к службам распространения опыта и консультационной помощи также сдерживает рост производительности, который является важным фактором конкурентоспособности и устойчивости в мелкомасштабном сельском хозяйстве (Heady, Alauddin and Rao, 2010).

Системы охраны здоровья растений и животных и обеспечения безопасности пищевых продуктов устарели и плохо развиты. Кроме того, в стране ощущается нехватка современных фитосанитарных и ветеринарных лабораторий. Это увеличивает риски для производителей и потребителей и мешает мелким собственникам соблюдать стандарты качества и развивать договорные отношения для поставки продукции перерабатывающим и торговым предприятиям. Во времена Советского Союза домашние хозяйства поддерживали взаимовыгодные отношения с крупными коллективными хозяйствами. Например, домашние хозяйства, специализирующиеся на производстве молока и мяса, могли обращаться к ветеринарам, агрономам, специалистам по животноводческой продукции и искусственному осеменению. Кроме того, частное поголовье обеспечивалось зимним кормом и пищевыми концентратами, а также перевозилось на летние пастбища вместе со скотом колхозов. В свою очередь, продукция домашних хозяйств помогала колхозам выполнить производственный план. С распадом коллективной формы сельскохозяйственного производства ухудшился доступ к базовым услугам, а домашние хозяйства теперь вынуждены полагаться исключительно на свои собственные ресурсы (FAO, 2011).

Коммерческое и государственное кредитование малого бизнеса в сельском хозяйстве Казахстана остается слабо развитым. В частности, микрофинансовый сектор отличается фрагментированностью и

неустойчивостью: в 2012 году уровень проникновения составлял менее 1% населения, а совокупный кредитный портфель – от 0,3% до 0,5% всех кредитов частному сектору (PlaNNet Finance, 2014a). Аграрная кредитная корпорация (дочернее общество холдинга «КазАгро») учредила сеть кредитных союзов, так называемых «кредитных товариществ». Однако данная система тоже неэффективна, а мелкие хозяйства зачастую не могут в ней участвовать главным образом в связи с недостаточно активной информационно-разъяснительной работой и большим средним размером кредита. Индивидуальные и домашние хозяйства нередко сталкиваются с непомерно высокими ставками по кредиту и операционными издержками, высоким уровнем риска, информационной асимметрией и строгими обеспечительными и нормативными требованиями. Это лишает их возможности получить необходимый капитал для финансирования расходов в предсезонный период, оборотных средств, техники и новых технологий.

Отличительными особенностями сельскохозяйственного землепользования в Казахстане является низкая мобильность, слабая защита прав собственности и серьезные нормативные и административные препятствия в части, касающейся покупки, продажи и аренды участков. Стимулов для покупки или выделения земли в пользование наиболее эффективным производителям не так много в связи с низкой платой за аренду сельскохозяйственных земель сроком до 49 лет, применением общего режима налогообложения к земельным участкам и ограничениями по субаренде. В результате обширные площади пустуют или используются не в полной мере. Если рассматривать молочную и мясную промышленность, домашние хозяйства с небольшим стадом, как правило, зависят от пастбищ общего пользования, которые зачастую страдают от чрезмерного выпаса скота, неграмотного управления и недостатка питательных веществ в зимний период (FAO, 2011). Таким образом, недостаточный доступ к земельным ресурсам представляет важное препятствие для мелких производителей, поскольку тормозит рост и не позволяет преодолеть структурные недостатки, связанные с их размером.

**Меры, принятые в Казахстане с целью помочь мелким сельхозпроизводителям преодолеть проявления неэффективности рыночного механизма и войти в местные производственно-сбытовые цепи**

Развитие крупномасштабных коммерческих проектов в агропромышленном секторе – важнейшая цель экономической политики Казахстана. В последние годы государство финансировало строительство и модернизацию крупных объектов по производству молока, мяса и птицы, зерновых элеваторов, инфраструктуры хранения, теплиц и пунктов

переработки. Тем не менее, в Казахстане постепенно растет понимание того, что меры по развитию крупных предприятий сельского хозяйства сами по себе недостаточны и должны сопровождаться целенаправленными действиями по повышению конкурентоспособности индивидуальных и домашних хозяйств. В частности, лица, ответственные за разработку экономической политики, начинают осознавать, насколько важную роль мелкие сельхозпроизводители играют в обеспечении продовольственной безопасности, снижении зависимости от импортных продуктов питания, улучшении условий жизни сельского населения, поддержке регионального развития и совершенствовании рационального использования земельных и водных ресурсов.

Правительство Республики Казахстан с переменным успехом реализовало ряд мер по поддержке мелких сельхозпроизводителей. В числе данных мер инвестиции в сельскую инфраструктуру, поддержка сельскохозяйственного образования, НИОКР и служб по распространению знаний и опыта, разработка программ кредитования для мелких производителей, а также устранение нормативных и административных препятствий для приобретения земель сельскохозяйственного назначения. Тем не менее, на эффективности данных мер существенно сказывается разрозненная структура сельского хозяйства и сильная территориальная рассредоточенность мелкотоварного производства.

### ***Инвестиции в сельскую инфраструктуру***

На протяжении последнего десятилетия государство инвестировало значительные суммы в основные объекты транспортной инфраструктуры, что позволило существенно улучшить сеть автомобильных и железных дорог во всей стране. Например, строительство *Международного транзитного коридора «Западная Европа – Западный Китай»*, соединяющего 2 787 км дорог, проходящих через Казахстан, должно существенно улучшить торговую интеграцию с рынками Европы и Азии. Недавно был принят План развития инфраструктуры на 2014-2020 годы, предусматривающий ремонт 30 000 км автомобильных и 8 202 км железных дорог, а также другие меры по развитию транспортной инфраструктуры (Astana Times, 2013). Несмотря на данные усилия сети автомобильных дорог в отдаленных сельских районах существенно отстают в развитии, что накладывает дополнительные расходы на мелких фермеров и препятствует получению доступа к местным рынкам и производственно-сбытовым цепям. Поддержка ремонта и реконструкции сельской инфраструктуры была предусмотрена в *Программе развития сельских территорий на 2004-2010 годы*, под управлением Комитета по развитию сельских территорий Министерства сельского хозяйства. Бюджет данной программы был относительно небольшим (7 млн долларов США), и с

момента ее завершения не были введены конкретные рамки экономической политики для развития сельских районов.

*Программа развития агропромышленного комплекса на 2010-2014 годы* содержит положения по увеличению сельскохозяйственного производства и поддержке развития инфраструктуры посредством строительства крупных зернохранилищ и мукомольных установок. Не так давно государственное финансирование в рамках новой программы «Агробизнес - 2020» было перенаправлено в мясной сектор в целях стимулирования капиталовложений в животноводческие объекты, откормочные хозяйства и центры племенного животноводства. Например, АО «КазАгроПродукт» недавно выделило средства на создание двух племенных животноводческих ферм с поголовьем 1 000 животных и откормочного хозяйства с поголовьем 5000 животных. Государственная поддержка предоставляется в основном в виде льготных кредитов на оборудование для обработки и хранения продукции в зерновом, молочном, птицеводческом, мясном и плодоовощном секторах (OECD, 2013). Участниками таких программ являются главным образом предприятия АПК, а индивидуальные и домашние хозяйства по-прежнему не получают доступа к крупным объектам инфраструктуры для переработки и хранения продукции.

Государственные инвестиции в улучшение ирригационных и дренажных систем не отличаются устойчивостью. Расходы по *Проекту улучшения ирригационных и дренажных систем (IDP-1)*, реализованному при поддержке Всемирного банка в период с 1996 по 2004 год, существенно выросли. Проект охватывал 32 000 га орошаемых земель в 9 областях Казахстана. В последующие годы финансирование эксплуатации и технического обслуживания ирригационной инфраструктуры резко снизилось, однако должно вновь вырасти с запуском второго *Проекта улучшения ирригационных и дренажных систем (IDP-2)*. Данный проект также реализуется при поддержке Всемирного банка в период с 2013 по 2021 год. В рамках проекта предусмотрено выделение 343 млн долларов США на модернизацию ирригационных и дренажных систем на территории свыше 100 000 га земель в 4 областях Казахстана. По предварительным расчетам, проект принесет пользу в общей сложности 40 000 домашним хозяйствам (World Bank, 2014a).

### ***Поддержка сельскохозяйственного образования, НИОКР и служб по распространению знаний и опыта***

Государственная поддержка сельскохозяйственного образования, НИОКР и служб по распространению знаний и опыта ограничена и недостаточна для удовлетворения нужд мелких производителей. В Казахстане действует 10 высших учебных заведений и 168 учреждений профессионально-технического

образования (ПТО) в сфере сельского хозяйства. АО «КазАгроИнновация» отвечает за мероприятия НИОКР в сельском хозяйстве, реализуемые посредством 23 НИИ и системы региональных филиалов, опытных станций и инновационных центров. Несмотря на постоянное увеличение объемов финансирования в последние годы, государственные расходы на НИОКР в сельском хозяйстве составили всего 22 млн долларов США в 2011 году (OECD, 2013). Это эквивалентно 0,5% валовой продукции сельского хозяйства, в то время как данный показатель в большинстве стран ОЭСР превышает 1%, в Дании и Австралии –2%, в Японии, Исландии и Ирландии – 3%, а в США – 4% (OECD, 2011).

В 2009 году АО «КазАгроИнновация» учредило систему распространения сельскохозяйственных знаний и опыта, состоящую из десяти представительств в восьми регионах Казахстана. Центры распространения знаний и опыта предоставляют комплекс услуг фермерам, в том числе обучают практическому применению новых технологий, а также проводят удаленные консультации по телефону и личные консультации с посещением фермерских хозяйств. Кроме того, АО «КазАгроМаркетинг» управляет сетью из 160 сельских информационно-консультационных центров во всех регионах Казахстана. Основные задачи, выполняемые АО «КазАгроМаркетинг», включают мониторинг цен на продукты питания и предоставление рекомендаций, подготовки и содействия фермерам в вопросах бизнеса. Ежегодно АО «КазАгроМаркетинг» предоставляет целевую информацию и рекомендации примерно 60 000 лиц, или 2,5% всех сельхозпроизводителей в Казахстане (KazAgro Marketing, 2014). Это означает, что масштабы распространения знаний и новых технологий в сельских районах ограничены, а уровень участия индивидуальных и домашних хозяйств в программах невысок.

Министерство сельского хозяйства осуществляет надзор за ветеринарными услугами через Комитет ветеринарного контроля и надзора и фитосанитарными услугами – посредством Комитета государственной инспекции в АПК. Комитеты и соответствующие органы сотрудничают с органами местного самоуправления для проведения проверок, предотвращения распространения болезней и опасных организмов и осуществляют мероприятия по защите поголовья скота и урожая от болезней и обеспечению продовольственной безопасности. Тем не менее, ветеринарная и фитосанитарная системы по-прежнему недостаточно развиты и, как правило, не соответствуют международным стандартам в связи с плохой технической оснащенностью и дефицитом квалифицированного персонала и подготовленных специалистов. Более того, существующие учреждения и службы ведут недостаточно активную работу по расширению клиентской базы

и зачастую недоступны для индивидуальных и домашних хозяйств в сельской местности.

### ***Разработка программ кредитования мелких производителей***

Улучшение доступа мелких сельхозпроизводителей к финансированию является важной задачей государственной экономической политики Республики Казахстан. Основная часть финансовой поддержки в сельском хозяйстве в настоящее время предоставляется в рамках программ льготного кредитования под руководством Министерства сельского хозяйства и различных организаций холдинга «КазАгро». В 2012 году льготные кредиты от холдинга «КазАгро» составили 2,3 млрд долларов США, или 60% от общего кредитного портфеля для сельского хозяйства. Они выдавались преимущественно тремя дочерними обществами «КазАгро»: АО «Продовольственная контрактная корпорация», АО «Аграрная кредитная корпорация» и АО «Фонд финансовой поддержки сельского хозяйства». Охват услуг данных организаций ограничен, и займы, как правило, выдаются только фермерам, способным выполнить требования к обеспечению и отчетности. Высокий уровень участия государства в кредитовании сокращает стимулы к выходу на рынок кредитования сельского хозяйства для коммерческих банков. В результате спрос на кредиты со стороны мелких фермеров, как правило, не удовлетворяется предложением.

Продовольственная контрактная корпорация отвечает за государственные закупки зерна в рамках закона «О зерне» 2001 года. Закупки зерна осуществляются в соответствии с региональными закупочными квотами, как правило, в результате принудительной продажи продукции крупными хозяйствами с площадью зерновых не менее 250 га. Продовольственная контрактная корпорация также предоставляет выбранным производителям финансирование и авансы на средства производства в обмен на часть их урожая зерновых. Закупки в весенний период осуществляются в соответствии со срочными контрактами, позволяющими фермерам накопить оборотный капитал для сева, уборки урожая и других операционных издержек. Запасы зерна иногда пополняются путем дополнительных закупок у экспортеров зерна, в частности, в годы, когда официальная государственная закупочная квота не была выполнена. Хотя ежегодные расходы на закупки зерна составили в среднем 490 млн долларов США в 2009-2011 годах, мелкие производители, как правило, не могут участвовать в данных программах в связи с требованием к минимальной площади зерновых.

Аграрная кредитная корпорация (АКК) предоставляет финансовую поддержку для создания кредитных партнерств в сельских районах.

Действующая сеть включает в себя 161 кредитное партнерство, насчитывая в общей сложности 7211 участников (преимущественно мелкие и средние индивидуальные хозяйства) в 13 регионах. Тем не менее, система страдает от неэффективного местного управления, сильно централизованной структуры руководства и низкого охвата – участниками кредитного партнерства являются менее 2% фермеров. Кроме того, по имеющимся оценкам, лишь треть кредитных товариществ характеризуются стабильным финансовым положением (ОЕСД, 2013). Хотя первоначальной задачей АКК было предоставление финансовой помощи мелким производителям, в последние годы стратегия несколько изменилась и теперь предусматривает финансирование более крупных займов на инвестиционные проекты и программы по стимулированию экспорта сельскохозяйственной продукции.

Первоочередная цель Фонда финансовой поддержки сельского хозяйства (ФФПСХ) заключается в оказании инвестиционного содействия сети микрофинансовых организаций (МФО), которые самостоятельно выдают микрокредиты сельским фермерам и предпринимателям. В период с 2006 по 2008 год была учреждена 51 МФО в результате осуществленных ФФПСХ капиталовложений в их уставный капитал. В общей сложности фонд выдал 66 868 микрокредитов в период с 2005 по 2013 год, включая нецелевые кредиты для фермеров и целевые кредиты на строительство теплиц, уборку урожая и развитие животноводства (FFSA, 2014). В 2013 году валовой объем кредитного портфеля ФФПСХ составил 218 млн долларов США при 19 395 активных заемщиков. Это существенный рост кредитования по сравнению с 19 млн долларов США в 2006 году, хотя число активных заемщиков не увеличилось в пропорциональном отношении (21 026 в 2006 году). Следовательно, средний размер кредита вырос с 910 долларов США в 2006 году до 11 234 долларов США в 2013 году (MixMarket, 2014). В настоящее время сеть МФО ФФПСХ неустойчива и нуждается в постоянной государственной финансовой поддержке. Кроме того, относительно большой средний размер кредита и низкий уровень охвата кредитными услугами свидетельствуют о том, что нынешняя сеть МФО не обладает достаточными ресурсами и не призвана удовлетворить спрос на микрофинансирование со стороны мелких сельхозпроизводителей.

