

2009

Состояние рынков сельскохозяйственной продукции

Высокие цены на продовольствие
и продовольственный кризис –
накопленный опыт и извлеченные уроки



Основные положения

- 1 В июне 2008 года цены на основные продовольственные товары достигли на мировых рынках наивысшего уровня за последние 30 лет, что поставило под угрозу продовольственную безопасность малоимущих слоев населения во всем мире. В 2007 и 2008 годах вследствие стремительного роста цен на продовольствие число людей, страдающих от хронического голода, увеличилось на 115 миллионов.
- 2 С тех пор цены снизились под воздействием финансового кризиса, возникновения мировой рецессии, падения цен на нефть и укрепления доллара США. Однако по недавним историческим меркам они остаются высокими, кроме того продолжают сохраняться также структурные проблемы, обуславливающие уязвимость развивающихся стран к повышению мировых цен.
- 3 Резкому росту мировых цен на продовольствие способствовали многие факторы, однако основной движущей силой стали повышение спроса на биотопливо и рекордно высокие цены на нефть, что заставило некоторых аналитиков задуматься над вопросом, не нарушили ли новые взаимосвязи между продовольственными и энергетическими рынками долгосрочный нисходящий тренд реальных цен на сельскохозяйственную продукцию.
- 4 Высокие цены на продовольствие не стали, как оказалось, благоприятной возможностью для сельскохозяйственных производителей развивающихся стран. Они не воспользовались этой возможностью для инвестирования средств, увеличения объема производства и повышения производительности труда, поскольку эффект высоких цен их не достиг, их доступ к финансово приемлемым средствам производства был ограничен, в их распоряжении были лишь слабые технологии, отсутствовали необходимая инфраструктура и институциональная база, а некоторые меры политического реагирования (например, контроль цен и снижение тарифов) фактически сократили стимулы.
- 5 Необходимо обеспечить баланс между защитой потребителей от более высоких цен на продовольствие и поддержанием стимулов к инвестициям в повышение производительности и к ответной реакции со стороны предложения. Меры политики должны быть адресными, не оказывающими деформирующего воздействия и положительно влияющими на инвестиции в сельское хозяйство.
- 6 Многие развивающиеся страны нуждаются в международной поддержке для преодоления бюджетных ограничений и для выработки и проведения надлежащей политики. Развитым странам также следует рассмотреть вопрос воздействия их сельскохозяйственной, торговой и энергетической политики на мировые цены на продовольствие и на его доступность.

2012

Состояние рынков сельскохозяйственной продукции

Высокие цены на продовольствие
и продовольственный кризис –
накопленный опыт и извлеченные уроки



Издание подготовлено
Отделом политики и поддержки
электронного издательства
Отдел по связям
ФАО

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном документе не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или документами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.

ISBN 978-92-5-406280-4

Все права защищены. Воспроизведение и распространение материала, содержащегося в настоящем информационном документе, для образовательных или некоммерческих целей разрешаются без получения предварительного письменного согласия владельцев авторских прав при условии указания полного названия источника. Воспроизведение материала, содержащегося в настоящем информационном документе, для перепродажи или других коммерческих целей запрещается без получения письменного согласия владельцев авторских прав. Заявки на получение такого разрешения следует направлять по адресу:

Chief
Electronic Publishing Policy and Support Branch
Communication Division
FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy
или по электронной почте:
copyright@fao.org

© ФАО 2009

Публикации ФАО можно получить, обратившись в
Отдел продаж и маркетинга:
SALES AND MARKETING GROUP
Communication Division
Food and Agriculture Organization
of the United Nations
Эл. почта: publications-sales@fao.org
Факс: (+39) 06 57053360
Веб-сайт: www.fao.org/icatalog/inter-e.htm

Примечание:

Если не указано особо, данные по Китаю включают Тайвань, провинцию Китая, Гонконг, особый административный район, и Макао, особый административный район.

Выражение признательности

Доклад «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции, 2009 год» написан группой сотрудников Отдела торговли и рынков ФАО во главе с Дэйвидом Хелламом.

Доклад был подготовлен под общим руководством Хафеза Ганема, Помощника Генерального директора, главы Департамента экономического и социального развития ФАО, и Александра Сарриса, директора Отдела торговли и рынков.

Авторы выражают признательность Педро Ариасу за общее содействие работе, а также Адаму Пракашу за особый вклад в изучение тенденций и изменчивости цен на сельскохозяйственную продукцию, Абдолрезе Аббасиану за вклад в изучение вопроса цен на зерновые, Йозефу Шмидхуберу за помощь в изучении вопросов биотоплива, Хансдипу Хаиру за содействие в изучении аспекта спекуляций, Мерритт Клуфф и Хольгеру Маттей за помощь в изучении перспектив изменения цен на сырьевые товары, Джорджу Рапсоманикису за вклад в изучение вопросов передачи воздействия цен, Джейми Моррисону за помощь в изучении трудностей со стороны предложения и ответной реакции со стороны предложения, Лириане Бальби, Рамешу Шарме и Манитре Ракотоарисоа за вклад в изучение мер политического реагирования и Александру Саррису за помощь в изучении механизмов финансирования импорта продовольствия.

Большим подспорьем был подробный анализ и замечания коллег из Департамента экономического и социального развития ФАО. Особо следует отметить вклад Хафеза Ганема, Александра Сарриса, Марчелы Виллареаль, Кита Вибе, Йозефа Шмидхубера, Йелле Бруинсма, Костаса Стамоулиса, Дэйвида Маршалла, Хиека Сома, Анри Жоссерана и Абдолрезы Аббасиана.

Фотографии на обложке (сверху вниз):

- © FAO/Roberto Faidutti
- © FAO/Giuseppe Bizzarri
- © FAO/KCII
- © FAO/Giuseppe Bizzarri
- © FAO/Giulio Napolitano

4 **О настоящем докладе**

6 **Предисловие**

10 **Часть 1. Что произошло с мировыми ценами на продовольствие и почему?**

- 11** Инфляция мировых цен на продовольствие в 2007–2008 годах
- 18** Почему цены на продовольствие выросли так сильно?
- 32** Последствия высоких цен на продовольствие

38 **Часть 2. Почему высокие цены на продовольствие не обеспечили благоприятной возможности для бедных производителей?**

- 39** Доходит ли повышение мировых цен до производителей в развивающихся странах?
- 43** Выросли не только цены, но и издержки
- 45** Ограничения со стороны предложения

48 **Часть 3. В чем должны заключаться меры политического реагирования?**

- 49** В чем суть политических проблем?
- 50** Как отреагировали развивающиеся страны?
- 53** Какие политические меры следует принимать?
- 60** Необходимость международных действий

70 **Приложение**

- 70** Таблица 1. Политические меры, принятые в отдельных странах в ответ на рост цен на сельскохозяйственную продукцию
- 74** Таблица 2. Тенденции динамики реальных цен на сельскохозяйственную продукцию
- 75** Таблица 3. Месячные цены на сельскохозяйственную продукцию в номинальном выражении
- 77** Дополнительная литература и информация

78 **Публикации отдела торговли и рынков ФАО в период 2006–2008 годов**

О настоящем докладе

Во второй половине 2006 года мировые цены на большинство основных продовольственных товаров поползли вверх. К первой половине 2008 года мировые цены на зерновые, выраженные в долларах США, достигли максимального уровня за последние почти 30 лет, что поставило под угрозу продовольственную безопасность бедных слоев населения во всем мире и вызвало глубокую обеспокоенность международного сообщества в связи с возникающим мировым продовольственным кризисом. Во второй половине 2008 года началось быстрое снижение мировых продовольственных цен вследствие резкого падения цен на нефть и сокращения спроса под воздействием финансового кризиса и мировой рецессии. Тем не менее нынешние цены значительно превосходят показатели прошлых лет и будут, как ожидается, оставаться таковыми. Для многих малоимущих потребителей цены на продовольствие по-прежнему остаются высокими или продолжают расти. Кроме того, несмотря на то, что мировые цены на продовольствие упали, неизменными остались предложение и неблагоприятная рыночная конъюнктура. Падение цен произошло отнюдь не из-за повсеместного расширения доступности продовольствия. В большинстве развивающихся стран высокие продовольственные цены не вызвали положительной ответной реакции со стороны предложения. Поэтому настало время проанализировать, что произошло и по какой причине, а также понять, какие уроки (в первую очередь политические) можно вынести из этого опыта.

Хотя общие факты, касающиеся этого периода «стремительно растущих цен на продовольствие», вероятно, хорошо известны, несколько вопросов все же остается пока без ответа: какова относительная значимость различных факторов, предположительно послуживших причиной подобного роста цен, привели ли недавние события к коренному изменению поведения на рынке и можно ли ожидать, что высокие цены отныне станут нормой.

Реакция отдельных правительств и всего международного сообщества будет зависеть от ответов на эти вопросы. Кроме того, хотя резкий рост цен и бедственное положение малоимущих потребителей были главной темой мировых средств массовой информации, гораздо меньше внимания уделялось последствиям, с которыми приходится сталкиваться бедным сельхозпроизводителям. После многих лет низких цен на сельскохозяйственную продукцию, рост цен должен был бы, казалось, открыть перед ними возможности повышения своих доходов и стать стимулом к увеличению производства на общее благо. Почему же этого не произошло?

В докладе «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции, 2009 год» рассматривается характер повышения цен на мировых рынках и то, каким образом оно перешло в рост цен на продовольствие для отдельных потребителей и сельхозпроизводителей. Цены на сельскохозяйственные товары всегда отличались высокой изменчивостью, но их колебания происходили вокруг долгосрочного нисходящего тренда. Вместе с тем, согласно предположению некоторых комментаторов и аналитиков, сейчас в действие вступили новые факторы (прежде всего, расширение производства биотоплива), означающие, что цены на продовольствие не вернутся больше к своему историческому тренду. Пока этому еще нет неопровержимых доказательств, хотя на основании некоторых рыночных показателей действительно можно было бы предсказать конец так называемой «эры дешевого продовольствия». В настоящем докладе подробно рассматриваются эти особенности и то, как они повлияли на продовольственные цены.

Особое внимание уделяется определению той степени, в которой «новые» факторы – спрос на биотопливо, рекордно высокие цены на нефть и увеличение спроса на продовольствие вследствие быстрого экономического роста Индии и Китая – обусловили неожиданную инфляцию цен на продовольствие,

захлестнувшую весь мир, и той роли, которую сыграли в этом такие традиционные движущие силы рынка, как низкий уровень запасов или дефицит предложения, образовавшиеся вследствие неблагоприятных погодных условий. Обсуждаются также вопросы о том, не усугубили ли ситуацию спекуляции или введенные правительствами экономические меры. Вполне возможно, что значительное влияние оказали спрос на биотопливо и высокие цены на нефть, но на практике все эти факторы сыграли лишь определенную роль, а их взаимодействие привело к скачкообразному росту цен на продовольствие. Воздействие некоторых из перечисленных факторов будет, скорее всего, продолжаться, поэтому их возврат к прежнему уровню маловероятен в краткосрочной перспективе.

В докладе «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции, 2009 год» собраны воедино данные о воздействии высоких цен на продовольствие. С точки зрения продовольственной безопасности повышение цен на пищевые продукты оказывает наиболее сильное негативное воздействие на малоимущих потребителей в развивающихся странах, а к ним относится значительная часть бедных слоев сельского населения. Многие развивающиеся и наименее развитые страны являются импортерами продовольствия, и стоимость их годового продовольственного импорта выросла более чем в два раза по сравнению с 2000 годом. В тех случаях, когда эти страны зависят, помимо прочего, от импорта нефти (цены на которую также были рекордно высокими) и характеризуются высоким уровнем недоплат, ситуация в них становится особенно опасной. Что касается положительных аспектов, то более высокие цены на продовольствие должны будут позволить производителям инвестировать средства в повышение продуктивности и увеличение объемов производства. Вместе с тем в докладе утверждается, что возможности производителей в

развивающихся странах выгодно воспользоваться высокими ценами на продовольствие зависят от их способности реагировать на стимулы, создаваемые такими ценами. Это, между тем, далеко не гарантировано. Цены на такие основные средства производства, как энергоносители и удобрения, росли вместе с ценами на продукцию – иногда и более быстрыми темпами, – так что стимул к увеличению производства фактически ослаб. Кроме того, следует отметить ограниченность возможностей мелких сельхозпроизводителей в развивающихся странах производить больше продукции из-за несовершенной технологии и ограниченного доступа к средствам производства. Высокие цены на продовольствие не привели, как представляется, к сколько-нибудь значительной ответной реакции со стороны предложения среди подавляющего большинства производителей в развивающихся странах.

Одна из политических проблем, стоящих перед правительствами развивающихся стран, состоит в том, как помочь сельскохозяйственным производителям увеличить производство. Более неотложная проблема заключается в том, как гарантировать доступ потребителей к продовольствию по приемлемым ценам. В большинстве случаев (явно в связи с общественным недовольством, вызванным высокими продовольственными ценами) введенные меры политики были направлены на решение сиюминутных краткосрочных проблем продовольственной безопасности за счет попытки замедления роста цен и повышения доступности продовольствия. Средне- и долгосрочная необходимость оказания поддержки производителям игнорировалась, а некоторые краткосрочные меры, особенно в области внешней торговли, по-видимому, оказали неблагоприятное воздействие. В заключительной части доклада «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции, 2009 год» рассматриваются варианты политики, имеющиеся в

распоряжении правительств, и дается оценка мерам реагирования развивающихся стран на высокие продовольственные цены. В ней содержится призыв к взаимодополняемости и согласованности адресных мер, введенных для урегулирования существующих чрезвычайных ситуаций, и более долгосрочных мер по удовлетворению стратегических потребностей в создании долгосрочной продовольственной безопасности. Вместе с тем в ней признаются трудности, с которыми сталкиваются некоторые развивающиеся страны при выборе надлежащих вариантов политики и проведении эффективной политики в жизнь. Они просто не могут позволить себе гарантировать снабжение бедных слоев населения продовольствием, оплачивать возросшую стоимость продовольственного импорта и в одночасье повернуть вспять долгие годы пренебрежения сельскохозяйственным сектором. Необходима срочная международная поддержка, масштабы которой уже начинают расти, для оказания технической и политической помощи и обеспечения дополнительных бюджетных ресурсов, так как проведение «правильной» политики обычно сопряжено с большими затратами.

Цель доклада «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции, 2009 год» состоит в том, чтобы представить вниманию широкой общественности доступное обсуждение проблем рынков сельскохозяйственной продукции и соответствующих вопросов политики. Хотя приведенные выводы и заключения опираются на результаты технического анализа, проведенного недавно специалистами ФАО по вопросам сельскохозяйственных товаров и торговли, настоящий доклад не носит сугубо технического характера. В нем, скорее, делается попытка в объективной и доступной форме донести зачастую сложные экономические вопросы до политиков, обозревателей сырьевых рынков и всех тех, кого интересует развитие сельскохозяйственных рынков и его воздействие на развивающиеся страны.

Предисловие

В первой половине 2008 года мировые цены на продовольствие достигли наивысшего уровня за последние 30 лет, а отсутствие продовольственной безопасности в мире привело к возникновению глобального кризиса. По сравнению с 2007 годом цены на продовольствие подскочили на 40 процентов, а по сравнению с 2006 годом – на 76 процентов. Стремительный и устойчивый рост цен, вынудивший многие развивающиеся страны вести борьбу с его последствиями, как раз является тем обстоятельством, которое отличает нынешнюю ситуацию от прошлых периодов роста продовольственных цен.

Социальная и политическая стабильность в мире оказалась под угрозой, когда рост цен на продовольствие и снижение покупательной способности стали вызывать беспорядки и гражданские волнения. Стоит ли говорить о последствиях для бедных слоев населения в развивающихся странах, которым и без того приходилось иногда тратить до 80 процентов своих скудных доходов на продовольствие! По оценкам ФАО, в 2007 и 2008 годах резкий рост цен на продовольствие обрек на хронический голод еще 115 миллионов человек. Это означает, что сегодня в мире голодает почти один миллиард людей. Недоедание усугубляется еще и тем, что малоимущие оказываются не в состоянии покупать более качественные продукты. Они едят меньше и хуже. Страны с низким уровнем доходов, импортирующие продовольствие, находятся в особо уязвимом положении из-за высокой распространенности хронического голода и нищеты. Стоимость продовольственного импорта этих стран составила в 2008 году примерно 170 миллиардов долларов США, что на

40 процентов больше, чем в 2007 году. Самые серьезные последствия наблюдаются в Африке, где многие страны в значительной мере зависят от импорта зерновых (в некоторых случаях они обеспечивают до 80 процентов энергетической ценности рациона питания), а недоедание уже стало самым распространенным явлением.

Когда начался финансовый кризис, и мир охватила рецессия, мировые цены на продовольствие вернулись к уровню 2007 года. Однако они по-прежнему значительно превышают уровни последних лет и по историческим меркам будут, скорее всего, оставаться высокими. Во многих развивающихся странах цены по-прежнему находятся на беспрецедентно высоком уровне. Фактически, высокие продовольственные цены никуда не исчезли, как не исчезли и первопричины вызванного ими продовольственного кризиса. Вследствие резкого роста цен на продовольствие и продовольственного кризиса стали очевидны угроза обеспечению всемирной продовольственной безопасности и срочная необходимость укрепления международной продовольственной системы.

Тот факт, что рост цен на продовольствие оказывает неблагоприятное воздействие на продовольственную безопасность малоимущих потребителей во всем мире, не вызывает никаких сомнений. Вместе с тем можно было бы ожидать, что воздействие на производителей будет позитивным и побудит их инвестировать больше средств и увеличивать объемы производства. Но этого не произошло. Вполне понятно, что низкие цены на сельскохозяйственную продукцию, сохранявшиеся в течение многих лет, давали сельхозпроизводителям мало



стимулов инвестировать в средства производства, но почему же такого стимула не возникло и тогда, когда продовольственные цены поднялись до самого высокого уровня за последние 30 лет? В принципе, высокие цены на продовольствие открывают возможность нейтрализовать спад инвестиций в сельское хозяйство, наблюдавшийся в течение десятилетий, и обеспечить устойчивость будущего продовольственного снабжения в мире. «В принципе», потому что одних только высоких цен на продовольствие недостаточно. Повышение стоимости средств производства (цены на удобрения выросли гораздо быстрее цен производителей) отчасти подрывает стимулы к увеличению производства. Мелким сельскохозяйственным производителям в развивающихся странах необходимо преодолеть многочисленные трудности «со стороны предложения», без чего невозможно будет обеспечить ответную реакцию со стороны предложения в средне- и долгосрочной перспективе. Отсутствие сельской инфраструктуры, недостаточный доступ к современным средствам производства и орошению, плохие дороги и складское хозяйство, отсталые технологии, недостаточное знание современной агротехники и ограниченный доступ к кредиту – все это стало причиной невысокой продуктивности, низкой товарности и отсутствия инвестиций. Эти трудности необходимо преодолеть, чтобы обеспечить значительную ответную реакцию со стороны предложения. Кроме того, необходимо надлежащее политическое вмешательство, чтобы разорвать этот порочный круг, который вверх мелких производителей в нищету и сделал многие развивающиеся страны чрезвычайно зависимыми от импорта продовольствия и более уязвимыми к резкому повышению цен.

