



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

КОМИТЕТ ПО ПРОБЛЕМАМ СЫРЬЕВЫХ ТОВАРОВ

Шестдесят восьмая сессия

Рим, 14 – 16 июня 2010 года

МЕРЫ, ПРЕДПРИНИМАЕМЫЕ В СВЯЗИ СО ЗНАЧИТЕЛЬНЫМИ КОЛЕБАНИЯМИ МИРОВЫХ ЦЕН НА СЫРЬЕВЫЕ ТОВАРЫ – ОПЫТ И ИЗМЕНЕНИЯ В ПОЛИТИКЕ В НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ МАСШТАБЕ

I. Введение

1. В 2007 – 2008 годах на мировых рынках произошли резкие изменения цен на сырьевые товары. Значительно выросли цены на продовольствие, достигнув своего тридцатилетнего максимума летом 2008 года. Несмотря на снижение они продолжают оставаться на уровне, который превышает основной ценовой уровень, сохранявшийся в течение 2005 года, что свидетельствует о необходимости реализации политики по защите бедных и уязвимых слоев населения в развивающихся странах. Настоящий документ посвящен опыту ряда развивающихся стран, полученному в период резкого повышения цен в 2008 году, в основном из регионов Восточной и Южной Африки, а также азиатских стран. В нем содержится краткий отчет о том, какое воздействие увеличение цен на продовольствие оказало на домашние хозяйства, обсуждаются политические меры, принятые для повышения эффективности их работы, и извлекается ряд уроков на основе этого недавнего опыта. В документе также обсуждаются возможности принятия политических мер на международном уровне с целью расширения доступа развивающихся стран с низким уровнем дохода к импорту продовольствия в периоды резкого роста цен на продовольствие, а также с целью повышения предсказуемости и надежности мировых рынков основных продуктов питания и доверия к ним.

II. Данные о масштабах негативного воздействия роста мировых цен на продовольствие

2. В развивающихся странах резкое повышение цен на продовольствие может иметь весьма разнообразные последствия для домашних хозяйств. Влияние роста цен на

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить свои копии документа на заседания и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к совещаниям в рамках ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org.

масштабы бедности и продовольственную безопасность определяется структурой потребления и чистой позицией домашних хозяйств по отношению к рынкам продовольствия, то есть тем, являются ли домохозяйства чистыми продавцами или чистыми потребителями продовольствия. Несмотря на то что области и масштабы воздействия ценовых скачков в разных странах различны, имеющиеся данные позволяют предполагать, что в среднем они чаще приводят к росту масштабов нищеты, а не к их сокращению. С одной стороны, считается, что высокие цены на продовольствие привели к увеличению масштабов нищеты на Мадагаскаре, в Никарагуа, Пакистане и Замбии, где большинство сельских домохозяйств являются чистыми потребителями продовольствия. С другой стороны, масштабы бедности в Перу и Вьетнаме сократились, возможно, в какой-то степени благодаря тому, что значительное число домашних хозяйств являются чистыми производителями риса.¹ Дополнительный анализ воздействия резкого роста продовольственных цен на некоторые страны Западной и Центральной Африки позволяет предположить, что пятидесятипроцентное увеличение цены на отдельные продовольственные товары может привести к росту доли населения, живущего в нищете, на 2,5 – 4,4 процента. Эти страны удовлетворяют значительную часть своих потребностей в продовольствии за счет импорта, и негативное воздействие на потребителей продовольствия превосходит любой позитивный эффект для чистых производителей товаров местного производства².

3. В Азии рост цен на рис может оказать потенциально значительное воздействие на рынки труда. Более высокая цена на рис, стимулируя спрос на неквалифицированную рабочую силу в сельских районах, может привести к долгосрочному увеличению зарплат в сельской местности, что позитивно повлияет на положение социально уязвимого и безземельного населения, которое является поставщиком рабочей силы в сельскохозяйственном секторе. Недавние исследования показали, что в период резкого повышения цен на рынке труда могут произойти существенные позитивные изменения для бедного населения Азии. Например, после значительного увеличения фактической цены на рис возросла реальная заработная плата в Бангладеше и на Филиппинах³. Поэтому, в зависимости от количества домохозяйств, являющихся чистыми производителями в данной стране, повышение продовольственных цен может привести к росту спроса на рабочую силу в фермерских хозяйствах и увеличению доходов сельских рабочих; при этом больше всего выигрывают неграмотные рабочие и находящиеся в неблагоприятном положении группы населения.

4. В рамках проведенного в ФАО исследования изучалось воздействие роста продовольственных цен на структуру потребления, расходы на продукты питания и продовольственную безопасность в Восточной и Южной Африке⁴. В этих регионах самым важным продуктом питания является кукуруза. Например, в Малави ежегодное потребление кукурузы на душу населения составляет около 130 – 160 кг, а в Замбии варьируется между 120 и 150 кг. Как показал проведенный анализ, среднее домашнее хозяйство, столкнувшись с пятидесятипроцентным увеличением цены на зерновые культуры, сократило потребление кукурузы на 8,5 и 15,6 процентов в Малави и Замбии, соответственно. Выяснилось, что бедные домохозяйства и домохозяйства, испытывающие

¹ Ivanic, M. & Martin, W. 2008. Implications of higher global food prices for poverty in low-income countries. Policy Research Working Paper No. 4594, Washington, DC, The World Bank.