### ***Устранение нормативных и административных препятствий для приобретения сельскохозяйственных земель***

В последние годы Казахстан добился значительного прогресса в осуществлении реформ собственности на землю, существенно снизив уровень государственного вмешательства в рынок сельскохозяйственных земель. Земельный кодекс 2003 года, введенный в действие в 2005 году,



предусматривает частную собственность на землю с полными имущественными правами. Важность этих реформ обусловлена тем, что они обеспечивают возможность покупки, продажи сельскохозяйственных земель, а также их использование в качестве обеспечения, способствуя развитию мелких хозяйств. В период с 2004 по 2010 год частным собственникам было продано 864 500 га из 93 млн га государственных земель сельскохозяйственного назначения.

Несмотря на описанные масштабные структурные реформы, низкая стоимость аренды, предлагаемая государством, и действующие налоговые правила сделали долгосрочную 49-летнюю аренду государственных земель самой востребованной и распространенной формой землепользования. В рамках существующей системы индивидуальные фермерские хозяйства могут гарантировать использование земель в течение 49 лет, заплатив единый земельный налог, рассчитываемый как 0,1 – 0,5% кадастровой стоимости земли. Стимулы, которые могут иметься у мелких сельхозпроизводителей для покупки сельскохозяйственных земель и вложения в них средств, нивелируются сложными регулятивными процедурами, ограничениями на субаренду, а также недостаточной уверенностью в защищенности имущественных прав в связи с недоверием, возникшим в результате проведения земельных реформ в переходный период. Согласно Агентству Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами, лишь 1% «земель сельскохозяйственного назначения»<sup>3</sup> находится в частной собственности. Остальные земли арендуются у государства (OECD, 2013).

### **Сельскохозяйственные кооперативы могут создать равные условия конкуренции для мелких производителей и повысить эффективность реализации экономической политики**

Сельскохозяйственные кооперативы способны повысить конкурентоспособность и производительность в аграрном секторе, а также усилить влияние экономических мер, направленных на устранение проявлений неэффективности рыночного механизма, с которыми сталкиваются мелкие сельхозпроизводители. Несмотря на то что организационная форма кооперативных предприятий не предусматривает критериев по размеру участвующих субъектов, они имеют особое значение для мелкотоварного сельскохозяйственного производства. Кооперативы способны помочь мелким фермерам в ряде областей, в том числе организация сбыта продукции, переработка, поставка средств производства, получение заемных средств, доступ к сельхозтехнике, распространение сельскохозяйственных знаний и оптимизация водопользования и ирригации (через сельские потребительские кооперативы водопользователей). У мелких сельхозпроизводителей,

вступающих в кооператив, появляется возможность усилить свою позицию в переговорах, повысить эффективность деятельности и успешнее отстаивать свои интересы на политическом уровне.

Объединяя разнообразных участников в общую группу, кооперативы позволяют фермерам, ведущим натуральное хозяйство, перейти к мелкотоварному коммерческому сельскохозяйственному производству и таким образом укрепить свои позиции в цепочке снабжения. Помимо этого, кооперативы могут добиваться для своих членов более благоприятных условий, на которых приобретаются средства производства (например, удобрений и семян), осуществляется финансирование со стороны коммерческих банков и заключаются договоры на поставку сельскохозяйственной продукции перерабатывающим предприятиям и оператором розничной торговли (Vijman and Ton, 2008).

Кроме того, кооперативы служат базой для предоставления услуг по распространению знаний, оказания технического содействия и знакомства с НИОКР, помогая мелким сельхозпроизводителям повысить производительность. Зачастую добиться этого им позволяют деловые контакты, налаженные с центрами по распространению знаний и сельскохозяйственными НИИ. Такого рода услуги дают возможность повысить эффективность деятельности, увеличить объем выпускаемой продукции, гарантировать ее качество и безопасность, а также обеспечить соответствие мелких сельхозпроизводителей программам сертификации и стандартам качества продуктов питания (FAO, 2010). Более того, кооперативы могут играть далеко не последнюю роль в повышении добавленной стоимости на таких этапах, как хранение собранного урожая, сортировка, переработка и логистика (Millns, 2013). В конечном счете это ведет к повышению доходов мелких фермеров благодаря появлению у них возможности экономии за счет масштабов деятельности, снижению операционных издержек, получению доступа к новым технологиям и выходу на рынок (Markelova *et al.*, 2009).

Сельскохозяйственные кооперативы также имеют большое значение для успешной реализации экономических мер. Они позволяют сельхозпроизводителям высказать свое мнение в рамках политического диалога и эффективно отстаивать свои интересы. Ведя переговоры от имени своих членов, кооперативы могут добиваться более высоких цен, справедливых рыночных условий, расширения участия на внутреннем и внешнем рынке, увеличения объемов государственной поддержки в сфере предоставления услуг по распространению сельскохозяйственных знаний и модернизации сельской инфраструктуры. Государство может предоставлять финансовую и техническую помощь непосредственно кооперативам, что

сокращает административные расходы и усиливает эффективность и целевую направленность мер по поддержке мелких сельхозпроизводителей (FAO, 2010).

Кроме того, кооперативы снижают необходимость в предоставлении государственной поддержки напрямую мелким хозяйствам, выполняя функции организационной структуры, призванной удовлетворять конкретные хозяйственные нужды производителей в рамках коллективного процесса под руководством членов кооператива. Это особенно актуально для Казахстана, где успешная реализация мер политики по поддержке малого фермерства затруднительна и проблематична. Развитие сельской инфраструктуры на обширных территориях связана с большими затратами, и выявление наиболее продуктивных и необходимых инвестиций может представлять сложность. Ограниченность возможностей также мешает государственным учреждениям предоставлять эффективное образование, НИОКР и услуги по распространению знаний и опыта мелким собственникам в отдаленных сельских районах. Аналогичным образом, высокие операционные издержки и непомерно высокие профили риска приводят к низкому уровню проникновения микрофинансирования и других форм финансовой помощи мелким фермерам. Эти ограничения делают меры политики по поддержке мелких производителей дорогостоящими и неэффективными, препятствуя естественному росту производительности и масштабов деятельности малого фермерства. В данном контексте сельскохозяйственные кооперативы являются эффективным и необходимым институтом укрепления производственно-сбытовых цепей и улучшения доступа к рынкам для мелких производителей в Казахстане.

### ***Сельскохозяйственные кооперативы в странах-участницах ОЭСР***

Международный кооперативный альянс (МКА) определяет кооператив как «автономную ассоциацию лиц, добровольно объединившихся в целях удовлетворения своих экономических, социальных и культурных потребностей посредством находящегося в совместной собственности и демократически управляемого предприятия» (ICA, 2014a). Данное определение использовалось МОТ в *Рекомендации по развитию кооперативов № 193*, в связи с чем получило официальный статус (ILO, 2002).

Кооперативы в странах ОЭСР, как правило, являются организациями по принципу «снизу-вверх», которые создаются фермерами для преодоления проявлений неэффективности рыночного механизма и улучшения благосостояния их членов. Некоторые кооперативы охватывают всю производственно-сбытовую цепь «от производителя до потребителя», в то

время как другие могут придерживаться более специализированного подхода, например, уделяя основное внимание маркетингу или предоставлению услуг по распространению знаний и опыта. Также кооперативы способствуют развитию устойчивого сельского хозяйства, совершенствуя технологии и производственные практики, применяемые мелкими фермерами.

Сельскохозяйственные кооперативы возникли в Европе в конце XIX века на волне развития потребительских, кредитных кооперативов и кооперативов трудящихся. Эволюция и развитие данных форм сотрудничества продолжались многие десятилетия нередко в тесной связи с социальными, культурными и политическими движениями. К концу XX века череда слияний и поглощений среди кооперативов привела к значительной консолидации в секторе. Данный период прошел не безупречно, и во многих случаях преобразования не принесли положительных результатов. Тем не менее, дальнейшая консолидация представлялась необходимым условием для достижения экономии за счет масштабов производственной деятельности, вложения средств в развитие инноваций и организацию сбыта продукции, укрепления позиций сельхозпроизводителей на рынке и реагирования на рост конкуренции в производственно-сбытовой цепочке АПК со стороны крупных частных корпораций (Battilani, 2014).

На сегодняшний день сельскохозяйственные кооперативы являются неотъемлемой составляющей Единой сельскохозяйственной политики (ЕСП) Европейского союза. Генеральный комитет по сельскохозяйственной кооперации в ЕС (COGECA) представляет интересы 40 000 фермерских кооперативов со штатом 660 000 человек и годовым оборотом свыше 300 млрд евро. Сельскохозяйственные кооперативы в Европейском союзе представляют более 50% рынка поставок средств производства для сельского хозяйства, и более 60% рынка сбора, переработки и маркетинга сельскохозяйственной продукции (СОРА-COGECA, 2014). На сегодняшний день многие сельскохозяйственные кооперативы в странах ОЭСР являются крупными успешными и конкурентоспособными международными организациями. Согласно World Co-operative Monitor, общий оборот 30 крупнейших сельскохозяйственных кооперативов мира составил в 2012 году 366 млрд долларов США (Euricse, 2014). Например, Fonterra, базирующийся в Новой Зеландии транснациональный молочный кооператив с более чем 16 000 членов, ежегодно собирает 22 млрд литров молока и обеспечивает приблизительно 17% мирового экспорта молочной продукции (Fonterra, 2014). Австралийский кооператив Devondale Murray Goulburn был основан в 1950 году на базе 14 молочных ферм и со временем превратился в крупнейшего в стране переработчика и экспортера молочной продукции. В 2014 году в нем числилось 2 580 членов, объем производимой молочной продукции составлял

784 000 тонн, а выручка достигла 2,9 млрд австралийских долларов (Devondale Murray Goulburn, 2014).

### ***Возможности для развития сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане***

Сельскохозяйственные кооперативы недостаточно развиты в Казахстане, и многие зарегистрированные объединения не работают или не эффективны из-за неграмотного подхода к стимулированию их формирования и роста. В Таблице 1 представлено сравнение сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане, Украине и ряде стран ОЭСР и государств-партнеров. Помимо прочего, в ней отражена степень участия сельхозпроизводителей в кооперативах (доля членов кооперативов в общей численности сельхозпроизводителей). Приведенные значения указывают на то, что сельскохозяйственные кооперативы хорошо развиты в большинстве стран ОЭСР. Так, в Австрии, Германии, Нидерландах, Португалии, Финляндии и Швеции среднестатистический сельхозпроизводитель состоит по крайней мере в двух кооперативах. Примечательным исключением является Венгрия, где членом кооператива является лишь 1 из 31 сельхозпроизводителя. Уровень развития кооперации в странах Евразии значительно ниже: в сельскохозяйственных кооперативах числятся только 0,7% сельхозпроизводителей в Казахстане и 0,4% в Украине.

**Таблица 1. Развитие сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане и ряде других стран**

Страна	Число с/х кооперативов	Число членов кооперативов <sup>1</sup>	Число сельхозпроизводителей	Доля членов кооперативов в общей численности сельхозпроизводителей
<b>Евразия</b>				
Казахстан	844 <sup>2</sup>	16 700	2 420 821	0,7%
Украина	801	21 521	5 300 000	0,4%
<b>Некоторые страны-участницы ОЭСР</b>				
Австрия	1 049	405 930	150 170	270%
Чехия	596	55 700	22 860	244%
Финляндия	46	183 000	63 870	287%
Франция	3 000	580 000	516 100	112%
Германия	2 994	1 807 000	299 130	604%
Греция	6 170	714 000	723 060	99%
Венгрия	58	20 177	576 810	3,5%
Ирландия	150	181 000	139 890	129%
Италия	5 748	866 615	1 620 880	53%
Нидерланды	60	156 750	72 320	217%
Португалия	905	1 044 900	305 270	342%
Словения	76	16 539	74 650	22%
Испания	3 989	972 380	989 800	98%
Швеция	30	275 000	71 090	387%
Турция	13 935	4 462 754	3 900 000	114%
США	2 186	1 976 700	2 103 210	94%
<b>Другие страны-партнеры ОЭСР</b>				
Латвия	107	8 422	83 390	10,1%
Литва	201	8 739	199 910	4,4%

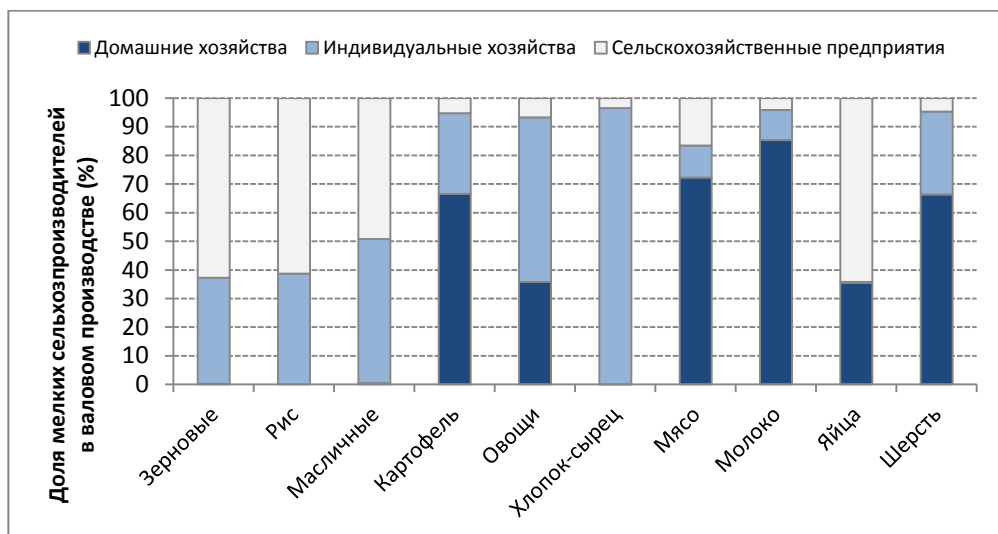
<sup>1</sup> С учетом членства в нескольких кооперативах.

<sup>2</sup> В 2013 году было зарегистрировано в общей сложности 844 сельских потребительских кооператива и 1 448 потребительских кооперативов.

Источник: COGECA (2010), *Agricultural Cooperatives in Europe: Main Issues and Trends – Including a compendium of Cogeca member organisations*, COGECA, Brussels; Eurostat (2010), "Farm structure 2010: key farm variables", Eurostat website, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, по состоянию на октябрь 2014 года; ICA (2014c), "Co-operative facts & figures", сайт МКА, <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-facts-figures>, по состоянию на октябрь 2014 года; Lerman and Sedik (2014a), "Agricultural cooperatives in Eurasia", *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2014-3, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest; Okan and Okan (2013), "An overview of cooperatives in Turkey", *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2013-3, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest; USDA (2014e), "Cooperative statistics 2013", Rural Business-Cooperative Programs Service Report 75, [www.rurdev.usda.gov/SupportDocuments/BCP\\_SR75-2013CoopReport.pdf](http://www.rurdev.usda.gov/SupportDocuments/BCP_SR75-2013CoopReport.pdf), по состоянию на ноябрь 2014 года; USDA (2014f), "Farms and land in farms – 2013 Summary", National Agricultural Statistics

В Казахстане существуют благоприятные условия для развития сельскохозяйственных кооперативов. На Рисунке 7 показано, что, на индивидуальные и домашние хозяйства приходится основная часть производства в ряде важных товарных секторов, включая молоко (96% в 2012 году), мясо (83%), овощи (93%), картофель (95%), хлопок (97%), шерсть (95%) и масличные культуры (51%). Кроме того, мелкие производители играют важную (пусть и менее значимую) роль в производстве других видов продукции, таких как зерновые (37% в 2012 году), рис (39%) и яйца (36%).

