



Меры поддержки фермерства не создающие искажений



ЗАДАЧА

Недавний мировой продовольственный кризис обозначил важнейшую задачу общемировой продовольственной безопасности, непрочность мировой продовольственной системы и необходимость увеличения сельскохозяйственного производства как в развитых, так и в развивающихся странах для решения сегодняшних и будущих продовольственных потребностей. Задача состоит из двух частей – обеспечить продовольственную безопасность и безопасность питания для одного миллиарда людей, голодающих в сегодня в мире и прокормить население мира, которое к 2050 году достигнет 9,1 миллиарда человек.

Основная задача сегодня – как оформить и спланировать поддержку фермеров как в развитых, так и развивающихся странах, сокращая искажения на общемировых рынках, которые потенциально опасны для развивающихся стран, и одновременно содействуя достаточности общемировых поставок продовольствия, продовольственной безопасности недоедающих, сокращению бедности и стимулам для роста фермеров, особенно мелких, в странах с низким доходом и недостатком продовольствия.

Развитые страны предоставляют фермерам поддержку для увеличения фермерских доходов, сокращения неустойчивости доходов, улучшения конкурентности в сельскохозяйственном секторе, защиты от природных катастроф и предоставления безопасного и качественного продовольствия. Многие политики поддержки ферм, которые стимулируют местное производство, могут создавать искажения на общемировых рынках, такие как более низкие общемировые цены, сокращение потребности в импорте и ограниченный доступ на рынки, включая подавление стимулов в сельскохозяйственном производстве развивающихся стран в течение длительного периода времени.

ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ

НЕСВЯЗАННАЯ ПОДДЕРЖКА

Хотя стоимость общей поддержки фермерства ОЭСР была стабильной в течение всего времени, периодические реформы с началом действия Уругвайского раунда изменили относительное значение различных политических инструментов, что сопровождалось увеличением зависимости от так называемой несвязанной поддержки в соответствии с положениями ВТО. Выплаты, основанные на площади сельскохозяйственных угодий, историческом статусе, ограниченном использовании ресурсов и доходах производителей, рассматриваются как «несвязанные» с текущими решениями относительно производства и вследствие этого считаются оказывающими меньшее воздействие на производство и торговлю.

Несвязанные политики включают не только поддержку создания резервных земель, но также поддержку технологии и навыков, которые используют работающие на ферме люди, стимулов поддержания резервных земель в готовом для производства и экологически устойчивом состоянии и другие подобные политики и могут быть альтернативой физическим и товарным резервам. Продуктивное выделение резервных земель может быть запущено в физическое производство в странах с высоким доходом за 6-10 месяцев (недавнее предложение продукции является тому свидетельством), предоставляя серьезный резерв в случае нехваток продовольствия, и в то же время не перекашивая нынешние общемировые рынки перепроизводством.

РОСТ СВЯЗАННОЙ СО СТРАХОВАНИЕМ ПОДДЕРЖКИ

Когда поддержка фермеров ОЭСР сместилась с мер, основанных на товаре, на меры несвязанной поддержки, фермерские доходы стали более

разнообразными, а государственные сети безопасности в виде мер по смягчению риска, такие как страхование дохода и погоды, используются для предоставления защиты значительно шире. Если в странах ОЭСР для большинства сельскохозяйственных рисков доступно частное страхование, в некоторых случаях поддержка государственного страхования имеет тенденцию вытеснять частный сектор страхования и может создать стимулы для увеличения количества и появления более рискованных видов производственной деятельности, которые могут создавать искажения.

Для того чтобы схемы государственно поддерживаемого страхования не создавали искажения, они должны помогать справляться со сбоями рынка, к которым относятся практически непредсказуемые и маловероятные, но приносящие огромный ущерб явления, которые обычно не страхуются частным сектором, но могут быть разорительны для фермеров. С другими более «нормальными» рисками могут справиться частный сектор и сами фермеры с помощью разнообразных инструментов, включая индексированное страхование, современные финансовые инструменты по управлению риском и другие.