² Wodon, Q., Tsimpo, C., Backiny-Yetna, P., Joseph, G., Adoho, F. & Coulombe, H. 2008. Potential impact of higher food prices on poverty. Policy Research Working Paper No. 4745, Washington, DC, The World Bank.

³ Hossain, M, and U.K. Deb. 2010. Volatility in Rice Prices and Policy Responses in Bangladesh. In Dawe, D. (ed) The Rice Crisis, FAO and Earthscan and Lasco, C.D., R.J. Myers and R.H. Bernstein. 2008. Dynamics of Rice Prices and Agricultural Wages in the Philippines. Agricultural Economics. 38: 339-348.

⁴ Rapsomanikis, G. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Eastern and Southern Africa. FAO Commodity and Trade Technical Paper No. 12. FAO Trade and Markets Division.

дефицит продовольствия, сократили потребление кукурузы в меньшей степени по сравнению с приведенными средними показателями, что свидетельствует об ограниченных возможностях бедного населения по изменению структуры потребления.

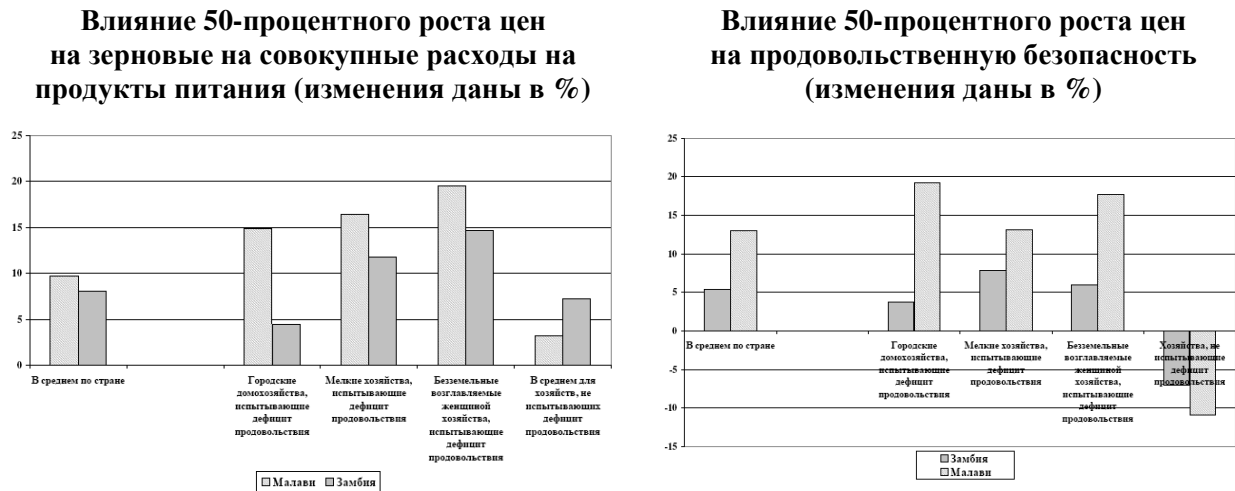
5. Анализ также показал, что, несмотря на сокращение потребления кукурузы, расходы домашних хозяйств на продовольствие возросли вместе с резким повышением цен. Было установлено, что расходы домашних хозяйств в Малави в среднем возросли на 9 процентов, и сокращения потребления кукурузы на 8,5 процентов оказалось недостаточно, чтобы сохранить общие расходы на продовольствие на низком уровне. Среди бедных домохозяйств, у которых расходы на кукурузу составляют приблизительно 33 процента общих расходов на продовольствие, расходы на продовольствие возросли, по оценкам, на 16 процентов. Бедные домохозяйства, возглавляемые женщинами, у которых кукуруза составляет значительную, приблизительно 43 процента, долю расходов на продукты питания, были вынуждены существенно увеличить свои расходы на продовольствие. В Замбии схожее по масштабам увеличение цены привело к увеличению расходов домашних хозяйств на продовольствие в среднем на 8 процентов. Тем не менее, бедные домашние хозяйства в Замбии тратят около 20 процентов своего продовольственного бюджета на кукурузу, и пятидесятипроцентное увеличение цен на зерновые привело к увеличению общих расходов на продовольствие на 8,6 процента.

6. Так как высокие цены на продовольствие и рост расходов на продукты питания означают снижение покупательной способности, все большее число домашних хозяйств становятся бедными и начинают испытывать дефицит продуктов питания. Как показал анализ, в Замбии пятидесятипроцентный рост цен на зерновые культуры может привести к увеличению числа домохозяйств, испытывающих дефицит продуктов питания, на 5,4 процента. В Малави соответствующее увеличение числа домохозяйств, испытывающих дефицит продуктов питания, было намного более масштабным, достигнув почти 16 процентов, по причине более высокой доли кукурузы в структуре продовольственного потребления и расходов на продукты питания. При определении воздействия резкого роста продовольственных цен на домохозяйства важно учитывать разнообразие потребляемых продуктов питания. В Уганде потребление кукурузы составляет в среднем 29 кг на душу населения, что значительно ниже, чем потребление кукурузы в других странах этого региона. В угандийских домохозяйствах потребляемые основные продукты питания весьма разнообразны: рис, просо, бананы матуке и маниока. Несмотря на то что цены на рис и просо также повысились, цены на бананы матуке и маниоку, международная торговля которыми не ведется, возросли не столь значительно – приблизительно на 35 и 20 процентов, соответственно, по сравнению с ростом цены на кукурузу на 75 процентов⁵. Разнообразие потребляемых в пищу диких продовольственных культур и большие объемы отечественных продовольственных культур в структуре потребления в значительной степени умерили негативное воздействие роста мировых цен на домашние хозяйства Уганды. Проведенный ФАО анализ позволяет предположить, что пятидесятипроцентное увеличение цены на зерновые может привести к увеличению числа домашних хозяйств, испытывающих недостаток продовольствия, на 2,5 процента, что существенно ниже, чем в других странах региона⁶.

