



Возможные меры политики для решения проблемы колеблемости цен и высоких цен

Прежде чем рассматривать меры по сокращению и регулированию колеблемости внутренних цен, следует признать, что в определенной мере колеблемость цен является неотъемлемой характеристикой рынков сельскохозяйственной продукции. В краткосрочном плане – поскольку имеется несоответствие по времени между предложением (которое носит сезонный характер) и спросом (для которого характерна значительно меньшая сезонность), а значит сельскохозяйственная продукция должна храниться, а хранение не будет выгодно, если цены не изменяются в течение года. В долгосрочной перспективе – поскольку в случае отставания роста производства от роста спроса, важно, чтобы цены росли: это создаст стимулы для увеличения предложения производителями и для

наращивания исследований и разработок частным сектором, а также будут подавать государственному сектору сигнал о необходимости увеличить расходы на общественные блага, которые поддерживают сельскохозяйственные рынки и производство.

В целом, мероприятия по снижению издержек, связанных с колеблемостью цен, можно разделить на две группы. Во-первых, это мероприятия по сокращению изменчивости цен, такие как совершенствование конъюнктурной информации (см. вставку 7). Во-вторых, это мероприятия, которые принимают колеблемость цен как данность и призваны адаптироваться к ней. Эти механизмы адаптации могут быть ориентированы либо на упреждение, либо на нейтрализацию уже возникших

ВСТАВКА 7

Совершенствование систем конъюнктурной информации для сокращения изменчивости цен

Информация о текущей конъюнктуре и перспективах глобального сельского хозяйства формирует ожидания в отношении будущих цен и создает условия для более эффективного функционирования рынков. Наоборот, отсутствие точной информации о реальном положении дел на рынке может снизить эффективность и повысить амплитуду движения цен. Повышение точности информации и анализа глобального и местных рынков и их прозрачности способно уменьшить число и масштабы вызванных паникой скачков цен.

Недавние события обнажили ограниченность возможностей государств и международных организаций по выработке согласованных, точных и своевременных данных и анализов сельскохозяйственных рынков, особенно в ответ на погодные шоки, такие как наводнения или засухи.

Необходимы действия по расширению возможностей проведения более частого и систематического мониторинга состояния посевов и созданию механизмов составления более надежных краткосрочных прогнозов производства, которые способны воплощать данные о состоянии посевов и данные метеорологических сводок и дистанционного зондирования в прогнозы урожайности и производства. Шире могли бы использоваться спутниковые данные и географические информационные системы, и в этой связи можно было бы активизировать международную координацию и обмен технологиями и информацией.

Информация о запасах продовольствия – важнейший элемент системы информации о рынке продовольствия, и при этом сбора надежных данных о запасах зерна и маслосемян часто не налажено, а если он ведется, то такие

(продолжение следует)

ВСТАВКА 7 (продолжение)

денные не публикуются. Отсутствие достоверных данных о запасах объясняется самыми разными причинами: в некоторых странах государственного запаса уже не имеется, поскольку политика, в рамках которой тот был создан, пересмотрена или отменена; запасы могут быть в существенной степени рассредоточены между сельхозпроизводителями, торговыми и другими структурами, что затрудняет регистрацию таких данных; наконец, некоторая информация о запасах коммерчески или политически чувствительна. Как правило, международные организации оценивают итоговые изменения запасов по данным о производстве, потреблении и торговле. В результате оценки мировых запасов продовольствия не вполне достоверны. Международное сотрудничество могло бы изменить такое положение дел, обеспечив общедоступность надежной информации о глобальных запасах. Это в свою очередь повысило бы информированность участников рынка и помогло бы избежать скачков цен, вызванных паникой из-за неправильной информированности.

Отслеживание продовольственных цен, как на рынке наличного товара, так и на срочном рынке, – еще один важнейший элемент системы конъюнктурной информации о продовольственном рынке. Также важна оценка изменений цен на нефть и анализ их влияния на продовольственные рынки. Более достоверная информация о движении внутренних цен необходима для более полного понимания того, как изменения мировых цен влияют на внутренние рынки развивающихся стран. Такая информация важна для систем раннего предупреждения, таких как Глобальная система информации и раннего предупреждения ФАО и Группа анализа и картирования уязвимости Всемирной продовольственной программы (ВПП). Она также важна для формирования политики и выработки действенных инструментов регулирования риска для развивающихся стран.

В развивающихся странах усовершенствованные системы конъюнктурной информации и системы раннего предупреждения могли бы дать возможность как правительству, так и частному сектору планировать на перспективу. Правительства смогли бы более точно оценивать потребности, выделять бюджетные средства для страховочных сетей для производителей и потребителей и улучшить размещение резервов на случай продовольственных чрезвычайных ситуаций. Благодаря более точной конъюнктурной информации и анализу можно было бы уменьшить неопределенность и дать возможность производителям, торговым структурам и потребителям принимать более обоснованные решения.

За последнее десятилетие получен большой объем базовой информации о продовольственной

уязвимости. Поддержка ВПП национальных систем отслеживания продовольственной безопасности уже дает инструмент мониторинга и поддержки принятия решений, призванный помочь правительствам в регулировании и реагировании на риски, связанные с ценой, погодой или другими опасностями. На региональном уровне ряд успешных усилий, таких как Система раннего предупреждения о голоде, расширили информацию, имеющуюся у правительств и участников рынка. Надежность и своевременность таких систем раннего предупреждения необходимо повысить, а возможности их создания и использования – укрепить как на национальном, так и на региональном уровне. Основное внимание необходимо уделять странам, особо уязвимым для ценовых шоков и продовольственных чрезвычайных ситуаций.

Опыт кризиса продовольственных цен 2006–2008 годов и нынешняя высокая нестабильность цен на многих международных рынках продовольствия обнажили слабости, связанные не только с предоставлением информации о рынках на глобальном уровне, но и с координацией политических мер реагирования на нестабильность продовольственных цен. Необходимо обеспечить более полную готовность и более оперативное и согласованное политическое реагирование в периоды кризисов. Используя и дополняя существующие системы, можно было бы достичь совершенствования систем информации о глобальном рынке и выработки рекомендаций по проблемам политики на основе инициативы по сотрудничеству в области продовольственной информации и политики, которая в настоящее время обсуждается рядом международных организаций: Системы информации о сельскохозяйственном рынке (СИСР). Такая инициатива могла бы повысить надежность, актуальность и своевременность данных, а также усилить координацию политики в период кризиса.

СИСР могла бы быть построена по типу Совместной инициативы по данным о нефти, предложенной в 2000 году для совершенствования информации о рынках нефти. При этом она имела бы дополнительные функции направления глобальных предупреждений о скачке цен на продовольствие и содействия согласованию политики. СИСР объединяла бы страны – крупнейшие производители, экспортеры и импортеры продовольствия. Она также задействовала бы секретариат в составе международных организаций, имеющих возможность собирать, анализировать и распространять на регулярной основе информацию о продовольственной ситуации и прогнозах, а также разрабатывать продовольственную политику.

последствий. Кроме того, меры воздействия могут приниматься на международном или национальном уровне и могут быть реализованы либо государственным, либо частным сектором. Некоторые меры вписываются сразу в две и более из этих категорий. Например, использование внутренних буферных запасов и контроля над торговлей, принимает международные колебания цен как данность и ставит цель адаптироваться к ней постфактум. Но на национальном уровне эти мероприятия также ставят цель снизить внутренние колебания цен.