**Рисунок 7. Доля мелких производителей в валовом производстве различных сельскохозяйственных товаров, 2012 год**



Источник: Комитет по статистике Министерства национальной экономики РК (2014), [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz), по состоянию на сентябрь 2014 года.

Правительство Казахстана считает высокую долю мелких сельхозпроизводителей, ориентированных на натуральное хозяйство, серьезной структурной проблемой. Сельскохозяйственные кооперативы способны помочь преодолеть данное препятствие, укрепив цепочки снабжения и упростив выход мелких сельхозпроизводителей на рынок.

## **Проблемы развития сельскохозяйственных кооперативов, требующие решения в краткосрочной перспективе**

Существует ряд препятствий для развития сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане. К ним относятся такие проблемы, требующие решения в краткосрочной перспективе, как слабая нормативно-правовая база, низкий уровень осведомленности о преимуществах кооперативов и ограниченное доверие к кооперации, а также нехватка целевой финансовой поддержки сельскохозяйственных кооперативов. Кроме того, необходимо решить ряд долгосрочных задач, в том числе дефицит квалифицированного персонала и наличие многочисленных барьеров для вертикальной интеграции.

### ***Недостатки нормативно-правовой базы***

Сельскохозяйственные кооперативы можно разделить на две крупных категории: «производственные кооперативы», которые объединяют землю, трудовые ресурсы, технику и другие важные факторы производства своих членов для изготовления продукции, и «обслуживающие кооперативы», члены которых занимаются сельскохозяйственным производством самостоятельно и сотрудничают друг с другом по вопросам предоставления необходимых услуг. В Гражданском кодексе Республики Казахстан проводится различие между производственными кооперативами, которые в большинстве случаев возникали в результате реструктуризации бывших коллективных хозяйств, и сельскими потребительскими кооперативами, которые в некоторой степени сопоставимы с сельскохозяйственными обслуживающими кооперативами, которые широко распространены в странах-участницах ОЭСР. Согласно Гражданскому кодексу, сельские потребительские кооперативы являются некоммерческими учреждениями, доходы которых не могут распределяться между членами (Sedik and Lerman, 2013). Это ослабляет чувство ответственности у членов и отрицательно сказывается на контроле за деятельностью объединений, сдерживая сельхозпроизводителей от обращения за услугами кооператива. В результате кооперативы с трудом собирают средства со своих членов и зачастую не функционируют или работают неэффективно.

В настоящее время в Казахстане действует в общей сложности пять отдельных законов о кооперативах, в том числе закон «О производственных кооперативах» (1995 год), закон «О сельскохозяйственных товариществах и их ассоциациях (союзах)» (2000 год), закон «О сельской потребительской кооперации» (1999, 2012 годы), закон «О потребительском кооперативе» (2001 год, внесены поправки в 2012 году) и закон «О сельском потребительском кооперативе водопользователей» (2003). Это создает лишнюю путаницу,



особенно по сравнению с нормативно-правовыми базами, предусматривающими один закон на все виды кооперативов в соответствии с положениями *Руководства по кооперативному законодательству* Международной организации труда (Henry, 2012). Наличие пяти законов усиливает бюрократию и ослабляет позиции кооперативной системы при осуществлении самоконтроля и лоббировании правительства.

Налоговая политика в Казахстане также препятствует формированию и росту сельскохозяйственных кооперативов. Налоговый кодекс 2002 года проводит разграничение между сельскохозяйственными предприятиями, индивидуальными и домашними хозяйствами. Сельскохозяйственные предприятия и сельские потребительские кооперативы являются юридическими лицами и подпадают под особый налоговый режим, предусматривающий 70-процентную налоговую скидку: таким образом, взимается 30% ставки по земельному налогу (применимо к земельным участкам в частной собственности), платы за землепользование (в случае аренды земельного участка у государства), налога на имущество, социального налога, налога на транспорт, налога на добавленную стоимость (НДС) и налога на прибыль организаций. Однако индивидуальные хозяйства не являются юридическими лицами, и для них установлен особый налоговый режим, предусматривающий уплату единого земельного налога, рассчитываемого по ставке 0,1% - 0,5% оценочной кадастровой стоимости земельного участка. Данный платеж заменяет все основные налоговые сборы, в том числе земельный налог, плату за землепользование, налог на имущество, социальный налог, налог на транспорт и налог на доходы физических лиц. Кроме того, индивидуальные хозяйства освобождаются от уплаты НДС. Домашние хозяйства тоже имеют существенные налоговые послабления и уплачивают лишь личные налоги (земельный налог и налог на имущество). Помимо этого, домашние хозяйства относятся к категории физических лиц и не обязаны декларировать и уплачивать налог на доходы физических лиц. Таким образом, продажа сельскохозяйственной продукции домашних хозяйств на местных рынках, как правило, не регистрируется и не подлежит налогообложению (OECD, 2013).

Это не дает индивидуальным и домашним хозяйствам стимулов для создания новых кооперативов или присоединения к уже существующим. Сделки между кооперативами и их членами облагаются НДС, а любая полученная прибыль - налогом на доходы. Для мелких сельхозпроизводителей это означает усиление налогового бремени и возникновение дополнительных административных правил и требований к документации. У домашних хозяйств меньше всего стимулов для вступления в кооперативы, так как в случае присоединения они будут вынуждены платить подходящий налог.

Более того, существует ряд правил, которые определяют критерии, дающие право пользоваться особым налоговым режимом для юридических лиц. Например, юридические лица не должны иметь дочерних обществ, а члены кооперативов не должны состоять в других кооперативов, на которые распространяется особый налоговый режим (OECD, 2013). Это отталкивает сельхозпроизводителей от вступления в несколько кооперативов и служит препятствием для развития многоуровневой кооперативной сети. В ответ на эти ограничения мелкие фермеры, как правило, создают неформальные формы кооперации или продолжают самостоятельно работать на местном рынке, сохраняя низкий уровень производительности и небольшой масштаб деятельности.

Действующие требования и процедуры для регистрации кооперативов обременительны для фермеров и нуждаются в дополнительной доработке. Кооперативы являются юридическими субъектами и должны быть официально зарегистрированы как таковые. Необходимо разработать законы и постановления для ограничения дискреционных полномочий регистрационных органов, стимулируя быстрое выполнение всех административных процедур. Кроме того, любой отказ в регистрации кооператива или решение об отмене регистрации следует обосновывать в письменной форме.

### ***Ограниченная осведомленность о преимуществах кооперативов и слабое доверие к кооперации***

Текущий уровень развития сельскохозяйственных кооперативов тесно связан с историческими, политическими и социально-экономическими изменениями в Казахстане. Наследие советских времен мешает фермерам понять концепцию сельскохозяйственных кооперативов в условиях рыночной экономики. У них кооперативы ассоциируются с производственными кооперативами, структурой, по-прежнему существующей в Казахстане как пережиток прежней системы коллективных хозяйств. В условиях рыночной экономики кооперативы не объединяют небольшие земельные участки для ведения основного производства на большей площади. Сельхозпроизводители в кооперативах продолжают осуществлять производственную деятельность независимо на собственном земельном участке, а основная цель кооператива заключается в повышении благополучия своих членов.

Фермеры в Казахстане также мало верят в потенциальные преимущества кооперации, что объясняется негативным опытом участия в коллективных хозяйствах и государственными мерами в советский период. Хотя низкий уровень осведомленности и доверия к кооперативам может быть во многом обусловлен культурными и историческими факторами, недостаток мер

экономической политики и программ государственной поддержки сельскохозяйственных кооперативов также имеет большое значение. Государство не оказывает кооперативам никакого нефинансового содействия в виде образовательных программ, распространения брошюр и публикаций о возможностях кооперации, а также юридической помощи при создании новых кооперативов.

### ***Недостаток целевой финансовой поддержки***

Сельскохозяйственным кооперативам нужны средства для закупки техники и оборудования, финансирования текущих расходов, выдачи заработной платы сотрудникам и руководителям, предоставления услуг членам и осуществления инвестиций в развитие инноваций. В распоряжении у кооперативов имеется ряд средств, с помощью которых они могут получить необходимые средства. Речь идет как о внешних источниках финансирования, таких как банковские кредиты или государственная поддержка, так и внутренних, предусматривающих увеличение операций с членами (приверженность членов), удержание прибыли для удовлетворения будущих инвестиционных потребностей и привлечение новых членов. Как отмечается ниже, данные механизмы недоступны сельскохозяйственным кооперативам в Казахстане.

Внешнее финансирование может помочь кооперативам покрыть текущие расходы и долгосрочные капиталовложения, дав членам стимулы для расширения участия и увеличения инвестиций. Однако кооперативы в Казахстане сталкиваются с серьезными трудностями в получении банковских кредитов и государственного финансирования. Невозможность получить финансирование у коммерческих банков чаще всего является следствием жестких требований к обеспечению, недостатка активов и резервов, а также нехватки альтернативных кредитных механизмов, таких как групповое кредитование или кредитование под залог будущих поставок. Кроме того, государственная поддержка сельскому хозяйству предоставляется главным образом в виде льготных кредитов для крупных коммерческих проектов, а помощь, оказываемая кооперативам, носит ограниченный характер. Финансовое содействие кооперативам в основном оказывается на местном уровне государственными социально-предпринимательскими корпорациями и Аграрной кредитной корпорацией (АКК). В 2006 году АКК ввела программу кредитования сельскохозяйственных кооперативов, за первый год реализации которой было выделено средств на сумму 22 млн долларов США. Однако объемы финансирования с тех пор существенно сократились и составляли всего лишь 2% кредитного портфеля АКК в 2009 - 2011 годах (Рисунок 8).

**Рисунок 8. Льготное кредитование кооперативов со стороны Аграрной кредитной корпорации (АКК), 2006 - 2011 годы**



Источник: OECD (2013), *OECD Review of Agricultural Policies: Kazakhstan 2013*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191761-en>.

Текущие меры по финансовой поддержке кооперативов характеризуются неэффективностью и плохой целевой направленностью. Вследствие этого значительная доля кооперативов в Казахстане не функционирует и не дает членам каких-либо конкретных преимуществ. Недействующие кооперативы зачастую учреждались для того, чтобы воспользоваться государственной поддержкой, не имеют четкой стратегии развития и страдают от недостаточно ответственного подхода со стороны членов. Данная ситуация усугубляется отсутствием механизмов стимулирования, таких как соглашения о софинансировании.

Более того, сельскохозяйственные кооперативы не способны получить финансирование у многих других организаций холдинга «КазАгро»: кооперативы не могут участвовать в государственных закупках зерна, осуществляемых Продовольственной контрактной корпорацией, у Фонда финансовой поддержки сельского хозяйства нет программ микрокредитования кооперативов, и у кооперативов нет возможности лизинга техники и оборудования у АО «КазАгроФинанс».

Внутреннее финансирование за счет средств членов имеет большое значение для поддержания конкурентоспособности кооперативов и обеспечения их стабильного развития в долгосрочной перспективе. Однако кооперативы в Казахстане сталкиваются с необходимостью формирования стимулов для вовлечения членов в работу и увеличения их капиталовложений. Приверженность членов является важным фактором, влияющим на финансирование кооперативов, однако зачастую для этого требуется увеличение оборотного капитала и осуществление инвестиций в технику, оборудование и сооружения. Непростую задачу представляет получение значительной прибыли для удовлетворения будущих инвестиционных потребностей, так как кооперативы зачастую вынуждены распределять прибыль, предлагая членам привлекательные цены (FAO, 2004). Это может быть связано с отсутствием у членов кооперативов понимания того, что их организация является предприятием и поэтому должна удерживать часть прибыли в целях развития. Более того, многие сельхозпроизводители в Казахстане считают сельскохозяйственные кооперативы неэффективными, вследствие чего существующим кооперативам сложно привлечь средства новых членов.

### ***Дополнительные задачи, которые необходимо решить в долгосрочной перспективе для обеспечения устойчивого развития сельскохозяйственных кооперативов***

Чтобы обеспечить устойчивое развитие системы кооперативов в будущем, со временем правительству необходимо решить ряд дополнительных проблем. К ним относятся: дефицит квалифицированного персонала в сельских районах и наличие многочисленных барьеров для вертикальной интеграции.

#### ***Дефицит квалифицированного персонала***

В сельскохозяйственных кооперативах, как правило, трудятся наемные рабочие, благодаря чему члены могут сосредоточиться непосредственно на сельскохозяйственном производстве. Однако кооперативам зачастую сложно найти квалифицированных специалистов и руководителей. Многие сельские районы Казахстана страдают от недостатка персонала, обладающего соответствующей подготовкой, в особенности в агропромышленном комплексе. Отчасти это обусловлено низкой заработной платой работников сельского хозяйства. Согласно Комитету по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан (2014 год), среднемесячная заработная плата в сельском хозяйстве составила в 2014 году 60 012 казахстанских тенге (254 евро), в то время как средний показатель по стране

равнялся 115 017 казахстанских тенге (487 евро), а средний показатель в промышленности достигал 149 301 казахстанских тенге (633 евро).

### *Многочисленные препятствия для интеграции*

Сельскохозяйственные кооперативы могут играть важную роль, выступая в качестве посредников между мелкими сельхозпроизводителями и крупными поставщиками средств производства, перерабатывающими и торговыми предприятиями. В Казахстане нет мер и программ, которые стимулировали бы крупных участников рынка к сотрудничеству с кооперативами. Таким образом, они мало заинтересованы в том, чтобы обращаться в кооперативы для продажи средств производства или закупки продукции у мелких собственников. Это отчасти объясняется отсутствием у существующей сети кооперативов хорошо продуманной многоуровневой структуры. В настоящее время кооперативы почти не сотрудничают друг с другом по вопросам образования вторичных кооперативов, союзов кооперативов и федераций.

В числе других важных недостатков можно отметить отсутствие развитой системы обеспечения качества и слабые места в системе обеспечения исполнения договоров. Кроме того, не принимаются никаких мер для развития у поставщиков средств производства, перерабатывающих и торговых предприятий активного подхода к работе с мелкими сельхозпроизводителями. Поддержка со стороны частного сектора может быть оказана различными способами, включая сделки на срок, аренду транспортных средств и техническую / финансовую помощь членам кооперативов.