⁵ Benson, T., Mugarura, S. & Wanda, K. 2008. Impacts in Uganda of rising global food prices: the role of diversified staples and limited price transmission. *Agricultural Economics*, 39: 513–524.

⁶ Rapsomanikis, G. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Eastern and Southern Africa. FAO Commodity and Trade Technical Paper No. 12, FAO Trade and Market Division.

Рисунок 1 – Влияние роста продовольственных цен на расходы домохозяйств на продукты питания и продовольственную безопасность в Малави и Замбии



7. Данные о поведении сельских домохозяйств во время недавнего резкого повышения цен немногочисленны. Изучение реакции домохозяйств в Кении позволяет предположить, что приблизительно 38 процентов домохозяйств столкнулись с дефицитом продовольствия и были вынуждены прибегнуть к различным стратегиям преодоления. Такие стратегии включали продажу скота, попытки найти работу на фермерских хозяйствах и в других местах, снижение объемов закупаемых сельскохозяйственных средств производства и отказ от инвестирования в человеческий капитал⁷. Несмотря на то что в прошлом в Кении попытки найти работу были обычной реакцией на дефицит продовольствия, небольшое количество дождей, выпавших в 2007-08 гг., привело к сокращению сельскохозяйственной деятельности, что сделало неэффективной стратегию поиска занятости в качестве средства страхования от риска нехватки продовольствия. Ряд домашних хозяйств решили употребить в пищу часть семян, предназначенных для посадки в следующий сезон, а высокие цены на удобрения вынудили мелкие хозяйства закупать их в меньшем объеме. Эти стратегии преодоления сказываются на будущем производстве и потенциальных источниках дохода. Обычной реакцией также были просрочки с внесением платы за школьное обучение и снижение расходов на медицинскую помощь, что дает основания полагать, что рост цен приводит к отказу от инвестиций в человеческий капитал.

III. Внутренняя политика, реализуемая в связи с ростом мировых цен на продовольствие

8. Многие развивающиеся страны отреагировали на резкий рост цен на продовольствие принятием целого ряда политических мер как на уровне рынков, так и на уровне домашних хозяйств. Несколько стран, импортирующих продовольствие, снизили тарифы на импортные поставки, а многие страны-производители ограничили или даже запретили экспортные поставки, с тем чтобы не допустить возникновения дефицита продовольствия и дальнейшего увеличения цен. Ряд стран предпочли прибегнуть к прямым интервенциям на рынке путем использования резервов продовольствия с целью

⁷ Okello, J. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Kenya. Discussion paper, Project on Policies for Good Economic Management of Food Price Swings in Africa. FAO Trade and Markets Division.

стабилизации внутренних цен. Меры в области торговой политики и прямые интервенции на рынке были направлены на снижение стоимости продовольствия и повышение его доступности для всего населения, бедного и не бедного. Страны также прибегали к микроинтервенциям посредством предоставления целевых субсидий потребителям и производителям и путем реализации программ социальной помощи для поддержки отдельных уязвимых и наиболее нуждающихся групп населения.

A. ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРЯМЫЕ ИНТЕРВЕНЦИИ НА РЫНКЕ

9. Обычной реакцией стран-импортеров продовольствия было снижение импортных тарифов и пошлин. Например, в Кении импортный тариф на пшеницу был снижен с 35 процентов до 10 процентов, а тарифная ставка на импортируемую кукурузу была снижена до нуля. Налог на добавленную стоимость на пшеничную и кукурузную муку, а также на другие продукты питания, такие как молоко, был снижен с целью недопущения дальнейшего неконтролируемого роста цен на продовольствие⁸. Тем не менее, как и во многих других развивающихся странах, этих мер оказалось недостаточно для сдерживания роста цен на продовольствие. Эффективность снижения тарифов на импортные поставки зависела от начального уровня используемых тарифов. Имеющиеся данные по тарифам дают основания полагать, что большинство развивающихся стран, как правило, не применяют высокие тарифные ставки по отношению к основным продуктам питания, и поэтому у них возможности снижения тарифов ограничены. Например, в 2008 году было проведено исследование 60 стран с низким уровнем дохода, испытывающих дефицит продовольствия: применяемые в них тарифы на зерновые культуры и основные растительные масла не превышали 8 и 14 процентов, соответственно. Эти тарифы были гораздо ниже, чем средние тарифы у большинства таких стран, что позволяет предположить, что снижение таких ставок до нуля позволяет компенсировать общий рост мировых цен на продовольствие в незначительной степени⁹.