Есть несколько основных принципов, которые необходимо учитывать при разработке мер воздействия. Во-первых, хотя трудно дать количественную оценку затрат и выгод различных мер политики, важно, чтобы по мере возможности они разрабатывались в расчете на экономическую эффективность. Важно обеспечить государственные средства для критических инвестиций в сельскохозяйственные исследования, дороги, образование и здравоохранение.

Во-вторых, необходимо признать, что частный сектор будет играть важную и доминирующую роль в эффективной системе сбыта сельскохозяйственной

продукции, определяемой как система, которая обеспечивает более высокие цены для производителей и более низкие цены для потребителей. Нет примеров эффективной системы сбыта продовольственных товаров, в которой бы доминировал государственный сектор.

В-третьих, хотя государственное вмешательство на продовольственных рынках, скорее всего, сохранится и в будущем, оно должно стать более предсказуемым и учитывать то, как оно сказывается на поведении частного сектора. Бессистемное государственное вмешательство не только повышает затраты частного сектора, препятствуя его развитию, но и нередко увеличивает волатильность цен. Есть несколько примеров государственного вмешательства, которое помешало частному сектору организовать импорт и привело к росту внутренних цен⁶⁴.

В-четвертых, помимо перечисленных выше общих принципов, следует признать, что каждая страна во многих отношениях уникальна. Для того, чтобы учитывать свою специфику, каждая страна должна проанализировать свою ситуацию и проводить политику с учетом этих обстоятельств. Следует поощрять эксперименты самих стран в этом направлении.



Предотвращение внутренних колебаний цен в краткосрочной перспективе: торговая политика и буферные запасы

Главный тезис

Государственная политика, которая более предсказуема и способствует участию частного сектора в торговле, как правило, снижает ценовую волатильность. Большая предсказуемость для частных торгово-посреднических структур снизит риск, что приводит к сокращению торговой наценки, снижению цен для потребителей и их повышению для производителей.

Сокращение колебаний внутренних цен уже давно входит в число важных задач многих стран, как развитых, так и развивающихся. Для достижения своих целей развивающиеся страны обычно используют контроль над торговлей в сочетании с буферными запасами.

Как отмечалось выше, источником колебаний цен может быть внутренний или мировой рынок. Таким образом, комплексная политика в вопросе волатильности не может быть направлена только на защиту от международных ценовых шоков, игнорируя внутренние перебои в снабжении. В целом, внешняя торговля является наиболее экономически эффективным способом стабилизации внутренних цен в условиях потрясений на внутреннем рынке. Однако для того, чтобы торговля была максимально эффективной, первостепенное значение имеет наличие надежной системы рыночной информации, позволяющей наладить своевременный импорт (будь то государством или частным сектором). Если возникают значительные задержки в доставке импорта или получении доступа к чрезвычайным гуманитарным резервам, свою роль могут сыграть буферные запасы.

В случае потрясений, исходящих от мировых рынков, у стран есть два основных варианта (которые они могут сочетать друг с другом):

- Принятие волатильности цен и адаптация к ней на основе сочетания инструментов управления рисками и социальной защиты.
- Одновременное использование мер контроля над торговлей и буферных запасов для снижения передачи цен от международных рынков.

Оба этих варианта имеют свои издержки. Издержки нестабильности цен были рассмотрены выше в разделе «Издержки и выгоды неустойчивости и непредсказуемости цен» и могут быть существенными. С другой стороны, буферные запасы и контроль над торговлей также имеют свои издержки. Например, буферные запасы могут быть связаны со значительными затратами на выплату процентов. Кроме того, хранение буферного запаса определенного объема может требовать ежегодных операций двукратно большего объема для поддержания качества запасов. Такие операции связаны с немалыми издержками (а если их не проводится – то ухудшается качество запасов). Вмешательство со стороны государства для стабилизации внутренних цен усиливает волатильность мировых цен и ухудшает положение менее крупных и менее богатых стран, которые во многом зависят от импорта продовольствия. Если контроль над торговлей снижает внутренние цены, реакция предложения будет меньше, чем в противном случае. Это может создать серьезные проблемы, если меры контроля будут сохраняться в течение долгого времени, потому что большинство прогнозистов предсказывают повышение в будущем мировых цен на продовольствие, и в этом случае миру потребуются дополнительные поставки⁶⁵.

В целом, нелегко дать количественную оценку того, что больше – издержки неустойчивости цен или затраты на мероприятия по ее предотвращению, и ответ, безусловно, будет зависеть от конкретной ситуации. Можно, однако, предложить несколько рекомендаций, в основе которых лежит как прошлый опыт, так и теория, которые помогут снизить издержки государственного вмешательства.

Некоторые рисопроизводящие азиатские страны для стабилизации цен опирались на международную торговлю в сочетании с буферными запасами, импортными или экспортными монополиями и внутренними закупками. Эти меры часто позволяли с успехом достичь поставленных целей и в некоторых случаях, возможно, также стимулировали экономический рост (см. вставку 8). В Африке опыт стабилизации рынка кукурузы оказался менее успешным, так как вмешательство часто было непредсказуемым и в меньшей степени поддерживало активную роль частного сектора в сбытовой сфере.

Частным торговым фирмам приходилось действовать в условиях неопределенности, связанной со многими важными факторами, включая:

- выдачу импортных и экспортных лицензий;
- уровень тарифов и категории частных торговых фирм, пользующихся льготами;
- объем государственного импорта и цена его реализации;
- соблюдение санитарных и фитосанитарных правил;
- международная перевозка.

Все вместе эти факторы неопределенности значительно повышают рыночный риск, препятствуют частным инвестициям, необходимым для эффективно функционирующего рынка, и создают во многих странах условия возникновения дефицита продовольствия, при том что эти условия вполне устранимы. Государственная политика должна быть достаточно прозрачной и предсказуемой, чтобы частный сектор играл свою роль по перемещению предложения из мест с его избытком в места с дефицитом и по хранению запасов в период от урожая до урожая. Кроме того, она должна также ставить цель как можно большего сведения к минимуму затрат, чтобы обеспечить использование сельскохозяйственных бюджетов в основном для инвестиций в научные исследования и производство других общественных благ, которые могут дать долгосрочные решения проблемы ценовых колебаний.

Многие государственные продовольственные программы, по-видимому, связаны с недоверием к частной торговле. Одним из ключевых шагов, которые могли бы быть предприняты во многих странах, является налаживание регулярного, структурированного и открытого контакта между государством и частным сектором. Такой контакт способен повысить прозрачность и поможет избежать кризисов, заранее предупреждая о надвигающихся проблемах, которые могут нанести ущерб продовольственной безопасности бедных слоев населения⁶⁶.

Международная торговля призвана сыграть ключевую роль в снижении волатильности внутренних цен, но то обстоятельство, что правила Всемирной торговой организации в отношении экспортных барьеров гораздо слабее, чем в отношении импортных барьеров, является серьезным препятствием для повышения доверия к международным рынкам. Так, в последние годы экспортные ограничения усугубили волатильность цен на международных рынках (см. вставку 9). Нетто-импортерам продовольствия нужны гораздо более надежные гарантии от своих торговых партнеров, чтобы они могли полагаться на

международную торговлю как источник продовольствия. Оптимальным вариантом, «уступающим только самому себе», будет запрет на ограничения экспорта, когда страны будут решать внутренние проблемы продовольственной безопасности путем прямой и адресной поддержки.