## **ГЛАВА 2: РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УКРЕПЛЕНИЮ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КООПЕРАТИВОВ НА ОСНОВЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА**

Настоящая глава содержит указания по дальнейшему реформированию экономической политики в Казахстане на основе международного опыта в решении проблем, описанных в Главе 1. Здесь представлены рекомендации для политических деятелей, в том числе конкретные указания по преобразованиям, которые необходимо провести для повышения конкурентоспособности мелких сельхозпроизводителей с помощью сельскохозяйственных кооперативов. Так, предлагается принять следующие меры:

1. Реформирование нормативно-правовой базы части, касающейся сельскохозяйственных кооперативов.
2. Проведение обучения, предоставление информационных услуг и оказание технической помощи сельскохозяйственным кооперативам.
3. Предоставление целевой финансовой поддержки для создания сельскохозяйственных кооперативов.

В Главе 1 представлены три основные проблемы, препятствующие развитию сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане. Для их решения в настоящем докладе дается ряд рекомендаций, разработанных с учетом передового международного опыта в данной сфере. На Рисунке 9 отражены существующие проблемы и соответствующие предложения для властей Казахстана.

**Рисунок 9. Обзор проблем и рекомендаций по государственной политике**

	Проблемы	Рекомендации
<b>1</b> Политический климат	<p><b>Недостатки нормативно-правовой базы</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Сложное и устаревшее законодательство</li> <li>- Большая налоговая нагрузка на членов кооперативов</li> <li>- Обременительные процедуры регистрации</li> </ul>	<p><b>Реформирование нормативно-правовой базы в части, касающейся сельскохозяйственных кооперативов</b></p> <p><b>Мера №1:</b> Разработка единого закона о кооперативах с учетом передового международного опыта</p> <p><b>Мера №2:</b> Ослабление налогового бремени сельскохозяйственных кооперативов</p> <p><b>Мера №3:</b> Упрощение порядка регистрации</p>
<b>2</b> Осведомленность и доверие	<p><b>Ограниченная осведомленность о преимуществах кооперативов и слабое доверие к кооперации</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Непонимание роли кооперативов в условиях рыночной экономики</li> <li>- Низкий уровень доверия к кооперации</li> </ul>	<p><b>Проведение разъяснительной работы, оказание информационных услуг и предоставление технического содействия сельскохозяйственным кооперативам</b></p> <p><b>Мера №1:</b> Проведение среди сельхозпроизводителей разъяснительной работы касательно преимуществ кооперативов</p>
<b>3</b> Финансовая поддержка	<p><b>Нехватка целевой финансовой поддержки</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Значительная доля недействующих и неэффективных кооперативов</li> <li>- Недостаточное участие частного сектора в развитии кооперативов</li> </ul>	<p><b>Оказание целевой финансовой поддержки в создании сельскохозяйственных кооперативов</b></p> <p><b>Мера №1:</b> Разработка целевых инструментов финансирования для сельскохозяйственных кооперативов</p> <p><b>Мера №2:</b> Стимулирование расширения участия</p>

Источник: анализ ОЭСР.

### **Политический климат: эффективная нормативно-правовая база может дать мощные стимулы для учреждения новых кооперативов**

Сельскохозяйственные кооперативы являются демократическими коллегиальными организациями, учрежденными членами для удовлетворения конкретных экономических потребностей. Данное определение предполагает минимальное вмешательство со стороны государства в процесс формирования и развития кооперативов. Государственное вмешательство ограничивается созданием благоприятных условий проведения экономической политики. Реформирование нормативно-правовой базы, таким образом, является центральным элементом стратегии правительства по укреплению сельскохозяйственных кооперативов. Казахстану следует разработать единый закон о кооперативах с учетом передового международного опыта, уменьшить



налоговую нагрузку на сельскохозяйственные кооперативы и упростить процедуры регистрации.

### *Международный опыт в разработке кооперативного законодательства*

Деятельность кооперативов, как правило, регулируется рядом законов и иных нормативно-правовых актов, включая непосредственно законодательство о кооперативах, а также трудовое законодательство, антимонопольное законодательство, налоговый кодекс, стандарты бухгалтерского учета и пруденциальные нормы, правила проведения аудита и порядок банкротства. Законодательство и нормативные акты о сельскохозяйственных кооперативах в странах ОЭСР отражают социальные и культурные изменения, сопровождавшие кооперативное движение в течение многих десятилетий. Значительную часть успеха данных сельскохозяйственных кооперативов можно объяснить наличием благоприятной нормативно-правовой среды.

### *Основные характеристики кооперативного законодательства*

Несмотря на то что нормативно-правовая база кооперативов может быть различной в зависимости от страны, существует ряд универсальных руководящих принципов для кооперативов, которые были закреплены Международным кооперативным альянсом (МКА). К их числу относятся: (1) добровольное и открытое членство; (2) демократический контроль со стороны членов; (3) экономическое участие членов кооператива; (4) автономия и независимость; (5) образование, повышение квалификации, информирование; (6) сотрудничество между кооперативами; (7) забота об обществе (ICA, 2014). Данные основополагающие принципы признаны всеми странами-участницами ОЭСР и отражены в их законодательстве и нормативных актах о кооперативах.

Помимо признания данных базовых принципов кооперативное законодательство должно отражать основные свойства и цели кооперативов. Кооперативы обеспечивают и поддерживают занятость, что нередко приводит к важным социально-экономическим улучшениям. Основная цель кооператива – улучшение благосостояния его членов. Таким образом, кооператив имеет большое значение для уравнивания потребностей его членов в целях максимизации прибыли. Основными ценностями, лежащими в основе кооперативного движения, являются взаимопомощь, ответственность за свои действия, демократия, равенство, беспристрастность и солидарность. Различия между кооперативами, корпорациями и некоммерческими организациями существенны. Следовательно, экономическая политика должна учитывать

уникальный правовой и юридический статус кооперативов. Данные различия рассмотрены ниже в Таблице 2:

**Таблица 2. Различия между кооперативами, частными корпорациями инвесторов и некоммерческими организациями**

	<b>Кооперативы</b>	<b>Частные корпорации инвесторов</b>	<b>Некоммерческие организации</b>
<b>Собственность</b>	Принадлежат членам	Принадлежат инвесторам	Как правило, не «принадлежат» лицу или участникам
<b>Управление</b>	Демократическое управление; принцип «один член – один голос»; равное право голоса вне зависимости от доли участия. Члены кооператива участвуют в текущей экономической деятельности и получают услуги за свой вклад.	Управление акционерами в зависимости от их доли участия. Совет директоров и должностные лица корпорации отвечают за деловые решения и политику.	Возможно управление участниками, избираемыми советом директоров или, в случае нечленских организаций, совет директоров может избрать своих правопреемников. Управление осуществляют лица, не пользующиеся услугами.
<b>Состав и вознаграждение членов совета директоров</b>	Состоит из членов кооператива, избранных другими членами. Как правило, они не работают на кооператив. Расходы на заседания совета возмещаются. Члены совета директоров обычно выполняют обязанности на безвозмездной некоммерческой основе.	Совет состоит из независимых директоров, руководства и директоров других организаций, имеющих финансовые или деловые связи с организацией. Руководители корпораций могут выполнять функции председателя совета директоров. За участие в работе совета предусмотрено значительная денежная компенсация.	Как правило, совет директоров состоит из лиц, не пользующихся услугами организации и выбранных по филантропическим или политическим соображениям. Члены совета обычно выполняют свои обязанности на некоммерческой основе.

<b>Выдвижение кандидатов и выборы в совет директоров</b>	Кандидаты выдвигаются членами напрямую или через комитет по выдвижению, состоящий из членов кооператива. Как правило, любой член может выдвинуть кандидата на пост директора. Совет избирается членами по принципу «один член – один голос».	Кандидаты выдвигаются советом директоров и руководством, а также комитетом по выдвижению. Акционеры имеют ограниченные возможности по выдвижению и избранию кандидатов-директоров.	Участники или совет директоров.
<b>Подотчетность</b>	Совет является подотчетным непосредственно членам за счет процедур выдвижения и выборов.	Выдвижение кандидатов и выборы в Совет директоров дает акционерам мало возможностей по надзору. Как правило, акционеры не могут снимать членов Совета с должности.	Как правило, является подотчетным участникам организации и лицам, финансирующим организацию.
<b>Доходы / дивиденды</b>	Любой избыточный доход (прибыль), полученный кооперативом, реинвестируется в бизнес и/или возвращается членам в зависимости от объема их участия в деятельности кооператива в соответствующем году. Многие кооперативы обязуются ежегодно возвращать часть своего «избыточного дохода» членам. Убытки и доходы распределяются между членами.	Прибыль возвращается акционерам с учетом доли в капитале. Как правило, корпорации не обязаны выплачивать дивиденды. Сроки выплаты и сумма дивидендов определяются Советом директоров.	Любая полученная прибыль направляется на общественно полезные цели и реинвестируется в собственную деятельность.

<b>Цель/ мотивация</b>	Увеличение числа услуг для членов и достижение максимально высокого уровня удовлетворенности членов.	Обеспечение максимального дохода для акционеров.	Основная мотивация – служение интересам общества. Перераспределение ресурсов для предоставления образовательных, благотворительных и других услуг.
<b>Источник финансирования / формирования средств</b>	Получение ресурсов за счет собственного капитала членов: 1) прямые инвестиции; 2) нераспределённая прибыль; и 3) удержание капитала на единицу продукции (капиталовложения исходя из числа физических единиц, обработанных кооперативом, или процентного отношения к объему продаж).	Как правило, привлекает средства через рынки капитала.	Как правило, финансируется за счет пожертвований частного или государственного сектора или правительства. Не облагается налогами.
<b>Общество</b>	Стимулирование и поддержка развития общества.	Может участвовать в определенной общественно-благотворительной деятельности.	Служит механизмом коллективного действия на основе общего блага.

Источник: ICA (2014b), *Factsheet: Differences between Co-operatives, Corporations and Non-Profit Organisations*, ICA, Geneva, <http://ica.coop/sites/default/files/Factsheet%20-%20Differences%20between%20Coops%20Corps%20and%20NFPs%20-%20US%20OCDC%20-%202007.pdf>, по состоянию на сентябрь 2014 года.

*Руководство по кооперативному законодательству* Международной организации труда (Henry, 2012) содержит всеобъемлющие рекомендации по необходимым элементам благоприятной среды, способствующей созданию и развитию кооперативов. Лица, ответственные за разработку экономической политики, нередко выражают озабоченность по поводу выбора между единым законодательством о кооперативах и отдельными законами, регулирующим деятельность различных типов кооперативов. Несмотря на отсутствие строгого правила<sup>4</sup>, наличие одного закона, учитывающего все многообразие кооперативов, дает ряд преимуществ. В частности, единое законодательство должно уменьшить бюрократию и государственное вмешательство,

способствовать усилению автономности, уменьшить разрозненность и в конечном счете укрепить кооперативное движение (Henrÿ, 2012).

### *Налогообложение кооперативов*

Сельскохозяйственные кооперативы являются эффективным средством уменьшения размеров неформального сектора за счет вовлечения незарегистрированных мелких производителей в официальную экономику. Эффективная налоговая политика может способствовать образованию новых кооперативов, сокращая число случаев уклонения от налогов. В то же время плохо продуманная налоговая политика может привести к двойному налогообложению и повышению налоговой нагрузки на фермеров, лишая их заинтересованности в присоединении к кооперативам.

Хорошо продуманная налоговая политика для кооперативов должна быть нацелена на создание условий равных возможностей для кооперативов и других коммерческих организаций. В этой связи законодательство о налогообложении должно различать понятия «прибыли» и «избыточной прибыли». Как правило, кооперативы не могут заранее знать, сколько они заплатят производителям за продукцию и сколько производители заплатят им за средства производства. Чтобы учесть риски изменения рыночных цен, обычно в первоначальных договорах с членами учитывается дополнительная маржа. В конце финансового года часть накопленной избыточной прибыли может быть распределена среди членов в форме «скидки клиентам» пропорционально их использованию услуг кооператива. Данная выплата является корректировкой расходов кооператива и не должна учитываться как часть налогооблагаемого дохода (Henrÿ, 2012).

Таблица 3 описывает процесс расчета налогооблагаемого дохода стандартного маркетингового кооператива и кооператива по предоставлению средств производства. После учета первоначальных договоров с членами, текущих расходов и распределения скидок клиентам у кооператива может остаться некоторая дополнительная избыточная прибыль. Этот избыток, как правило, направляется в резервный фонд, ответственный за налогообложение по стандартной ставке корпоративного налога. Данная практика применяется в ряде стран-участниц ОЭСР, в том числе в США и Нидерландах.

**Таблица 3. Расчет налогооблагаемого дохода сельскохозяйственного сбытового и снабженческого кооператива**

Сбытовой кооператив		Снабженческий кооператив	
-	Расходы (включая рисковую маржу): Первоначальные выплаты членам (дивиденды) Текущие расходы кооператива	+	Доходы (включая рисковую маржу): Первоначальные платежи, полученные от членов на закупку средств производства
+	Доходы: Продажа продукции членов кооператива на рынке	-	Расходы: Выплаты оптовым поставщикам средств производства Текущие расходы кооператива
=	Валовой доход (избыток/дефицит)	=	Валовой доход (избыток/дефицит)
-	Распределение избытка/дефицита прибыли Выплата/вычет «скидок клиентам» пропорционально использованию членами услуг кооператива	-	Распределение избытка/дефицита прибыли Выплата/вычет «скидок клиентам» пропорционально использованию членами услуг кооператива
=	Передача в резервный и другие фонды	=	Передача в резервный и другие фонды

Источник: Lerman, Z. (2013), "Cooperative development in Central Asia", *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2013-4, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest.

Во многих странах мелкие фермеры освобождаются от уплаты некоторых налогов, включая подоходный налог и НДС (Millns, 2013). Чтобы создать равные условия для конкуренции, кооперативы должны пользоваться теми же налоговыми льготами, что и мелкие сельхозпроизводители. Иные условия косвенно препятствуют вступлению фермеров в кооперативы или их созданию. В последнее время данный принцип был утвержден в ряде стран бывшего Советского Союза (БСС): в Грузии, Кыргызстане и Республике Молдове сельскохозяйственные кооперативы освобождаются от уплаты НДС по сделкам со своими членами. В Украине сельскохозяйственным кооперативам позволено аккумулировать «сельскохозяйственный НДС» для последующего реинвестирования в кооператив.

Политика налогообложения кооперативов может отличаться в различных странах, в зависимости от государственных приоритетов и особенностей местной среды. Некоторые страны предоставляют особые налоговые льготы

для поощрения развития кооперативов. В Блоке 1 рассматриваются различные аспекты нормативно-правовой базы на примере Автономной провинции Тренто (Трентино), Италия.

### **Блок 1. Налоговые и финансовые стимулы для сельскохозяйственных кооперативов в Трентино, Италия**

Автономная провинция Тренто на севере Италии предоставляет наглядный практический пример крайне успешного развития кооперативного движения. На протяжении долгих лет экономика региона с преобладанием натурального сельского хозяйства страдала от ряда конкурентных недостатков, обусловленных гористым характером прилегающей территории (высокий уровень бедности, фрагментированная земельная собственность, низкий уровень производительности и отсутствие инноваций).