Еще в июле 2007 года ФАО предупреждала о надвигающемся кризисе, а в декабре 2007 года она приступила к реализации Инициативы по борьбе с ростом цен на продовольствие, известной как ИБРЦП, первоначально финансировавшейся за счет собственных ресурсов ФАО и направленной на быстрое увеличение объемов производства путем облегчения доступа мелких сельхозпроизводителей к семенам, удобрениям, корму, сельскохозяйственному инвентарю и системе материально-технического обеспечения. Эта инициатива должна активизировать поддержку со стороны доноров, финансовых учреждений и национальных правительств, с тем чтобы улучшить снабжение средствами производства в значительно более крупных масштабах. Странам, наиболее сильно пострадавшим от кризиса, в особенности странам Африки к югу от Сахары, требуется сейчас по меньшей мере 1,7 миллиарда долларов США для возрождения сектора сельского хозяйства, которым пренебрегали на протяжении десятилетий.

Стремительно растущие цены на продовольствие и продовольственный кризис как их следствие являются предметом международной озабоченности, требующей принятия мер в глобальном масштабе. Они были в центре внимания Конференции на высшем уровне (КВУ) по вопросам мировой продовольственной безопасности, организованной ФАО в Риме в июне 2008 года и собравшей представителей правительств, международных организаций, доноров, неправительственных организаций, частного сектора и гражданского общества для обсуждения дальнейших действий. В работе КВУ участвовала 181 страна, в том числе 43 главы государств и правительств и более 100 министров. В декларации,

единогласно принятой КВУ, четко обозначена необходимость увеличения объемов производства в развивающихся странах и инвестиций в сельскохозяйственный сектор.

Кроме того, и об этом говорилось недавно на нескольких форумах – КВУ, саммите Группы восьми, состоявшемся в июле 2008 года в Японии, специальной сессии Конференции ФАО в ноябре прошлого года – требуется срочно укрепить управление мировой системой продовольственной безопасности. Усовершенствованная система необходима для того, чтобы не допускать возникновения международных продовольственных кризисов и помочь в разработке и проведении необходимой политики на национальном, региональном и международном уровнях. К тому же следует продумать правила и механизмы, призванные гарантировать не только свободную, но и справедливую торговлю сельскохозяйственной продукцией, – систему, которая предлагала бы сельскохозяйственным производителям как развитых, так и развивающихся стран способы получать достойный доход, сопоставимый с доходом их сограждан, занятых в секторах обрабатывающей промышленности и услуг.

Уже есть технические знания, которые могут помочь искоренить голод в мире и увеличить вдвое мировое производство продовольствия к 2050 году, чтобы можно было прокормить девятимиллиардное население планеты. Теперь настало время переходить от слов к делу. Необходимо срочно добиться международного консенсуса для быстрого и окончательного искоренения голода и разработать план действий.

Двудеянный подход, предложенный ФАО в ее Программе борьбы с голодом, по-прежнему сохраняет свою



актуальность, предусматривая обеспечение доступности продовольствия для наиболее уязвимых групп населения при одновременном оказании содействия мелким производителям в увеличении производства и повышении доходов. Необходимо обеспечить снабжение малоимущих потребителей доступным продовольствием, с тем чтобы не допускать расширения масштабов недоедания. Некоторые страны уже внедрили механизмы социальной защиты; теперь необходимо, чтобы их создали и другие страны, для чего им может потребоваться международная помощь. Опыт, приобретенный в условиях роста цен на продовольствие, привел к широкому признанию того, что конструктивное решение глобальной проблемы продовольственной безопасности заключается в увеличении производства и продуктивности труда в развивающихся странах, и особенно в странах с низким уровнем доходов и дефицитом продовольствия. Для повышения продуктивности и увеличения объемов производства продовольствия требуется значительное и устойчивое повышение инвестиций. Необходимо преодолеть трудности «со стороны предложения» во всех аспектах, а соответствующая политика и учреждения должны обеспечить условия, благоприятствующие появлению ответной реакции со стороны предложения. Без создания таких условий невозможно будет добиться инвестиций в сельское хозяйство.

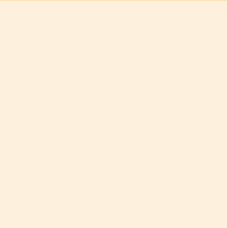
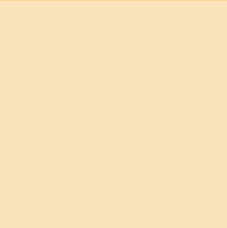
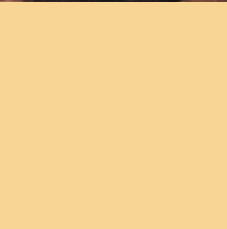
Помимо оказания прямой поддержки в рамках ИБРЦП, ФАО помогает странам определять и осуществлять соответствующие меры политического реагирования. Вся эта деятельность базируется и строится на результатах тщательного и своевременного экономического анализа изменений цен на

продовольствие, их воздействия на потребителей и производителей и альтернативных мер политического реагирования. Значительная часть этой работы представлена в настоящем выпуске доклада «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции». В нем приводится всесторонний обзор, основанный на результатах исследования вопросов стремительного роста цен на продовольствие и их последствий, проведенного специалистами ФАО. В докладе раскрываются причины роста продовольственных цен и излагаются меры, которые необходимо принять развивающимся странам и международному сообществу для превращения высоких цен на продовольствие в благоприятную возможность, которая позволила бы сельскохозяйственным производителям развивающихся стран вносить свой вклад в обеспечение мирового предложения продовольственных товаров по приемлемым ценам.

Жак Диуф,
Генеральный директор ФАО

ЧАСТЬ 1

Что произошло с мировыми ценами на продовольствие и почему?



Инфляция мировых цен на продовольствие в 2007–2008 годах

Рост мировых продовольственных цен, начавшийся в 2006 году, привел к высокой инфляции цен на

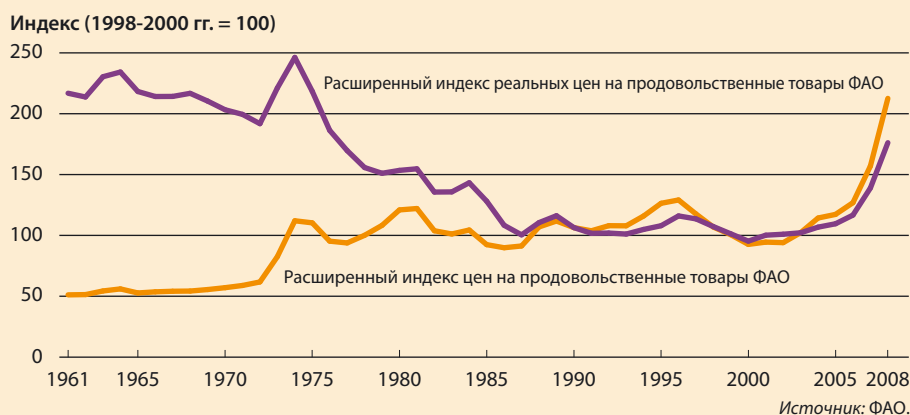
продовольствие во всем мире, что усложнило обеспечение продовольственной безопасности, вызвало ожесточенные протесты и даже породило опасения за международную безопасность. Сильнее всего пострадала, вероятно, Африка, однако проблема носила общемировой характер. Сообщения в средствах массовой информации о последствиях высоких цен на продовольствие для бедного населения многих развивающихся стран повлекли за собой призывы к принятию международных мер для нейтрализации тенденции к росту бедности и недоедания. Организации по оказанию продовольственной помощи, такие как Всемирная продовольственная программа (ВПП), столкнулись с трудностями при покрытии возросших расходов по закупке продовольствия для распределения и призвали выделить им дополнительные средства.

Индекс цен на продовольственные товары ФАО¹ вырос в 2006 году на 7 процентов, в 2007 году – на 27 процентов, и в первой половине 2008 года он продолжал расти еще более быстрыми темпами. Впоследствии цены неуклонно снижались, но они продолжают оставаться выше уровня их долгосрочного тренда. В 2008 году индекс цен на продовольственные товары ФАО по-прежнему был в среднем на 24 процента выше, чем в 2007 году, и на 57 процентов выше, чем в 2006 году.

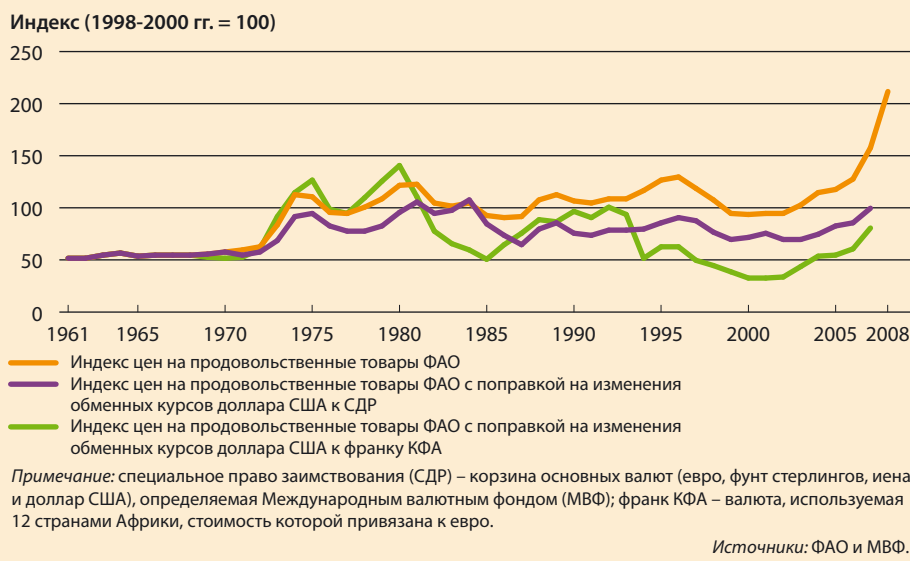
Если говорить о ценах в реальном выражении (дефлятированных по индексу удельной стоимости продукции обрабатывающей промышленности Всемирного банка), то они по-прежнему значительно растут. Реальные цены

¹ Индекс цен на продовольственные товары ФАО представляет собой взвешенный по объемам торговли индекс мировых цен Ласпейреса (выраженных в долларах США) на 55 сырьевых продовольственных товаров (см. www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex).

Динамика индексов цен на продовольственные товары ФАО



Индекс цен на продовольственные товары ФАО с поправкой на изменения обменных курсов



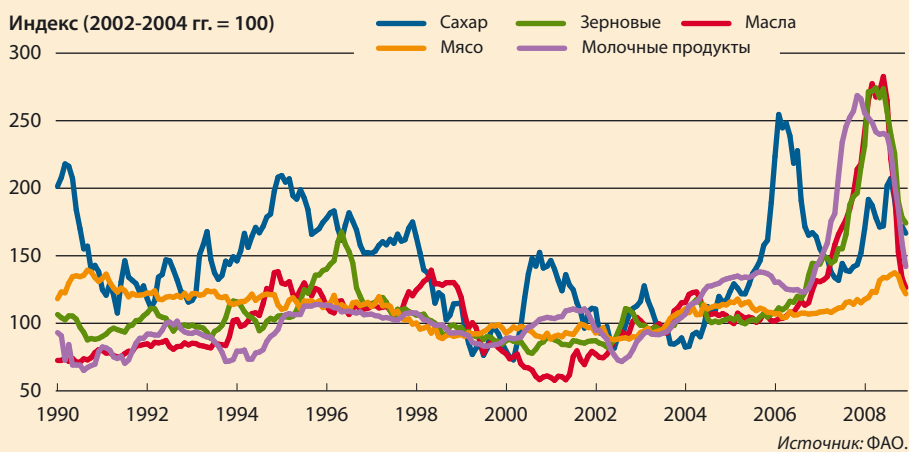
демонстрировали устойчивую долгосрочную тенденцию к снижению, прерываемую, как правило, краткосрочными скачками цен. Некоторые данные указывают, что с конца 1980-х годов снижение замедлилось, в 2000 году начался постепенный подъем, а в 2006 году произошло резкое повышение цен: если в 2000–2005 годах среднегодовые темпы

роста составляли 1,3 процента, то в период с 2006 года они подскочили до 15 процентов.

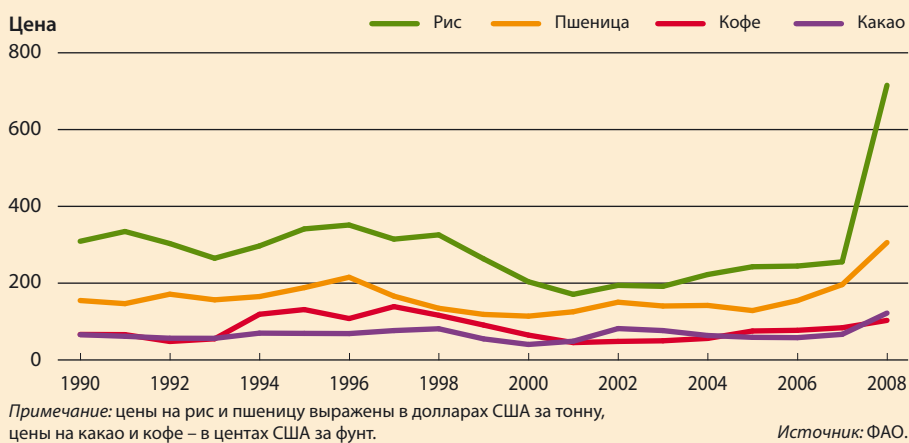
Каково влияние обменных курсов?

Указанные повышения цен можно отчасти отнести на счет обесценивания

Динамика месячных индексов цен на основные группы продовольственных товаров ФАО



Динамика цен на экспортные тропические культуры



доллара США – валюты, в которой обычно выражаются мировые цены. Если выразить эти повышения в других валютах, то они являются менее кардинальными и укладываются в рамки прошлых колебаний, но все же остаются существенными.

Взаимосвязь между обменными курсами и ценами на сырьевые товары является фактором, усложняющим оценку повышения цен на сельскохозяйственную продукцию. Она влияет и на то, как эти изменения сказываются на разных странах. Степень повышения внутренних цен потребителей и производителей в разных странах под воздействием повышения мировых цен зависит от обменного курса доллара США по отношению к их национальной валюте, а также от ряда других факторов, таких как

импортные тарифы, инфраструктура и структура рынков, которые определяют степень передачи воздействия цен. Поскольку большинство цен на сырьевые товары обычно выражается в долларах США, снижение стоимости доллара США уменьшает стоимость сырьевых товаров для стран, чьи валюты сильнее доллара США, что приводит к смягчению – в большей или меньшей степени – роста цен на продовольствие. Однако для стран, чьи национальные валюты привязаны к доллару США или слабее его, снижение стоимости доллара США означает увеличение затрат на закупки продовольствия. К доллару США привязана национальная валюта более 30 развивающихся стран.

Росли ли цены одинаково на все виды сельскохозяйственной продукции?

Цены, по крайней мере в номинальном выражении, выросли почти на всю сельскохозяйственную продукцию, однако степень их повышения значительно различалась в зависимости от вида товара. В частности мировые цены на основные продовольственные товары, например, зерновые, семена масличных культур и молочные продукты, выросли гораздо сильнее, чем цены на тропические продукты, такие как кофе и какао, а также на сырье, например, хлопок или каучук. Поэтому развивающиеся страны, зависящие от экспорта хлопка и каучука, оказались в ситуации, когда поступления от экспорта, возможно, и росли, но более медленными темпами, чем стоимость импортируемого ими продовольствия. Поскольку же многие развивающиеся страны являются чистыми импортерами продовольствия, это привело к серьезной проблеме платежного баланса.

Что отличало повышение цен на продовольствие в 2007–2008 годах?

Скачок цен на продовольствие явился резким противоречием долгосрочному понижающему тренду и длительному падению цен на сырьевые товары в 1995–2002 годах, которые даже породили призывы возродить международные соглашения по сырьевым товарам. По мнению некоторых аналитиков, такое повышение уровня цен свидетельствовало о прекращении долгосрочного спада реальных цен на сельскохозяйственные товары, а журнал «Экономист» (2007 г.) объявил о «конце эры дешевого продовольствия». Иные же усмотрели в этом начало потенциального мирового продовольственного кризиса. Возникает

интересный вопрос: существует ли принципиальное отличие этих резких повышений цен от прежних скачков цен, и могло ли долгосрочное снижение реальных цен прекратиться, сигнализируя коренное изменение поведения на рынках сельскохозяйственных товаров. Повышение цен, как и их падение, – нередкое явление на сельскохозяйственных рынках, хотя высокие цены часто держатся недолго по сравнению с низкими ценами, которые сохраняются в течение более продолжительных периодов. Отличительной особенностью нынешней ситуации был одновременный резкий подъем мировых цен не просто на некоторые, а почти на все основные продовольственные и кормовые товары, а также возможность сохранения высоких цен и после того, как последствия краткосрочных потрясений сойдут на нет.

Ценовой бум, кроме того, сопровождался гораздо более значительной изменчивостью цен², чем в прошлом, особенно в секторах зерновых и масличных культур, высветив возросшую неопределенность на рынках. В первые четыре месяца 2008 года изменчивость цен на пшеницу и рис достигла рекордно высокого уровня (изменчивость цен на пшеницу в два раза превышала уровень предыдущего года, а изменчивость цен на рис была в пять раз выше). Усиление изменчивости не ограничивалось зерновыми: цены на растительные масла, продукты животноводства и сахар обнаруживали гораздо большие колебания, чем в недавнем прошлом. Высокая изменчивость означает

² Изменчивость цен показывает, насколько сильно колеблется цена сырьевого товара за рассматриваемый период времени, и измеряется стандартным отклонением цен. Широкие колебания цен за короткий период означают «высокую изменчивость».