Тем не менее, маловероятно, чтобы запрет на экспортные ограничения был согласован или, даже если бы он был согласован, соблюдался во время продовольственного кризиса. С другой стороны, усиленные правила, в частности в плане прозрачности, возможны и полезны.

ВСТАВКА 8

Стабилизация цен на рис в Индонезии

Индонезия добилась успеха в стабилизации внутренних цен на рис на протяжении более четверти века – с 1969 года по 1996 год (см. диаграмму ниже). В этот период внутренние цены находились примерно на том же уровне, что и средние мировые цены, но при этом были подвержены куда меньшим колебаниям. Стабилизация была достигнута за счет сочетания международной торговли (обычно импорта, но эпизодически также и экспорта) и буферных запасов, которые пополнялись и расходовались в зависимости от излишка или нехватки производства¹. Хотя объем закупуемого государством риса по отношению к производству варьировался от года к году, в среднем он составлял менее 5% внутреннего производства. Иными словами, на частный сектор приходилось 95% реализации произведенного риса. Кроме того, почти все государственные закупки производились через посреднические структуры, а не непосредственно у производителей.

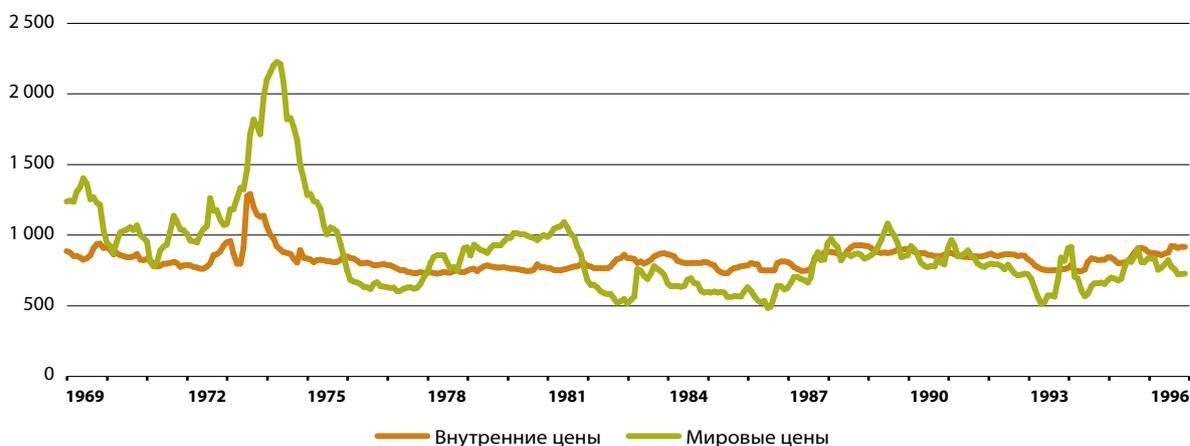
Нижняя цена объявлялась каждый год до основной посевной, что явным образом стимулировало крестьян перенимать новые технологии. Уровень объявленной нижней цены учитывал текущие темпы инфляции и несколько корректировался в сторону повышения или понижения в зависимости от движения мировых цен, цен на удобрения и от других факторов. Уровень нижней цены с поправкой на инфляцию был относительно стабильным по времени, что создавало стабильные долгосрочные стимулы для инвестиций в рисовое хозяйство. Общие выгоды программы стабилизации цен на рис были значительны, хотя эти выгоды со временем снижались по мере сокращения удельного веса производства риса в экономике в процессе экономического роста².

¹ C.P. Timmer. 1996. Does BULOG stabilize rice prices in Indonesia? Should it try? *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 32: 45–74.

² C.P. Timmer. 2002. Agriculture and economic growth. In B. Gardner and G. Rausser, eds. *Handbook of agricultural economics*. Vol. IIA, pp. 1487–1546. Amsterdam, North-Holland.

Индонезии удалось стабилизировать внутренние цены на рис в 1969–1996 годах за счет торговли и буферных запасов

Цена с поправкой на инфляцию (индонезийских рупий 1996 года за кг)



Источники исходных данных: Индонезийское бюро логистики (Булог); Международный валютный фонд.

Кризис на мировом рынке риса

Неустойчивость цен на мировых рынках может иногда вызываться интервенциями на внутренних рынках – и кризис на мировом рынке риса 2007/08 года дает показательный пример такого рода.

Кризис на рынке риса не был вызван какими-либо проблемами исходного баланса производства и потребления. Во-первых, производство риса росло соразмерно увеличению спроса в годы, предшествовавшие кризису, и в 2007/08 году каких-либо крупных шоков в сфере производства не произошло. Более того, четыре года подряд начиная с 2005 года глобальное производство риса достигало нового рекордного уровня. Во-вторых, отражая высокую динамику производства, отношение запасов к потреблению оставалось примерно одинаковым в течение трех лет до кризиса – не происходило срабатывания запасов, которое сделало бы рынок уязвимым для небольших сбоев производства. В-третьих, несмотря на некоторые озабоченности нежеланием экспортеров производить поставки (возможно, в ожидании дальнейшего роста цен), для импортеров имелись запасы на мировых рынках – объем экспорта в первые четыре месяца 2008 года был примерно на 20% выше, чем в тот же период 2007 года.

При всем благополучии аналитических показателей рынка риса, показатели по другим продовольственным товарам, наоборот, указывали на рост цен. Рост спроса на биотопливо из кукурузы и маслосемян и почти 4-процентное снижение глобального производства пшеницы в 2006/07 году (в том числе из-за сильной засухи в Австралии, ведущем экспортере пшеницы) привели к росту цен на этих рынках. Рост цен на кукурузу и пшеницу, вероятно, привел к переключению некоторых потребителей с пшеницы на рис, что могло бы создать определенное повышательное давление на цены на рис. Однако масштабы роста цен на рис оказались намного больше того, что могло бы объясняться исходя из такого замещения, – в конечном счете к кризису привела государственная политика. Так, рост цен был быстрее и больше на рис, а не на зерно, на рынке которого конъюнктура была менее благоприятной.

Кроме роста цен на кукурузу и пшеницу, рост цен на нефть и слабый доллар США также способствовали общему росту сырьевых цен. Эти факторы вызвали в некоторых странах опасения роста цен и на рис. Так, цены на рис росли с 2003 года, однако рост цен в этот период был относительно медленным и равномерным (и поэтому легко поддавался регулированию). Однако с октября 2007 года государственная политика в ряде стран вызвала

быстрый рост цен. Крупные производители ограничивали поставки на мировой рынок, чтобы не допустить перебоев в снабжении своих потребителей, либо полностью запретив экспорт, либо постоянно повышая минимальные вывозные цены. В странах-импортерах государство стало срочно делать закупки для стабилизации своего рынка, часто в очень больших количествах за цену выше рыночной. Другие в период кризиса объявили о планах наращивания запасов, что еще больше подхлестнуло спрос. Как итог такой политики цены на мировом рынке в период октября 2007 года – апреля 2008 года утроились. Даже в период мирового продовольственного кризиса 1973-1975 годов мировые цены ни разу не увеличивались в два раза за шесть месяцев, и тем более в три раза.