10. Многие развивающиеся страны вводили ограничения на экспортные поставки в целях снижения внутренних цен и из соображений внутренней продовольственной безопасности. В Африке обычной реакцией на резкий рост цен на продовольствие стал полный запрет на экспорт продуктов питания. Несмотря на то что запрет на экспортные поставки может привести к снижению внутренних цен на продовольствие и рассматривается как мера поддержки потребителей, на его эффективность существенное негативное влияние оказывает неофициальная торговля, которая распространена в регионах Восточной и Южной Африки¹⁰. Кроме того, такой запрет влечет и ряд негативных последствий. Во-первых, запрет на экспорт является своего рода налогом на производителей, лишаящим их стимула увеличивать поставки в ответ на рост мировых цен. В долгосрочной перспективе экспортные ограничения могут привести к отказу от инвестиций в сельское хозяйство и негативным образом сказаться на продовольственной безопасности. Во-вторых, в краткосрочной перспективе ограничения на экспорт могут нанести ущерб традиционным торговым партнерам. Например, на пике роста цен на продовольствие в 2008 году Национальный совет производителей зерновых культур (государственная торговая компания Кении) не смог обеспечить импортные поставки достаточного количества кукурузы, в основном по причине запрета на экспорт, введенного рядом стран региона.

⁸ Okello, J. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Kenya. Discussion paper, Project on Policies for Good Economic Management of Food Price Swings in Africa. FAO Trade and Markets Division.

⁹ Sharma, R. & Konandreas, P. 2008. WTO provisions in the context of responding to soaring food prices. Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 25. FAO Trade and Markets Division.

¹⁰ Famine Early Warning System Network. 2008. Informal Cross Border trade in Southern Africa. Issue 42, May.

11. Одновременное введение экспортных ограничений основными странами-экспортерами делает международные рынки ненадежными источниками поставок продовольствия. В Азии в большинстве стран - производителей риса действует государственный контроль в отношении экспорта и импорта риса, и создаются продовольственные резервы для сохранения фиксированных цен на этот товар. Такие страны, как Китай, Индия и Индонезия, используя такое сочетание торговой политики и политики управления запасами, смогли стабилизировать внутренние цены на рис в период резкого роста цен на рис в 2007 – 2008 гг. Тем не менее, в 2008 году решение Индии и Вьетнама, второго и третьего крупнейших мировых экспортеров риса, ввести запрет на экспорт риса привело к 43-процентному росту цены на рис в период между октябрем и февралем. Несмотря на то что экспортные поставки из обеих стран были продолжены в ограниченном объеме по межправительственным контрактам, экспортные ограничения привели к возникновению серьезной неопределенности на рынке, в особенности по причине того, что правительства этих стран объявили о введении экспортных запретов, не указав сроки их действия¹¹. Активные попытки некоторых стран-импортеров закупать продовольствие также добавили неопределенности на рынках. Право суверенных стран обеспечивать свою продовольственную безопасность не ставится под сомнение, но чем больше стран будут осуществлять такую политику, тем больше будет расти ценовая нестабильность в мире, что в будущем чревато проблемами для тех стран, которые не прибегают к какой-либо стабилизационной политике. Более предсказуемая и менее дискреционная политика позволила бы прояснить ситуацию, снизила бы вероятность возникновения паники с последующими попытками накопления запасов и способствовала бы большей определенности на рынках.

12. В Восточной и Южной Африке страны – импортеры продовольствия также прибегали к политике использования запасов продовольствия для снижения внутренних цены на продукты питания. Советы по сбыту пытались сдержать рост цен на кукурузу, используя программы импортных поставок и закупки продовольствия на внутреннем рынке и поставляя приобретенные продукты питания на рынок по доступным ценам. Затраты на осуществление таких мер значительны и, кроме того, могут увеличиваться вместе с ростом мировых цен. Их эффективность зависит от размеров бюджета советов по сбыту и их способности наладить импортные поставки или организовать закупки продовольствия на внутреннем рынке и перейти к продаже продовольствия по заранее фиксированным ценам. Кроме того, их результативность определяется ожиданиями в отношении будущих изменений цены со стороны таких участников рынка, как торговые предприятия и компании-производители. Например, в Кении попытки Национального совета производителей зерновых культур закупить дополнительные объемы кукурузы на внутреннем рынке, после того как он столкнулся с трудностями в реализации программ импорта продовольствия, также оказались безрезультатными. Из-за роста цены на удобрения производители посчитали предложенную советом цену непривлекательной и решили не продавать свои запасы. Не имея других возможностей по закупке достаточного количества кукурузы, совет по сбыту не смог существенно компенсировать рост цен¹².

13. В ряде стран Восточной и Южной Африки советы по сбыту зачастую являются единственным и самым важным игроком на рынке, и их влияние на цены на кукурузу сказывается на других участниках рынка. Нередко абсолютно неожиданные изменения политики советов по сбыту приводят к возникновению недоверия между представителями государственного и частного сектора. В условиях кризиса это может иметь негативные последствия. В Замбии в период последнего роста цен на продовольствие попытки реализации программ импортных поставок для удовлетворения потребностей в

¹¹ Dawe, D. and T. Slayton. 2010. The World Rice Market Crisis of 2007-2008. In Dawe, D. (ed) The Rice Crisis, FAO and Earthscan.

¹² Okello, J. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Kenya. Discussion paper, Project on Policies for Good Economic Management of Food Price Swings in Africa. FAO Trade and Markets Division.

продовольствия с использованием частного сектора и национального совета по сбыту - Агентства по запасу продовольствия - не привели к успеху по причине отсутствия доверия между государственным и частным сектором. В условиях, когда правительство оставило за собой право проводить интервенции и влиять на рыночную цену в случае ее дальнейшего роста, частные торговые предприятия потеряли интерес к импорту зерновых культур. В результате возникшего вслед за этим дефицита кукурузы внутренние цены на нее продолжили рост и достигли уровня импортных цен¹³. Действия советов по сбыту также могут оказать непредвиденное негативное воздействие на внутренние рынки. В некоторых случаях конкуренция между советами по сбыту и частными торговыми предприятиями в процессе закупки продовольствия на внутреннем рынке может еще больше усугубить негативные тенденции в ценообразовании на продукты питания¹⁴.