неопределенность, усложняющую принятие решений продавцами и покупателями. Возрастание неопределенности ограничивает возможности производителей получать доступ к кредитным рынкам и нередко приводит к внедрению технологий производства, характеризующихся низкой степенью риска, в ущерб нововведениям и предпринимательству. Кроме того, чем более широкими и более непредсказуемыми являются изменения цен на какой-либо сырьевой товар, тем больше вероятность получения крупной прибыли за счет спекуляции на колебаниях фьючерсных цен на этот товар. Таким образом, изменчивость цен может породить значительную спекулятивную деятельность, которая, в свою очередь, может привести к формированию порочного круга, дестабилизирующего цены на рынке наличных сделок. На национальном уровне многие развивающиеся страны по-прежнему сильно зависят от экспорта или импорта основных видов сырья. И хотя резкие скачки цен могут принести стране-экспортеру временную выгоду, они могут также увеличить стоимость импортируемого продовольствия и факторов сельскохозяйственного производства. В то же время значительные колебания цен могут оказать дестабилизирующее воздействие на реальные обменные курсы стран, вызывая серьезную напряженность в их экономике и препятствуя их усилиям по сокращению бедности.

Как период высоких цен 2007–2008 годов соотносится с прошлыми кризисами?

Анализ прошлой динамики цен может показать, насколько иным был недавний эпизод высоких цен на продовольствие. Как видно из рисунков (см. стр. 11), особо выделяется один пик цен – так называемый мировой



Мировой продовольственный кризис 1970-х годов

За два десятилетия, предшествовавших кризису 1970-х годов, производство зерновых в развивающихся странах выросло на 80 процентов. Зеленая революция привела к значительному росту производительности, увеличились уборочные площади. Однако в 1972 году посевы во всем мире пострадали из-за плохих погодных условий, и впервые за 20 лет мировое производство пищевых продуктов сократилось сразу на 33 миллиона тонн, тогда как для удовлетворения потребностей быстро растущего населения в мире не хватало 24 миллионов тонн продовольствия. В следующем году очередное сокращение предложения, вызванное увеличением цен на нефть в четыре раза, послужило толчком к росту цен на сельскохозяйственную продукцию. Зеленая революция оказалась под реальной угрозой, ведь ее успех в огромной мере зависел от применения пестицидов, гербицидов и азотных удобрений, получаемых из нефти. Расплатившись за импорт нефти, многие развивающиеся страны оставались практически без средств для приобретения химикатов и питательных веществ, необходимых для ведения высокопродуктивного интенсивного земледелия. В 1974 году мир с волнением ожидал столь необходимого обильного урожая в более богатых странах, чтобы

пополнить запасы и ослабить назревавший ценовой кризис. Однако из-за плохих погодных условий урожай в Канаде, бывшем Советском Союзе, Соединенных Штатах Америки и в большинстве стран Азии был неудачным. На конец года объем мировых запасов зерновых оказался самым низким за последние 22 года; он обеспечивал достаточные поставки в течение примерно 26 дней по сравнению с 95 днями в 1961 году. В довершение всего правительство Соединенных Штатов Америки ввело запрет на экспорт 10 миллионов тонн зерна (большой частью в бывший Советский Союз), опасаясь, что столь масштабные продажи усугубят инфляцию внутренних цен на продовольствие. Достигнув пика в 1974 году, цены на большинство продовольственных товаров продолжали оставаться высокими вплоть до начала 1980-х годов. Официальных подсчетов числа смертей, ставших прямым результатом мирового продовольственного кризиса 1970-х годов, не проводились, но по неофициальным оценкам, составленным на основе отклонений от трендовых коэффициентов смертности в течение кризисного периода, этот показатель составляет примерно 5 миллионов человек (The Oil Drum, 2009).

Источники: ФАО; «Тайм», 1974 г.

продовольственный кризис 1970-х годов. Можно проследить несколько аналогий с той ситуацией. Погодные условия и скачки цен на сырую нефть привели к сокращению производства пищевых продуктов вслед за возрастанием спроса на продовольствие, вызванного быстрым ростом населения в развивающихся странах. Подобно нынешнему эпизоду, даже ограничения на экспорт фигурировали как меры по сдерживанию внутренней инфляции. Вместе с тем есть и одно существенное отличие: если кризис 1970-х годов был вызван потрясениями в сфере предложения, то в эпизоде 2007–2008 годов ключевую роль сыграли факторы спроса (особенно на биотопливо), и воздействие этих факторов вполне может оказаться более продолжительным.

В пик кризиса 1970-х годов мировые цены на рис и пшеницу выросли соответственно до 542 и 180 долларов США за тонну. Было бы заманчиво сделать вывод о том, что поскольку в начале 2008 года цены намного превосходили уровень 1970-х годов, мир столкнулся с аналогичным кризисом. Однако в настоящее время покупательная способность доллара США кардинально отличается от его покупательной способности в 1970-е годы. Рассмотрение цен в реальном выражении показывает совершенно иную картину. При ценах и обменных курсах 2000 года, например, стоимость одной тонны риса в 1974 году в четыре с лишним раза превышает ее среднюю стоимость в первые четыре месяца 2008 года.

Конец «эры дешевого продовольствия»?

Стремительно растущие цены на продовольствие стали потрясением отчасти и потому, что потребители во всем мире уже привыкли к так называемому «дешевому продовольствию». Вплоть до 2006 года реальная стоимость мировой продовольственной корзины уменьшалась и за последние 30 лет сократилась почти в два раза, при этом цены на многие продукты снижались в среднем на 2–3 процента в год в реальном выражении. Технологические достижения привели к существенному сокращению затрат на производство пищевых продуктов, что вкуче с широко распространенным субсидированием сельского хозяйства в странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), делавшим более эффективное и дешевое производство нерентабельным в других странах, усилило роль небольшого числа стран, являющихся поставщиками продовольствия в мире. Эта парадигма сельскохозяйственного производства, движимая предложением, задала курс на постепенное снижение реальных цен, и этот тренд продолжался в течение десятилетий. Кроме того, изменение рыночных и политических условий вызвало сокращение объема запасов и значительно усилило плановую зависимость стран от импорта для удовлетворения потребностей в продовольствии. В результате всех этих событий значительно возросла роль крупнейших стран-экспортеров в снабжении международных рынков по мере возникновения необходимости. Стоит ли удивляться поэтому, что при возникновении в таких странах производственного дефицита, особенно в течение нескольких лет подряд, ситуация с мировыми поставками становится напряженной, а обусловленная этим узость рынка

проявляется как в росте цен, так и в большей их изменчивости. Именно это произошло в преддверии недавнего резкого повышения цен. В таких условиях вследствие растущего в мире спроса на сельскохозяйственные товары, вызываемого увеличением совокупных доходов и численности населения, а затем и расширением производства биотоплива, у крупнейших экспортеров практически не оставалось возможностей пополнять запасы.

Чрезвычайно высокая изменчивость цен на ряд сырьевых товаров была еще одним фактором, породившим опасения относительно возникновения широкомасштабного кризиса. В период растущей и продолжительной изменчивости цен довольно трудно отличать нестабильность рынка от принципиально более высокого уровня цен. Точно также и в нынешней ситуации неопределенность в отношении того, что именно происходит на международных рынках продовольствия, усилила страхи по поводу надвигающегося кризиса.

Означает ли недавний период высоких цен разворот тенденции падения реальных цен или же это был просто очередной скачок цен в мире, пусть даже довольно значительный? Периоды рыночных потрясений не всегда приводят к постоянному существенному сдвигу траектории цен. Если же такой сдвиг происходит, экономисты называют это явление «структурным разрывом». Для выявления структурных разрывов в ценах на сельскохозяйственные товары применяются эконометрические методы. Их применение обнаружило, что даже пики цен на многие пищевые продукты во время кризиса 1970-х годов не являются структурными разрывами. После того как худший этап кризиса миновал, цены просто вернулись к своему прежнему тренду.

На основе имеющихся сейчас данных трудно делать какие-либо убедительные

Скачки цен на сельскохозяйственную продукцию

Скачок цен представляет собой резко выраженное повышение цен по сравнению со значением тренда. Для практических целей скачком цен можно назвать годовое процентное изменение, превышающее два стандартных отклонения цены за пять лет, предшествующих году, от которого рассчитывается это процентное изменение. Исходя из этого определения, можно установить, в какие годы за период 1961–2008 годов происходило повышение цен на основные продовольственные товары (используя индекс цен на продовольственные товары ФАО). Сравнение процентного изменения в каждом году с удвоенным значением стандартного отклонения, рассчитываемого как

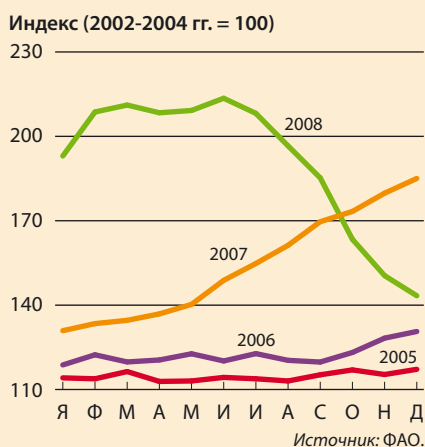
$$\sigma_t = \sqrt{\frac{\sum_{i=t-6}^{t-2} (x_i - \bar{x})^2}{5}}$$

позволяет выявить четыре отдельных периода, в которые наблюдался значительный рост цен: 1972–1974 годы, 1988 год, 1995 год и текущий период. Единственные ценовые перепады, охватывающие несколько последовательных лет, произошли в первый и последний периоды: три года подряд в первый (1972, 1973 и 1974 годы) и два года в последний (2007 и 2008 годы). Вместе с тем, если применить ту же методологию к ценам в реальном выражении, то оказывается, что значительных перепадов цен было только четыре: в 1973, 1974, 2007 и 2008 годах.

выводы относительно недавнего скачка цен, а эконометрические тесты не выявили пока структурного разрыва. Поэтому для ответа на вопрос о том,



Индексы цен на продовольственные товары ФАО



сопоставим ли недавний период высоких цен с предшествующей динамикой цен на сырьевые товары, отличавшейся резкими, но кратковременными пиками и длительными периодами снижения, или же он означает разрыв с прошлыми закономерностями в динамике цен, необходимо исследовать характер явных причин возникновения этого периода. В качестве таких причин приводилось много разных факторов: сокращение объемов производства, низкие уровни запасов, цены на нефть, спрос на биотопливо, растущие доходы в странах с формирующимся рынком, обесценивание доллара США и спекуляции. Определение количественного вклада каждого из них в отдельности представляется сложной задачей; некоторые из этих факторов могли оказывать постоянное воздействие на средний уровень цен. Некоторые отличительные признаки нынешней ситуации, в особенности исторически низкие уровни запасов зерновых и высокий спрос на биотопливо, позволяют предположить, что несмотря на корректировки в сторону снижения с пиковых отметок, зафиксированных в начале 2008 года, недавние высокие цены вполне могут оказаться не кратковременным, а затяжным явлением и сохраняться в течение нескольких лет.

Падение после взлета – цены на продовольствие сегодня

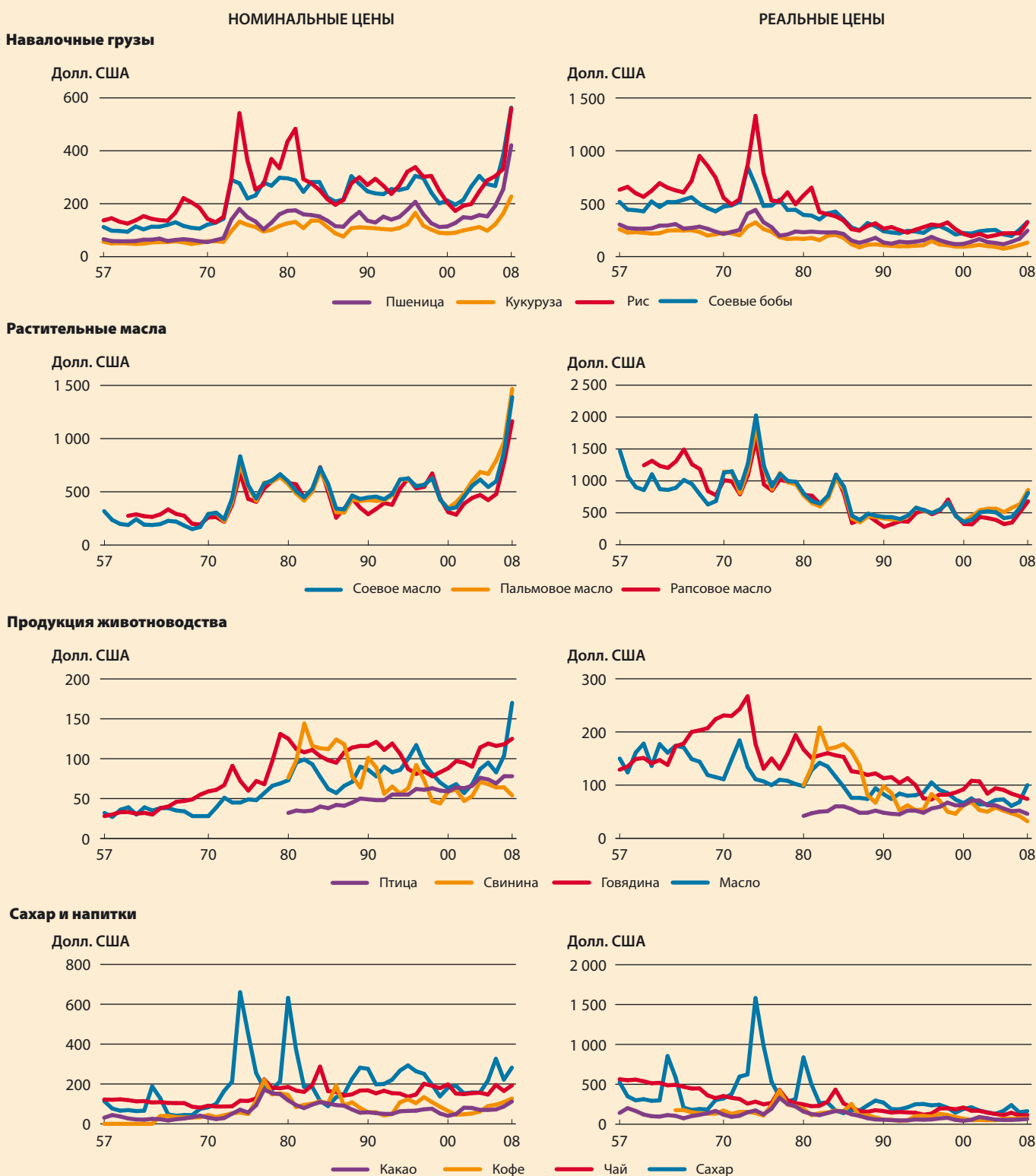
Цены на большинство сельскохозяйственных товаров значительно снизились по сравнению с пиковыми уровнями первой половины

Индексы цен на продовольственные товары, 2007-2008 гг.



2008 года. Мировые цены на зерно упали на 50 процентов, а за ними последовали цены на другие основные продовольственные товары. Однако по историческим меркам цены остаются высокими и по-прежнему превышают отметки 2007 года. На национальном уровне во многих странах, но особенно в Африке, цены остаются существенно выше, чем в 2007 году. В некоторых случаях пиковые мировые цены, зафиксированные в первой половине 2008 года, до сих пор продолжают воздействовать на национальные рынки.

Среднегодовые цены на продовольственные товары в номинальном и реальном выражении в долларах США, 1957-2008 гг.



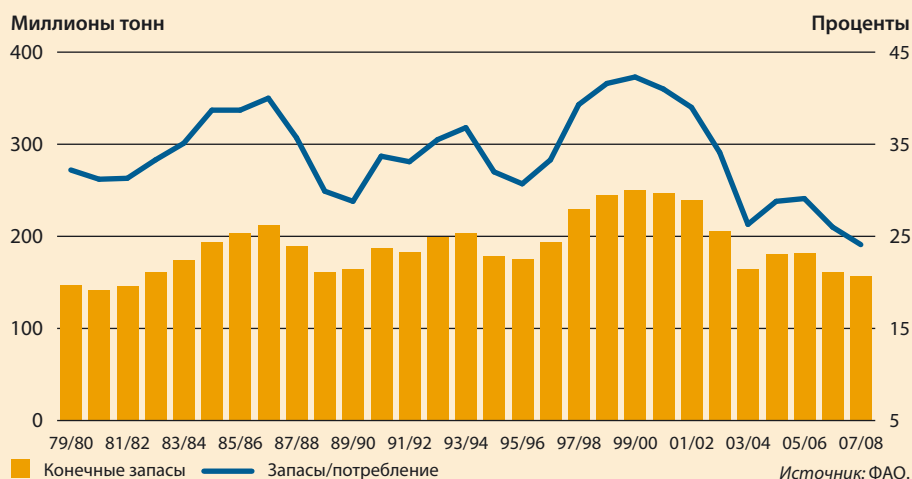
Примечание: реальные цены представляют собой номинальные цены, скорректированные с учетом изменений индекса цен производителей США (2000 г. = 100).
Источники: какао (Международная организация по какао), кофе (Международная организация по кофе), хлопок (Котлук Индекс А 1-3/32), кукуруза (№2, желтая, Мексиканский залив США), рис (белый рис, тайландский 100% В, второй сорт, ФОБ, Бангкок), соевые бобы (№1, желтые, Мексиканский залив США), сахар (Международное соглашение по сахару), чай (цельный чайный лист, цены аукциона в Момбасе), пшеница (№2, мягкая красная озимая пшеница, Мексиканский залив США), говядина (Аргентина, разделанная замороженная говядина, удельная стоимость экспорта), масло (Океания, индикативные экспортные цены, ФОБ), свинина (США, свинина, замороженный продукт, удельная стоимость экспорта), мясо птицы (США, бройлер разделанный, удельная стоимость экспорта), рапсовое масло (голландское, цена франко-завод), соевое масло (цена франко-завод).

Почему цены на продовольствие выросли так сильно?