Первые сельскохозяйственные кооперативы в Трентино появились в 1890-х годах и с тех пор развились в конкурентоспособное и динамичное кооперативное движение. Хотя земельные владения остаются сильно фрагментированными (54,2% фермеров владеют менее чем 1 га земли), на данный момент многие фермеры лишь частично заняты в производстве и входят в состав согласованной, конкурентоспособной, вертикально интегрированной системы. Сельскохозяйственные кооперативы в Трентино специализируются на производстве определенных товаров (в основном, молока, сыра, вина и яблок) и организованы в многоуровневую структуру, включающую 508 кооперативов первого уровня, 19 консорциумов и единую Федерацию кооперативов Трентино. В 2013 году сельскохозяйственные кооперативы обеспечивали почти 90% производимой продукции, в них было занято 20 015 человек и состояло 289 069 активных членов (из 530 000 жителей).

Гражданский кодекс и налоговое законодательство Италии заложили основу для кооперативного движения в Трентино. В соответствии с Гражданским кодексом, кооперативы отличаются своим вкладом в социально-экономическое развитие благодаря принципам взаимной собственности и сотрудничества. Нормативно-правовая база предусматривает, что кооперативы должны осуществлять не менее 50% сделок со своими членами, чтобы получить право на налоговые скидки и другие льготы. Не менее 80% избыточной прибыли кооперативов должно быть инвестировано в резервный фонд, эти средства не подлежат распределению среди членов кооператива. Данные правила были введены намеренно для укрепления капитализации кооперативов наряду со стимулированием местного развития и созданием рабочих мест. Сельскохозяйственные кооперативы освобождаются от 70% налогов на свои резервы, а остальные 30% облагаются корпоративным налогом по стандартной ставке.

Правительство провинции Тренто обладает значительной законодательной, административной и финансовой автономией, что позволяет предоставить ряд льгот для поддержки местного развития за счет кооперативов. Рассмотрим некоторые примеры:

- **Надзор и контроль:** региональные органы власти отвечают за регистрацию кооперативов и осуществление регулярного контроля за их деятельностью. Федерация кооперативов Трентино осуществляет управление финансовой и бухгалтерской отчетностью.
- **Деловые услуги:** региональные органы власти предоставляют кооперативам специальные финансовые стимулы для осуществления капиталовложений в развитие инноваций и новых технологий. Речь идет о сертификации деятельности и продукции, принятии новых производственных методов, расширении административных и коммерческих функций и научно-исследовательских инициативах.
- **Кооперативная культура:** регион Трентино-Альто-Адидже учредил фонд для финансирования инициатив, исходящих от кооперативов, консорциумов и ассоциаций, в целях стимулирования развития культуры кооперации.

*Источник:* OECD (2014), "The co-operative model in Trentino (Italy): A case study". OECD LEED Trento Centre for Local Development, Trento.

### *Регистрация кооперативов*

Будучи юридическими субъектами, кооперативы должны быть зарегистрированы в соответствующих органах, чтобы иметь право на ведение деятельности и осуществление сделок. Чтобы способствовать формированию новых кооперативов правительству следует выработать слаженную систему и институциональную структуру, которая будет гарантировать быструю, простую, недорогую и эффективную регистрацию сельскохозяйственных кооперативов (ILO, 2002). В частности, полномочия по отклонению заявок на регистрацию или исключению кооперативов из реестра должны быть строго ограничены на законодательном уровне для предотвращения произвольных решений со стороны регистрационных органов.

Передача полномочий по регистрации кооперативов специализированной службе с достаточным опытом и знаниями о кооперативах может быть эффективным способом рационализации процедур регистрации (Henrÿ, 2012). В Блоке 2 представлен обзор процесса регистрации кооперативов в Грузии, недавно внедренного в новом Агентстве развития сельскохозяйственных кооперативов.



## **Блок 2. Агентство развития сельскохозяйственных кооперативов Грузии**

11 ноября 2013 года правительство Грузии учредило специальное государственное агентство в составе Министерства сельского хозяйства – Агентство развития сельскохозяйственных кооперативов. Данное агентство было создано как независимый регулирующий орган правительства для поддержки коммерциализации мелких хозяйств и улучшения доступа мелких собственников к рыночным услугам, инфраструктуре и кредитам. Впоследствии в июле 2013 года был принят новый закон о сельскохозяйственных кооперативах. В соответствии с новым законодательством кооперативы получили право на налоговые льготы, аналогичные тем, которые действуют для сельскохозяйственных производителей, включая освобождение от уплаты имущественного налога на средства, направляемые на производство, сельскохозяйственные субсидии, а также налога на годовую прибыль.

Основные обязанности агентства включают реализацию государственной стратегии по развитию кооперативов, регистрацию кооперативов, предоставление обучения, консультаций и информации кооперативам, мониторинг и оценка, а также организация конференций, совещаний и семинаров по соответствующим проблемам и вопросам. Кроме того, агентство участвует в реализации информационно-образовательной программы по повышению уровня осведомленности о возможностях кооперативов в сельских районах.

Новое агентство можно считать положительным шагом в развитии кооперативов, поскольку это подчеркивает особую важность регистрации кооперативов в рамках государственной службы. Зарегистрированные кооперативы имеют право на государственную поддержку, при условии регулярного предоставления отчетности и информации агентству. Это укрепляет возможности агентства по тщательному контролю развития сельскохозяйственных кооперативов.

*Источник:* Agenda.ge (30 November 2013), “Agriculture cooperatives – commercial harvesting ideas for farmers”, Agenda.ge website, <http://agenda.ge/article/106/eng>, accessed September 2014; Lerman, Z. and D. Sedik (2014b), “Cooperatives in the CIS and Georgia: Overview of Legislation”, *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2014-2, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest.

### ***Рекомендации: реформирование нормативно-правовой базы в части, касающейся сельскохозяйственных кооперативов***

Необходимы всеобъемлющие реформы для создания среды экономической политики, способствующей развитию сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане. Учитывая многолетнее развитие законов и постановлений о кооперативах в странах ОЭСР, некоторые меры политики в данной области не могут быть в полной мере применимы в специфических местных условиях Казахстана. Следовательно, при разработке нормативно-

правовой базы необходимо учитывать текущую ситуацию в Казахстане, используя международный опыт в качестве руководства. Реформы должны быть направлены на совершенствование нормативно-правового климата за счет введения единого закона о кооперативах, предоставление сельхозпроизводителям стимулов для вступления в кооперативы за счет устранения налоговых искажений, а также упрощение административных процедур регистрации кооперативов.

*Мера № 1: Разработка единого законодательства для кооперативов с учетом передового международного опыта*

Действующая законодательная база для кооперативов включает в себя пять отдельных законов и отличается неоправданной сложностью. Хотя новый закон о кооперативах находится на этапе подготовки и обсуждения в парламенте, по-прежнему существует большая неопределенность в отношении разработки и структуры нового законодательства. Новое законодательство необходимо разрабатывать открытым и прозрачным образом по согласованию со всеми заинтересованными сторонами, в том числе с сельхозпроизводителями, кооперативами, объединениями сельхозпроизводителей, организациями работодателей и трудящихся, государственными служащими, преподавателями, деятелями науки и донорами.

Необходимо ввести единый закон о кооперативах, который устанавливал бы определение кооператива и основные принципы его организации и управления. Новое законодательство должно быть нацелено на минимизацию вмешательства в дела кооперативов и стимулирование их автономности, а также учитывать международные указания, разработанные ICA и МОТ. В частности, законодательство не должно налагать какие-либо ограничения в отношении порядка приема или числа членов, географического масштаба деятельности и распределения прибыли среди членов.

*Мера № 2: Уменьшение налоговой нагрузки на сельскохозяйственные кооперативы*

В настоящее время индивидуальные и домашние хозяйства в Казахстане сталкиваются с большой налоговой нагрузкой при вступлении в сельскохозяйственный кооператив. Правительство могло бы усилить стимулы для вступления мелких сельхозпроизводителей в кооперативы, признав, что сделки между кооперативами и их членами предполагают распределение излишков, а не прибыли. Излишки могут предоставляться членам в форме дивидендов и скидок и не должны облагаться налогом ни в одном из этих

случаев. В сущности, только суммы, направленные в резервный фонд кооператива и другие уставные фонды, следует рассматривать в качестве налогооблагаемой прибыли.

Чтобы способствовать образованию новых кооперативов, правительство может сократить налоговые искажения, введя налоговые льготы для сделок между сельскохозяйственными кооперативами и их членами. На данный момент индивидуальные и домашние хозяйства в Казахстане освобождены от уплаты НДС, в то время как кооперативы не пользуются аналогичными преимуществами. Устранение обязательств по уплате НДС по сделкам между кооперативами и их членами способно существенно улучшить стимулы для вступления фермеров в кооперативы.

### *Мера № 3: Упрощение порядка регистрации кооперативов*

Правительство должно принять меры по упрощению порядка регистрации кооперативов. Объединение всех административных процедур в рамках «одного окна» или многофункционального центра поможет снизить расходы на регистрацию и предотвратить излишнюю сложность регистрационных процедур. Эти меры должны сопровождаться введением положений о сокращении сроков регистрации, ограничении количества необходимых документов, применении принципа «молчание – знак согласия» в отношении заявок, которые не были официально отклонены, а также необходимости обоснования случаев отказа в регистрации или исключения из реестра в письменной форме (Henry, 2012).

Помимо этого, оптимизация порядка регистрации поможет сократить число недействующих или неэффективных кооперативов, которые зачастую учреждаются для того, чтобы получить государственное финансирование. Эту задачу можно решить, разработав для кооперативов надлежащие процедуры аудита и контроля, введя требование об обязательном проведении анализа технико-экономической целесообразности перед регистрацией и обеспечив быстрое снятие недействующих и фиктивных кооперативов с учета.

**Осведомленность и доверие: разъяснительная работа о преимуществах кооперативов может способствовать увеличению числа членов, а также усилению вовлеченности и расширению участия мелких сельхозпроизводителей**

Развитие кооперативов тесно связано с осведомленностью фермеров об их преимуществах и доверия к кооперации. Во многих странах господствующие настроения и знания фермеров и сельского населения зависят от исторических,

политических и социально-экономических факторов. Например, фермеры в странах БСС обычно сомневаются в потенциальной выгоде от членства в кооперативах в связи с негативным опытом участия в коллективных хозяйствах в советский период. Таким образом, важно, чтобы реформирование нормативно-правовой базы сопровождалось проведением среди сельхозпроизводителей разъяснительной работы о преимуществах сотрудничества с кооперативами. Казахстан должен разработать целевую образовательную программу для информирования и просвещения фермеров и других заинтересованных сторон по вопросам преимуществ работы с кооперативами, а также предоставления информационных услуг и технической помощи действующим кооперативам.

### ***Международный опыт разъяснительной работы о преимуществах кооперативов***

Образование имеет большое значение для повышения уровня осведомленности фермеров о преимуществах кооперативов и укрепления доверия к кооперации. Можно разработать учебные материалы для членов и руководителей кооперативов, содержащие информацию о преимуществах кооперативов, указания по созданию и регистрации кооперативов, примеры успешных организационных и управленческих стратегий, а также конкретные рекомендации по разработке политики и правовых документов. Кроме того, информационные услуги и техническая помощь имеют ключевое значение для содействия кооперативам в решении конкретных проблем и задач.

### ***Проведение разъяснительной работы для повышения уровня осведомленности о преимуществах кооперативов***

В ряде стран были реализованы успешные программы по информированию фермеров о преимуществах сельскохозяйственных кооперативов. Например, Бюро развития сельских районов Министерства сельского хозяйства США (МСХ США) разработало большое число учебных материалов, с которыми сельскохозяйственные производители, заинтересованные в создании кооператива, могут ознакомиться в сети<sup>5</sup>. Рассмотрим несколько актуальных примеров:

- *Как создать кооператив.* Общие указания по учреждению, организации и финансированию кооперативов, в том числе действия, которые следует предпринять для проведения анализа экономической целесообразности, получения капитала, а также разработки и осуществления бизнес-плана.

- *Кооперативы 101 – Введение в кооперацию.* Всесторонний обзор основных особенностей и преимуществ кооперативов, охватывающий вопросы руководства кооперативом, финансового и налогового планирования, а также управления капиталом.
- *Важные этапы: руководство по проведению анализа экономической целесообразности кооператива.* Подробные рекомендации по проведению анализа экономической целесообразности при создании нового кооператива, включая критерии подбора консультантов и экспертов, разработки проектных допущений и определения структуры отчета по анализу экономической целесообразности. Кроме того, там содержатся конкретные указания по содержанию основных разделов отчета: например, сведения об отрасли, маркетинг, эксплуатационно-технические характеристики, финансовая отчетность и перспектива.
- *Образцы правовых документов для кооперативов.* Содержит вспомогательные инструкции и примеры для подготовки правовых документов кооперативов, таких как соглашение об организации, учредительный договор, устав, заявления о приеме в члены и соглашения о сбыте продукции.

Аналогичные примеры учебных материалов представлены на сайте Co-operatives UK, национальной торговой ассоциации кооперативов Великобритании<sup>6</sup>, в том числе:

- *Кодекс корпоративного управления для сельскохозяйственных кооперативов.* Сборник стандартов, призванных помочь сельскохозяйственным кооперативам улучшить систему внутреннего управления и повысить эффективность работы, опубликован Co-operatives UK и Шотландской ассоциацией сельскохозяйственных организаций (SAOS).
- *Просто о финансах.* Руководство по использованию существующих инструментов для получения капитала, включая субсидирование, финансирование производственно-сбытовой цепи, кредитное финансирование и финансирование за счет собственных средств.

Как правило, разработка образовательных программ и учебных материалов по сельскохозяйственным кооперативам входит в обязанности органов центрального государственного управления. Для распространения

информации используются различные способы, в том числе веб-сайты, публикации, брошюры и учебные видеофильмы. Материалы могут разрабатываться при участии основных заинтересованных сторон, например, фермеров, кооперативов и кооперативных ассоциаций. Учитывая недостаток знаний и понимания кооперативной системы в сельских районах, образовательные программы нередко охватывают широкий спектр тем и вопросов, касающихся развития кооперативов (например, регистрация, организация, финансирование кооперативов, руководство и управление кооперативами). В данном контексте представители органов местного самоуправления играют ключевую роль в мотивировании и стимулировании сельского населения к созданию кооперативов для удовлетворения насущных экономических потребностей.

#### *Информационные услуги и техническая помощь кооперативам*

Предоставление информационных услуг и технической помощи является основополагающим условием для укрепления доверия и улучшения отношения фермеров к сельскохозяйственным кооперативам. Информационные услуги могут охватывать такие сферы, как рыночные цены, финансовые услуги, налогообложение и правовые вопросы. Кроме того, они могут включать обмен знаниями и опытом между действующими кооперативами, а также мероприятия по повышению уровня осведомленности о примерах успешных кооперативов.

Центры развития сельских кооперативов в США, финансируемые кооперативами и Министерством сельского хозяйства США, являются хорошим примером сотрудничества между государственным и частным сектором в части, касающейся предоставления информационных услуг, организации обучения и оказания технической помощи членам и руководителям кооперативов. Основные функции центров – объяснение сути и преимуществ кооперации фермерам, проведение обучения навыкам оперативного руководства, а также предоставление информации по вопросам нормативно-правового регулирования, необходимой для учреждения новых кооперативов. Кроме того, существующим и будущим кооперативам предлагаются субсидии на получение технической помощи в проведении анализа экономической целесообразности, оценке структуры управления, улучшении организационной структуры, организации опросов среди членов, оценке возможностей потенциального слияния или образования совместного предприятия, а также в разработке стратегических маркетинговых или бизнес-планов (USDA, 2014b).