В. СУБСИДИИ ПОТРЕБИТЕЛЯМ И ПРОИЗВОДИТЕЛЯМ И ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

14. Отдельные страны отреагировали на резкий рост цен введением субсидий на приобретение продуктов питания. Универсальные субсидии на приобретение продуктов питания являются более оперативным способом реагирования, обеспечивающим расширение доступа к продовольствию и ограничивающим первичное воздействие ценового роста. Предложение продовольствия по фиксированным ценам государственными советами по сбыту подразумевает наличие субсидии на продовольствие для всех потребителей, бедных и небедных. В целом, такие меры не позволяли стабилизировать цены на рынке зерновых культур из-за недостаточности государственных запасов продовольствия или по причине структурных недостатков в системе сбыта продовольствия¹⁵. Кроме того, эти универсальные программы субсидирования были затратными и не оказывали эффективной целенаправленной поддержки тем, кто действительно в ней нуждался. Например, в Замбии некоторые эксперты утверждали, что субсидии потребителям должны обеспечить бедному населению доступ только к «кормовой» кукурузе, которая является продуктом относительно более низкого качества по сравнению с «пищевой» кукурузой, которую предпочитают зажиточные домашние хозяйства¹⁶. Другие страны осуществляли похожие программы поставок продовольствия в целях стабилизации цен на зерновые культуры. Кения попыталась помочь уязвимому населению, применив стратегию двойного ценообразования, в рамках которой бедное население имело право покупать зерно по более низким по сравнению с рыночными ценам. Эффективность этой меры оказалась невысокой по причине целого ряда факторов. Во-первых, бедные потребители столкнулись со значительными затратами на проведение сделок, так как для закупки субсидированной кукурузы им приходилось ехать на удаленные склады совета по сбыту. Во-вторых, совет по сбыту реализовывал субсидированную кукурузу большими партиями, недоступными по цене для беднейших групп населения, которые могли оплачивать лишь небольшие партии. Такие примеры иллюстрируют сложности с оказанием целевой помощи уязвимым группам населения при отсутствии действующих программ социальной помощи.

¹³ Govereh, J. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Zambia. Discussion paper, Project on Policies for Good Economic Management of Food Price Swings in Africa. FAO Trade and Markets Division.

¹⁴ Chirwa, E. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Malawi. Discussion paper, Project on Policies for Good Economic Management of Food Price Swings in Africa. FAO Trade and Markets Division.

¹⁵ См., например, Govereh, J. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Zambia. Discussion paper, Project on Policies for Good Economic Management of Food Price Swings in Africa. FAO Trade and Markets Division.

¹⁶ См. Chapoto, A, Haggblade, S. Shawa, J. Jayne T. & Weber M. 2008. Marketing policy options for consumer price mitigation action in the 2008/09 maize marketing season in Zambia. Food Security Research Project – Zambia, Brief No. 31, September.

15. В ряде стран были предприняты дополнительные усилия по стабилизации цен на продовольствие, в основном посредством расширения существующих программ социальной помощи. Расширение масштабов социальной помощи достигалось или за счет увеличения объемов помощи, приходящейся на одно лицо, или посредством более широкого охвата целевых групп населения путем более гибкого применения критериев отбора. Например, в связи с продовольственным кризисом, разразившимся в январе 2008 года, объемы продовольствия и денежных средств, выделяемых на общественные работы по Программе продуктивной социальной помощи, важной программы социальной защиты в Эфиопии, возросли на 33 процента. В августе 2008 года цены продолжили рост, и в рамках этой программы оказать достаточную поддержку уязвимым группам населения удалось с большим трудом, так как резко увеличился спрос на выделяемое продовольствие¹⁷. В других странах Африки правительства также увеличили размеры пособий, распределяемых через существующие программы социальной помощи. Например, в Кении правительство более чем в два раза увеличило бюджет программы денежных выплат для детей из приблизительно 25 000 бедных домохозяйств и домохозяйств, испытывающих дефицит продовольствия¹⁸. Подобное увеличение денежных выплат уязвимым группам населения в развивающихся странах стало возможным благодаря расширению охвата программ неправительственных организаций по оказанию социальной помощи. Тем не менее, в процессе расширения охвата этих программ возникли значительные трудности. У большинства программ отсутствовали административные ресурсы для расширения, и во многих случаях ощущалась потребность в дополнительных механизмах распределения помощи, с тем чтобы охватить домохозяйства, которые стали уязвимыми в результате резкого увеличения цен на продовольствие. Кроме того, серьезной проблемой стала высокая нагрузка на бюджет, так как после резкого роста цен большинство развивающихся стран с низким уровнем дохода столкнулись с увеличением расходов на продовольствие и снижением государственных доходов. В целом, как показывает опыт многих государств, попытавшихся оказать помощь населению, если программы социальной защиты не предусматривают выделения значительных объемов помощи, имеют узкую направленность или вообще отсутствуют, как во многих развивающихся странах, то возможности принятия мер по защите уязвимого населения ограничены.