Хотя ограничения торговли дали некоторым странам возможность предотвратить передачу скачка цен на мировых рынках своим внутренним ценам, внутренняя стабильность была достигнута ценой дестабилизации мирового рынка. Таким образом, один из уроков кризиса цен на рис – то, что правила Всемирной торговой организации необходимо усилить, чтобы ограничения на экспорт использовались не так часто. Обеспечение применения любых таких правил может, однако, быть сопряжено с трудностями, как отмечалось выше.

Уменьшение пагубных последствий торговых ограничений – еще один метод стабилизации мирового рисового рынка. Важным шагом в этом направлении стало бы повышение предсказуемости государственной политики. Хотя многие правительства хотят, и это понятно, сохранить определенную свободу маневра в реагировании на внезапные непредвиденные события, можно было бы не допустить некоторых изменений политики. Другие могли бы реализовываться по заранее объявленному графику или с использованием критериев, которые определяют автоматические изменения в ответ на внешние события; это сделало бы изменения цен более предсказуемыми.

Кризис цен на рис также демонстрирует необходимость укрепления роли частного сектора в импортно-экспортных операциях, даже если правительство решает, когда такие операции должны быть произведены. Торговые фирмы частного сектора вряд ли станут платить цены выше рыночных, и их меньшие по объему операции с меньшей вероятностью повлияют на конъюнктуру рынка. Повышение роли частного сектора особенно важно для мирового рынка риса, который меньше других мировых зерновых рынков и поэтому может быть в большей степени подвержен влиянию крупных операций государственных структур.



Адаптация к вероятной будущей волатильности цен: управление рисками для мелких сельскохозяйственных производителей и государства

Главный тезис

Сельскохозяйственные исследования и экономически эффективная ирригация срочно необходимы для того, чтобы сократить производственные риски сельхозпроизводителей, особенно мелких. Такого рода инвестиции снизят волатильность цен, равно как и удельные издержки производства, что позволит снизить цены на продукты питания.

Сельхозпроизводители сталкиваются как с ценовыми рисками, так и с производственными рисками. Оптимальная стратегия регулирования рисков должна учитывать оба источника рисков, тем более что риски одного вида могут в некоторых случаях компенсировать риски другого вида (например, внутреннее нарушение предложения может привести к более высоким ценам, когда сокращение производства компенсируется более высокими ценами).

Неблагоприятные погодные условия и вредители и болезни снижают доходы в сельском хозяйстве, повышая нестабильность производства. Изменение климата, вероятно, увеличит в будущем риски этого вида. Многие технологии, такие как интродукция устойчивых к болезням или стрессу сортов и строительство ирригационных и дренажных систем, могут уменьшить риски сельскохозяйственного производства. Например, в некоторых районах Азии, где часты наводнения, быстро распространяется возделывание риса, устойчивого к заливанию. Другое перспективное направление снижения риска сельскохозяйственного производства – улучшенные технологии хранения мелких количеств продукции, доступные для мелких сельхозпроизводителей и потребителей⁶⁷. Такие технологии позволят сократить послеуборочные потери, а также обеспечат защиту от ценовых шоков, которая сможет способствовать предотвращению панических скачков спроса. Такие технологии являются наиболее важным способом снижения риска для сельского хозяйства и стран и должны получить самую активную поддержку со стороны как правительств, так и доноров.

Рыночные механизмы страхования дают еще один способ переноса риска и оказания помощи сельскохозяйственным

предприятиям в принятии производственных решений. Следует признать, однако, что сколь-нибудь коммерчески жизнеспособное страхование, предлагаемое в качестве отдельного продукта, в краткосрочной перспективе снизит средний доход сельхозпроизводителя, поскольку частной страховой компании нет смысла предлагать продукт, в работе с которым она постоянно платит больше, чем получает. Однако в более долгосрочной перспективе снижение риска, с которым сталкиваются аграрии, может побудить их вкладывать средства в более выгодные технологии, которые повышают производительность труда и доходы. Так, будучи соединено с кредитом, вводимыми факторами производства и другими услугами, страхование может дать домохозяйствам возможность осторожно принять риск, поскольку они будут знать, что они защищены в случае катастрофы. Государство может предоставлять (и часто предоставляет) страховые субсидии, но эти программы, как правило, очень дороги, даже для развитых стран. Субсидии на такие программы необходимо соотносить с затратами и результатами расходов на сельскохозяйственные исследования и орошение.

Для выработки решений проблемы страхования мелких крестьянских хозяйств от производственных рисков предприняты значительные усилия и масштабные исследования. Одно из таких нововведений – страхование урожая с привязкой к погодным индексам. В этом случае производители получают компенсацию, когда конкретные погодные параметры, например, осадки или температура, выходят за определенные пороговые значения, при которых они могут привести к значительному снижению урожайности. Эти параметры измеряются метеорологическими станциями и даже с использованием спутниковых технологий. Преимущество такого метода в том, что страховщикам не нужно выезжать на места для оценки, что сокращает административные расходы. Кроме того, производители, которые имеют такое страхование, не имеют стимулов для того, чтобы специально вызвать потери урожая (проблема, известная как риск недобросовестности), чтобы получить возмещение, так как возмещение определяется техническими параметрами, а не реальной потерей урожая.

Тем не менее, страхование с привязкой к погодным индексам требует наличия ряда условий. Во-первых,

выбранный индекс должен быть тесно связан с местной урожайностью, поскольку в противном случае сельхозпроизводители не смогут застраховать себя от реальных рисков (так называемый базисный риск). Во-вторых, должна иметься адекватная инфраструктура, такая как сеть местных метеорологических станций или доступная система дистанционного зондирования, надежные данные за прошлые периоды и адекватная правовая и регулятивная среда. В-третьих, сельхозпроизводители должны иметь четкое представление о том, как такое страхование функционирует, и должны быть в состоянии платить за него. Наконец, для того чтобы индексное страхование было эффективным, оно должно быть сопряжено с другими финансовыми услугами как часть более крупного пакета решений по управлению рисками.

Использование мелкими крестьянскими хозяйствами развивающихся стран для управления ценовыми рисками фьючерсных рынков представляется в настоящее время более проблематичным. Лишь немногие развивающиеся страны имеют товарные биржи, где сельхозпроизводители и другие участники рынка смогут застраховаться от колебаний цен. Кроме того, велики фиксированные издержки участия в таких рынках с точки зрения затрат на их изучение, и крестьянам не так выгодно приобретать эти знания, если их хозяйства малы. Даже в Соединенных Штатах в 2008 году только 3% хозяйств использовали фьючерсные контракты⁶⁸. Как общее правило, выйти на мелких землевладельцев экономически эффективным образом оказалось чрезвычайно трудно.

Государства сталкиваются с рисками, аналогичными тем, с которыми сталкиваются сельскохозяйственные предприятия, и некоторые из имеющихся инструментов также похожи. Например, страхование с привязкой к погодным индексам впервые было внедрено на национальном уровне в Эфиопии в 2006 году и в Малави в 2008 году для регулирования производственных рисков, и эта система по-прежнему функционирует. Учитывая технический характер таких рыночных методов

регулирования колеблемости цен на продовольствие, есть потребность в создании соответствующих структур общегосударственного уровня и повышении квалификации их специалистов.