ДОСТУП К РЫНКАМ В СТРАНАХ ОЭСР

Пограничные правила, которые ограничивают доступ на рынок из третьих стран, искажают торговлю. Ограничения доступа на рынок выражаются в форме тарифных барьеров и большого количества нетарифных мер. Они искажают торговлю и производство вследствие защитных мер для местных производителей. Экспорт из развивающихся стран на рынки ОЭСР до сих пор сталкивается с большими импортными барьерами, за исключением стран, которые получают выгоду от преференциального тарифного доступа. Анализ показывает, что ограничения доступа к рынку сильно различаются в разных странах

и сильно ослабляют почти 30 развивающихся стран. В богатых странах они сконцентрированы на мясных и молочных продуктах, сахарном и табачном секторе. Высокие тарифы на продовольственные товары в субтропической зоне и низкие тарифы на товары в тропической зоне были типичной защитной моделью после Уругвайского раунда во многих развивающихся странах. Рост тарифов все еще значителен и может иметь большое воздействие на развитие агроиндустрии в развивающихся странах. Сельскохозяйственная торговля развивающихся стран может получить значительное развитие, если страны ОЭСР позволят увеличение доступа на свои рынки и сократят свои местные сельскохозяйственные субсидии и импортные тарифы.

ЭКСПОРТНЫЕ МЕРЫ

Экспортные субсидии также имеют искажающее воздействие, так

как они предоставляют стимулы для производства, и экспорт прибавочного продукта имеет тенденцию снижать мировые цены. Со временем комбинированное воздействие экспортных субсидий и местной поддержки, проводимых странами ОЭСР для своего сырья, могут повлиять на уменьшение собственной продукции развивающихся стран, большую зависимость от увеличивающегося импорта и изменение моделей потребления.

Экспортные кредиты позволяют иностранным покупателям откладывать платежи на более подходящих условиях, чем те, которые предоставляются финансовыми организациями. Оправдывающим обстоятельством их использования является то обстоятельство, что страна-получатель страдает от дефицита ликвидных средств и, следовательно, использование экспортных кредитов может скорее усилить, чем исказить торговлю. Однако

на практике более бедные страны получают только небольшую долю возможных экспортных кредитов.

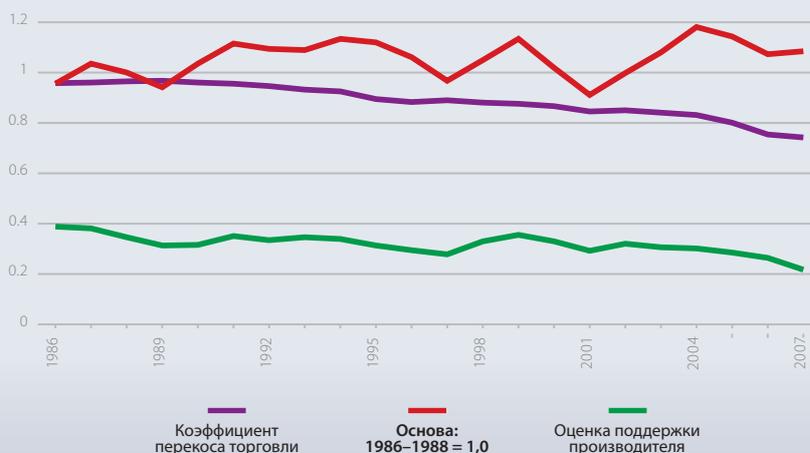
Продовольственная помощь также может исказить торговлю в случае отсутствия «дополнительности потребления». Чрезвычайная продовольственная помощь является абсолютно дополнительной, так как получатель не имеет доступа к необходимому дополнительному продовольствию. Не являющаяся чрезвычайной продовольственной помощью имеет различные степени дополнительной и, следовательно, искажающего воздействия.