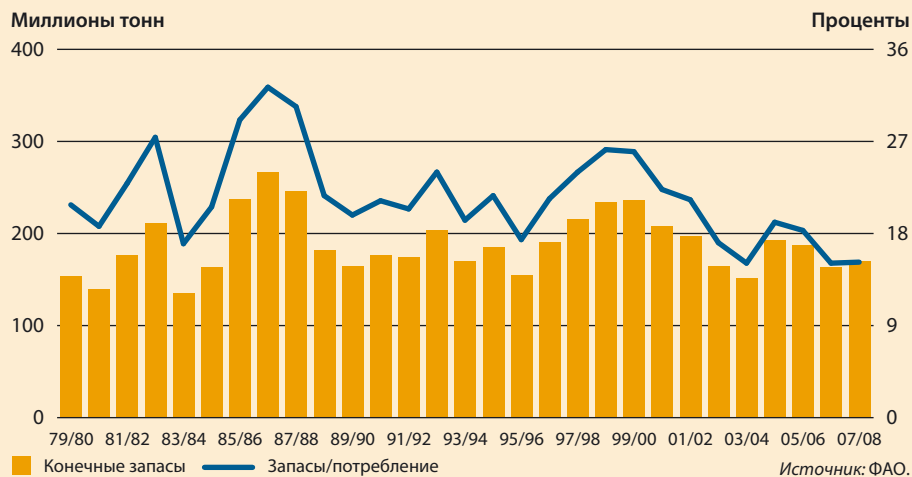
Аналитики и комментаторы выдвигают разные объяснения скачкообразного роста цен на продовольствие. Наиболее распространенным из них является растущий спрос на некоторые виды сельскохозяйственной продукции в качестве сырья для производства биотоплива, в особенности кукурузы для

выпуска этанола. Рекордные цены на нефть и экологические соображения усилили интерес к альтернативным источникам энергии, а политические меры, принимаемые в Соединенных Штатах Америки и в Европейском союзе (ЕС), стимулировали расширение производства биотоплива. Кроме того, высокие цены на нефть прямо повлияли

Динамика изменения объемов конечных запасов пшеницы и соотношение запасов и потребления



Динамика изменения объемов конечных запасов фуражного зерна и соотношение запасов и потребления



на издержки и цены сельскохозяйственного производства. Третьим распространенным объяснением является быстрый экономический рост в некоторых странах с формирующейся рыночной экономикой, прежде всего в Индии и Китае, где увеличившийся спрос на продовольствие, и в частности на продукцию животноводства, вызвал повышение спроса на зерновые и масличные культуры на корм животным. В этих объяснениях основное внимание обращено на «новые» движущие силы международных рынков сельскохозяйственной продукции и допускается возможность кардинального изменения динамики цен на такие товары и сохранения высоких цен. Актуальны также и «традиционные» объяснения высоких цен (см. вставку на стр. 20) – они порождены сократившимся предложением вследствие засухи в основных странах-экспортерах и самым низким за более чем 30 лет объемом запаса зерновых. Кроме того, приводятся разные другие осложняющие факторы, по крайней мере частично объясняющие высокие цены на продовольствие. К ним относятся спекуляции на фьючерсных рынках сельскохозяйственной продукции вследствие того, что мировой финансовый спад привел к ослаблению более привычных рынков облигаций и акций. Реакция рынков и меры политического реагирования, вызванные началом значительного роста мировых цен, усилили инфляционное давление, например, вследствие накопления запасов в ожидании дальнейшего роста цен и ограничений на экспорт.

На практике все эти факторы способствовали повышению цен на продовольствие. Критически важным было именно их сочетание. Они немедленно повлекли за собой рост цен на продовольствие, но фоном для

них были более долгосрочные проблемы, стоящие перед сельским хозяйством развивающихся стран, – замедление роста урожайности, отсутствие инвестиций, снижение доли сельского хозяйства в помощи в целях развития и снижение расходов на финансирование научных исследований и опытно-конструкторских разработок, что не только усугубляет проблему обеспечения продовольственной безопасности, но и еще больше затрудняет ее решение в развивающихся странах.

Дефицит производства и низкие запасы

В традиционных объяснениях изменчивости цен на продовольствие подчеркивается значение экзогенных шоков для сферы предложения сельскохозяйственной продукции, в особенности шоков, обусловленных погодными условиями. Критически важным исходным фактором, спровоцировавшим недавние резкое повышение цен, было сокращение производства зерновых в крупнейших странах-экспортерах, начавшееся в 2005 году и продолжившееся в 2006 году. За эти два года производство зерновых снизилось соответственно на 4 и 7 процентов. Однако в 2007 году производство зерновых, и особенно кукурузы в Соединенных Штатах Америки, значительно увеличилось в ответ на возросшие цены. Быстрая реакция со стороны предложения зерновых в 2007 году произошла за счет сокращения производственных ресурсов, выделенных для выращивания масличных культур, в частности соевых бобов, что привело к сокращению производства масличных.

Запасы играют важную роль в достижении равновесия на рынках и в сглаживании колебаний цен. Если уровень запасов по сравнению с

потреблением невелик, рынкам труднее справляться с шоками в сферах предложения и спроса, и дефицит предложения или повышение спроса будут вызывать более существенный рост цен. Начиная с 2006 года это соотношение резко снизилось, достигнув своего исторического минимума в 2008 году.

Уровень запасов, прежде всего зерновых, уменьшается с середины 1990-х годов. Фактически после предыдущего периода высоких цен 1995 года уровень мировых запасов в среднем сокращался на 3,4 процента в год. Со времени принятия соглашений Уругвайского раунда в политической среде произошел ряд изменений, которые способствовали снижению уровня запасов в крупнейших странах-экспортерах: объем государственных резервов, высокая стоимость хранения скоропортящихся продуктов, разработка других, менее дорогостоящих инструментов управления рисками; увеличение числа стран, способных экспортировать продукцию; усовершенствование информационных и транспортных технологий. Если при таких обстоятельствах в крупнейших странах-экспортерах в течение нескольких лет подряд возникает дефицит производства, активность на международных рынках обычно снижается, и в случае непредвиденных событий, изменчивость цен и масштабы изменения цен возрастают. Действительно, между запасами на начало закупочного сезона (выраженными в процентах от ожидаемого потребления в следующем сезоне) и ценами на зерновые, сложившимися в течение этого же сезона, существует статистически значимая отрицательная взаимосвязь. Это означает, что на мировом уровне неактивные рынки на начало закупочного сезона, как правило, оказывают повышательное давление на

Как определяются цены на сельскохозяйственную продукцию?

Цены на сельскохозяйственную продукцию определяются с учетом сочетания так называемых рыночных детерминантов спроса и предложения, а также воздействия внешних факторов, таких как погода. Несмотря на интенсивные исследования, мнения по поводу характера тенденций и изменчивости цен по-прежнему расходятся, и, за исключением ретроспективных случаев, отличить нормальную изменчивость от изменения тренда отнюдь нелегко.

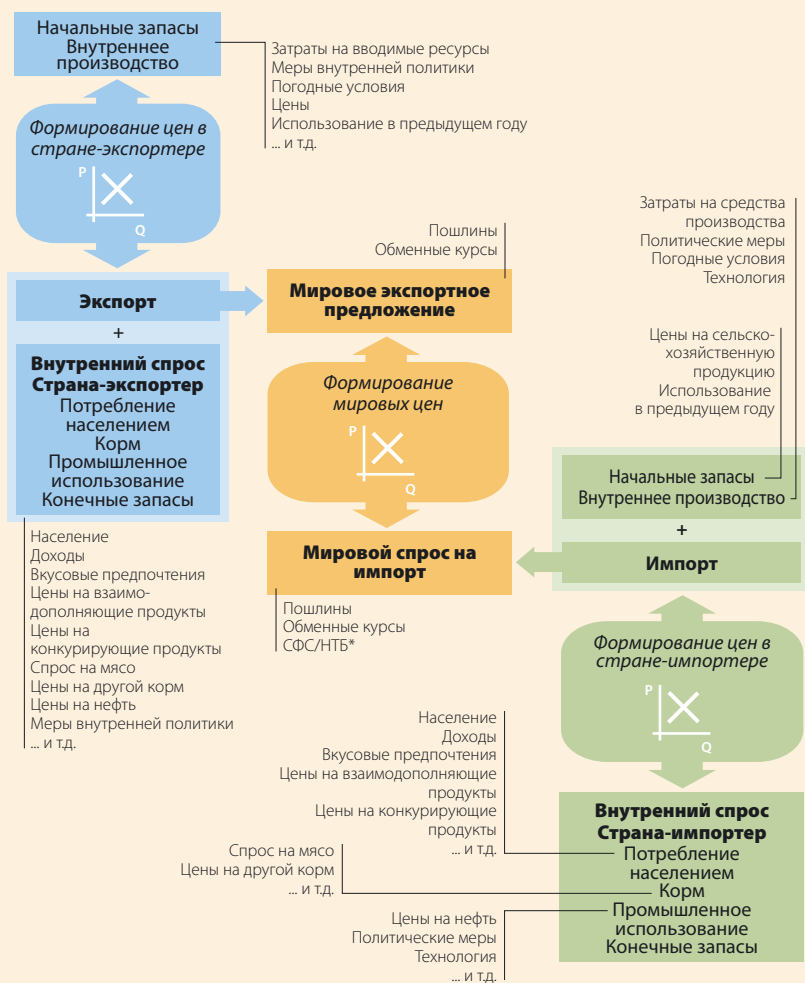
Важно разграничивать факторы, движущие спросом и предложением, которые формируют базовые тренды в динамике цен, и те, которые вызывают колебания вокруг этих трендов. Долгосрочные изменения спроса на продовольствие в первую очередь являются результатом роста численности населения и доходов, но, кроме того, на них влияют изменения относительных цен и эволюция режимов питания. Спрос на сельскохозяйственное сырье, например, каучук, связан с экономическим ростом в более широком контексте. Долгосрочное расширение предложения прежде всего происходит под воздействием технологического прогресса, который снижает затраты. В прошлом технологический прогресс позволил уменьшить затраты и вызвал расширение предложения более быстрыми темпами, чем рост населения и доходов повышали спрос, что привело к долгосрочному относительному снижению цен на сельскохозяйственную продукцию. В последнее время, по-видимому, сложилась иная ситуация, поскольку рост спроса, обусловленный увеличением доходов в странах с формирующейся рыночной экономикой и спросом на биотопливо, возможно, опережал расширение предложения, приводя к повышению цен. В краткосрочном плане расширение предложения может быть ограничено стоимостью и доступностью ключевых средств производства и также вследствие других проблем на стороне предложения, а в более долгосрочном плане – доступностью земельных, водных и трудовых ресурсов и изменением климата. Изменчивость цен проистекает из шоков спроса и предложения. В краткосрочной перспективе предложение сельскохозяйственной продукции и спрос на нее неэластичны и слабо реагируют на изменения цен, поэтому шоки спроса и предложения могут вызвать широкие колебания цен. Наибольшее значение имеют,

вероятно, шоки предложения из-за зависимости сельскохозяйственного производства от погоды, хотя шоки спроса также могут быть важны, особенно в случае некоторых сырьевых материалов. Воздействие шоков спроса и предложения на цены можно смягчить благодаря возможности сокращения или увеличения запасов. Поэтому уровень запасов по сравнению со спросом является важным фактором, определяющим цены на сельскохозяйственные товары. Если отношение «запасов к потреблению» является низким по причине низких запасов, высокого спроса или и того, и другого, цены будут испытывать повышательное давление. Корректировка рынков сельскохозяйственной продукции и цен на нее в ответ на шоки предложения или спроса не

происходит в одночасье. Последствия шоков являются, как правило, менее устойчивыми, когда речь идет о шоках предложения, например, из-за плохой погоды, и более устойчивыми в случае шоков спроса.

Цены на различные сельскохозяйственные товары связаны между собой ввиду возможного замещения или взаимодополняемости в потреблении или производстве. Это приводит к «перекрестным» эффектам передачи изменения цен от одного товара к другому. Например, более высокие цены на кукурузу побудят производителей выращивать больше кукурузы за счет других культур, что приведет к сокращению предложения и повышению цен на эти культуры; или же увеличение спроса на продукцию животноводства вызовет рост спроса на корм и цен на зерновые и масличные культуры.

Факторы, влияющие на цены на сельскохозяйственную продукцию



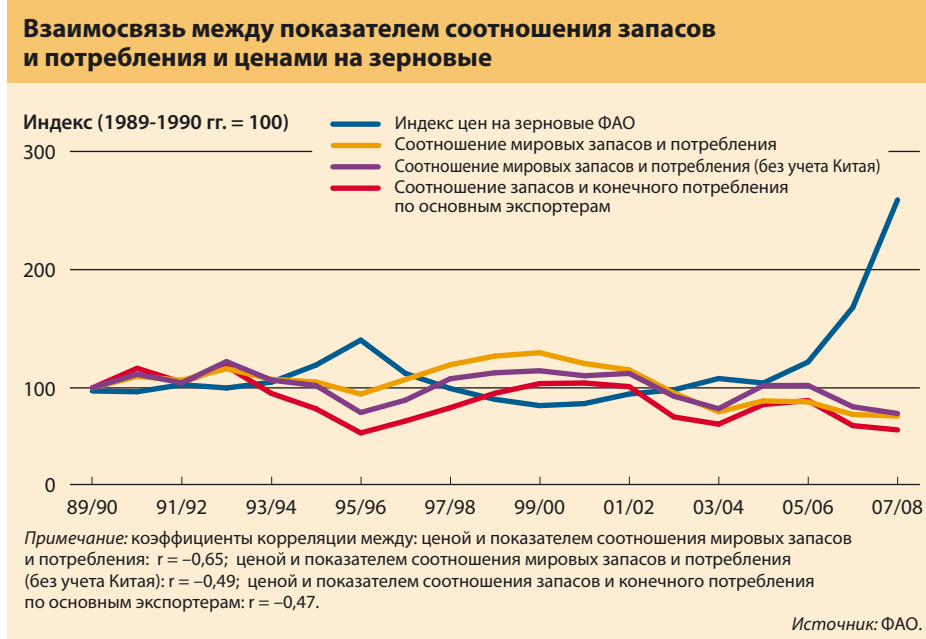
* СФС/НТБ: Соглашение о применении санитарных и фитосанитарных мер/нетарифные барьеры.

Источник: ФАО.

цены, что стало одной из главных причин, вызвавших столь резкий скачок мировых цен на зерновые в 2006 году. Устойчиво низкий уровень запасов является одной из причин, объясняющих, почему именно можно было бы ожидать сохранения относительно высоких цен в течение определенного периода. К концу сезонов в 2008 году мировые запасы зерновых выросли только на 1,5 процента со своего и без того низкого уровня на начало сезона и достигли минимальных объемов за прошедшие 25 лет. В период 2007-2008 годов отношение мировых запасов зерновых к потреблению составляло 19,6 процента, что намного ниже среднего значения в пятилетний период, равного 24 процентам, и даже меньше, чем предыдущий минимум в 20 процентов, зафиксированный в 2006-2007 годах. Ситуация с запасами масел/жиров и кормовой крупы/жмыха стала ухудшаться в середине 2007 года, после того как проявились вторичные эффекты событий, происходящих на рынках зерновых, в особенности пшеницы и фуражного зерна, при этом к концу сезона 2007-2008 годов отношение запасов масел/жиров к потреблению снизилось с 13 до 11 процентов, а кормовой крупы/жмыха — с 17 до 11 процентов.

Рассмотрение вопроса продовольствия и кормов в истинном свете: Индия и Китай

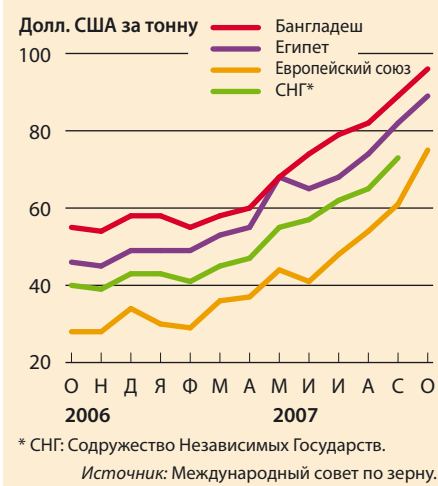
Рост мирового населения требует увеличения производства продовольствия, без чего невозможно будет удовлетворять потребительские потребности. Повышение доходов также, как правило, ведет к изменениям в питании, которые часто отражаются в повышении спроса на высококалорийные пищевые продукты (такие как продукция животноводства), в отличие от крахмалосодержащих продуктов (таких как пшеница). Данные изменения носят постепенный характер, и неверно было бы рассматривать их как первопричину любого неожиданного повышения цен и, в частности, недавнего. Поэтому следовало бы пересмотреть широко распространенное мнение о том, что рост спроса в таких странах, как Индия и Китай — двух самых густонаселенных



странах с быстрыми темпами роста населения и доходов, — является причиной стремительного повышения цен на продовольствие.