Основные инструменты, которые могли бы быть использованы для регулирования колеблемости цен на импорт продовольствия, – фьючерсные и опционные контракты. При покупке фьючерсных контрактов государство, которое хочет защитить себя от возможного скачка цен на зерно, фиксирует цену, согласованную в момент покупки контракта. Фьючерсные контракты дают стране больше уверенности в цене, которую она будет платить за зерно, но не дают гибкости. Если рыночная цена опускается, государству все равно придется платить оговоренную цену, и, следовательно, платить больше, чем оно могло бы заплатить. В бедных странах это может создать значительные политические трудности, в дополнение к финансовым потерям. На практике фьючерсы могут не оказаться для государств полезным инструментом, поскольку с открытием фьючерсной позиции связаны непредсказуемые и потенциально большие обязательства.

Опционы на покупку фиксируют максимальные цены, но не предусматривают обязательства купить по этой высокой цене, если рыночные цены опустятся ниже. Это привлекательный вариант, если целью является защита страны – импортера продовольствия от роста цен, потому что та по-прежнему сможет извлечь выгоду от снижения цен после покупки опциона. Таким образом, опцион обеспечивает большую гибкость, чем фьючерсный контракт. Тем не менее, эта гибкость имеет свою цену – опционы покупателя стоят дороже, чем фьючерсные контракты – и государства должны быть готовы заплатить такую премию. В зависимости от финансовой ситуации конкретного государства и его зависимости от импорта, правительства некоторых стран могут принять решение застраховать себя, периодически платя высокие цены, но избегая расходов на покупку год за годом опционов с предварительной премией.

ВСТАВКА 10

Что происходит с операциями Всемирной продовольственной программы Организации Объединенных Наций – крупнейшего покупателя продовольствия для гуманитарных целей – когда продовольственные цены растут?

Рост цен на продовольствие влияет на Всемирную продовольственную программу (ВПП) двумя путями: он удорожает закупки продовольствия по линии постоянно осуществляющихся программ обеспечения питанием голодающих и приводит к росту числа людей, нуждающихся в продовольственной помощи.

ВПП выделяется в системе Организации Объединенных Наций характером своей деятельности. Она в полном объеме финансируется за счет добровольных пожертвований и не получает распределенных взносов, основного финансирования или членских взносов. В результате этого, а также в силу ее состава, она не может хеджировать цены на

(продолжение следует)

ВСТАВКА 10 (продолжение)

продовольственные товары на мировом рынке, как это могла бы делать крупная компания частного сектора

Расходы ВПП определяются двумя основными факторами. Первый из них – собственно цены на продовольственные товары. ВПП ведет закупки продовольствия на оптовом рынке. Поэтому, когда разгорелся кризис продовольственных цен 2007 года, ВПП испытала все последствия их роста. Каждые 10% роста стоимости корзины продовольственных товаров ВПП увеличивает расходы на оказание продовольственной помощи по уже начатым программам примерно на 200 млн. долл. США.

Второй фактор – транспортные расходы, связанные с ценами на топливо. В свете необходимости перевозки продовольствия в некоторые наиболее отдаленные районы мира, включая сбрасывание продовольствия с самолетов в районах с самой сложной топографией, цены на топливо служат важным определяющим фактором расходов ВПП.

С июня 2007 года по февраль 2008 года расходы на удовлетворение потребностей получателей помощи по уже начатым программам ВПП выросли на 775 млн. долл. США.

Следующий аспект – привлечение ресурсов для обеспечения потребностей тех, кто недавно стал зависеть от продовольственной помощи в результате роста их местных продовольственных цен. В июне 2007 года – феврале 2008 года ВПП потребовалось дополнительно 186 млн. долл. США для организации раздачи продовольствия в школах примерно 4,8 млн. человек в 11 странах, распределения специальных продуктов питания среди примерно 1,8 млн. недоедающих детей и беременных женщин и кормящих матерей, дополнительного охвата программами общественных работ более 4 млн. человек, чтобы те могли позволить себе купить еду, а также для организации программ денежных пособий и купонов для примерно 800 тыс. человек в семи странах, чтобы те могли получить доступ к продовольствию, имеющемуся на рынке.

Определенная экономия расходов была достигнута благодаря изменению доли отдельных видов продовольствия в некоторых корзинах, например, замены сорго кукурузой в некоторых районах Африки. Однако даже после этого общие дополнительные расходы ВПП в 2008 году составили 920 млн. долл. США.

Последняя проблема, которая возникла у ВПП в 2007-2008 годах, – собственно закупки

продовольствия. По мере роста конъюнктуры спроса на рынках продовольственных товаров ВПП столкнулась с трудностями в закупке продовольствия и поставке его в нужное место в нужное время. В среднем от закупки продовольствия до его поставки в то место, где оно необходимо, проходит 3-4 месяца. ВПП закупает продовольствие на конкурентных началах в местах, максимально приближенных к месту, где оно нужно, учитывая как стоимость продовольствия, так и транспортные расходы. В 2010 году ВПП закупила 78% необходимого ей продовольствия в развивающихся странах. Однако проблема, с которой она сталкивается, усугублялась введением свыше 30 государствами запретов на экспорт в усилиях по защите своих потребителей. Хотя для гуманитарного экспорта из таких запретов обычно делается исключение, процесс переговоров ВПП с каждым правительством, введшим запрет, на который натолкнулась ВПП, отнимает ценное время.

Как реагирует ВПП?

До кризиса продовольственных цен ВПП не могла закупать продовольствие, пока она в итоге не получила финансового взноса от одного донора. После кризиса продовольственных цен 2008 года Исполнительный совет ВПП быстро принял решение о предоставлении полномочий на предварительную закупку и доставку продовольствия для уязвимых групп населения после принятия финансового обязательства. Был создан фонд форвардных закупок в размере 60 млн. долл. США для закупки продовольствия и оплаты расходов на перевозку до получения донорских взносов.

В настоящее время ВПП планирует расширить свою систему для увеличения объема форвардного планирования и закупок, производимых ею, с включением в него предварительного размещения продовольствия для быстрой доставки уязвимому населению, пострадавшему от продовольственного кризиса, поддерживаемую увеличенным оборотным фондом финансирования в размере 150 млн. долл. США. Запасы будут размещены вдоль максимум восьми основных гуманитарных коридоров. Этот механизм не позволяет ВПП хеджировать риски, связанные с товарными ценами или валютными курсами, однако дает ей возможность сократить время между выявлением потребностей в продовольствии, получением финансовых ресурсов и доставкой продовольствия нуждающимся.



Адаптация к волатильности постфактум: адресные программы социальной защиты и чрезвычайные продовольственные резервы

Главный тезис

Для того чтобы служить эффективным средством снижения негативных последствий колебаний цен, адресные механизмы социальной защиты должны быть разработаны заранее и на основе обсуждения с наиболее уязвимыми слоями населения.

Скачки цен на продукты питания и увеличение цен на ресурсы, такие как удобрения, уменьшают доходы бедных и уязвимых слоев населения и создают нагрузку на семейные бюджеты. В этих условиях домохозяйства вынуждены продавать имущество, забирать детей из школы или изменять свой рацион, включая в него более дешевые и менее питательные ингредиенты, – причем все это имеет последствия, которые длятся долго после того как рост цен сошел на нет. Длительный характер такого воздействия служит гуманитарным и экономическим обоснованием социальной страховочной сети, уменьшающей последствия шока. Программы школьного питания, например, могут помочь предотвращению ухода детей из школы во время кризиса, тем самым снижая долгосрочное воздействие ценового шока на человеческий капитал.