16. В контексте последнего увеличения цен на продовольствие возросла значимость программ содействия в приобретении средств производства по причине существенного и быстрого роста мировых цен на удобрения, вызванного ростом цен на продовольствие. Так как темпы роста цен на продовольствие были ниже темпов роста цен на удобрения, снижение ожидаемой доходности привело к существенному сокращению использования удобрений, что сказалось на источниках дохода мелких хозяйств и затруднило поставки продовольствия на рынок. Целевые программы субсидий на приобретение удобрений и других средств производства являются важным инструментом политики во многих африканских странах, таких как Кения, Малави, Танзания и Замбия. Бедным производителям такие целевые субсидии позволяют снизить расходы на средства производства и повысить доходность сельскохозяйственного производства, в особенности в условиях, когда расходы на средства производства растут более высокими темпами, чем цены на продовольствие. Таким образом они улучшают потенциал реагирования мелких хозяйств на рост продовольственных цен и способствуют обеспечению продовольственной безопасности в масштабе всей страны и отдельных домохозяйств. Увеличение производства продовольствия может привести к тому, что скачки цен на внутреннем рынке

¹⁷ Demeke, M., Pangrazio, G. & Maetz, M. 2009. Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued. FAO Agricultural Policy Support Service.

¹⁸ Okello, J. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Kenya. Discussion paper, Project on Policies for Good Economic Management of Food Price Swings in Africa. FAO Trade and Markets Division.

будут менее продолжительными по времени и менее значительными по масштабу, что позитивным образом отразится на потребителях.

17. Несмотря на то что целевое субсидирование средств производства имеет потенциал нивелирования негативных последствий ценовых колебаний, оно представляет собой большую нагрузку на бюджет, и его эффективность необходимо оценивать с точки зрения сопутствующих затрат. Например, в Малави на программу субсидирования сельскохозяйственных расходов было потрачено приблизительно 43 процента общего бюджета Министерства сельского хозяйства на 2006 – 2007 гг.¹⁹. После более чем двукратного роста мировых цен на мочевины в 2008 – 2009 гг. и возникшей необходимости увеличения объемов помощи для большего числа фермеров, расходы на такие программы возросли. Например, в 2008 – 2009 гг. в Замбии расширение программы субсидий на приобретение удобрений путем увеличения числа ее бенефициаров, а также компенсация коммерческой цены удобрений в размере 80 процентов, привели к росту бюджета до 137 млн. долл. США по сравнению с 56 млн. долл. США в предыдущем году²⁰. Появление такой нагрузки на бюджет иллюстрирует трудности с расширением масштабов программ субсидий на приобретение средств производства в период резкого роста цен на сырьевые товары. В развивающихся странах возможности увеличения субсидий на приобретение средств производства могут быть ограничены государственным бюджетом и объемом валютных резервов. Например, в Эфиопии рост цен на удобрения усугубил валютные проблемы, которые были решены выделением гранта и кредита на приобретение иностранной валюты, предназначавшейся для обеспечения импорта удобрений²¹.

IV. Соображения международной политики

18. Вполне вероятно, что периоды резкого роста цен на сырьевые товары, как это было в 2007 – 2008 гг. и в 1973 – 1974 гг., будут повторяться; при этом предсказать их частоту, масштаб и продолжительность почти невозможно. Оба ценовых всплеска имели место в периоды быстрого увеличения объемов экономической деятельности, спровоцированного экономическим ростом и мерами макроэкономического характера, такими как увеличение денежной массы. Оба ценовых бума закончились экономической рецессией. Однако сам по себе быстрый экономический рост не всегда ведет к резкому росту цен. Необходимо наличие многих условий для того, чтобы начался процесс роста цен. Важную роль здесь играют фундаментальные характеристики рынка. Например, низкая урожайность в течение нескольких лет до 1974 года оказала дополнительное влияние на продовольственные цены. В 2008 году к колебаниям цен привела комбинация таких факторов, как стагнация производства, напряженность на рынках продовольствия, небольшие мировые запасы зерновых культур и высокий спрос на них со стороны биотопливной отрасли в условиях быстрорастущих цен на нефть.

19. Несмотря на то что исследователи пришли к единому мнению относительно того, что стало причиной изменений цен на продовольствие в 2008 году, относительная важность этих факторов до конца не выяснена. Кроме того, мало что можно сказать по поводу частоты, масштаба и продолжительности ценовых скачков в будущем, так как вышеизложенные соображения дают основания полагать, что необходимо наличие нескольких условий для того, чтобы такие события произошли. Наверняка резкие ценовые колебания будут периодически иметь место, а учитывая то, что их основные причинные

¹⁹ Doward, A. 2009. Rethinking agricultural input subsidy programs in a changing world. FAO Commodity and Trade Technical Paper forthcoming, FAO Trade and Market Division.

²⁰ Govereh, J. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Zambia. Discussion paper, Project on Policies for Good Economic Management of Food Price Swings in Africa. FAO Trade and Markets Division.

²¹ World Bank. 2008. Report No. 46658-ET in Emergency program paper for proposed additional financing IDA grant and credit for a fertilizer support project.

факторы носят макроэкономический характер, мало что можно сделать для их предотвращения. Тем не менее, возможно, существуют способы значительно снизить вероятность их повторения. Важной характеристикой любого резкого повышения цен на сырьевые товары является внезапная и быстрая утрата доверия к механизмам функционирования внутренних и международных рынков, а следующие за этим разрозненные попытки государственных и частных субъектов обеспечить себе индивидуальную защиту приводят к реализации наиболее негативного сценария. В этом контексте наиболее эффективным способом снижения вероятности будущих ценовых скачков на мировых рынках продовольствия является содействие в получении информации о состоянии рынка, развитие прозрачности и конкуренции, и, в то же время, создание институтов, обеспечивающих доверие к рынкам, или совершенствование их функционирования.