Значимость роста спроса в Индии и Китае как фактора, определяющего ситуацию на мировых продовольственных рынках и мировые цены на продовольствие, была подчеркнута в недавнем исследовании Международного института изучения продовольственной политики (IFPRI, 2008). Авторы исследования утверждают, что быстрый экономический рост в некоторых развивающихся странах способствовал повышению покупательной способности потребителей среднего класса, а это повысило спрос на

Морские фрахтовые ставки на перевозку зерна из портов Мексиканского залива Соединенных Штатов Америки в отдельные страны



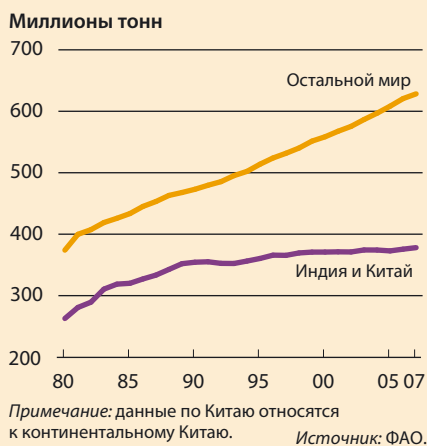
Мировое использование зерновых в пищу и на корм



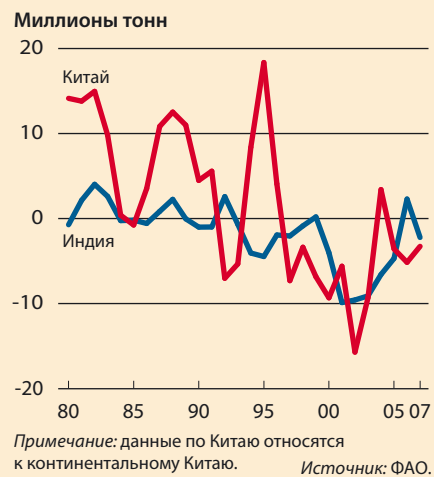
Использование зерновых в Индии и Китае и в остальном мире



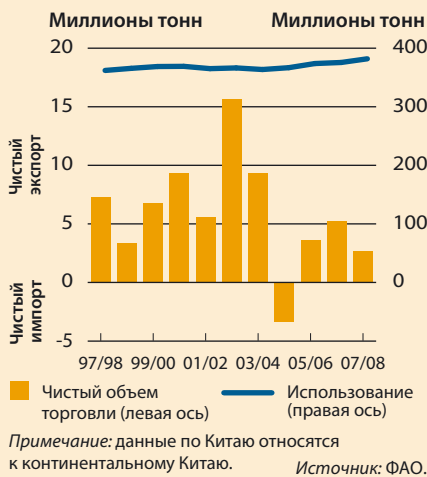
Зерновые, потребляемые в пищу в Индии и Китае и в остальном мире



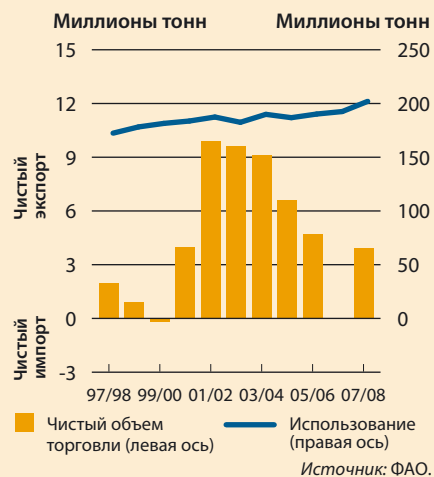
Индия и Китай: чистый импорт зерновых



Китай: использование зерновых и чистый объем торговли



Индия: использование зерновых и чистый объем торговли



продукцию животноводства, в частности мясо и молоко, и, следовательно, – на фуражное зерно.

Страны с формирующейся рыночной экономикой, в том числе Индия и Китай, несомненно играют важную роль в определении мирового спроса и предложения на сельскохозяйственных рынках. Складывается, однако, впечатление, что причины высоких цен на сельскохозяйственную продукцию в 2007 и 2008 годах отнюдь не связаны с этими странами. В действительности потребление зерновых в Индии и Китае росло медленнее, чем в остальном мире.

С середины 1980-х годов импорт зерновых в Индии и Китае обнаруживал тенденцию к снижению примерно на 4 процента в год: со среднегодового уровня примерно в 14 миллионов тонн в начале 1980-х годов до приблизительно 6 миллионов тонн в последние три года.

Это означает, что рост спроса на кормовые злаки в этих двух странах, по крайней мере до недавнего времени, удовлетворялся преимущественно за счет внутренних источников. Более того, хотя Китай и превратился в крупного импортера масличных культур,

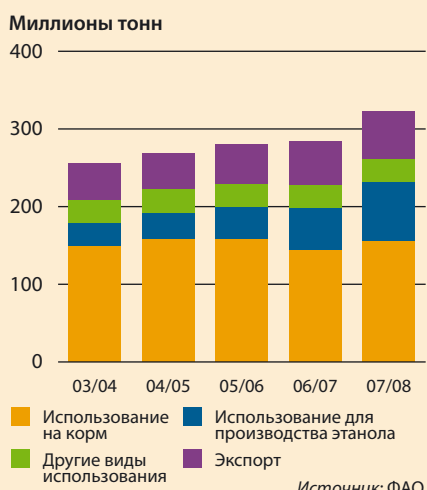
растительных масел и продукции животноводства, общее сальдо торговли сельскохозяйственной продукцией оставалось в основном положительным на протяжении большинства лет с середины 1990-х годов. Долгосрочная динамика внешнеторговой позиции Индии также не соответствует мнению о том, что эта страна является одной из основных движущих сил повышения продовольственных цен на мировых рынках. Индия является одним из крупнейших экспортеров продовольствия. В течение большей части периода 1995–2007 годов ее экспорт пшеницы, риса и мяса превышал импорт данных видов продукции. Даже относительно крупный импорт в Индию растительных масел следует рассматривать в контексте столь же значительного экспорта жмыха. Фактически, в отношении Индии и Китая ничто не указывает на внезапное увеличение объемов импорта масличных культур, кормовых круп и масел, что свидетельствовало бы об их вкладе в резкое повышение внутренних цен на указанную продукцию, которое началось в середине 2007 года после произошедшего годом ранее взлета цен на зерно (в особенности на кукурузу). Индия и Китай не были причиной внезапного скачка цен в масличном комплексе, однако это не умаляет ни их роли, ни роли меняющихся структур потребления в целом в изменении продовольственных рынков в прошлом и будущем.

Какую роль играет биотопливо?

Спрос на некоторые виды сельскохозяйственной продукции в качестве сырья для биотоплива может привести к тому, на производство продовольственных культур будет оставаться меньше ресурсов. Производство биотоплива может уменьшить доступность продовольственных товаров на рынке,

поскольку «эффективный» спрос на зерно, сахар, масла и на другие основные пищевые продукты в качестве сырья для производства топлива может «перебить» спрос на эти товары в качестве продовольствия, если цены на нефть и промышленное сырье будут благоприятствовать производству биотоплива. Этот новый источник спроса стал важным фактором влияния на цены. Среди всех основных пищевых и кормовых товаров наибольшее воздействие на цены оказал дополнительный спрос на кукурузу (сырье для производства этанола) и рапс (сырье для производства биодизельного топлива). Например, в 2007 году совокупное мировое потребление кукурузы выросло примерно на 40 миллионов тонн, из которых почти 30 миллионов тонн было потреблено только предприятиями, производящими этанол. Большая часть этого расширения производства приходится на Соединенные Штаты Америки – крупнейшего в мире производителя и экспортера кукурузы. В Соединенных Штатах Америки кукуруза, использованная для производства этанола, составила примерно 30 процентов от ее совокупного внутреннего потребления. Это способствовало резкому росту мировых цен на кукурузу, наблюдавшемуся с начала 2007 года. Интенсивность реакции цен была также связана с быстрыми темпами (чаще всего в течение 2–3 лет) появления этого нового спроса и с его концентрацией в Соединенных Штатах Америки (более 90 процентов), являющихся одним из основных экспортеров кукурузы. Если взять мир в целом, то в 2007 году примерно 12 процентов совокупного мирового потребления кукурузы было использовано для производства этанола, а 60 процентов – в виде животного корма. В ЕС сектором биодизельного топлива было, по оценкам, потреблено примерно 60 процентов рапсового масла,

Соединенные Штаты Америки: использование и экспорт кукурузы





произведенного государствами-членами в 2007 году, что составило примерно 25 процентов объема мирового производства данного сырьевого товара и 70 процентов объема мировой торговли им в данном году.

Вопрос состоит не столько в том, какой объем каждой из культур можно использовать для производства биотоплива вместо их использования в качестве пищевых продуктов и кормов, а в том, какая часть посевных площадей может быть отведена для выращивания культур, используемых в качестве сырья для биотоплива, в ущерб производству других культур. Высокие цены на кукурузу, сложившиеся с середины 2006 года, уже тогда побудили сельскохозяйственных производителей в Соединенных Штатах Америки увеличить ее производство в 2007 году. Посадки кукурузы увеличились примерно на 18 процентов. Это стало возможным только за счет сокращения площадей, отведенных под сою и пшеницу. Благодаря расширению посадок кукурузы и благоприятным погодным условиям в 2007 году был получен рекордный урожай, что позволило Соединенным Штатам Америки обеспечить как внутренний спрос, в том числе со стороны своего растущего этанолового сектора, так и экспортные поставки. За этим явным успехом скрывается, однако, другой важный результат – сокращение посадок пшеницы и сои, а, следовательно, и их производства. Это как раз и послужило одной из причин резкого роста цен на данные культуры. Вместе с тем, если бы урожай в Австралии не пострадал из-за еще одного засушливого года, а производству в ЕС и на Украине не помешали бы неблагоприятные погодные условия, то можно было бы предположить, что рост цен на зерно не был бы столь значительным.

Эта цепная реакция отчасти повторилась в 2008 году, но на этот раз в обратной последовательности.

Сельхозпроизводители в Соединенных Штатах Америки сократили посадки кукурузы, увеличив производство соевых бобов в связи с более высокими относительными ценами на них. Крепкие цены на соевые бобы содействовали существенному расширению посевных площадей сои в Соединенных Штатах Америки в расчете на закупочный сезон 2008-2009 годов. Эта тенденция была подкреплена соотношением цен на сою и кукурузу на фьючерсном рынке. С исторической точки зрения, когда значение этого соотношения достигает двух, то согласно эмпирическому правилу соевым бобам отдается предпочтение перед кукурузой, что приводит к расширению посадок сои за счет кукурузы. Поскольку в 2006-2007 годах данный коэффициент упал, сельскохозяйственные производители резко увеличили посевные площади кукурузы. Вместе с тем в сезоне 2007-2008 годов, когда значение коэффициента поднялось намного выше двух, сельхозпроизводители, наоборот, расширили возделывание сои. Увеличение посевов сои положительно сказалось на рынке соевых бобов, но при этом равновесие на рынке кукурузы оказалось весьма шатким. В связи с принятием в Соединенных Штатах Америки нового Закона об энергетике ожидается, что спрос на кукурузу в секторе производства этанола будет постоянно расти. Если в 2009 году производство кукурузы сократится, то будет сложно представить, как Соединенным Штатам Америки удастся удовлетворить весь спрос (продовольствие, корм, топливо и экспорт) без значительного использования собственных запасов кукурузы в течение сезона 2009-2010 годов. Ситуация на рынке будет пристально отслеживаться с целью выявления индикаторов, указывающих на такую возможность. В такие периоды низкой активности рынка цены на

кукурузу могут застыть, что с большой вероятностью окажет вторичное воздействие на другие основные продовольственные и кормовые культуры.

Производство биотоплива, за исключением производства этанола из сахарного тростника в Бразилии, оказывается в настоящее время экономически нерентабельным без субсидий или других форм политической поддержки. В производстве биотоплива самой низкой себестоимостью в пересчете на литр характеризуется этанол, производимый из сахарного тростника в Бразилии. Он представляет собой единственный вид биотоплива, цены на которое неизменно ниже цен на эквивалентные ископаемые виды топлива. За ним по критерию самой низкой чистой себестоимости следуют бразильское биодизельное топливо, получаемое из сои, и этанол из кукурузы, производимый в Соединенных Штатах Америки, однако в обоих случаях издержки превышают рыночную цену ископаемого топлива. Издержки производства европейского биодизеля более чем в два раза превышают себестоимость бразильского этанола, что отражает более высокие затраты на сырье и обработку. Согласно данным, собранным в рамках Глобальной инициативы по субсидиям, сумма субсидий, предоставленных в 2006 году Соединенными Штатами Америки в поддержку производства биотоплива, составила 5,8 миллиарда долларов США, а ЕС выделил 4,7 миллиарда долларов США. Подобное политическое вмешательство подстегнуло ажиотажный интерес к жидкому биотопливу, следствие чего повысился спрос на некоторые сельскохозяйственные продукты, используемые в качестве сырья. Одной из причин такой поддержки являются заявленные экологические преимущества биотоплива перед ископаемым топливом, но такое

объяснение ставится сейчас под вопрос в связи с появлением данных о том, что использование определенных видов биотоплива сокращает выбросы парниковых газов в меньшей степени, чем предполагалось изначально. Пока же поддержка производства биотоплива будет продолжаться, дополнительный спрос на те виды сельскохозяйственной продукции, из которой его получают, будет по-прежнему подкреплять цены на них, оказывая вторичное воздействие на цены на других сельскохозяйственных рынках.

Многое зависит от цен на нефть. Чем выше цены на нефть, тем более рентабельным становится производство биотоплива и тем больше продукции сельского хозяйства требуется в качестве промышленного сырья. Когда же цены на нефть достигают уровня, при котором биотопливо становится конкурентоспособным, спрос энергетического рынка на сельскохозяйственную продукцию в качестве сырья возрастает, и этот новый спрос подталкивает вверх сельскохозяйственные цены. Таким образом, между сельскохозяйственными и энергетическими рынками возникают новые связи. Поскольку рынки энергоносителей во много раз масштабней рынков сельскохозяйственной продукции, спрос со стороны сектора биотоплива может в *принципе* поглотить любые дополнительные произведенные объемы культур, используемых в качестве сырья, и таким образом энергетический рынок будет фактически устанавливать минимальную цену на продукцию сельского хозяйства. Кроме того, он будет устанавливать и максимальные цены на эту продукцию, когда они вырастут настолько сильно, что производство биотоплива перестанет быть конкурентоспособным. Цены на сельскохозяйственную продукцию будут определяться не потребностями в продовольствии, а потребностями в

энергоносителях, и цены на сельхозпродукцию окажутся привязанными к ценам на *энергоносители*. Совершенно очевидно, что будет происходить серьезный отход от прошлой практики установления цен на продукцию сельского хозяйства.

Какую роль играют спекуляции?

В ходе недавних обсуждений вопроса высоких цен на продовольствие был отмечен возросший интерес к возможным последствиям деятельности спекулянтов и институциональных инвесторов, так называемых неkomмерческих трейдеров, закупающих сельскохозяйственные товары на фьючерсных рынках, поскольку прибыль на другие активы стала менее привлекательной. Высказывалась некоторая обеспокоенность в связи с тем, что спекуляция способствует росту цен на продовольствие. Спад на мировых рынках недвижимости и ценных бумаг привел к притоку на фьючерсные рынки сельскохозяйственных товаров финансовых ресурсов традиционных учреждений, таких как хеджевые и пенсионные фонды, и недавно появившихся фондов, связанных с сырьевыми товарами, и биржевых индексных фондов, которых объединяет одна цель – получение прибыли. В последние пять лет глобальный объем торговли фьючерсами и опционами вырос более чем в два раза. За первые девять месяцев 2007 года объем этой деятельности увеличился на 30 процентов по сравнению с предыдущим годом. Примечательно, что доля неkomмерческих трейдеров, открывающих длинные позиции на рынках сырьевых товаров, постоянно растет, что говорит об их возросшем интересе к покупке фьючерсных контрактов. В период между 2005 и 2008 годами доля позиций, открытых неkomмерческими трейдерами на фьючерсных рынках кукурузы, пшеницы



и сои, почти удвоилась, хотя их доля на фьючерсном рынке сахара в основном осталась неизменной. Институциональные инвесторы способны инвестировать значительные средства. Однако объем таких инвестиций в сельскохозяйственные товары не столь велик, как в другие сырьевые товары, например, в металлы.

Увеличение доли некоммерческих трейдеров на рынках кукурузы, пшеницы и сои совпало с повышением цен на эти сельскохозяйственные товары на наличных рынках. Высокая спекулятивная активность на рынках сельскохозяйственных товаров в последние несколько лет заставила некоторых аналитиков связать

Спекуляция на рынках сельскохозяйственных товаров

Обычно товарно-сырьевые биржи обеспечивают инструменты регулирования рисков, например, фьючерсы и опционы, позволяющие участникам рынка, например, сельскохозяйственным производителям, переработчикам, производителям или торговцам, т.е. коммерческим трейдерам, страховать себя от риска колебаний цен в будущем. Кроме того, биржи помогают выявлять цены и тем самым обеспечивают некоторую предсказуемость при установлении фьючерсных цен. Еще одним видом рыночной деятельности является спекуляция, которой в основном занимаются спекулянты или инвесторы, т.е. некоммерческие трейдеры. Эта деятельность состоит в извлечении прибыли путем спекуляций на будущих колебаниях цены актива или сырьевого товара.

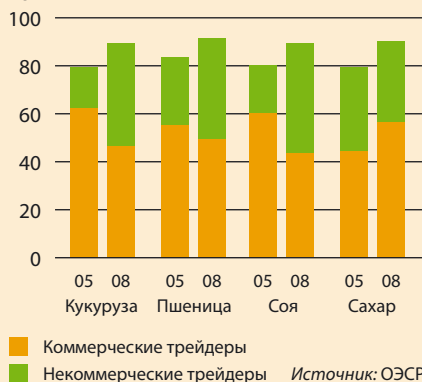
Спекуляция важна для эффективного функционирования рынков, поскольку она обеспечивает приток ликвидности на рынок и помогает сельхозпроизводителям и другим участникам ограждать себя от будущих колебаний цен на сельскохозяйственных рынках физических товаров. Вместе с тем спекуляция может иногда играть порочную роль на рынках. Например, чрезмерная спекулятивная деятельность может приводить к неожиданным или необоснованным колебаниям или же к неоправданным изменениям (в одном конкретном направлении) цен на сырьевые товары.

Так может произойти, когда держателями все большей доли открытых позиций (числа неисполненных фьючерсных контрактов) являются инвесторы, заинтересованные в извлечении прибыли из будущих колебаний цен практически без учета детерминантов спроса и предложения сельхозтоваров. Таким образом, чрезмерная спекуляция оказывает контрпродуктивное воздействие на фьючерсные рынки, поскольку риск изменчивости цен является как раз тем главным условием, которое эти рынки пытаются преодолеть. Кроме того, чрезмерная спекуляция на рынках сельскохозяйственных товаров может подавать неуместные рыночные сигналы сельхозпроизводителям, приводя к неэффективному распределению ресурсов.

Уровень спекулятивной активности можно контролировать посредством регулирования рынков сельскохозяйственных товаров. Один из способов такого регулирования заключается в ограничении числа фьючерсных контрактов, держателем которых может быть один участник (кроме участников, имеющих право на освобождение от хеджирования), тем самым ограничивая возможности одного участника влиять на рынок. Однако это рискованно, поскольку чрезмерное регулирование может вытеснить спекулянтов с рынка, лишая его ликвидности.