Частный сектор может играть важную роль в предоставлении технической помощи и обучения для развития сельскохозяйственных кооперативов. Крупные перерабатывающие и торговые предприятия могут быть стратегически заинтересованы в стимулировании развития сельскохозяйственных кооперативов, чтобы обеспечить устойчивые и надежные поставки высококачественной продукции из мелких фермеров. Тем не менее, создание сети эффективных и функциональных сельскохозяйственных кооперативов может потребовать значительных капиталовложений в долгосрочной перспективе. В Блоке 3 рассмотрен опыт совместной работы компаний «Pernod Ricard», «Ереванский коньячный завод» и «PlaNNet Finance» по созданию винодельческого кооператива в Армении.

### **Блок 3. «Pernod Ricard»: обучение и услуги по распространению знаний в целях поддержки виноградарских кооперативов в Армении**

Производитель алкогольных напитков «Pernod Ricard» и его дочерняя компания в Армении «Ереванский коньячный завод» запустили инновационный проект в партнерстве с международной неправительственной организацией «PlaNNet Finance». Цель данного проекта заключается в повышении доходов и уровня жизни виноградарей в Армении посредством формирования 20 виноградарских кооперативов в 3 регионах страны.

В 2011 году было проведено предварительное исследование, в ходе которого были нанесены визиты в села и деревни и проведены интервью с сельхозпроизводителями. В результате были выявлены возможности для повышения производительности за счет оптимизации пахотных работ, совершенствования производственных методик и выращивания новых подвоев. По оценкам, средняя урожайность могла вырасти на 41% за 5 лет с 11,4 т/га до 16,1 т/га. Это означает увеличение средних доходов фермеров на 15% с 406 евро до 469 евро.

Проект начался с реализации экспериментальной программы, в ходе которой был создан один пробный кооператив в Тавушской области Армении. Сельхозпроизводители прошли обучение, призванное усовершенствовать их технические навыки, сформировать представление о преимуществах кооперативов, повысить уровень финансовой грамотности и укрепить предпринимательские навыки. Кроме того, сельхозпроизводители получили доступ к услугам микрокредитования, которые должны стимулировать капиталовложения в технику и оборудование.

Один из основных выводов, которые были сделаны по итогам проекта, заключается в значимости культурного аспекта для развития сельскохозяйственных кооперативов. Многие сельхозпроизводители отрицательно относились к кооперативам, связывая их с коллективными хозяйствами советского периода, чрезмерным государственным контролем и крайней неэффективностью. Сельхозпроизводители ощущали мало реальных выгод от участия в кооперативах. Таким образом, основным направлением работы в рамках проекта было

формирование культуры кооперации. Это удалось благодаря сильной вовлеченности общественности, определению и согласованию общих интересов, а также проведению кампании в СМИ, призванной повысить ценность кооперативов в глазах виноградарей.

*Источник:* PlaNet Finance (2014 b), "Presentation and experience sharing of an agricultural cooperative building project in Armenia, Tavush marz", внутренний рабочий документ, сентябрь 2014 года, PlaNet Finance.

***Рекомендации: проведение разъяснительной работы, предоставление информационных услуг и оказание технической помощи сельскохозяйственным кооперативам***

Существует ряд факторов, способствующих низкому уровню осведомленности и доверия к кооперативам, характерных для Казахстана и стран БСС. Во-первых, имеется очень мало примеров успешных сельскохозяйственных кооперативов в сельских районах. Во-вторых, наблюдается общий недостаток информации о деятельности кооперативов, ограниченные знания об их структуре, организации и преимуществах. В-третьих, низкий уровень доверия и уверенности фермеров в потенциальных преимуществах кооперативов: термин «кооператив» часто ассоциируется с производственным кооперативом, структурой, по-прежнему существующей в Казахстане как пережиток прежней системы коллективных хозяйств. Для устранения данных факторов правительству необходимо реализовать меры, направленные на просвещение фермеров и повышение уровня осведомленности о преимуществах кооперативов, а также предоставлять кооперативам информационную и техническую помощь. Развернуть информационно-разъяснительную работу в широком масштабе могут вторичные кооперативные союзы, федерации кооперативов и НПО с привлечением сельхозпроизводителей, государственных служащих, преподавателей, научных деятелей и доноров. Помимо этого, государству следует ввести обучение принципам и особенностям работы кооперативов на всех соответствующих уровнях национальной системы образования (ILO, 2002).

***Мера № 1: проведение среди сельхозпроизводителей разъяснительной работы в целях повышения уровня осведомленности о преимуществах кооперативов***

Правительство должно разработать целевую образовательную программу по информированию и просвещению фермеров и других заинтересованных сторон о преимуществах сотрудничества с кооперативами. Программа должна



в первую очередь содействовать созданию новых кооперативов за счет предоставления фермерам конкретной информации и консультаций по следующим направлениям:

- **Основное образование:** определение кооперативов, различия между кооперативами и другими организационными формами, основные функции и виды сельскохозяйственных кооперативов, преимущества кооперативов, альтернативные варианты кооперативной модели, потенциальные риски и ограничения.
- **Руководство по созданию новых кооперативов:** основные действия для формирования кооперативов, в том числе, порядок проведения анализа экономической целесообразности, разработки бизнес-плана, регистрации кооператива, подготовке правовых документов и получения начального капитала.
- **Подготовка правовых документов:** конкретные указания и примеры подготовки юридической документации для вновь образованного кооператива, например, соглашения об организации, учредительного договора, устава, заявок на право членства и соглашений о сбыте продукции.
- **Финансовая помощь:** рекомендации по различным вариантам получения финансирования для кооператива, в том числе субсидий, льготных кредитов, дотаций, финансирования производственно-сбытовой цепи и финансирования за счет собственных средств.

Помимо подготовки публикаций и брошюр на вышеупомянутые темы, правительство должно разработать сайт с достаточными онлайн-ресурсами для поддержки новых и действующих кооперативов. Органы местного самоуправления должны принимать активное участие в распространении информации, помогая мелким производителям выявлять возможности для получения доступа к новым рынкам и услугам посредством кооперативов, и повышая заинтересованность фермеров в создании кооперативов и запуске деятельности.

Несмотря на то что сельскохозяйственные кооперативы имеют особое значение для мелких производителей, следует отметить, что организационная форма кооперативных предприятий не предусматривает критериев по размеру участвующих субъектов. Кооперативы, объединяющие мелких собственников и крупные хозяйства, могут дать ряд преимуществ при условии защиты прав и

интересов более слабых членов. Чтобы обеспечить активное участие мелких производителей в сельскохозяйственных кооперативах, информирование общественности о существующих средствах защиты должно лежать в основе государственной учебной программы.

### *Мера № 2: Предоставление информационных услуг и технической помощи кооперативам*

Чтобы обеспечить устойчивость и эффективность сельскохозяйственных кооперативов, правительство должно сочетать образовательные программы с предоставлением информационных услуг и технической помощи действующим кооперативам. Информационные услуги могут охватывать такие сферы, как рыночные цены, финансовые услуги, налогообложение и правовые вопросы. Кроме того, следует решительно поощрять реализацию механизмов, способствующих обмену знаниями и опытом между действующими кооперативами.

Органы местного самоуправления играют важную роль в предоставлении технической помощи, оказывая содействие мелким фермерам в создании новых кооперативов, а также членам и руководителям действующих кооперативов в решении конкретных нормативных, оперативных и управленческих вопросов. Техническая помощь может оказываться вторичными союзами кооперативов и федерациями кооперативов совместно с НПО и должна охватывать такие сферы, как регистрация кооперативов, подготовка правовых документов, проведение анализа экономической целесообразности и составление бизнес-плана, а также порядок получения финансовой помощи.

### **Целевая финансовая поддержка: государственное, донорское и частное финансирование может способствовать развитию сельскохозяйственных кооперативов**

Кооперативы нуждаются в достаточных финансовых ресурсах, чтобы эффективно поддерживать своих членов. Преимуществом кооперативов в странах ОЭСР являются потоки инвестиций, поступающие от их членов или от кредитных союзов и кооперативных банков на протяжении десятилетий. Это позволило им накопить значительные капитальные резервы для финансирования производственных активов. В странах, где кооперативное движение находится на ранних этапах развития, кооперативы, как правило, не в состоянии привлечь достаточный капитал для инвестиций. Соответственно, предоставление целевой финансовой помощи государством, донорами или внешними инвесторами может способствовать большей популярности

кооперативной модели в сельских районах. Казахстану следует внедрить разнообразные инструменты целевого финансирования кооперативов, включая начальный капитал, субсидии и льготное кредитование, а также разработать механизмы стимулирования более активного участия частного сектора в финансировании кооперативов. Помимо этого, необходимо оказывать стратегическое содействие развитию кредитных союзов, ссудо-сберегательных кооперативов и кооперативных банков.

### ***Международный опыт оказания финансовой помощи сельскохозяйственным кооперативам***

Финансовая поддержка сельскохозяйственных кооперативов зачастую выражается в таких инструментах целевой экономической политики, как начальный капитал, льготное кредитование или льготный доступ к дотациям. Средства могут предоставляться на цели маркетинга, переработки, улучшения стандартов качества или продвижения местной торговой марки. Помощь также может поступать из нескольких источников, в том числе от государства, международных доноров и частного сектора.

#### *Инструменты финансирования сельскохозяйственных кооперативов*

Программы финансирования сельскохозяйственных кооперативов являются важным источником начального капитала и финансирования краткосрочных и долгосрочных инвестиций. Тем не менее, важно убедиться в том, что финансовая помощь не приводит к зависимости, и кооперативы сохраняют финансовую автономность в долгосрочной перспективе, в частности после прекращения поддержки. В этой связи правительства и доноры могут использовать ряд методов для повышения эффективности и действенности программ финансирования:

- **Совместное финансирование субсидий**, выделяемых кооперативам, широко практикуется в ЕС для стимулирования активного участия производителей в деятельности кооперативов. Частичное участие государства и международных доноров может быть предусмотрено для ряда инструментов поддержки, включая начальный капитал, субсидии на технику и оборудование, систем лизинга и доступ к льготному кредитованию оборотного капитала. Во всех случаях финансирование предполагает участие кооператива, позволяющее обеспечить встраивание надлежащих стимулов в механизм финансирования.

- **Сочетание финансовой и технической помощи** может оказаться полезной стратегией повышения производительности, совершенствования навыков, стимулирования финансовой автономии и поддержки независимости управления кооперативов. Это повышает вероятность того, что кооператив будет стабильно работать в течение долгого времени.
- **Инструменты целевого финансирования для удовлетворения конкретных инвестиционных потребностей.** Например, кооперативы в Республике Молдове имеют право на льготный доступ к программам государственных дотаций, в том числе по кредитованию, страхованию рисков и инвестированию в сады, виноградники, теплицы, скот, машинное и технологическое оборудование (Millns, 2013).
- **Строгий мониторинг и оценка кредитования** позволяют убедиться в том, что финансовая помощь предоставляется экономически жизнеспособным кооперативам и не распространяется на убыточные или бездействующие кооперативы. Данные мероприятия включают сбор подробных структурных статистических данных по сельскохозяйственным кооперативам, необходимых для оценки производительности и выявления политических и законодательных барьеров, препятствующих эффективной работе кооперативов.

Программы целевого финансирования сельскохозяйственных кооперативов реализуются в ряде стран ОЭСР. Изучение данных инструментов может быть полезным и информативным для разработчиков экономической политики. В Блоке 4 рассмотрены некоторые примеры финансирования кооперативов, предоставленные Бюро развития сельских районов Министерства сельского хозяйства США.

#### **Блок 4. Инструменты финансирования сельскохозяйственных кооперативов, имеющиеся в распоряжении у МСХ США**

Бюро развития сельских районов USDA предлагает сельскохозяйственным кооперативам различные варианты финансирования. Данные субсидии, как правило, предоставляются на конкурсной основе. Ниже перечислены некоторые примеры:

- **Субсидии на развитие сельских кооперативов.** Основной задачей данной программы является поддержка развития сельских районов посредством предоставления финансовой помощи для создания, расширения или улучшения оперативных показателей кооперативов.

Субсидии выделяются Центрам развития сельских кооперативов на ежегодной основе и могут использоваться для предоставления технической помощи кооперативам и их членам. В 2014 году финансирование в рамках данной программы составило приблизительно 5,8 млн. долларов США, при максимальном размере субсидии 200 000 долларов США. Субсидии предоставляются с минимальным требованием распределения расходов в размере 25% от совокупных затрат по проекту.

- **Субсидии мелким социально незащищенным производителям.** Данная программа предоставляет техническую помощь мелким производителям. Право на получение субсидий предоставляется сельскохозяйственным кооперативам, ассоциациям кооперативов и Центрам развития сельских кооперативов. Расчетный объем финансирования по программе составил 3 млн. долларов США в 2014 году, а максимальный размер субсидии – 200 000 долларов США. Субсидии предоставляются без требования распределения расходов.
- **Субсидии производителям продукции с высокой добавленной стоимостью.** Основной задачей данной программы является поддержка деятельности сельскохозяйственных производителей и кооперативов по разработке новых продуктов и маркетингового потенциала. Максимальный размер субсидии составляет 75 000 долларов США в случае субсидий на планирование и 200 000 долларов США в случае субсидий на оборотный капитал. Субсидии предоставляются с минимальным требованием распределения расходов в размере 50%.

Кроме того, кооперативы имеют право обращаться за финансовой поддержкой в рамках некоторых программ целевого финансирования, включая Программу предоставления субсидий на разработку перспективного биотоплива, Программу помощи предприятиям по производству биотоплива, Программу гарантированных займов на нужды бизнеса и промышленности, Субсидии на создание возможностей для развития бизнеса в сельских районах и Программу предоставления кредитов и субсидий на экономическое развитие сельских районов.

Источник: USDA (2014c), "Funding for Cooperatives", USDA website, [www.rurdev.usda.gov/BCP\\_FundingForCoops.html](http://www.rurdev.usda.gov/BCP_FundingForCoops.html), accessed September 2014.

### *Участие частного сектора в финансировании кооперативов*

Участие частного сектора, в частности, иностранных инвесторов – эффективный способ активизации процесса формирования кооперативов в странах, где кооперативное движение развито слабо. Источниками внешних частных инвестиций зачастую являются крупные компании, представляющие конечные звенья производственно-сбытовой цепочки АПК, в том числе перерабатывающие предприятия, зерновые элеваторы, складские хозяйства, а

также оптовые и розничные покупатели. Например, перерабатывающее предприятие может заключать контракты с кооперативами, предусматривающие финансирование членов в предсезонный период, технологическую модернизацию и техническое содействие в обмен на право закупки продукции по заранее оговоренным ценам.