Расширение деятельности существующих механизмов защиты бедных потребителей является жизнеспособным вариантом в странах, где они уже созданы. Это может быть достигнуто за счет расширения круга получателей помощи, за счет увеличения выплат и льгот для нынешних получателей или того и другого вместе. Тем не менее, такие страховочные сети требуют больших ресурсов. Это создает трудности, особенно для развивающихся стран с низким уровнем доходов, которые не могут позволить себе таких расходов в период кризиса. Для того, чтобы эти страны могли справиться с возросшей нагрузкой на их бюджеты, им необходимо срочно мобилизовать иностранную помощь.

Другая трудность состоит в том, что многие страны еще не имеют механизмов социальной защиты. Крайне важно разработать механизмы социальной защиты в упреждающем режиме, даже если сначала финансовых средств для их реализации недостаточно. После

выявления уязвимых, в частности беременных женщин и кормящих матерей и детей до двух лет, механизм социальной защиты и чрезвычайный продовольственный резерв могут быть задействованы сразу с возникновением кризиса с использованием средств международного сообщества. Например, ключевой элемент многих систем защиты, в частности социальных денежных трансфертов, – выплата денежных сумм женщинам, что способно повысить их статус в семье и в обществе, а также улучшить состояние здоровья и питания детей. Но такие меры требуют тщательного планирования, чтобы они были эффективными мерами, а не импровизацией в ответ на кризис. Перспективное планирование даст лучшие результаты.

Если меры социальной защиты предусматривают распределение продуктов питания (в отличие от выплаты денежных средств), до поступления продовольственной помощи потребуются чрезвычайные резервы, включая специальные продукты питания для детей в возрасте от шести месяцев до двух лет. Эти резервы должны быть четко сопряжены с эффективными системами информации и раннего предупреждения. Они должны быть расположены в стратегических точках, оптимально выбранных с учетом более высоких затрат на контроль при излишнем рассредоточении резервов, более высоких расходов в случае их хранения только в районах с дефицитом продовольствия и более длительного времени реагирования в случае их хранения исключительно в районах избыточного производства продовольствия. Следует также тщательно определять величину резерва. Как минимум, резерв должен обеспечить покрытие на 1-2 месяца, в зависимости от того, сколько времени нужно для пополнения запасов; его должно быть достаточно максимум для удовлетворения продовольственных потребностей всего уязвимого населения, но не для предоставления общих субсидий для вообще всего населения.

Система продовольственного резерва должна работать по четко определенным правилам и пользоваться автономией от политического процесса, по аналогии с центральным банком. При необходимости пополнения резервов продовольственный резерв должен производить закупки таким образом, чтобы не

увеличивать неопределенности для частных трейдеров, которые должны взять на себя куплю-продажу большей части урожая. Системы продовольственного резерва должны также сотрудничать в международных масштабах, чтобы более эффективно объединять риски. Недавно расширенный «Чрезвычайный резерв риса АСЕАН (Ассоциации государств Юго-Восточной Азии) плюс три» является перспективным начинанием в этом направлении.

Если у стран не окажется возможности создавать национальные чрезвычайные резервы, стратегические системы продовольственных резервов могут быть созданы на региональном уровне. В регионах, где продовольственный кризис, скорее всего, повторится, а транспортная инфраструктура слаба, такие чрезвычайные резервы способны быстро доставить продовольствие голодающим. В 2008 году ВПП добились быстрой и экономически эффективной доставки продовольствия нуждающимся в разных странах в регионе востока и юга Африки с использованием экспериментальной системы форвардной покупки, реализованной на региональном уровне. Любая такая региональная система должна обеспечивать условия для возможного перехода в сферу ведения и контроля стран.

Некоторые государства, которые ввели ограничения на экспорт в 2008 и 2010 годах, сделали исключения для закупок продовольствия для гуманитарных нужд, в том числе по линии ВПП. Однако другие не предусмотрели такого исключения, что вынудило гуманитарные организации закупать продукты питания из более отдаленных источников. Большинство исключений предоставляются, если они предоставляются, в каждом конкретном случае на индивидуальной основе после обращения с озабоченностью и просьбой о предоставлении исключения. Это приводит к потере драгоценного времени реагирования на чрезвычайные ситуации и ресурсов, когда группам по закупкам приходится тратить время на переговоры о предоставлении исключений или поиска альтернативных поставщиков из других регионов.

Многие государства согласились взять на себя обязательство освобождать гуманитарные закупки от запретов на экспорт, сначала на саммите «Восьмерки» в Аквиле, Италия, в июле 2009 года, а затем на Всемирном саммите по продовольственной безопасности в Риме в ноябре 2009 года, где все государства – члены ФАО договорились «снять ограничения на экспорт продовольствия или чрезвычайные налоги на продовольствие, приобретенное для некоммерческих гуманитарных целей, а также заблаговременно проводить консультации и направлять уведомления до введения любых таких новых ограничений». Это обязательство также было принято на совещании министров сельского хозяйства «Двадцатки» в июне 2011 года (см. вставку 11). Если эти обязательства будут выполняться, они позволят без задержек отправлять продовольствие туда, где оно экстренно необходимо.

Хотя скачки цен будут выгодны для сельскохозяйственных производителей, имеющих излишки на продажу, страховочные сети производителей могут помочь защитить источники средств к существованию некоторых мелких земледельцев в случае значительного и быстрого увеличения мировых цен на удобрения или другие ресурсы. Повышение цен на эти ресурсы, помимо того что те должны быть закуплены за несколько месяцев до сбора урожая, может означать, что крестьянам придется сократить их использование, что приведет к снижению урожайности и окажет негативное воздействие на условия жизни мелких землевладельцев.

Адресная поддержка закупок ресурсов расширяет возможности мелких крестьян реагировать на рост цен на продовольствие и вносит свой вклад в обеспечение продовольственной безопасности домохозяйств и государства. Тем не менее, адресное субсидирование производственных ресурсов связано с высокими затратами, к тому же такими программами трудно управлять, особенно в периоды, для которых характерны резкие колебания цен на продукты питания и производственные ресурсы. Например, как правило, очень трудно проследить за тем, чтобы удобрения доставлялись хозяйствам точно в срок. Даже если эта проблема решена, политические требования расширения программ субсидирования производственных ресурсов могут создать непосильное финансовое бремя, которое может препятствовать, а не способствовать долгосрочному росту. Поэтому важно, чтобы такие программы носили временный характер и были предназначены только для тех хозяйств, которые не имеют средств для финансирования покупки производственных ресурсов⁶⁹.

На международном уровне многим бедным странам может быть трудно оплачивать высокие расходы на импорт, которые связаны со скачками цен на продовольствие. Во время недавнего всплеска цен ряд стран, которые столкнулись со значительным увеличением своих расходов на импорт продовольствия и удобрений, воспользовались помощью по линии Механизма защиты от внешних шоков (МВШ) Международного валютного фонда. МВШ предоставляет ликвидные средства, чтобы смягчить негативное влияние внешних потрясений на платежный баланс, международные резервы и инфляцию в развивающихся странах. Такие механизмы могли бы быть расширены, чтобы дать возможность странам финансировать импорт продовольствия в случае возникновения необходимости, а не компенсировать им потери платежного баланса постфактум. Необходимо поддержать такие механизмы, как Глобальная программа реагирования на продовольственный кризис Всемирного банка, которая ориентирована на самые бедные и наиболее уязвимые страны, а также усилия по расширению антикризисного окна в рамках Международной ассоциации развития.