20. На международном уровне выбор политических мер для стабилизации цен ограничен. Сложные механизмы, ведущие к возникновению ценовых скачков на мировых рынках, и специфика реагирования отдельных стран на них затрудняют возможность организации международных действий. Международные схемы управления запасами, например, в рамках международных товарных соглашений, требуют постоянства в выполнении обязательств и уязвимы в случае изменений на рынке. Действительно, опыт использования международных резервов продовольствия пока не обнадеживает. В качестве примера можно упомянуть Резерв продовольственной безопасности АСЕАН, созданный в 1980 году с начальным объемом запасов риса в 50 000 тонн, который использовался редко, а зачастую не использовался вообще. Кроме того, объемы запасов в рамках данного резервного механизма весьма невелики и достаточны только для реагирования на чрезвычайные ситуации локального характера. В целом этот резервный механизм так и не стал важным компонентом системы продовольственной безопасности в регионе, что объясняется проблемами с принятием коллективных мер. Создание более масштабной программы, охватывающей большее число стран или предусматривающей наличие большего объема запасов, скорее всего, приведет к еще более серьезным проблемам с принятием коллективных мер²².

21. В целом, политика регулирования внутренних и международных рынков, предусматривающая использование мировых или региональных резервных запасов, не может предотвратить резкого роста цен, так как спекулянты, как правило, успешно противодействуют любым интервенциям, в том числе интервенциям, обеспеченным первоклассным финансированием. Опыт использования государственных резервных запасов показывает, что зачастую такие интервенции носят, скорее, деструктивный, а не стабилизирующий характер. Учитывая имеющиеся в настоящий момент данные по рынкам и проблемы с принятием коллективных мер в прошлом, можно сказать, что практическая осуществимость таких инициатив в многостороннем формате маловероятна. Такая же логика применима и к так называемым «виртуальным запасам», которые могут повлиять на фундаментальные характеристики, скорее, рынков фьючерсов, а не рынков реальных поставок²³. Любая попытка открытого влияния на цены фьючерсных рынков не только быстро повлечет чрезвычайно высокие расходы, но и, скорее всего, приведет к уходу

²² Цель Резерва продовольственной безопасности АСЕАН, как указано в оригинале Соглашения, заключается в обеспечении поставок риса в чрезвычайных ситуациях, когда страна-член, пострадавшая от стихийного или антропогенного действия, не способна справиться с такой ситуацией или с таким положением, используя свои национальные резервные запасы или в рамках обычного процесса международной торговли. См. также Dawe, D. 2005. The Role of Food Reserves in Achieving Food Security, presented at the East Asia Emergency Rice Reserve (EAERR) Pilot Project Workshop on Rice Reserve System, March.

²³ Предложения проводить интервенции на рынке фьючерсов можно найти у von Braun, J. and Torero, M. 2009. Implementing Physical and Virtual Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure., IFPRI Policy Brief 10, February.

участников, использующих рынки фьючерсов в целях хеджирования, что делает рынок фьючерсов пригодным только для проведения чисто спекулятивных операций.

22. В прошлом одной из важных международных мер реагирования на волатильность на рынке сырьевых товаров было компенсационное финансирование, например, предоставляемое странам АКТ через систему стабилизационных экспортных поступлений «СТАБЕКС» Европейского союза или в рамках Фонда компенсационного финансирования Международного валютного фонда (МВФ). Обе программы обеспечивают компенсационное финансирование стран для предотвращения негативного влияния резких колебаний цен сырьевых товаров на их экономический рост²⁴. Во время последнего повышения цен ряд стран, столкнувшихся с серьезным увеличением расходов на импорт продовольствия и удобрений, прибегли к возможностям Механизма МВФ для реагирования на экзогенные шоки (МРЭШ). Функция МРЭШ заключается в обеспечении ликвидности и снижении негативного воздействия экзогенных шоков на платежный баланс, золотовалютные резервы и инфляционные показатели развивающихся стран²⁵.

23. Несмотря на то что механизмы компенсационного финансирования могут быть использованы для стабилизации экономик развивающихся стран в периоды резкого повышения цен, они не всегда могут применяться для решения проблем с краткосрочным финансированием закупок продовольствия. О необходимости создания такого механизма финансирования закупок продовольствия для оказания помощи развивающимся странам с низким уровнем дохода, являющимся чистыми импортерами продовольствия, упоминалось в Марракешском решении и в ходе совещания на уровне министров в рамках переговорного раунда Всемирной торговой организации (ВТО) в Дохе²⁶. На основе проведенного ФАО анализа было предложено создать механизм финансирования импортных поставок продовольствия (МФИП), посредством которого менее развитые страны и страны, являющиеся чистыми импортерами продовольствия, могли бы получить доступ к краткосрочному финансированию в случае необходимости резко увеличить расходов на импорт продовольствия. МФИП был разработан с тем, чтобы страны в случае необходимости могли получить доступ к финансированию импортных поставок продовольствия, а не были вынуждены компенсировать потери своего платежного баланса после осуществления таких поставок. При его разработке учитывались существующие схемы международной торговли и международного финансирования; при этом международное сообщество предоставляет условные гарантии, а не финансирование²⁷. С тех пор в ВТО почти ничего не было сделано в отношении МФИП или подобных альтернативных инициатив, возможно, по причине наступившего периода низких цен на продовольствие. Однако в ретроспективе функциональная международная программа финансирования импортных поставок продовольствия (если бы таковая существовала) могла бы улучшить положение стран, пострадавших в ходе последнего резкого повышения

²⁴ С 2000 года Фонд компенсационного финансирования МВФ не использовался по причине очень жестких условий. См. IMF. 2004. Review of the Compensatory Financing Facility, IMF Policy Development and Review Department, February.