Договорные отношения дают определенные преимущества частным предприятиям, кооперативам и их членам. Для предприятия это означает стабильную поставку средств производства, обеспечение соответствия санитарным и фитосанитарным нормам и возможность избежать многих рисков, связанных с производством сырья. Иностранным предприятиям сельскохозяйственное производство по контракту позволяет обойти правовые ограничения, касающиеся владения сельскохозяйственными землями (Prowse, 2008). Сельскохозяйственные кооперативы играют важную роль в сельскохозяйственном производстве по контракту, выступая в качестве посредника между частными предприятиями и мелкими сельхозпроизводителями. Вместо того чтобы работать напрямую с мелкими собственниками, частные предприятия, как правило, предпочитают налаживать отношения с кооперативами, так как это позволяет сократить операционные издержки, устранить кредитные риски, обеспечить качество и прослеживаемость продукции, а также снизить вероятность неисполнения договоров со стороны сельхозпроизводителей (Coulter et al., 1999). В обмен на продукцию частные предприятия могут предоставлять кооперативам доступ к заемному капиталу, средствам производства, услугам по распространению знаний и новым технологиям. Членство в кооперативе дает мелким сельхозпроизводителям повышение стандартов качества, гарантированные цены и увеличение доходов.

Таким образом, у частных предприятий есть хорошие стимулы для поддержки развития сельскохозяйственных кооперативов. В Блоке 5 описан опыт компаний «Danone Ukraine», «Danone Ecosystem Fund» и «Heifer International» в предоставлении финансовой и технической помощи молочным кооперативам в Украине.

#### **Блок 5. Компания «Danone»: финансовая помощь и техническое содействие в целях укрепления молочных кооперативов в Украине**

Производитель молочной продукции «Danone Ukraine» и его правая рука в вопросах социальной ответственности «Danone Ecosystem Fund» установили уникальное в своем роде сотрудничество с «Heifer International», международной неправительственной организацией, в задачи которой входит сокращение числа голодающих и искоренение бедности. Изначально цель проекта заключалась в

увеличении доходов 2 200 молокопроизводителей в Украине за счет оказания поддержки 20 сельскохозяйственным кооперативам, в каждом из которых состояло 60—80 членов. В октябре 2014 года в проекте участвовало более 3 000 индивидуальных молочных хозяйств и 24 молочных кооператива. Общий бюджет за два года составил 1,1 млн евро.

Компания «Danone» вложила капитал в новое оборудование и инфраструктуру молочных хозяйств, в том числе в доильные аппараты и технику для оценки качества сырого молока. Кроме того, в рамках проекта финансировался ремонт и модернизация пунктов приема молока, закупка нового лабораторного оборудования, доильных установок и кормового оборудования, а также строительство новых пунктов искусственного осеменения. «Danone» выдала семейным фермам займы под низкий процент на совершенствование технологий производства молока и улучшение условий содержания животных. Кроме того, компания предоставляла кооперативам корма в зимний период, а также дополнительные премии за молоко высокого качества.

В дополнение к этому, в рамках проектов были реализованы образовательные программы в области молочного животноводства. Члены кооперативов, создававшие семейные фермы, получали консультации по вопросам организации мелких хозяйств, планированию хозяйственной деятельности и ветеринарии. В Днепрпетровской области было построено демонстрационное хозяйство на 60 коров (планировалось увеличить поголовье до 120 коров), чтобы показать фермерам работу кооператива на практике. Хозяйство было организовано в качестве учебного центра, где члены кооперативов могут больше узнать об особенностях управления, бухгалтерского учета и развития кооперативов. Специалисты данного хозяйства предоставляют членам кооперативов бесплатные консультации по вопросам проектирования семейной фермы, оформления документов, налаживания молочного производства и управления им, а также процесса продажи молока региональным молокоперерабатывающим предприятиям через молочные кооперативы.

*Источник:* Danone Ukraine (2011), “Milk Cooperatives and Family Farms”, <http://danone.ua/en/production/proekt-razvitie-molochnyh-kooperativov/>, по состоянию на сентябрь 2014 года; Danone Ukraine (2012), “Company news – Danone continues with development of Ukrainian villages”, <http://danone.ua/en/media-center/press-center-news/id/kompanija-danon-prodovzhuje-rozvivati-ukrajinske-selo-131/>, по состоянию на ноябрь 2014 года; Danone Ecosysteme (2012), “Ukraine Milk Communities – Phase 3”, <http://ecosysteme.danone.com/project/ukraine-milk-communities/>, по состоянию на сентябрь 2014 года; Heifer International (2011), “Heifer and Danone Partner to Strengthen Ukrainian Dairy”, *Worldark blog*, [www.heifer.org/join-the-conversation/blog/2011/December/heifer-and-danone-partner-to-strengthen-ukrainian-dairy.html](http://www.heifer.org/join-the-conversation/blog/2011/December/heifer-and-danone-partner-to-strengthen-ukrainian-dairy.html), по состоянию на сентябрь 2014 года.

### ***Рекомендации: оказание целевой финансовой поддержки в создании сельскохозяйственных кооперативов***

Финансовые ресурсы не являются широко доступными для сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане. Правительству следует

обеспечить предоставление целевой финансовой помощи новым кооперативам, а также разработать меры по снижению доли бездействующих кооперативов за счет повышения эффективности действующих программ. Помимо этого, следует оказывать стратегическое содействие развитию кредитных союзов, ссудо-сберегательных кооперативов и кооперативных банков. Дальнейшая поддержка может быть получена благодаря развитию стратегического партнерства с частным сектором, в частности с иностранными инвесторами, стратегически заинтересованными в развитии кооперативов.

*Мера № 1: Разработка инструментов целевого финансирования сельскохозяйственных кооперативов*

Финансовая помощь может способствовать появлению новых сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане. Правительству следует внедрить разнообразные инструменты целевого финансирования кооперативов, включая начальный капитал, субсидии и льготное кредитование. Финансирование должно быть ориентировано на действующие кооперативы, при условии совместного финансирования, чтобы избежать выделения средств бездействующим кооперативам. Кроме того, правительству следует внедрить системы мониторинга для обеспечения эффективного использования средств в целях поддержки деятельности и развития кооперативов.

Тем не менее, важно, чтобы государственные программы не были направлены исключительно на предоставление дотаций. Правительство может утвердить ряд стратегий для максимизации эффективности программ финансовой помощи. Например, можно объединить субсидии с технической помощью для совершенствования навыков и возможностей фермеров. Это может привести к повышению производительности, росту прибыльности и увеличению вероятности устойчивой работы кооперативов в будущем.

*Мера № 2: Содействие расширению участия частного сектора в финансировании кооперативов*

Поддержка со стороны частного сектора дает кооперативам безусловные преимущества, в том числе обеспечение стабильности и появление у сельхозпроизводителей более весомых аргументов для участия в работе кооперативов. Существуют значительные стимулы для производителей продуктов питания и напитков, побуждающие их содействовать росту производительности мелких хозяйств и использовать кооперативы как средство гарантии непрерывного снабжения сырьем для переработки. Это



особенно актуально для мясного и молочного секторов Казахстана, где домашние хозяйства обеспечивают основной объем валового производства.

Таким образом, правительству следует ввести механизмы, стимулирующие более активное участие крупных перерабатывающих предприятий, а также операторов оптовой и розничной торговли в развитии и расширении кооперативного движения в Казахстане. Для этого можно оптимизировать систему управления качеством, укрепить систему обеспечения исполнения договоров и разработать прозрачные и имеющие обязательную силу механизмы разрешения споров между кооперативами и частными предприятиями. Более того, специализированные неправительственные организации могут играть важную роль в налаживании деловых контактов, стимулируя частный сектор оказывать поддержку в развитии сельскохозяйственных кооперативов.



## НАПРАВЛЕНИЕ ДАЛЬНЕЙШИХ ДЕЙСТВИЙ

Настоящий доклад содержит ряд указаний и рекомендаций, которые позволят повысить конкурентоспособность сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане и помогут мелким сельхозпроизводителям воспользоваться преимуществами усиления позиции в переговорах, повышения эффективности работы и упрощения доступа к цепочкам снабжения и каналам сбыта. В данном разделе рассмотрены некоторые основополагающие принципы и предложены возможные сроки реализации.

### Обзор рекомендаций и примерный график реализации

В данном докладе рассмотрены реформы, направленные на укрепление сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане. На Рисунке 10 представлен план проведения экономической политики, определяющий примерные сроки реализации отдельных мер экономической политики.

Рисунок 10. Возможные сроки реализации

	Краткосрочная перспектива < 1 года	Среднесрочная перспектива 1-3 года	Долгосрочная перспектива > 3 лет
<p><b>Рекомендация:</b> реформирование нормативно-правовой базы в части, касающейся сельскохозяйственных кооперативов</p> <p><b>Мера №1:</b> Разработка единого закона о кооперативах с учетом передового международного опыта</p> <p><b>Мера №2:</b> Ослабление налогового бремени сельскохозяйственных кооперативов</p> <p><b>Мера №3:</b> Упрощение порядка регистрации кооперативов</p>	■	■	
<p><b>Рекомендация:</b> проведение разъяснительной работы, оказание информационных услуг и предоставление технического содействия сельскохозяйственным кооперативам</p> <p><b>Мера №1:</b> проведение среди сельхозпроизводителей разъяснительной работы касательно преимуществ кооперативов</p> <p><b>Мера №2:</b> оказание информационных услуг и технического содействия кооперативам</p>		■	
<p><b>Рекомендация:</b> оказание целевой финансовой поддержки в создании сельскохозяйственных кооперативов</p> <p><b>Мера №1:</b> разработка целевых инструментов финансирования для сельскохозяйственных кооперативов</p> <p><b>Мера №2:</b> стимулирование расширения участия частного сектора в финансировании кооперативов</p>		■	■

Источник: анализ ОЭСР.

### ***Руководящие принципы реализации***

Успешная реализация рекомендаций по экономической политике, предложенных в настоящем докладе, зависит в основном от следующих факторов:

- **Разработка мер по согласованию с соответствующими заинтересованными сторонами.** Правительство должно заблаговременно информировать фермеров, фермерские ассоциации, организации кооперативов, государственных служащих, преподавателей, научных деятелей, доноров и других заинтересованных лиц о любых предстоящих реформах. Это крайне важно для получения отзывов и предложений, которые могут быть учтены при разработке реформ.
- **По возможности – развитие сотрудничества с частным сектором.** Данная мера необходима, чтобы получить дополнительные ресурсы для проведения реформ и повысить вероятность успеха их реализации. Как отмечалось в настоящем докладе, государству необходимо определить области, в которых его интересы совпадают с интересами частного сектора, и развивать стратегические партнерские отношения для достижения четко определенных целей. Например, правительство может сотрудничать с крупными перерабатывающими предприятиями, предприятиями оптовой и розничной торговли в целях поддержки развития кооперативов. Это может способствовать повышению стандартов качества и доходов мелких производителей. Перерабатывающие и розничные предприятия, в свою очередь, получают доступ к надежному источнику средств производства.
- **Обеспечение стимулирующего характера всех программ и мер экономической политики.** В конечном счете, успех любых мер по поддержке сельскохозяйственных кооперативов в значительной мере зависит от фермеров, в особенности мелких производителей, желающих участвовать в соответствующей инициативе. Таким образом, любые новые законы, постановления и государственные программы следует разрабатывать и структурировать с учетом стимулирования мелких производителей. Очевидным примером является налогообложение кооперативов: меры экономической политики должны создавать стимулы (или, по крайней мере, не

должны создавать антистимулы) для мелких фермеров, побуждающие их учреждать кооперативы или присоединяться к ним.

- **Использование опыта других стран в сфере распространения информации о разработке и реализации мер экономической политики.** Международный опыт и передовые практики необходимы для информирования о разработке новых мер экономической политики и программ для сельскохозяйственных кооперативов. В настоящем докладе рассмотрен ряд предметных исследований и мер экономической политики, реализованных в целях поддержки сельскохозяйственных кооперативов в странах-участницах ОЭСР и за ее пределами. Есть много других примеров для изучения, как в развитых, так и в развивающихся странах. Тем не менее, не все меры экономической политики полностью применимы к ситуации в Казахстане. Важно проанализировать социальный, экономический и политический контекст, в котором проводятся реформы, прежде чем адаптировать и применять их к местным условиям.
- **Обеспечение надлежащего контроля и оценки мер экономической политики.** Следует регулярно отслеживать и оценивать меры экономической политики, чтобы обеспечить эффективность и действенность их реализации. В частности, разработчикам экономической политики необходимо следить за тем, чтобы бюджетные ресурсы расходовались аккуратно, при выполнении целевых показателей. В этой связи для оценки производительности сельскохозяйственных кооперативов и их особой роли в поддержке мелких производителей требуются более подробные структурные статистические данные. Такие данные могут быть получены в ходе регулярных проверок активных кооперативов с целью выявления политических барьеров, препятствующих эффективной деятельности кооперативов.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Определение мелких собственников и домашних хозяйств существенно варьируется в зависимости от ряда факторов, в том числе доход, размер участка, социально-экономические характеристики, вид продукции и т. д. Например, размер среднего хозяйства во многих странах Азии с высокой плотностью населения зачастую составляет меньше гектара, в то время как участки площадью десять гектаров и более могут считаться малыми хозяйствами в полузасушливых районах Латинской Америки (Cervantes-Godoy, Kimura and Antón, 2013).
2. Мелкие сельхозпроизводители, как правило, имеют ряд конкурентных преимуществ перед крупными производителями, например низкие трудовые затраты и знание местных особенностей. Кроме того, мелкие сельхозпроизводители нередко добиваются более высокой урожайности, чем крупные производители. Данное явление, известное как «обратная зависимость производительности от размера хозяйства», впервые было подробно изучено Сенем (Sen, 1962) на примере сельского хозяйства Индии. На сегодняшний день этой проблеме посвящено много публикаций. Тем не менее, Сен (Sen, 1962) также отмечает, что обычно общая прибыльность увеличивается с ростом земельного участка.
3. Понятие «земли сельскохозяйственного назначения» означает сельскохозяйственные земли Казахстана, в настоящее время не занятые городскими и сельскими поселениями, находящимися на территории земельного, лесного и водного фонда, на особо охраняемых природных территориях, или занятые промышленными и транспортными предприятиями (OECD, 2013).
4. В Дании и Ирландии кооперативы эффективно функционируют в отсутствие специального законодательства. Данная ситуация возможна лишь в том случае, когда гражданский кодекс, налоговый кодекс и другие коммерческие и некоммерческие законы содержат соответствующие положения, регулирующие деятельность кооперативов (Henřy, 2012).
5. Обзор информации, публикаций и помощи, предоставляемой МСХ США в целях развития кооперативов см. в USDA, 2014d.
6. Список публикаций, подготовленных Co-operatives UK, см. в Co-operatives UK, 2014.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Agenda.ge (30 November 2013), “Agriculture cooperatives – commercial harvesting ideas for farmers”, Agenda.ge website, <http://agenda.ge/article/106/eng>, accessed September 2014.
- Astana Times (4 December 2013), “Kazakhstan’s 2020 Transit Plan Helps Connect Europe and Asia”, *The Astana Times*, [www.astanatimes.com/2013/12/kazakhstan-2020-transit-plan-helps-connect-europe-asia/](http://www.astanatimes.com/2013/12/kazakhstan-2020-transit-plan-helps-connect-europe-asia/), accessed September 2014.
- Battilani, P. (2014), “Features and Determinants of Co-operative Development in Western Countries”, in C. Gijssels, L. Zhao and S. Novkovic (eds.), *Co-operative Innovations in China and the West*, Palgrave Macmillan, United Kingdom.
- Bijman, J. and G. Ton (2008), “Producer organisations and value chains”, *Capacity.org*, Issue 34, August 2008, [www.capacity.org/capacity/export/sites/capacity/documents/journal-pdfs/CAP34\\_0708\\_PO\\_ENG.pdf](http://www.capacity.org/capacity/export/sites/capacity/documents/journal-pdfs/CAP34_0708_PO_ENG.pdf), accessed November 2014.
- Cervantes-Godoy, D., S. Kimura and J. Antón (2013), “Smallholder Risk Management in Developing Countries”, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 61, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k452k28wjl-en>.
- COGECA (General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union) (2010), *Agricultural Cooperatives in Europe: Main Issues and Trends – Including a Compendium of Cogeca Member Organisations*, COGECA, Brussels.
- Committee on Statistics, Ministry of National Economy of Kazakhstan (2014), [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz), accessed September 2014.
- Co-operatives UK (2014), “Publications”, Co-operatives UK website, [www.uk.coop/start-co-op/resources](http://www.uk.coop/start-co-op/resources), accessed September 2014.