Итоги совещания министров сельского хозяйства стран «Группы двадцати»

23 июня 2011 года министры сельского хозяйства стран «Группы двадцати» собрались на совещание для рассмотрения проблемы волатильности продовольственных цен, имея в виду конечную цель укрепления продовольственной безопасности. Они согласовали «План действий по проблеме: волатильность продовольственных цен и сельское хозяйство», который будет представлен руководителям стран «Группы двадцати» на их саммите в ноябре 2011 года. Дискуссия проводилась на основе межучрежденческого доклада по волатильности продовольственных цен, который был подготовлен ФАО, ОЭСР, МФСР, МВФ, Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), ВПП, Всемирным банком, Всемирной торговой организацией (ВТО), Международным институтом исследований в области продовольственной политики (ИФПРИ) и Специальной группой экспертов ООН высокого уровня по глобальной продовольственной безопасности. Координацию работы этих десяти международных организаций осуществляли ФАО и ОЭСР. В докладе предлагается ряд конкретных вариантов политики, направленных на сокращение волатильности цен и снижение ее негативных последствий для стран и тех, кто находится в особо уязвимом положении.

Совещание министров сельского хозяйства стран «Группы двадцати» приняло ряд рекомендаций, предлагаемых в межучрежденческом докладе. В числе этих рекомендаций можно отметить следующие:

1. Производство и производительность труда в

сельском хозяйстве: правительства стран «Группы двадцати» приняли обязательство по реализации целого ряда мер, направленных на ускорение роста производительности труда в сельском хозяйстве, расширение производства продовольствия и укрепление в долгосрочной перспективе устойчивости и прочности агропищевого сектора, при уделении особого внимания мелким сельхозпроизводителям, в особенности женщинам-фермерам и молодым фермерам. Такие меры будут включать укрепление сельскохозяйственных исследований и инноваций и обеспечение благоприятных условий для привлечения государственных и частных инвестиций в сельское хозяйство.

2. Информация о рынках и их

транспарентность: правительствами стран «Группы двадцати» будет учреждена Система информации о сельскохозяйственных рынках (АМИС) для расширения сотрудничества между международными организациями, основными странами, экспортирующими и импортирующими продовольствие, а также частным сектором с целью обеспечения точной и транспарентной информации. АМИС будет основываться на существующих информационных механизмах и будет базироваться в ФАО.

3. Координация международной политики:

Правительства стран «Группы двадцати» также призвали учредить в рамках АМИС Форум оперативного реагирования в целях укрепления координации международной политики. Форум оперативного реагирования будет обсуждать соответствующие ответные меры политики в случае, когда ситуация на рынках будет указывать на высокую вероятность ухудшения положения в связи с отсутствием продовольственной безопасности, и будет работать в тесном контакте с Комитетом по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) в целях содействия достижению большей согласованности международной политики.

Уменьшение воздействия волатильности цен

на тех, кто находится в наиболее уязвимом

положении: Министры сельского хозяйства стран «Группы двадцати» обратились к многосторонним банкам развития и международным организациям с призывом разрабатывать средства регулирования рисков и способствовать повышению значимости этой деятельности, особенно в интересах мелких хозяйств, а также продолжать исследования механизмов противодействия циклическим колебаниям в интересах уязвимых стран в случае внешних потрясений, включая резкий рост цен на продовольствие. Министры также поддержали меры, направленные на достижение максимальной эффективности предоставления продовольственной помощи и на укрепление продовольственных цепочек в целях их защиты от потрясений, связанных с ценами и поставками, в особенности посредством создания оперативных страховочных сетей и уделения более

(продолжение следует)

ВСТАВКА 11 (продолжение)

значительного внимания регулированию рисков при международных закупках для оказания продовольственной помощи. Министры стран «Группы двадцати» также согласились снять экспортные ограничения и чрезвычайные пошлины на продовольствие, закупаемое в некоммерческих гуманитарных целях ВПП, и договорились не вводить их в дальнейшем.

4. Финансовое регулирование: Министры сельского хозяйства стран «Группы двадцати» настоятельно призвали министров финансов Группы принять надлежащие решения в целях совершенствования работы по регулированию и надзору за деятельностью сельскохозяйственных рынков фьючерсов и других производных финансовых инструментов.



Предотвращение волатильности цен в долгосрочной перспективе: увеличение производительности, устойчивости и способности к восстановлению сельского хозяйства

Главный тезис

Инвестиции в сельское хозяйство поднимут конкурентоспособность отечественного производства, увеличат прибыль сельскохозяйственных производителей и повысят доступность продуктов питания для бедных. Частные инвестиции составят основную часть этих инвестиций, но и государственные инвестиции призваны сыграть роль катализатора, предоставляя общественные блага, которые не обеспечиваются частным сектором. Такие инвестиции должны проводиться с учетом прав нынешних пользователей земельных, водных и других ресурсов, нести выгоды местным общинам, способствовать продовольственной безопасности и не допускать чрезмерного ущерба окружающей среде.

В предстоящие четыре десятилетия глобальный сельскохозяйственный сектор столкнется с серьезными проблемами. Продолжающийся рост населения будет повышать спрос на продовольствие, в то время как изменение климата и деградация природных ресурсов будут создавать проблемы на стороне предложения, как в плане среднего объема производства, так и в плане неустойчивости производства. По оценкам ФАО, в период между 2005-2007 и 2050 годами сельскохозяйственное

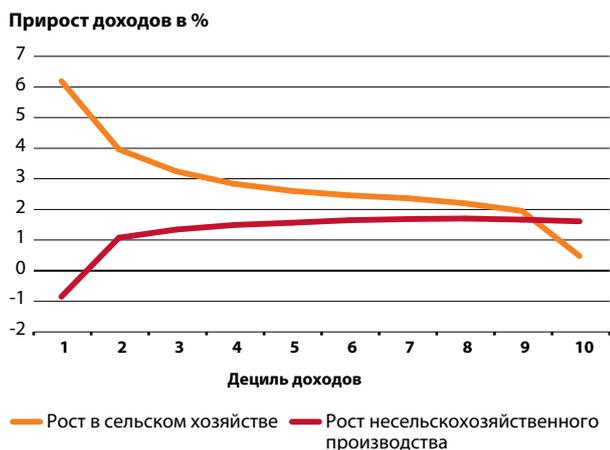
производство должно возрасти на 70% во всем мире и почти на 100% в развивающихся странах, чтобы накормить в 2050 году более 9 миллиардов человек населения. Недостаточный рост производства приведет к более высоким и нестабильным ценам.

Важно отметить, что рост производства на уровне сельских хозяйств – не единственный способ увеличения предложения и удовлетворения спроса. ФАО недавно подсчитала, что во всем мире потери или отходы ежегодно составляют 1,3 млрд. тонн продовольствия. Наибольшая часть отходов приходится на развитые страны, а наибольшая часть потерь – на развивающиеся страны. Задача состоит в том, чтобы найти экономически эффективные способы снижения таких отходов и потерь. Таким образом, научные исследования и инвестиции в совершенствование послеуборочных технологий и логистики станут важным элементом более широкой стратегии развития сельского хозяйства.