Доля коммерческих и некоммерческих трейдеров на фьючерсных рынках

Проценты



повышение цен на продовольствие с возросшей спекуляцией. Однако неясно, способствовала ли спекуляция сельскохозяйственными товарами росту цен или же ее породили и без того растущие цены. Авторы одного из недавних исследований, проведенных Международным валютным фондом, заключили, что в большинстве случаев именно высокие цены стимулировали приток инвестиционных средств на фьючерсные рынки сельскохозяйственных товаров. Данный вопрос причинно-следственных связей требует дальнейшего изучения. Крупный приток средств, возможно, также является одной из причин по крайней мере устойчивости высоких цен на продовольствие и их явно усилившейся изменчивости. Этот аспект тоже необходимо изучить глубже. Пока же роль финансовых инвесторов в воздействии на продовольственные цены (если они вообще играют какую-либо роль) вызывает столь сильную обеспокоенность, что некоторые страны даже изучают вопрос о введении дополнительного регулирования.

Единого объяснения роста цен на продовольствие не существует

Резкий скачок цен на продовольствие, выраженных в долларах США, которые достигли своего пикового уровня в первой половине 2008 года, можно назвать наиболее значительным с 1970-х годов. Причиной такой динамики стал дисбаланс спроса и предложения на многих рынках основных сельскохозяйственных товаров, в особенности зерновых и масличных культур. Правдоподобное объяснение резкого роста цен следует прежде всего искать на стороне спроса. Основные движущие силы роста цен в сфере спроса обычно недолговечны и связаны с дефицитом производства и мерами политики, такими как ограничительная экспортная политика крупнейших торговцев. На стороне спроса число факторов, способствовавших недавнему росту мировых цен на продовольствие, невелико. В отличие от сферы предложения изменения на стороне спроса по большей части не носят ни стремительного, ни неожиданного характера. Это объясняется тем, что, кроме возникающего фактора биотоплива, основными движущими силами спроса на продовольственных рынках является рост численности населения и доходов. В большинстве случаев эти две фундаментальные переменные проявляются в постепенной (и ожидаемой) постепенной динамике спроса, позволяющая таким образом скорректировать предложение. Ситуация, сложившаяся в недавний период высоких цен, не отличается от этого тренда, поскольку спрос на продовольствие и корм не обнаруживал никаких внезапных или непредвиденных скачков вверх, которые оправдывали бы повышение цен, наблюдавшееся на рынке.

Спекуляция и притоки инвестиционных средств были, скорее, следствием повышения цен, чем их причиной. Лишь быстрое расширение спроса на сырье для производства биотоплива представляет собой существенный отход от прежнего опыта. Вместе с тем одним только спросом на биотопливо невозможно объяснить тот масштаб роста цен, который наблюдался в 2007 году и в начале 2008 года. Рекордные цены на нефть не только повысили интерес к развитию биотоплива, но и сами по себе оказали серьезное воздействие, вызвав рост производственных и транспортных издержек.

Повышательное ценовое давление было усилено также со стороны спроса вследствие возникших опасений, что цены могут подняться еще выше, и возросшей потребности в обеспечении запасов. Резкий рост продовольственных цен на мировых рынках не следует относить на счет какого-либо одного отдельного фактора. Каждая из обычно называемых причин не может сама по себе определять характера и степени недавних ценовых колебаний. В основе резких изменений лежит одновременное действие всей их совокупности. Вычленение отдельного воздействия каждой из этих причин представляется весьма проблематичным, но, судя по имеющимся данным, основными движущими силами все же являются спрос на биотопливо и цены на нефть.

Некоторое общее представление об относительном воздействии различных факторов на продовольственные цены можно получить с помощью расчетной модели мировых сельскохозяйственных рынков AGLINK-COSIMO, разработанной ОЭСР-ФАО. Эта модель используется для составления рыночных прогнозов на среднесрочную перспективу на основе



Чувствительность прогнозируемых мировых цен к изменениям пяти основных допущений, процентное отклонение от базисных значений, 2017 г.



допущений относительно будущих значений ключевых переменных, влияющих на рынки и цены³. Изменяя эти допущения и сравнивая полученные в результате прогнозы, можно сформировать представление о степени влияния каждого фактора. Было исследовано пять ключевых допущений: i) использование зерна и масличных культур для производства биотоплива, ii) цены на нефть, iii) повышение доходов в крупнейших развивающихся странах: Бразилии, Индии, Индонезии, Китае и Южно-Африканской Республике (СФРЭ 5),

³ Модель частичного равновесия AGLINK-COSIMO является совместным проектом ФАО и ОЭСР. Более подробно эти сценарии описаны в издании «Сельскохозяйственные перспективы ОЭСР-ФАО на 2008–2017 годы» (OECD-FAO, 2008). Модель AGLINK-COSIMO обеспечивает комплексное динамическое описание экономики и конкретных мер политики 58 стран и регионов, являющихся крупнейшими мировыми производителями сельскохозяйственных товаров умеренной зоны, а также риса, сахара и пальмового масла, и торговцами ими. В настоящее время в модель включены также этанол и биодизельное топливо. Как и большинство других моделей такого типа, она основывается на коэффициентах эластичности, технических параметрах и политических показателях.

iv) обменный курс доллара США по отношению к валютам всех других стран и v) урожаи культур.

Ценовые предположения по фуражному зерну и растительному маслу будут более всего подвержены воздействию, если производство биотоплива будет сохраняться на уровне 2007 года. Изменение спроса на эти товары в качестве сырья для производства биотоплива является источником неопределенности вне зависимости от того, вызвано ли оно изменением цен на нефть, изменением политики, стимулирующей производство биотоплива, или разработкой новых технологий, вынуждающих перерабатывающие предприятия закупать другие виды сырья. Если производство биотоплива останется неизменным на уровне 2007 года, это приведет к 12-процентному снижению прогнозируемых на 2017 год цен на фуражное зерно и к примерно 15-процентному снижению прогнозируемой цены на растительное масло. Второй сценарий обнаруживает, что прогнозы цен на пшеницу, фуражное зерно и растительное масло четко изменяются в соответствии с допущениями касательно цен на нефть и будут еще на 8–10 процентов ниже, если цены на нефть упадут до уровня

2007 года. В соответствии со сценарием, предусматривающим не столь стремительный рост валового внутреннего продукта (ВВП), цены на пшеницу и фуражное зерно будут лишь немного (на 1–2 процента) ниже базисного уровня. Что касается растительных масел, то ввиду предположительно гораздо более высокой эластичности дохода в сфере спроса и более сильного влияния пяти стран в области мировой торговли разница в смоделированной цене превышает 10 процентов. В четвертом сценарии смоделирована ситуация, когда укрепление доллара США приводит к повышению цен, выраженных в национальной валюте стран-экспортеров, обеспечивая более мощные стимулы к увеличению поставок. В то же время более сильный доллар США уменьшает спрос на импорт в странах-импортерах. Сочетание более высокого экспортного предложения и более слабого спроса на импорт создает дополнительное понижающее давление на мировые цены. К 2017 году цены на пшеницу, фуражное зерно и растительное масло будут примерно на 5 процентов ниже соответствующих базисных прогнозов. По сценарию, в котором предполагается 5-процентное повышение урожая зерновых и масличных культур, прогнозируемые цены на пшеницу и кукурузу в 2017 году будут соответственно на 6 и 8 процентов ниже базисных значений, однако прогнозируемые цены на растительное масло практически не изменятся.

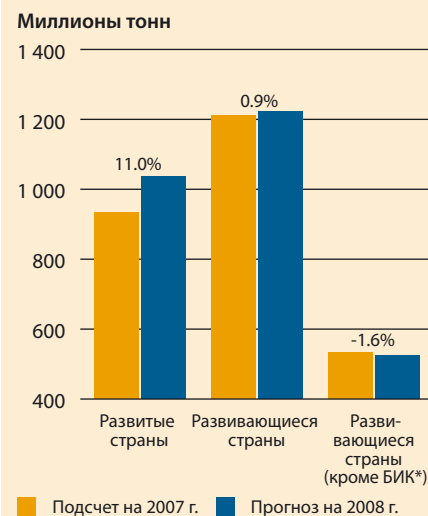
Почему упали цены?

Резкое падение мировых цен на продовольствие, начавшееся в июле 2008 года, нейтрализовало столь же резкий их рост, продолжавшийся все это время, и вернуло цены к уровню 2007 года. Причиной, обусловившей обратное движение цен, является сочетание факторов в сфере предложения и в сфере спроса. Высокие цены стимулировали расширение мирового производства зерновых. Но воспользовались этим в сфере предложения большей частью развитые страны и лишь несколько развивающихся стран – Бразилия,

Индия и Китай. Если исключить эти три страны, то получится, что в период между 2007 и 2008 годами производство зерновых в развивающихся странах фактически сократилось. Совершенно очевидно, что большинство бедных сельскохозяйственных производителей в развивающихся странах не воспользовались благоприятной возможностью, которую открывали высокие цены на продовольствие: в 2007 году их ответная реакция в сфере предложения была незначительной, а в 2008 году – нулевой. Падение продовольственных цен никоим образом не связано с увеличением мировых поставок. Объясняется оно, скорее, замедлением спроса вследствие того, что финансовый кризис и набирающая обороты глобальная рецессия вызвали снижение экономической деятельности и, как следствие, падение цен на нефть. Снижение спроса отразилось сильнее всего, по крайней мере первоначально, на рынках и ценах сельскохозяйственного сырья, в частности каучука, но оно затронуло также и цены на продовольствие.

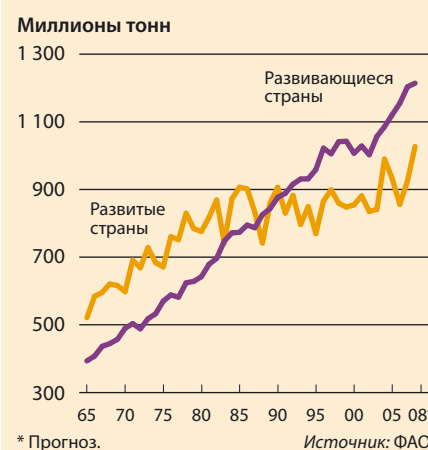
Хотя снижение цен на пищевые продукты является хорошим известием для потребителей, оно отнюдь не означает, что проблемы мировой продовольственной системы решены. Большинство критических факторов, обусловивших повышение цен и возникшую в результате этого угрозу для продовольственной безопасности, продолжает сохраняться. В развивающихся странах не произошло никакого значительного увеличения производства продовольствия, а более слабые ценовые стимулы не будут способствовать дальнейшему расширению производства в других местах. Мировые запасы зерновых остаются низкими, а коэффициент, отражающий соотношение запасов и потребления зерновых в 2008–2009 годах, был ниже своего среднего значения за последние пять лет. Несмотря на резкое падение цен на нефть, спрос на биотопливо остается высоким, что обусловлено снижением цен на сырье и вводом в

Производство зерновых в 2007 и 2008 гг.



* БИК: Бразилия, Индия и Китай (континентальный).
Источник: ФАО.

Производство зерновых в развивающихся и развитых странах



* Прогноз. Источник: ФАО.

строй новых мощностей по производству этанола. Падение цен на нефть оказывает сложное воздействие на сельскохозяйственные цены. Более низкие цены на нефть сокращают затраты на энергоносители и удобрения, но они будут усложнять понижающее давление на цены тех сельскохозяйственных товаров, которые могут использоваться в качестве сырья, когда биотопливо будет становиться менее конкурентоспособным. Результирующий эффект будет зависеть от движения относительных цен между нефтью и сырьем, и в особенности кукурузой.



Финансовый кризис, рецессия и цены на сельскохозяйственную продукцию

Ожидается, что в 2009 году темпы роста мировой экономики составят лишь 2 процента по сравнению с 3,8 процента в 2008 году. Сегодня накоплено достаточно свидетельств возникновения глобальной рецессии, и в крупнейших развитых странах прогнозируется нулевой или даже негативный рост. Финансовый кризис и – что еще важнее – глобальная рецессия несомненно способствовали резкому падению цен на сельскохозяйственные товары. Тем не менее сложно отделить последствия кризиса и рецессии от ожидаемой корректировки рынков вследствие явно чрезмерного повышения цен в 2007 году и в первой половине 2008 года. Сельскохозяйственные рынки и цены будут затронуты как в сфере спроса, так и в сфере предложения, и не только в результате снижения темпов экономического роста и спроса, но и вследствие изменения обменных курсов, изменения в доступности и стоимости кредита и изменения в доступности другого внешнего финансирования, включая помощь. В ближайшем будущем, однако, снижение темпов глобального экономического роста будет оказывать серьезное воздействие на рынки сельскохозяйственных товаров и на сельскохозяйственные перспективы развивающихся стран.

Спрос на сельскохозяйственные товары будет подвергаться отрицательному воздействию. Опыт прошлых рецессий позволяет предположить, что сильнее и скорее всего пострадает спрос и цены на сырьевые материалы, такие как натуральный каучук и волокна, а за ними последуют продукты животноводства, по которым эластичность дохода будет относительно высокой. Воздействие на основные продовольственные товары, например, зерновые, может оказаться не столь сильным, поскольку объемы их потребления обоснованы, и поддерживается спрос на них. Развивающиеся страны, зависимые от экспорта сырья и тропических продуктов, столкнутся с проблемами платежного баланса, если не произойдет такого же или более существенного снижения стоимости продовольственного импорта, от которого также зависят многие из этих стран. Широко распространенная

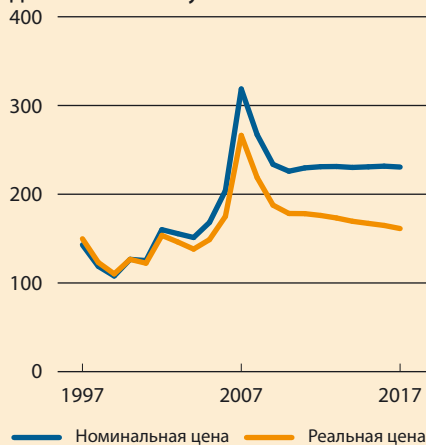
неопределенность и обусловленные ею негативные рыночные ожидания, скорее всего, приведут к еще большему падению общего спроса. Надежды на то, что постоянно высокие темпы роста в Индии и Китае, а также в других развивающихся странах с быстро растущей экономикой могли бы поддерживать спрос и цены на сырьевые товары, выглядят сейчас не столь обнадеживающе, поскольку прогнозы роста этих стран были пересмотрены в сторону понижения. Доступность кредита и ликвидности затрудняет торговлю сельскохозяйственной продукцией, усиливая понижающее давление на мировые цены, но и сокращая при этом объемы торговли. Падение нефтяных цен усугубит понижающее давление на цены товаров, используемых в качестве сырья для производства биотоплива. Однако результирующий эффект будет зависеть от движения цен на эти товары относительно нефти и от масштаба политической поддержки, оказываемой производству биотоплива.

Более низкие цены являются, как правило, хорошим известием для потребителей, но они будут влиять на стимулы производителей к инвестированию, столь необходимому для создания более надежной продовольственной безопасности в средне- и долгосрочной перспективе. Если стимулы потребителей ослабнут, то можно ожидать некоторого сокращения производства, что также уменьшит возможности восстановления запасов зерна. Является ли снижение цен действительно хорошей новостью для потребителей, зависит от того, что произойдет с доходами, которые в случае общемировой рецессии будут уменьшаться вместе с трудовой занятостью. Многие развивающиеся страны также существенно зависят от денежных переводов, поэтому экономический спад в развитых странах может косвенно повлиять на внутренний спрос в развивающихся странах по мере сокращения занятости и доходов работников-мигрантов. Денежные переводы обеспечивают, кроме того, денежные средства для инвестиций, в том числе в сельское хозяйство.

Среднесрочные прогнозы цен на отдельные сельскохозяйственные товары

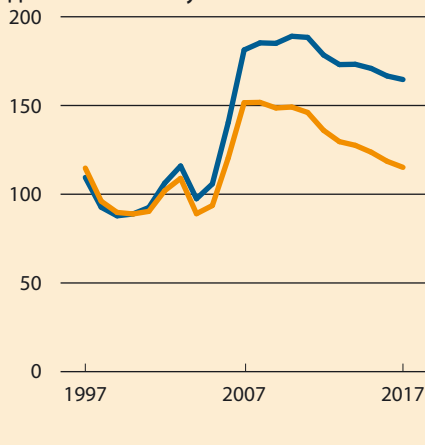
Пшеница

Долл. США за тонну



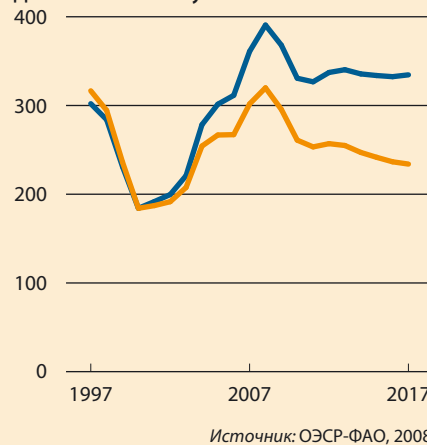
Кукуруза

Долл. США за тонну



Рис

Долл. США за тонну



Источник: ОЭСР-ФАО, 2008.

В чем суть среднесрочной перспективы?

Падение цен на продовольствие на международных рынках хотя и было стремительным, их уровень по-прежнему превышает средние показатели за последние пять лет. Трудно пока предсказать, продолжится ли падение цен или же они останутся на этом исторически высоком уровне. Падение цен во второй половине 2008 года было столь же стремительным, как и их рост в первой половине года. В обоих случаях, очевидно, происходило определенное зашкаливание, отражающее значительно возросшую изменчивость, и поэтому сложно проследить здесь корректировку к новому тренду. В то же время некоторые факторы, приведенные для объяснения высоких цен, говорят о том, что высокие цены будут сохраняться вопреки характеру динамики цен на сырьевые товары в прошлом, когда краткосрочные скачки цен сопровождались длительными периодами их снижения. Как отмечалось выше, в целом, за одним важным исключением, а именно нефтяных цен, факторы, способствовавшие росту цен на продовольствие, остаются неизменными. Существенного увеличения поставок не произошло, и запасы по-прежнему остаются низкими.