- COPA (Committee of Professional Agricultural Organisations)-COGECA (2014), “COGECA: History and objectives”, COPA-COGECA website, [www.copa-cogeca.be/CogecaHistory.aspx](http://www.copa-cogeca.be/CogecaHistory.aspx), accessed September 2014.
- Coulter, J. et al. (1999), “Marrying farmer cooperation and contract farming for service provision in a liberalising sub-Saharan Africa”, *Natural Resource Perspectives*, No. 48, ODI (Overseas Development Institute), London.
- Danone Ecosysteme (2012), “Ukraine Milk Communities – Phase 3”, Danone Ecosysteme website, <http://ecosysteme.danone.com/project/ukraine-milk-communities/>, accessed September 2014.
- Danone Ukraine (30 October 2012), “Company news – Danone continues with development of Ukrainian villages”, Danone Ukraine website, <http://danone.ua/en/media-center/press-center-news/id/kompanija-danon-prodovzhuje-rozvivati-ukrajinske-selo-131/>, accessed November 2014.
- Danone Ukraine (2011), “Milk Cooperatives and Family Farms”, Danone Ukraine website, <http://danone.ua/en/production/proekt-razvitie-molochnyh-kooperativov/>, accessed September 2014.
- Devondale Murray Goulburn (2014), “Facts at a glance”, Devondale Murray Goulburn website, [www.mgc.com.au/media/18180/mg\\_facts\\_at\\_a\\_glance\\_web.pdf](http://www.mgc.com.au/media/18180/mg_facts_at_a_glance_web.pdf), accessed October 2014.
- Euricse (European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises) (2014), *2014 World Co-operative Monitor: Exploring the Co-operative Economy*, Euricse, [www.euricse.eu/en/worldcooperativemonitor](http://www.euricse.eu/en/worldcooperativemonitor), accessed November 2014.
- Eurostat (2010), “Farm structure 2010: key farm variables”, Eurostat website, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, accessed October 2014.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2011), *Dairy Development in Kazakhstan*, FAO, Rome.
- FAO (2010), “Producer organisations: Reclaiming opportunities for development”, *Policy Brief*, FAO Regional Office for Africa, FAO.
- FAO (2004), “New strategies for mobilizing capital in agricultural cooperatives”, by J.D. Von Pischke and J.G. Rouse, FAO, Rome.



- FFSA (Fund for Financial Support to Agriculture) (2014), “Fund activity (2013 y.)”, FFSA website, [www.fad.kz/en/node/1250](http://www.fad.kz/en/node/1250), accessed September 2014.
- Fonterra (2014), *Fonterra Annual Review 2014*, Fonterra Co-operative Group Limited, [www.fonterra.com/global/en/Financial/Reports+and+Publications](http://www.fonterra.com/global/en/Financial/Reports+and+Publications), accessed October 2014.
- Heady, D., M. Alauddin and D.S. Prasada Rao (2010), “Explaining agricultural productivity growth: an international perspective”, *Agricultural Economics*, Vol. 41(1), pp. 1-14.
- Heifer International (8 December 2011), “Heifer and Danone Partner to Strengthen Ukrainian Dairy”, Worlddark blog, [www.heifer.org/join-the-conversation/blog/2011/December/heifer-and-danone-partner-to-strengthen-ukrainian-dairy.html](http://www.heifer.org/join-the-conversation/blog/2011/December/heifer-and-danone-partner-to-strengthen-ukrainian-dairy.html), accessed September 2014.
- Henry, H. (2012), *Guidelines for Cooperative Legislation*, Third Revised Edition, ILO (International Labour Organization), Geneva.
- ICA (International Co-operative Alliance) (2014a), “Co-operative identity, values & principles”, ICA website, <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>, accessed September 2014.
- ICA (2014b), *Factsheet: Differences between Co-operatives, Corporations and Non-Profit Organisations*, ICA, Geneva, <http://ica.coop/sites/default/files/Factsheet%20-%20Differences%20between%20Coops%20Corps%20and%20NFPs%20-%20US%20OCDC%20-%202007.pdf>, accessed September 2014.
- ICA (2014c), “Co-operative facts & figures”, ICA website, <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-facts-figures>, accessed October 2014.
- ILO (International Labour Organization) (2002), “R193 – Promotion of Cooperatives Recommendation”, adopted 20 June 2002, ILO, Geneva, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_r193\\_ru.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r193_ru.htm), accessed April 2015.
- KazAgro Marketing (2014), “About the company”, KazAgro Marketing website, [www.kazagro.kz/web/kam/o-kompanii-podrobnee](http://www.kazagro.kz/web/kam/o-kompanii-podrobnee), accessed November 2014.

- Lerman, Z. (2013), “Cooperative development in Central Asia”, *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2013-4, FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest.
- Lerman, Z. and D. Sedik (2014a), “Agricultural Cooperatives in Eurasia”, *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2014-3, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest.
- Lerman, Z. and D. Sedik (2014b), “Cooperatives in the CIS and Georgia: Overview of Legislation”, *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2014-2, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest.
- Markelova, H. et al. (2009), “Collective action for smallholder market access”, *Food Policy*, Vol. 34(1), pp. 1-7.
- Millns, J. (2013), “Agriculture and Rural Cooperation: Examples from Armenia, Georgia and Moldova”, *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2013-2, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest.
- Mix Market (2014), “Kazakhstan market profile”, Mix Market website, [www.mixmarket.org/mfi/country/Kazakhstan](http://www.mixmarket.org/mfi/country/Kazakhstan), accessed September 2014.
- National Bank of Kazakhstan (2014), “Direct Investments Statistic according to the directional principle”, [www.nationalbank.kz/?docid=469&switch=english](http://www.nationalbank.kz/?docid=469&switch=english), accessed September 2014.
- OECD (2014), “The co-operative model in Trentino (Italy): A case study”, OECD LEED Trento Centre for Local Development, Trento.
- OECD (2013), *OECD Review of Agricultural Policies: Kazakhstan 2013*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191761-en>.
- OECD (2012), *OECD Investment Policy Reviews: Kazakhstan 2012*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121812-en>.
- OECD (2011), *Fostering Productivity and Competitiveness in Agriculture*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166820-en>.

- Okan, N.D. and C. Okan (2013), “An overview of cooperatives in Turkey”, *Policy Studies on Rural Transition*, No. 2013-3, FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Budapest.
- PlaNet Finance (2014a), “Improving agricultural microfinance for households and small farms in Kazakhstan”, internal working document, OECD Kazakhstan Regional Competitiveness Project, July 2014. PlaNet Finance.
- PlaNet Finance (2014b), “Presentation and experience sharing of an agricultural cooperative building project in Armenia, Tavush marz”, internal working document, September 2014, PlaNet Finance.
- Pomfret, R. (2014), “Strengthening agricultural co-operatives in Kazakhstan: Encouraging input suppliers, processing facilities and retailers to use co-operatives as an intermediary to engage with small-scale farms”, Presentation for the Roundtable Discussion held on 24 September 2014 at the Ministry of Agriculture of the Republic of Kazakhstan, Astana.
- Poulton, C., A. Dorward and J. Kydd (2010), “The future of small farms: New directions for services, institutions and intermediation”, *World Development*, Vol. 38(10), Elsevier Publishing, pp. 1413-1428.
- Prowse, M. (2008), “Making contract farming work with cooperatives”, *Capacity.org*, Issue 34, August 2008, [www.capacity.org/capacity/export/sites/capacity/documents/journal-pdfs/CAP34\\_0708\\_PO\\_ENG.pdf](http://www.capacity.org/capacity/export/sites/capacity/documents/journal-pdfs/CAP34_0708_PO_ENG.pdf), accessed November 2014.
- Sedik, D. and Z. Lerman (2013), “Agricultural Cooperative Development in Kazakhstan and Ukraine”, *Discussion Paper* No. 6.13, Center for Agricultural Economic Research, Department of Agricultural Economics and Management, Hebrew University of Jerusalem.
- Sen, A.K. (1962), “An Aspect of Indian Agriculture”, *The Economic Weekly*, Annual Number February 1962, pp. 243-246.
- Toleubayev, K., Jansen and A. van Huis (2010), “Knowledge and agrarian de-collectivisation in Kazakhstan”, *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 37(2), Routledge Publishing, pp. 353-377. <http://dx.doi.org/10.1080/03066151003595069>
- UN Comtrade (2014), United Nations Commodity Trade Statistics database, UN Comtrade, <http://comtrade.un.org/data/>, accessed September 2014.

- USDA (United States Department of Agriculture) (August 2014a), *Grain: World Markets and Trade*, Foreign Agricultural Service, USDA, <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/fas/grain-market//2010s/2014/grain-market-08-12-2014.pdf>, accessed August 2014.
- USDA (2014b), “Technical Assistance for Cooperatives”, USDA website, [www.rurdev.usda.gov/BCP\\_Coop\\_TechAsst.html](http://www.rurdev.usda.gov/BCP_Coop_TechAsst.html), accessed September 2014.
- USDA (2014c), “Funding for Cooperatives”, USDA website, [www.rurdev.usda.gov/BCP\\_FundingForCoops.html](http://www.rurdev.usda.gov/BCP_FundingForCoops.html), accessed September 2014.
- USDA (2014d), “Starting a Cooperative”, USDA website, [www.rurdev.usda.gov/BCP\\_Coop\\_StartingACoop.html](http://www.rurdev.usda.gov/BCP_Coop_StartingACoop.html), accessed September 2014.
- USDA (2014e), “Cooperative Statistics 2013”, Rural Business-Cooperative Programs Service Report 75, [www.rurdev.usda.gov/SupportDocuments/BCP\\_SR75-2013CoopReport.pdf](http://www.rurdev.usda.gov/SupportDocuments/BCP_SR75-2013CoopReport.pdf), accessed November 2014.
- USDA (2014f), “Farms and land in farms – 2013 Summary”, National Agricultural Statistics Service, May 2014, <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/FarmLandIn//2010s/2014/FarmLandIn-05-28-2014.pdf>, accessed November 2014.
- World Bank (2014a), “World Bank to Help Kazakhstan Modernize Irrigation System”, Press Release, World Bank Group, Washington, [www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/29/world-bank-to-help-kazakhstan-modernize-irrigation-system](http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/29/world-bank-to-help-kazakhstan-modernize-irrigation-system), accessed September 2014.
- World Bank (2014b), World Development Indicators database, <http://data.worldbank.org/>, accessed September 2014.
- World Bank (2007), *Integrating Environment into Agriculture and Forestry: Progress and Prospects in Eastern Europe and Central Asia – Volume II – Kazakhstan Country Review*, World Bank Europe and Central Asia Region Sustainable Development Department, World Bank Group, [www.worldbank.org/eca/pubs/envint/Volume%20II/English/Review%20KAZ-final.pdf](http://www.worldbank.org/eca/pubs/envint/Volume%20II/English/Review%20KAZ-final.pdf), accessed September 2014.

## **ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ**

ОЭСР представляет собой уникальную площадку, позволяющую государствам совместно решать экономические, социальные и экологические проблемы глобализации. ОЭСР – одна из тех, кто стремится понять новые явления и проблемы и помочь правительствам выработать меры по их разрешению, например, в таких областях, как корпоративное управление, информационная экономика и проблемы старения населения. Организация экономического сотрудничества и развития дает государствам возможность сравнить политический опыт, найти пути решения общих проблем, определить надлежащие методы работы и координировать внутреннюю и внешнюю политику.

К числу стран-участниц ОЭСР относятся: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Словения, США, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония. Европейский союз принимает участие в работе ОЭСР.

**[www.oecd.org](http://www.oecd.org)**

## **ПРОГРАММА ОЭСР ПО ПОВЫШЕНИЮ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ СТРАН ЕВРАЗИИ**

Программа ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии была запущена в 2008 году в целях ускорения проведения экономических реформ и улучшения делового климата для обеспечения устойчивого экономического роста и занятости в двух регионах: Центральная Азия (Афганистан, Казахстан, Кыргызская Республика, Монголия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) и Восточная Европа и Закавказье (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Республика Молдова и Украина).

**[www.oecd.org/globalrelations/eurasia.htm](http://www.oecd.org/globalrelations/eurasia.htm)**

*Контактное лицо:*

**Антонио Сомма**

Руководитель Программы

Программа ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии

## STRENGTHENING AGRICULTURAL CO-OPERATIVES IN KAZAKHSTAN

Agriculture plays an important role in the economy of Kazakhstan, with over one-quarter of the labour force depending on the sector for income and employment. Despite its importance, however, agricultural production remains highly fragmented and labour productivity is significantly lower than in OECD countries. This Handbook presents policy recommendations to strengthen agricultural co-operatives in Kazakhstan, and help small-scale producers to benefit from increased bargaining power, greater efficiency, and easier access to supply chains and marketing channels.

This Handbook was peer reviewed on 27 November 2014 at the OECD Eurasia Competitiveness Roundtable. The Roundtable is a policy network that gathers OECD members and partner countries from the Eurasia region for knowledge sharing on the implementation of competitiveness reforms.



## УКРЕПЛЕНИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КООПЕРАТИВОВ В КАЗАХСТАНЕ

Будучи источником доходов и местом работы для более четверти занятого населения Казахстана, сельское хозяйство играет важную роль в экономике страны. Тем не менее, сельскохозяйственное производство по-прежнему носит крайне разрозненный характер, а производительность труда в отрасли существенно отстает от показателей стран ОЭСР. В настоящем руководстве содержатся рекомендации по укреплению сельскохозяйственных кооперативов в Казахстане, а также усилению рыночной позиции, повышению эффективности и упрощению доступа мелких сельхозпроизводителей к цепочкам снабжения и каналам сбыта.

Представленные в публикации материалы учитывались при проведении экспертной оценки 27 ноября 2014 года на заседании Круглого стола ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии. Данное мероприятие дает странам-участницам ОЭСР и государствам Евразии уникальную возможность для обмена опытом в сфере реализации реформ, направленных на укрепление конкурентоспособности.



With the financial assistance  
of the European Union