ПОДДЕРЖКА СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА ВО ВРЕМЯ РАЗВИТИЯ

В развивающихся странах фермерские политики были во многом обусловлены необходимостью ускорения перехода от низкодоходных сельскохозяйственных структур и сельских экономик к более развитым, основанным на промышленности экономикам. На ранних стадиях этого перехода выбираемые политики обычно имеют целью поддержание цен на продовольствие и, следовательно, зарплат, низкими. Общий эффект от таких политик, измеренный посредством номинальных коэффициентов помощи (НКП), в основном касался облагаемых налогом сельскохозяйственных производителей (а именно негативные НКП) (Диаграмма 2). Сельскохозяйственные сектора многих развивающихся стран столкнулись с негативными политическими предубеждениями, низкими коэффициентами роста и высокой сферой распространения бедности, что вызывало рост зависимости от импорта продовольствия.

На более поздних стадиях перехода, а именно когда средние доходы росли (обычно до уровня дохода

Диаграмма 1: Сельскохозяйственная поддержка ОЭСР в 1986–2007 годах



Источник: ФАО



НЕКОТОРЫЕ ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ

► Денежная стоимость поддержки фермерства Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) была достаточно постоянной на протяжении времени, несмотря на периодические реформы с началом действия Уругвайского раунда. Согласно ОЭСР, в период с 1986–1997 по 2005–2007 годы соотношение поддержки производителей к стоимости продукции уменьшилось с 40 до 29 процентов. Поэтому совокупный коэффициент искажения торговли для поддержки сельского хозяйства ОЭСР снизился с 0,96 в 1986 году до 0,74 в 2007 году (диаграмма 1).

► Глобальные условия, в которых осуществлялись политики по поддержке ОЭСР, со временем изменились: вначале были эндемическое избыточное предложение и падающие реальные цены на товары, затем рост цен, несмотря на более медленный рост потребностей.

► Увеличивающийся спрос на биотопливо составляет 30 процентов от увеличения средневзвешенных цен на зерно в период между 2000 и 2007 годами. Несмотря на то, что цены на продовольственное сырье снизились после их максимума в 2008 году, ожидается, что они будут продолжать оставаться выше по сравнению с предыдущими уровнями.

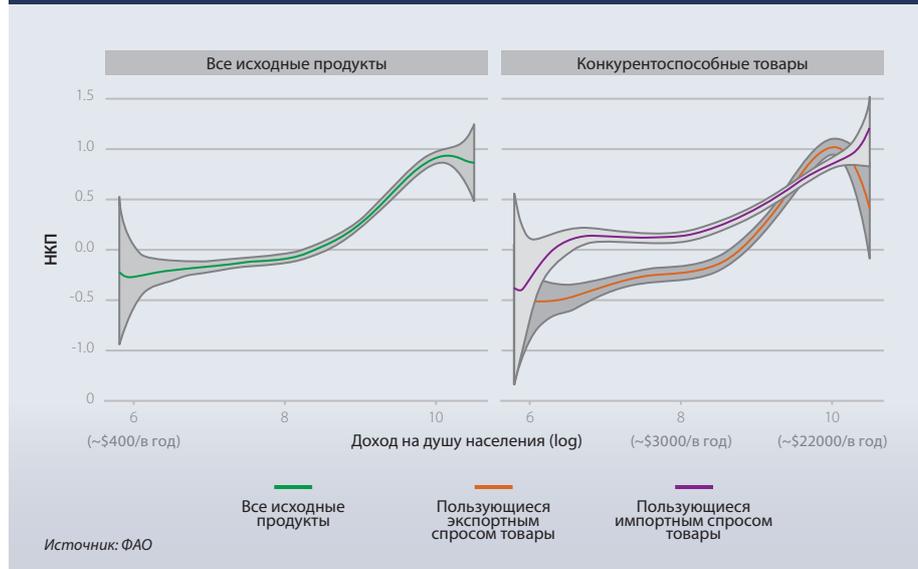
8000 долларов США или больше на душу населения), а доля фермеров в общей занятости уменьшалась, политики поддержки фермерских хозяйств изменились к лучшему и придерживаются моделей, похожих на те, которые использовались в ныне развитых странах, когда НКП повышались при сокращении доли сельского хозяйства в экономике и росте средних сельскохозяйственного и общего доходов (Диаграмма 2).