В докладе «Сельскохозяйственные перспективы ОЭСР-ФАО на 2008–2017 годы» (ОЭСР-ФАО, 2008) указывается, что и номинальные, и реальные цены на сельскохозяйственные товары снизятся с рекордных отметок, достигнутых в начале 2008 года, но в течение следующего десятилетия будут сохраняться на более высоком уровне, чем прежде. Такое снижение уже началось, но быстрее, чем предполагалось, вследствие финансового кризиса и спада в мировой экономике. Продолжительность такого снижения цен будет зависеть от темпов восстановления экономики после рецессии. Однако в «Перспективах» утверждается, что некоторые из главных факторов, вызвавших последний скачок цен, – засуха в основных хлебобородных регионах, возросший спрос на сырье для производства биотоплива, высокие цены на нефть, обесценивание доллара США и изменение структуры спроса на сырьевые товары, причем все это в сочетании с низким уровнем запасов, – содержат постоянные элементы, которые, как ожидается, будут обуславливать более высокие цены в течение последующих десяти лет. В частности, в «Перспективах» отмечается спрос на биотопливо и цены на нефть. Хотя в глобальном масштабе и в абсолютном выражении мощнейшим стимулятором роста

спроса в сельском хозяйстве остаются потребности в пищевых продуктах и в корме для животных, сегодня отмечается стремительный рост спроса на сырье в биоэнергетическом секторе. Спрос на биотопливо является крупнейшим за десятилетия стимулятором нового спроса и считается существенным фактором, обуславливающим сдвиг цен на сельскохозяйственные товары в сторону повышения. Производство биотоплива привело к формированию новой связи между ценами на сельскохозяйственную продукцию и ценами на нефть, которая также способна разрушить закономерность долгосрочного снижения реальных цен на сельскохозяйственные товары, по крайней мере в среднесрочной перспективе.

Последствия высоких цен на продовольствие

Последствия растущих продовольственных цен для потребителей⁴

Совершенно очевидно, что высокие цены на продовольствие оказывают самое серьезное воздействие на малоимущих, зависящих от покупных продуктов. Бедное население в развивающихся странах тратит на еду как минимум 50 процентов или даже 70–80 процентов своего бюджета. Поэтому более высокие цены сказываются не только на количестве и качестве потребляемой ими пищи, но и на их расходах в целом. Наиболее очевидным индикатором негативного воздействия цен были общественные волнения и беспорядки, вызванные во всем мире стремительным ростом цен на продовольствие. Средоточием беспорядков стали по большей части городские районы, поскольку именно здесь сильнее всего проявляется зависимость населения от импортного продовольствия и его подверженность воздействию мировых продовольственных цен и именно здесь потребители ощущают всю тяжесть последствий стремительного роста цен на продовольствие. Страдает, однако, и сельская беднота, несмотря на ее более слабые связи с международными продовольственными рынками. Характер воздействия более высоких продовольственных цен на малоимущих решающим образом зависит от того, являются ли они чистыми продавцами продовольствия (тогда такое воздействие может быть в принципе положительным) или чистыми его покупателями (тогда такое воздействие определено является отрицательным). Судя по имеющимся данным, большинство (особенно малоимущих) домохозяйств в развивающихся странах

является чистыми покупателями продовольствия, и именно так обстоят дела даже в сельских домохозяйствах, занимающихся главным образом сельскохозяйственной деятельностью. Будь то в городе или в сельской местности, но больше всего страданиям подвержены беднейшие из бедных, которые тратят самую большую часть своих доходов на питание и не имеют доступа к таким активам, как земля. В обоих случаях непропорционально высокой является доля домохозяйств, возглавляемых женщинами, и поэтому негативные последствия высоких цен на продовольствие имеют также гендерный аспект, который следует учитывать при разработке мер политического реагирования.

В условиях резкого роста продовольственных цен бедным домохозяйствам пришлось корректировать структуру своего потребления. Судя по имеющимся данным, домохозяйствам пришлось или урезать рацион питания, или удалось сохранить его, сократив расходы на более дорогостоящие продукты и на непродовольственные товары. Вопреки росту цен среднедушевое потребление зерновых среди беднейших слоев населения, возможно, даже возросло, так как потребители перешли от более дорогостоящих и более качественных групп продовольственных товаров (мяса, молочных продуктов и овощей и т.д.) к рациону питания на основе зерновых. Несмотря на стремительный рост цен на мировых рынках сельскохозяйственной продукции (в частности на такие основные продовольственные товары, как пшеница, рис и кукуруза), самые последние данные об использовании основных сельскохозяйственных продуктов в качестве продовольствия свидетельствуют об устойчивости среднедушевого потребления. Эта тенденция одинакова для большинства стран с низким уровнем

⁴ Подробное обсуждение этих последствий см. в докладе «Состояние продовольственной небезопасности в мире 2008» (FAO, 2008а).

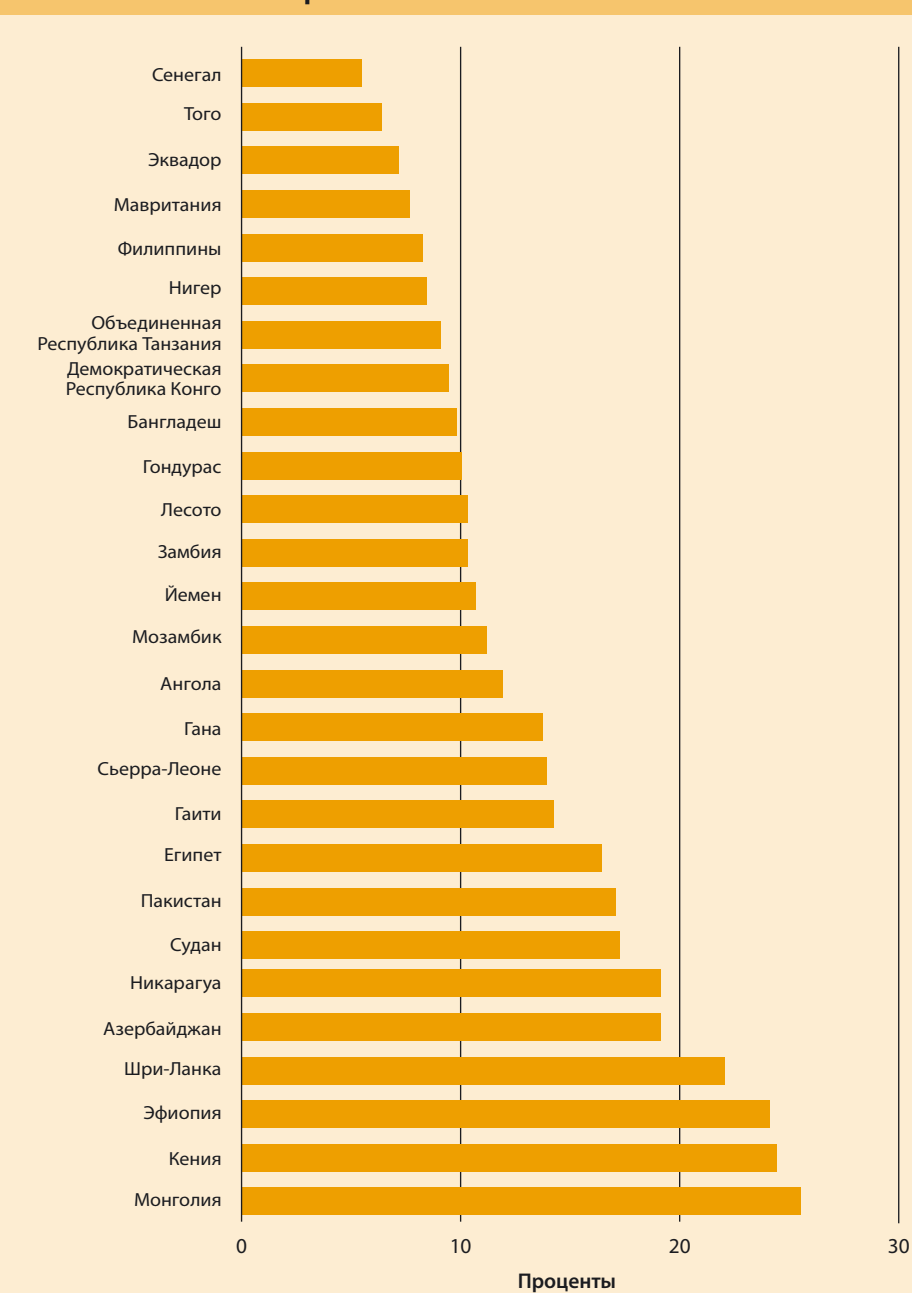
доходов, в том числе для стран с высоким уровнем недоедания. Вместе с тем встречаются и случаи, когда потребители в связи с ростом цен на предпочитаемые ими, но импортные зерновые возвращаются к более традиционному питанию.

Растущие цены на продовольствие подхлестывают инфляцию

В большинстве стран, включая развивающиеся, растущие цены на продовольствие способствуют повышению общих темпов инфляции. Изменение продовольственных цен является одним из важных компонентов общих темпов инфляции, измеряемых индексом потребительских цен (ИПЦ). Этот индекс представляет собой средневзвешенное изменение цен репрезентативной фиксированной корзины товаров, в том числе продовольственных, притом, что составляющие значения отражают долю каждого товара в типичном бюджете домохозяйства. Чем выше доля продовольственных товаров в бюджете домохозяйств, тем сильнее растущие цены на продовольствие подхлестывают общую инфляцию. В большинстве развитых стран доля расходов на питание составляет от 10 до 20 процентов. В развивающихся странах доля таких расходов в бюджетах домохозяйств гораздо выше – в таких странах, как Бангладеш, Гаити, Кения и Малави, на продовольствие уходит более половины семейного дохода.

Помимо того, что растущие цены на продовольствие тяжелым бременем ложатся на стоимость жизни, они могут оказывать дополнительное косвенное воздействие на инфляцию, если приводят к повышению оплаты труда, – требования о повышении заработной платы были основным лозунгом некоторых выступлений протеста. В тех случаях, когда воздействие цен непродовольственных товаров приобретает значительный характер, центральный банк в своих попытках ведения борьбы с инфляцией, возможно, будет принимать меры по сдерживанию

Некоторые годовые индексы потребительских цен по состоянию на сентябрь 2008 г.



Источник: ФАО.

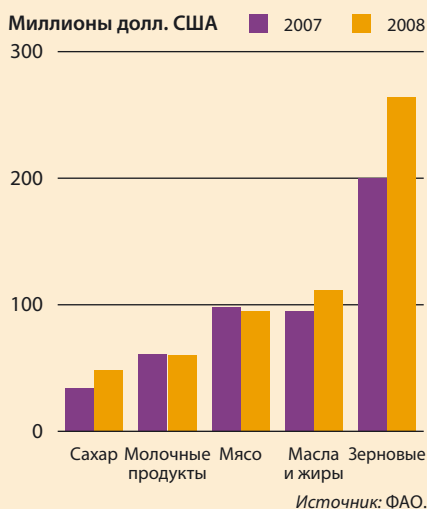
инфляционного давления, вызванного ростом цен на продовольствие, что будет означать повышение процентных ставок. Подобная тенденция набирает сейчас силу в развивающихся странах, но более высокие процентные ставки будут препятствовать столь необходимым инвестициям в те сектора, которые предоставляют уязвимым странам возможности выхода из бедности, как, в частности, сектор сельского хозяйства.

Более высокие цены на продовольствие означают увеличение стоимости импорта продовольственных товаров

Несмотря на недавнее падение мировых цен на продовольствие, стоимость мирового импорта основных продовольственных товаров составит в 2008 году, судя по прогнозам, более одного триллиона долларов США (что примерно на 25 процентов больше, чем в 2007 году) в результате



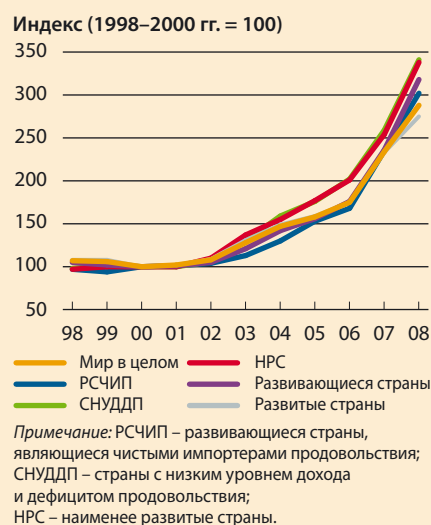
Стоимость импорта продовольствия в 2007 и 2008 гг.



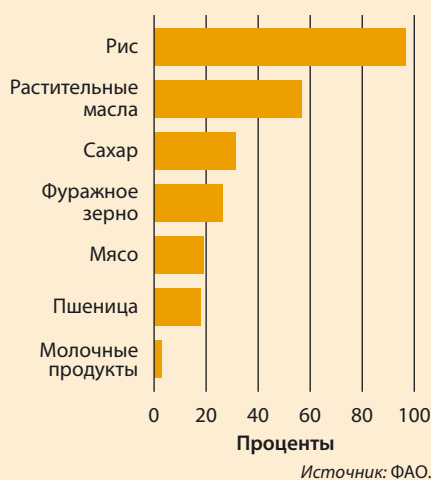
существенного роста цен на рис, пшеницу, фуражное зерно и растительные масла, усугубленного повышением фрахтовых расходов, которые на многих маршрутах выросли почти в два раза. Многие беднейшие страны являются импортерами продовольствия и в большой мере зависят от импорта зерновых. Более высокие цены на продовольствие на мировых рынках означают увеличение стоимости импорта продовольственных товаров и проблему для платежного баланса. Совокупная стоимость продовольственного импорта в развивающиеся страны в 2007 году была уже на 33 процента выше, чем в 2006 году, а годовая стоимость продовольственного импорта в страны с низким уровнем доходов и дефицитом продовольствия выросла более чем в два раза по сравнению с 2000 годом.

На национальном уровне воздействие высоких цен на сырьевые товары зависит, среди прочего, от того, является ли страна импортером или экспортером, от состава ее импорта или экспорта, ее торговой политики и ее политики в области обменного курса. Наиболее уязвимыми считаются те страны с низким уровнем доходов и дефицитом продовольствия, которые зависят от постоянно дорожающего импорта зерновых (за счет которого обеспечивается в некоторых случаях до 80 процентов

Стоимость импорта продовольствия в развитых и развивающихся странах



Изменения прогнозов стоимости мирового импорта продовольствия по товарным группам, 2008 г. по сравнению с 2007 г.



энергетической ценности рациона питания) и от экспорта тропических продуктов или сельскохозяйственного сырья, цены на которые растут не столь стремительно, и валюты которых привязаны к доллару США или обесцениваются по отношению к доллару США. Положение стран, в которых к тому же не обеспечивается продовольственная безопасность (в том смысле, что более 30 процентов их населения недоедает) и которые являются чистыми импортерами топлива, несомненно, крайне опасно. Этим характеристикам соответствует

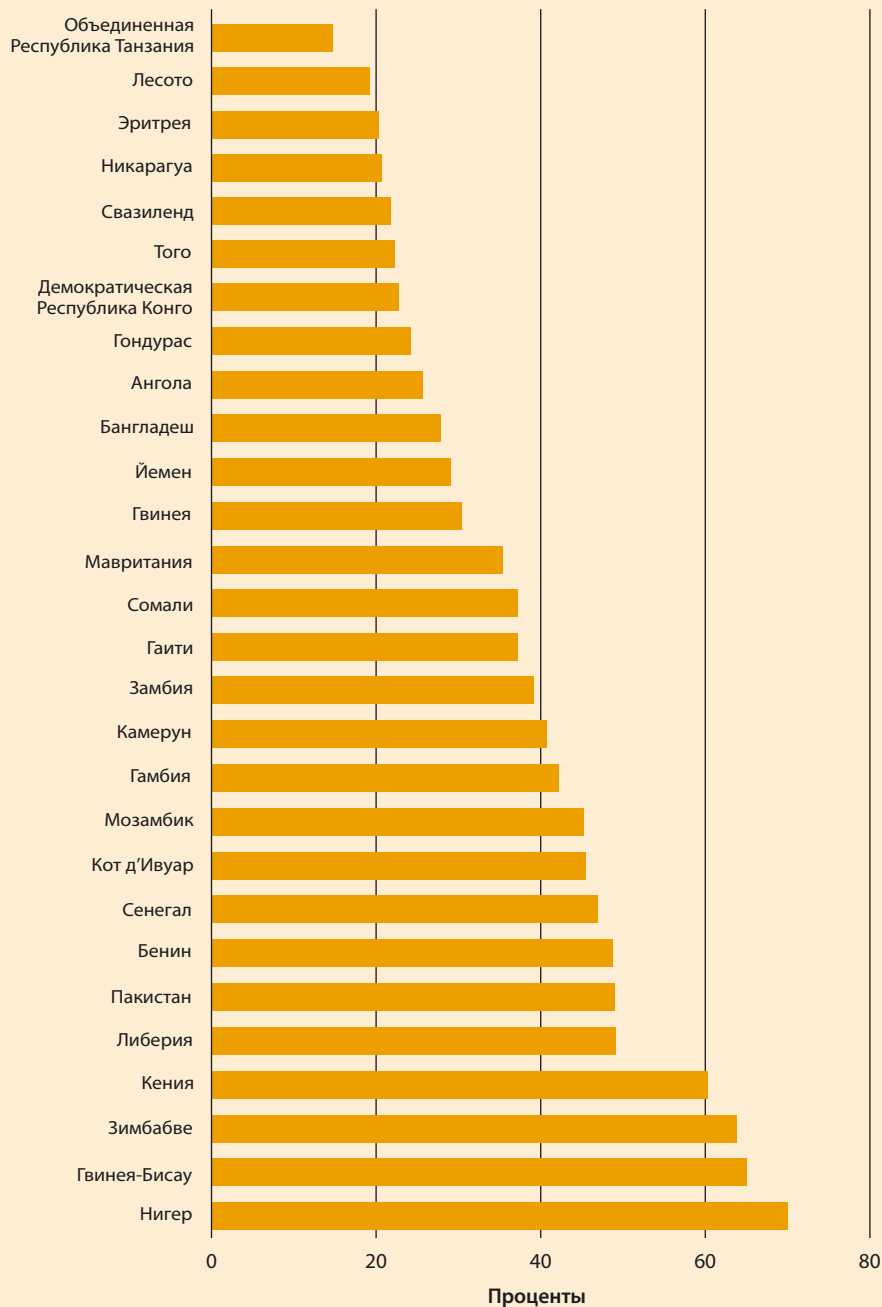
более 20 развивающихся стран, и по крайней мере 16 из них находятся в Африке.