Инвестиции в создание более продуктивного и эффективного сельскохозяйственного сектора повысят доступность продуктов питания для бедных слоев населения, а также снизят неустойчивость цен. Кроме того, существует явная потребность в таких инвестициях со стороны самой сельской бедноты. По данным опросов общественного мнения фирмы «Гэллуп», в странах Африки южнее Сахары люди думают, что сельское хозяйство является наиболее важным вопросом для их правительств, и считают, что сокращение нищеты и борьба с голодом –

ДИАГРАММА 17

Увеличение роста сельскохозяйственного производства оказывает более масштабное и более позитивное влияние на доходы бедных, чем эквивалентное увеличение роста несельскохозяйственного производства



Примечание: 1-й дециль доходов – беднейшие 10% населения и т. д. Расходы используются в качестве условного показателя дохода, как это принято в анализе данных обследований домохозяйств.
 Источник: E. Ligon and E. Sadoulet. 2007. *Estimating the effects of aggregate agricultural growth on the distribution of expenditures*. Background paper for the World Development Report 2008 (имеется по адресу http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1191427986785/LigonE&SadouletE_EstimatingEffectsOfAggAgGr.pdf).

две наиболее важные цели развития тысячелетия⁷⁰. Увеличение объема инвестиций приведет к более быстрому росту сельского хозяйства, который, как было доказано, оказывает большее положительное влияние на доходы бедных, чем рост за пределами сельского хозяйства (диаграмма 17)⁷¹. Рост доходов бедных домохозяйств снизит их уязвимость для экономических потрясений, таких как колебания цен, и уменьшит опасность попадания в ловушку бедности.

Есть обнадеживающие признаки того, что основные фонды сельского хозяйства – здания, оборудование, скот и т.п., – возможно, начинают расти. Капиталовооруженность одного работника в сельском хозяйстве в значительной степени переживала застой в странах с низким и средним уровнем доходов в середине 80-х – 2000-х годах, но увеличилась в 2004-2005 годах, последних, за которые имеются данные⁷². Это увеличение необходимо поддерживать в течение длительного периода времени: удвоение производства сельскохозяйственной продукции в развивающихся странах потребует среднегодовых валовых инвестиций в 209 млрд. долл. США (в ценах 2009 года), что примерно на 50% больше текущего уровня⁷³. Эта сумма включает в себя необходимые инвестиции в первичное сельское хозяйство и последующие стадии производственного процесса, такие как объекты хранения и переработки, но не включает общественные блага, такие как дороги, крупные оросительные системы и системы электрификации, которые также необходимы. Вложение инвестиций такого

масштаба является сложной задачей, которая, тем не менее, должна быть решена, чтобы ликвидировать голод в мире.

Большинство инвестиций как в первичное сельское хозяйство, так и в перерабатывающие производства, должно будет поступить из частных источников. Сами сельскохозяйственные производители должны будут приобрести орудия и машины, вложить инвестиции для улучшения плодородия почв и приобрести знания для более рачительного управления своими хозяйствами. Инвестиции частного сектора также необходимо поощрять на всех этапах цепочки создания стоимости – на более ранних стадиях производства и сбыта семян и удобрений, и на последующих стадиях области переработки, реализации и сбыта.

Однако фермеры и будущие фермеры станут инвестировать в сельское хозяйство только тогда, когда на свои вложения они получают прибыль, и это требует соответствующей политики и нормативно-правовой среды, а также инвестиций в широкий круг общественных благ. Решающее значение имеют государственные инвестиции трех типов:

- прямые инвестиции в сельскохозяйственные исследования и разработки, призванные повысить производительность и расширить возможности сельского хозяйства, особенно мелких хозяйств, адаптироваться к изменению климата и нехватке ресурсов;
- инвестиции, связывающие первичный сельскохозяйственный сектор, источники спроса, в том числе сельскохозяйственные учреждения, сельхозпропаганду, сельские дороги, порты, энергоснабжение, хранение и ирригационные системы;
- несельскохозяйственные инвестиции для укрепления сельской институциональной среды и повышения благосостояния людей; такие инвестиции включают в себя образование, особенно среди женщин, санитарии и обеспечение чистой питьевой водой, а также здравоохранение.

Все эти инвестиции, как было показано, дают постоянно высокую норму прибыли, как в финансовом плане и с точки зрения сокращения бедности⁷⁴. Инвестиции в повышение производительности и устойчивости сельского хозяйства развивающихся стран могут способствовать повышению продовольственной безопасности несколькими способами. Они могут снизить колеблемость цен на продовольственные товары за счет повышения производительности и улучшения технического управления производством и рисками, особенно в условиях изменения климата. Они могут помочь сельскохозяйственным предприятиям и домохозяйствам лучше приспособиться к последствиям нестабильности, когда та возникает. Они также могут сделать питание более доступным для

бедных потребителей и увеличить доходы малоимущих крестьян. Эти инвестиции будут более эффективны в плане сокращения бедности, если они будут учитывать специфику мелких сельских хозяйств, на которые в обозримом будущем будет приходиться значительная часть производства в развивающихся странах.

Масштабные государственные исследования проводятся в международных исследовательских центрах Консультативной группы по международным сельскохозяйственным исследованиям (КГМСХИ), хотя государственные научно-исследовательские институты в таких странах, как Бразилия, Индия и Китай дают все большую часть общественных благ в области сельскохозяйственных исследований. Новый многосторонний целевой фонд, Фонд КГМСХИ, был создан для согласования инвестиций доноров для решения ключевых глобальных проблем сельского хозяйства и в настоящее время действует на базе Всемирного банка, в ведении которого он находится. Новые ориентированные на результаты научно-исследовательские программы посвящены политике и технологиям смягчения изменения климата и адаптации к его последствиям; к ним подключилась широкая группа партнеров. Существует необходимость поддержания и повышения финансирования таких органов, чтобы те могли продолжать инвестировать сегодня в технологии и инновации, которые будут необходимы для того, чтобы решать проблемы продовольственной безопасности и климата, с которыми придется столкнуться в будущем.

Увеличение государственных инвестиций в транспортную и производственную инфраструктуру, как и в человеческий капитал, также имеет центральное

значение для стимулирования производительности и снижения послеуборочных потерь. Улучшение инфраструктуры, в частности сельских дорог, оросительных систем и сбытовых структур, таких как склады, хладокомбинаты и центры конъюнктурной информации, позволит снизить транспортные издержки, вывести мелкие хозяйства на рынки и снизить колеблемость цен. Улучшение сельхозпропаганды, образования и здравоохранения также является ключевым элементом надежного стратегического подхода к увеличению производительности труда и повышению продовольственной безопасности и благосостояния сельских тружеников и потребителей.

Инвестиции такого рода в человеческий капитал, инфраструктуру и науку не являются чем-то экстраординарным, но они необходимы для того, чтобы бедные могли вырваться из бедности. Трудно представить, что отсутствие продовольственной безопасности будет искоренено, если они не будут вложены. Мы добились прогресса в деле сокращения нищеты и отсутствия продовольственной безопасности и можем сделать больше, если будем опираться на тщательный анализ, надежные научные данные и адекватное финансирование соответствующих мероприятий. Для этого потребуется готовность всего международного сообщества уделять больше внимания сельскому хозяйству, не только в следующий год-два, но до тех пор, пока все всегда не будут иметь физического, социального и экономического доступа к достаточному количеству безвредных и питательных продуктов, соответствующих их диетическим потребностям и предпочтениям, необходимых для активной и здоровой жизни.