В настоящее время, однако, все большее распространение имеет мнение, что сельскохозяйственный рост является ключевым моментом для роста всей экономики. Существуют эмпирические доказательства того, что рост ВВП, отправной точкой которого стало сельское хозяйство, является более эффективным в сокращении бедности, чем рост, имеющий отправной точкой нефермерские сектора. Это стимулирует смены в политике в пользу поддержки сельского хозяйства, в особенности мелких фермеров, и смежной с ним деятельности. Инициатива в области продовольственной безопасности, принятая в Аквиле (июль 2009 года) является этому примером.

ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ

Торговые политики в развивающихся странах варьируются от очень низких применяемых тарифов в странах с низким доходом до средних и высоких применяемых тарифов в некоторых развивающихся странах со средними доходами. Торговые политики должны дополнять местные инвестиционные политики и стратегии. По этой причине расширение политик, например, в виде гибкости относительно пограничных мер, таких как положения особого продукта, для возможности поправок на «разрывы в развитии», требует обоснования в смысле возможности поддержки местных инвестиций или более мелких фермеров.

Диаграмма 2. Средний номинальный коэффициент помощи (НКП) сельскохозяйственным производителям как функция среднедушевого дохода страны



Многие развивающиеся страны с 1980 года предприняли коренные экономические реформы, включая постепенную ликвидацию экспортных налогов, сокращение защиты обрабатывающей отрасли и возможность для рынков определять стоимость их валюты. Однако эти реформы остаются неполными и коэффициенты перекоса во многих сельскохозяйственных секторах продолжают быть высокими. Торговая политика должна быть интегрирована таким образом, что она вносит вклад в базовые задачи сокращения бедности и устойчивого развития на благо бедных и лишенных продовольственной безопасности людей. Она должна благоприятствовать равноправному росту, способствовать человеческому развитию и гарантировать надлежащее управление природными ресурсами и защиту окружающей среды.

СУБСИДИИ СРЕДСТВ ПРОИЗВОДСТВА

При правильном применении субсидии средств производства могут играть важную роль в сельскохозяйственном развитии и стимулировать производство продовольствия, увеличивать фермерские доходы и повышать продовольственную безопасность и безопасность питания. Однако существуют риски дорогостоящего и неэффективного планирования и осуществления с использованием недостаточных ресурсов. В зависимости от местных условий, субсидии средств производства более эффективны в увеличении производства и стимулировании эффектов мультиплицированного воздействия на основные виды продовольствия, особенно в странах с неполными или несуществующими рынками, и могут вызывать необходимость дополнительных инвестиционных политик. Субсидии

► Развивающиеся страны и домашние хозяйства не одинаково пострадали от торговых искажений вследствие политик ОЭСР по причине избирательных торговых предпочтений для некоторых стран и различных чистых импортных или экспортных позиций среди стран и среди различных домохозяйств (сельских, городских) внутри одной и той же страны.

► Для развивающихся стран уменьшающиеся сельскохозяйственные инвестиции в течение двух последних десятилетий, произошедшие частично вследствие низких цен в сочетании с ликвидацией услуг по поддержке (кредит, маркетинг, консультации по средствам производства и т.п.), имели негативное воздействие на рост сельского хозяйства (и в некоторых случаях напрямую снизили

производство, урожаи и качество). Это привело к резкому сокращению фермерских доходов и увеличению бедности в сельских районах.

средств производства в прошлом страдали в некоторых регионах от слабого планирования и осуществления, и особое внимание должно быть направлено на развитие инфраструктуры для предоставления и доступности средств производства в качестве части стратегии долгосрочного инвестирования.

СЕТИ ЗАЩИТЫ МЕЛКИХ ФЕРМЕРОВ

Сельское хозяйство развивающихся стран намного больше подвержено различным естественным и рыночным рискам. Из-за недостатка других инструментов и сетей защиты большая часть сбережений мелких производителей тратится на самострахование. Помимо этого они часто попадают в ловушку производственной деятельности по принципу «малый доход при малом риске». Политики, направленные на сокращение рисков, с которыми встречаются фермеры с низким доходом, и на помощь таким производителям справляться с негативными потрясениями, могут быть инструментами по высвобождению их собственного потенциала сбережений и выводу их из западни бедности. Дополнительно государственные политики также должны включать сети безопасности, которые помогают преодолевать угрозы продовольственной безопасности и безопасности питания, так же как выплаты фермерам за услуги по охране экологии. Ориентированные на рынок сети безопасности, включая основанное на индексировании страхование погоды, могут быть полезным дополнением другим подходящим местным мерам поддержки. Среди мер, которые сокращают риски и неопределенность доходов и цен, можно назвать инвестирование в информационную инфраструктуру для предоставления возможности рынкам страхования и рыночным информационным системам увеличивать прозрачность рынка и содействовать обмену информацией, ясные и стабильные законы и правовая база, а также адресные страховые сети и сети безопасности против потерь урожая, засух и других катастроф.

УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕМИРОВОМ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫМ КРИЗИСОМ

Недавние события позволяют предположить, что существует необходимость создания общемирового механизма безопасности против продовольственных кризисов, происходящих из-за экономических потрясений. Одной из возможностей может являться система раннего реагирования, созданная для восстановления производства продовольствия главным образом в странах с низкими доходами и дефицитом продовольствия, основанная на способах, уже действующих в случаях кризисов, возникших в результате природных катастроф или конфликтов. Другой механизм может заниматься проблемой неравномерного финансирования импортной торговли во время периодов высоких цен на продовольствие. Существует необходимость стратегий и организаций для гарантии всем чистым импортирующим продовольствие странам надлежащего доступа к поставкам во времена кризиса.

ВОПРОСЫ К ПОЛИТИЧЕСКИМ СООБРАЖЕНИЯМ

Ключевая проблема для создателей политик заключается в том, как оформить и спланировать поддержку фермеров как в развитых, так и в развивающихся странах для решения их особых национальных задач без причинения ущерба фермерам из третьих стран, одновременно содействуя общемировой продовольственной достаточности и продовольственной безопасности и уменьшая искажения в торговле и рынках.

- ▶ Какие виды мер поддержки могут быть использованы для обеспечения того, чтобы фермеры, которые остались в сельскохозяйственной деятельности, поднимали сельскохозяйственную продуктивность и производство для решения стоящих в будущем перед продовольственной экономикой задач? Какие формы не вызывающей искажений поддержки могут подходить в развивающихся и развитых странах? Требуется ли мелким фермерам в развивающихся

странах особая взаимосвязанная помощь в кратко-, средне- и долгосрочный период для того, чтобы они стали более продуктивными и конкурентоспособными?

- ▶ Может ли несвязанность в политиках поддержки ОЭСР распространяться более равномерно среди стран ОЭСР и для всех сельскохозяйственных стран? Могут ли несвязанные политики быть соединены с поддержанием «резерва» сельскохозяйственной продукции в странах с высоким доходом?
- ▶ Принимая во внимание поддержку фермерам развивающихся стран на постоянных уровнях, могут ли страны ОЭСР предложить компенсационное финансирование для сельскохозяйственного инвестирования или других мер увеличения сельскохозяйственного роста странам с низкими доходами?
- ▶ Должны ли страны ОЭСР ограничить сферу государственного поддерживаемого сельскохозяйственного страхования в основном экстремальными и непредсказуемыми сельскохозяйственными рисками, которые приводят к провалам рынка, и оставить остальные риски для сферы деятельности частного сектора?
- ▶ Каковы могут быть особенности фонда раннего реагирования для помощи фермерам в странах с низкими доходами и дефицитом продовольствия для восстановления их производства в случае продовольственного кризиса в результате экономических потрясений?
- ▶ Какие виды организаций и мероприятий могут обеспечить надлежащий доступ чистых импортирующих стран во времена общемирового экономического кризиса?
- ▶ Могут ли быть разработаны механизмы для мелких фермеров для получения выгоды от системы зачета нереализованных выбросов углерода?

Дополнительная информация



Всемирный саммит
по продовольственной
безопасности
Рим, 16-18 ноября 2009 года

Секретариат ВСПБ

Канцелярия помощника Генерального директора
Департамент управления природными ресурсами и
охраны окружающей среды
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

Тел.: (+39) 06 570 53101
Факс: (+39) 06 570 56172
Адрес электронной почты:
wsfs2009-secretariat@fao.org