²⁵ Страны, которые воспользовались Механизмом для реагирования на экзогенные шоки с целью ограничения воздействия резкого роста цен на продовольствие и нефть: Эфиопия, Кения, Кыргызская Республика, Малави, Мозамбик и Сенегал. Другие страны воспользовались Механизмом по причине воздействия глобального экономического спада.

²⁶ Report of the Inter-Agency Panel on Short-Term Difficulties in Financing Normal Levels of Commercial Imports of Basic Foodstuffs, Document G/AG/13, WTO Committee on Agriculture, 28 June 2002.

²⁷ FAO. 2003. Financing Normal Levels of Commercial Imports of Basic Foodstuffs in the context of the Marrakesh Decision on Least-Developed and Net Food Importing Developing Countries. FAO Trade and Markets Division. See also Konandreas, P. 2009. Trade policy measures during food price swings: WTO-compatible instruments to respond to world price instability. Project on Policies for Good Economic Management of Food Price Swings in Africa. FAO Trade and Markets Division.

цен на продовольствие. Основания для реализации данного предложения по-прежнему имеются.

24. Помимо усовершенствованной системы финансирования импортных поставок продовольствия, предназначенной для стран с низким уровнем дохода, как, например, предлагаемый МФИП, повысить доверие к мировым рынкам и обеспечить бесперебойные поставки продовольствия могли бы следующие институты или механизмы:

Усовершенствованные системы информирования о мировых рынках. Многие предпринимаемые в отношении рынков меры не носят целенаправленного характера по причине недостатка адекватной информации. Важным элементом информации о состоянии рынка являются данные о запасах, и в случае получения точной и своевременной информации о национальных запасах сырьевых товаров многое можно сделать для предотвращения ценовых скачков.

Повышение прозрачности торговой политики. Действующее в рамках ВТО Соглашение по сельскому хозяйству разрешает правительствам сокращать объемы импортных поставок или запрещать их. Нередко такие временные меры в области торговой политики становятся постоянными, что ведет к дальнейшему искажению торговли. В соглашении, разрабатываемом в рамках Дохийского раунда, можно предусмотреть создание системы своевременных предварительных уведомлений о принятии мер в области торговой сельскохозяйственной политики, влияющих на объемы экспорта сельхозпродуктов и спрос на их импорт, и даже введение ограничений на меры, которые могут нанести вред рынкам.

Многосторонние или региональные соглашения с участием основных экспортеров и импортеров, обеспечивающие гарантированные экспортные поставки основных сырьевых товаров. Такие соглашения могут предусматривать использование национальных запасов продовольствия, но решения в отношении способа реализации таких соглашений и обязательств должны приниматься отдельными странами.

Система глобальных гарантий бесперебойных поставок для большинства уязвимых стран. Основная проблема резкого повышения мировых цен на продовольствие заключается в том, что степень его влияния на страны с низким уровнем дохода, испытывающие дефицит продовольствия, различна. Для таких стран необходима надежная система гарантированных поставок на двустороннем уровне и, возможно, в многостороннем формате. Подобная система может быть построена на основе согласованных «протоколов о сотрудничестве», в дополнение к которой могут предоставляться гарантии финансирования торговли, с тем чтобы торговля не ограничивалась нормативами, лимитирующими рискованные позиции торгово-финансовых учреждений.

Рыночная система страхования импортных поставок для большинства уязвимых стран. Даже если в условиях продовольственного кризиса физические поставки гарантированы, остается неясным, смогут ли некоторые бедные и уязвимые страны нести дополнительные расходы на необходимые импортные поставки продуктов питания на фоне роста цен на продовольствие. Рыночная система страхования роста расходов какой-либо страны на импорт может обеспечить быстрое предоставление финансовых средств в таких случаях.

Система связи с функционирующими или будущими товарно-сырьевыми биржами. Деятельность любой организованной биржи осуществляется с помощью сложно функционирующего механизма клиринговой палаты, обеспечивающего исполнение всех сделок. Организация более прочных связей между такими биржами разных стран повысит надежность исполнения международных товарно-сырьевых и продовольственных контрактов и поможет избежать многих рисков для контрагентов - проблемы, которая во время последнего кризиса стала настоящим бедствием для многих стран, импортирующих продовольствие.

V. Рекомендации Комитету

25. Резкие колебания цен на продовольствие предъявляют высокие требования к навыкам правительств в области управления экономикой. Во многих странах политическая реакция на рост цен на продовольствие была быстрой и включала принятие торговых мер, использование запасов продовольствия и учреждение программ социальной помощи для производителей и потребителей. Резкое повышение цен на продовольствие 2008 года также выявило необходимость дальнейшего изучения международных механизмов, обеспечивающих доступ развивающихся стран с низким уровнем дохода к импортным поставкам продовольствия в периоды высоких цен на него. Комитету предлагается прокомментировать конкретные предложения в отношении международной политики, содержащиеся в разделе IV. Комитет, возможно, пожелает призвать ФАО:

- уделять повышенное приоритетное внимание оценке конкретных политических мер в национальном и международном масштабе;
- оказать поддержку членам ФАО посредством укрепления потенциала в области принятия политических решений; и
- доложить Комитету о достигнутом прогрессе и результатах оценки политики и процесса укрепления потенциала.