Совершенно очевидно, что наиболее уязвимые страны несут самое тяжелое бремя растущей стоимости импорта продовольствия; в 2008 году совокупные расходы стран с низким уровнем доходов и дефицитом продовольствия оказались примерно на 35 процента выше, чем в 2007 году, а это был самый высокий зарегистрированный годовой рост расходов. По сравнению с другими развивающимися странами страны с низким уровнем доходов и дефицитом продовольствия, как правило, уже имеют достаточно большой дефицит счетов текущих операций в процентном отношении к ВВП, расходуют гораздо большую долю стоимости своего товарного экспорта на импорт продовольственных товаров и имеют более низкие доходы на душу населения⁵. В большинстве таких стран наблюдалось снижение стоимости их национальной валюты по отношению к доллару США, что привело к дополнительному увеличению стоимости их продовольственного импорта. Эти страны оказываются под экономическим давлением со всех сторон.

Кроме того, финансовый кризис может серьезным образом сказаться на продовольственной безопасности многих развивающихся стран. Ужесточение условий кредитования может ограничить доступ бедных стран к финансовым средствам, сокращая тем самым их возможности импортировать продовольствие. Страны с низким уровнем доходов и дефицитом продовольствия могут столкнуться с особенно серьезными проблемами при финансировании своих потребностей в импорте зерновых путем получения займов и с возросшим давлением на государственный бюджет.

⁵ В 2000–2004 годах СНУДП в среднем имели значительно более низкий годовой ВВП на душу населения (213 долларов США) по сравнению с другими развивающимися странами (453 доллара США).

Изменение прогнозов стоимости импорта продовольствия в отдельные страны с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия, 2008 г. по сравнению с 2007 г.



Источник: ФАО.

Потребители теряют, но выигрывают ли производители?

Воздействие высоких продовольственных цен на потребителей безусловно является негативным, и этот очевидный факт не требует дополнительных доказательств. Но для сельскохозяйственных производителей во всем мире высокие цены должны бы в общем-то быть

доброй вестью. Рост цен на продовольствие вполне может привести к повышению стимулов для производителей соответствующих конкретных продуктов. В принципе, более высокие цены увеличивают фонды, в которые могут инвестировать производители, приводя таким образом к ускорению темпов роста сельскохозяйственного производства и к сокращению бедности. В этом смысле



Уязвимость стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия в зависимости от факторов риска



повышение продовольственных цен можно рассматривать как благоприятную возможность, позволяющую по крайней мере некоторым получить непредвиденные доходы. Доступ к средствам производства и таким активам, как земля, является решающим фактором, определяющим, кто именно сможет извлекать выгоды из возросших цен на продовольствие. Наибольшие выгоды будут получать крупные землевладельцы. Домохозяйства, занимающиеся узкоспециализированным сельскохозяйственным производством, вероятно, тоже окажутся в выигрыше, хотя они составляют довольно небольшую долю населения. Но отреагируют ли производители увеличением своих поставок? Высокие цены на продовольствие не представили, по

всей видимости, благоприятной возможности для сельскохозяйственных производителей большинства развивающихся стран, и ответного увеличения поставок не произошло. Как отмечалось выше, несмотря на весьма существенный рост цен, производство зерновых в развивающихся странах увеличилось в 2008 году менее чем на 1 процент, а в подавляющем большинстве этих стран производство фактически сократилось. Желанной реакции со стороны предложения не последовало. Понимание причин этого, а значит и того, что именно следует делать для стимулирования ответа со стороны предложения, является важнейшим стратегическим и политическим вопросом. Он подробно рассматривается в части 2 настоящего доклада.

Часть 2

Почему высокие цены на продовольствие не обеспечили благоприятной возможности для бедных производителей?

Производители в развивающихся странах сталкиваются с реальным снижением цен на протяжении большей части последних 50 лет. Результатом стали отсутствие инвестиций в сельское хозяйство и стагнация производства. Это стало фоном для возникших недавно проблем в международной продовольственной системе и затруднило возможности развивающихся стран решать эти проблемы. Поэтому на первый взгляд высокие цены на продовольствие и возможность их сохранения (даже если они и не останутся на пиковых уровнях, достигнутых в начале 2008 года), представлялись благоприятной возможностью для бедных мелких производителей.

Но материализовалась ли она? Будут ли производители в ответ инвестировать средства, повышать продуктивность и производство и обеспечивать рост сельского хозяйства? Большинство производителей в развивающихся странах очень далеки от событий на международных рынках, поэтому повышение там цен на продовольствие совсем не означает, что цены вырастут и для бедных производителей. Для того чтобы действие высоких мировых цен дошло и до них, необходимо преодолеть национальные границы и пройти через цепочки сбыта. Однако одних только более высоких цен на выпускаемую продукцию недостаточно. Стимулы инвестировать и производить зависят и от того, насколько при этом увеличились затраты на такие средства производства, как семена и удобрения. Производителям необходим доступ к финансово приемлемым средствам производства. Им также нужен доступ к финансово приемлемому кредиту. Даже при наличии надлежащих стимулов положительной реакции производителей в сфере предложения может препятствовать целый ряд ограничений со стороны предложения, в частности отсутствие транспортной и рыночной инфраструктуры для поставок дополнительной продукции на рынок. Во многих развивающихся странах не обеспечено адекватного выполнения ни одного из этих условий. В результате более высокие цены на международных рынках не вызвали положительной ответной реакции в сфере предложения среди мелких производителей в развивающихся странах.



Доходит ли повышение мировых цен до производителей в развивающихся странах?

Во многих странах цены на продовольствие резко возросли в соответствии с ростом мировых цен. Однако в некоторых странах внутренние цены на продовольствие не последовали тренду повышения мировых цен или лишь постепенно выравнивались с ними. Пока действие более высоких цен фактически не достигнет сельхозпроизводителей в развивающихся странах, они не смогут извлекать выгоду из повышения цен на мировых рынках и у них не будет стимулов к увеличению производства и производительности труда. В этой связи следует рассмотреть два вопроса: во-первых, приводит ли изменение мировых цен к изменению цен на национальном уровне, и во-вторых, если национальные цены действительно изменяются, доходит ли их действие до производителей?

Теоретически в условиях свободной торговли цены в стране, связанной с мировым рынком, будут изменяться вместе с мировыми ценами, выраженными в той же общей валюте. Если национальная цена выше мировой, товар будет импортироваться до тех пор, пока национальная цена не сравняется с мировой при учете всех транспортных издержек. Увеличение экспорта выполняет ту же самую функцию восстановления равновесия, если национальная цена ниже мировой. При таких условиях «передача ценового воздействия» является полной: цена на сельскохозяйственную продукцию на конкурентном мировом и национальном рынках может различаться только на величину затрат на ее транспортировку. Аналитики, занимающиеся сельскохозяйственными товарами, рассматривают быструю и полную передачу воздействия цен как свидетельство эффективного функционирования рынка. Однако на практике ряд факторов может

ограничить степень «переноса» изменений мировых цен на национальный уровень⁶.

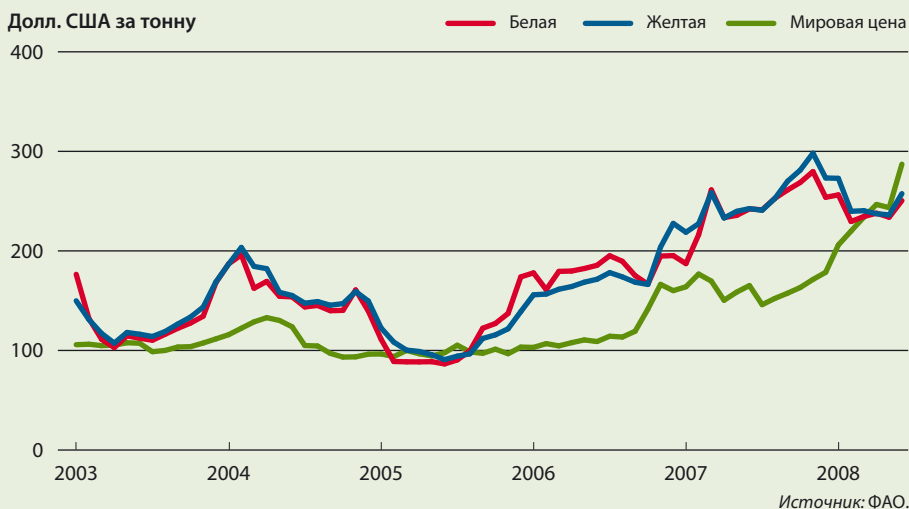
Масштаб переноса изменения мировых цен на национальные рынки зависит от политики на границах. Например, ограничения на экспорт или налоги препятствуют передаче ценовых сигналов. Адвалорные пошлины на импорт, если они не являются запретительно высокими, обеспечивают возможность полной передачи воздействия изменения мировых цен на внутренние рынки в относительном выражении. Таким образом, повышение мировой цены со временем приведет к пропорциональному повышению внутренней цены во всех пунктах, при условии, что уровень тарифов будет оставаться неизменным. Кроме того, внутренние рынки можно защитить за счет высоких торговых наценок, обусловленных большими транспортными затратами. Слабая инфраструктура, транспорт и услуги связи, главным образом в развивающихся странах, обуславливают высокие торговые наценки в связи с большими затратами на доставку сельскохозяйственной продукции местного производства до границы для экспорта или импортных товаров – на внутренний рынок. Высокие транспортные затраты и торговые наценки препятствуют передаче ценовых сигналов, и они могут помешать проведению арбитражных операций. Другие факторы, такие как предпочтение, отдаваемое потребителями особым свойствам пищевых продуктов местного производства, или качественные различия между сельскохозяйственными товарами, обращающимися на внутреннем и международном рынках, определяют,

⁶ Всесторонний анализ вопросов, касающихся передачи воздействия цен, представлен в работе Rapsomanikis, Hallam and Conforti (2006).

в какой мере продовольствие внутреннего производства может быть заменено продовольствием, закупленным на мировом рынке, а значит, влияют на передачу ценового воздействия. Кроме того, важно проводить различие между краткосрочным и долгосрочным воздействием на цены. По ряду разных причин, таких как политическое вмешательство, издержки приспособления, сложная сбытовая цепочка, договорные соглашения между хозяйствующими субъектами, складирование и хранение запасов, задержки при транспортировке или обработке или даже простая инерция, может потребоваться определенное время для того, чтобы изменение цены на одном рынке отразилось на других рынках. Поэтому передача ценового воздействия редко бывает полной или быстрой.

В случае кукурузы в Африке транспортные издержки, ослабление доллара США и предпочтения потребителей помешали передаче воздействия ценовых сигналов, исходящих от мирового рынка, и реакция внутренних цен была медленной. Белую кукурузу нельзя с легкостью заменить в потреблении желтой кукурузой, которой торгуют на международных рынках. Тем не менее увеличение объемов официальной и неофициальной торговли кукурузой в регионах Восточной и Южной Африки означает, что национальные рынки интегрированы между собой. Статистический анализ с использованием данных о ценах на кукурузу за 1998–2008 годы показывает, что цены на желтую и белую кукурузу в Южно-Африканской Республике – ведущем экспортере кукурузы в регионе – медленно реагировали на изменения цены мирового рынка, но сигналы, посылаемые ценой мирового рынка, все же передавались через страны региона. С июня 2006 года по июнь 2008 года среднемесячные темпы повышения

Южная Африка: цены на кукурузу

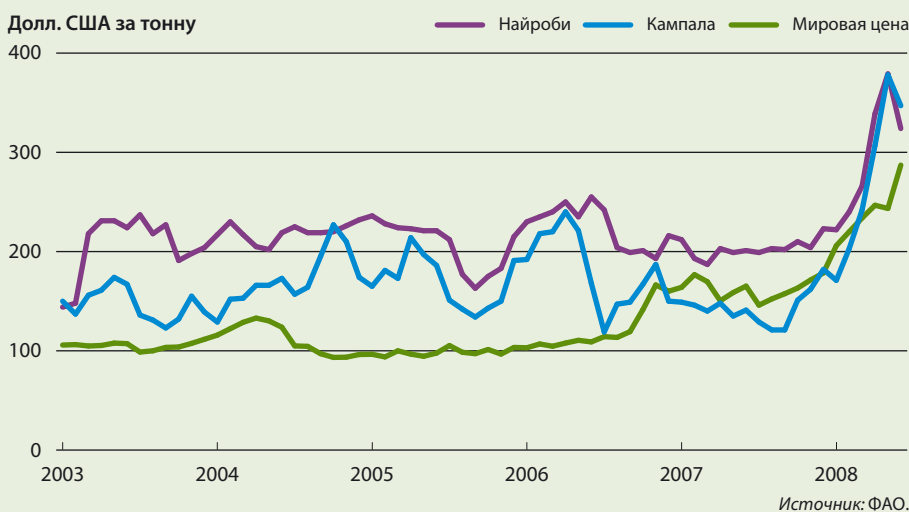


цены мирового рынка на желтую кукурузу составили 3,9 процента по сравнению со средними темпами роста цен на белую и желтую кукурузу, которые на внутренних рынках составили соответственно 1,2 и 1,6 процента в месяц.

Цены на кукурузу на основных рынках стран Восточной Африки, таких как Кения и Уганда, также менялись параллельно с мировыми ценами. В среднем в 2003–2008 годах изменения мировых цен пробивали себе дорогу через эти рынки довольно медленно, при этом в Кении и Уганде полная корректировка цен на кукурузу с учетом изменений мировых цен занимала примерно семь месяцев. Однако

значительное повышение мировой цены на кукурузу, начавшееся в июле 2007 года, сказалось на обеих странах, и это позволяет предположить, что корректировка с учетом изменений мировых цен может быть весьма быстрой, особенно если такие изменения происходят на фоне низких запасов или одновременно с шоками в региональном предложении продовольствия или спросе на него. В указанный период среднемесячные темпы роста цен на кукурузу в Найроби и Кампале составляли соответственно 3,7 и 7,1 процента, притом что месячные темпы роста мировой цены равнялись 4,3 процента.

Восточная Африка: цены на кукурузу



В регионе Азии воздействие изменения цены мирового рынка на рис отличалось от страны к стране и опять же зависело от обменного курса по отношению к доллару США, торговой и рыночной политики, а также от внутреннего спроса и предложения.

В среднем ослабление доллара США в 2006–2007 годах частично компенсировало повышение мировых цен в ряде стран Азии. Например, в Индии, Таиланде и на Филиппинах укрепление национальных валют по отношению к доллару США ослабило трансграничный эффект повышения мировых цен, результатом чего стал иной характер динамики внутренних цен,

прежде всего отражающий экономические детерминанты национального рынка, а в некоторых случаях – политическое реагирование на резкий рост мировых цен на рис. В Индии, одном из крупнейших экспорттеров риса, внутренние цены росли умеренными темпами в связи с увеличением производства в закупочный сезон 2007–2008 годов, а также мерами политики (реализованными в последнем квартале 2007 года), которые фактически наложили запрет на почти все экспортные поставки риса. В странах, являющихся чистыми импорттерами, основная часть повышения внутренних цен пришлось на 2007 год и в большинстве случаев совпала

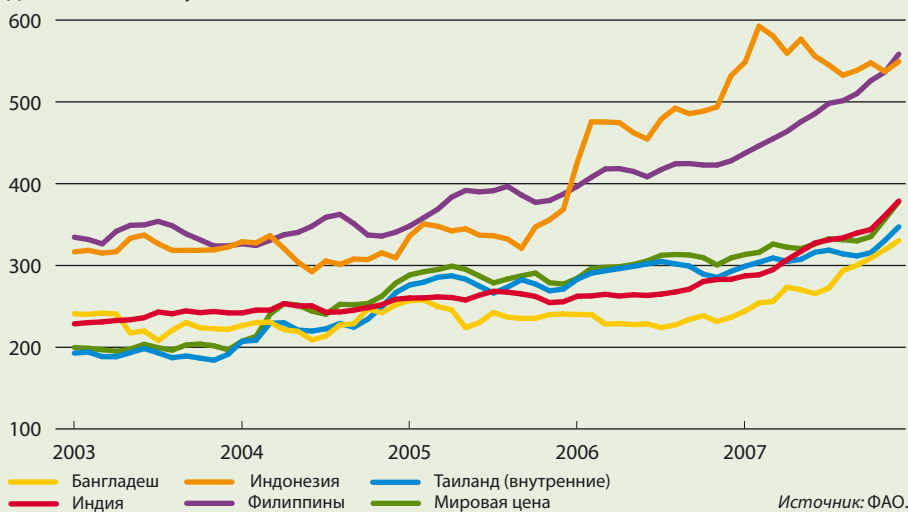
с увеличением импорта риса. В Бангладеш нехватка продовольствия, вызванная циклоном и наводнениями в 2007 году, способствовала значительному росту внутренней цены на рис, а Индонезия и Филиппины увеличили импорт риса, с тем чтобы обеспечить возросший спрос на продовольствие.

Даже в случае переноса изменения мировых цен на национальный уровень совсем необязательно, что повышение цен дойдет до всех производителей или потребителей, хотя потребители в городских районах, вероятно, быстрее почувствуют на себе повышение цен. В какой степени это повышение затронет производителей, зависит от того, насколько активно они работают на местных рынках, и от того, насколько тесно местные рынки связаны с более широкими национальными, региональными или международными рынками. Не следует предполагать, что на эффективно интегрированных рынках будет наблюдаться мощная пространственная передача ценового воздействия и значительное участие мелких производителей. Во многих развивающихся странах такие допущения просто невозможны.

Мелкие производители, как правило, участвуют в другой цепи создания добавленной стоимости, отличающейся от той, в которой участвуют коммерческие производители. Последние могут быть связаны с крупными фирмами, занимающимися торговлей зерном, переработкой и розничными продажами, товарными биржами, сетями объединенных между собой зернохранилищ, мукомольных комбинатов и дистрибьюторов, работающих с супермаркетами, которыми иногда владеют транснациональные фирмы, располагающими доступом к рыночной информации, отличающимися крупным объемом сделок, использующими четко определенные сорта и стандарты, а также правовые системы, позволяющие вступать в более сложные договорные соглашения. Они разительно отличаются от более неформальных цепочек, в которых обычно участвуют мелкие производители и для которых характерны сделки на наличном рынке, небольшая процентная доля продукции, реализуемой вне сельскохозяйственного предприятия, слабо развитая инфраструктура дорог и

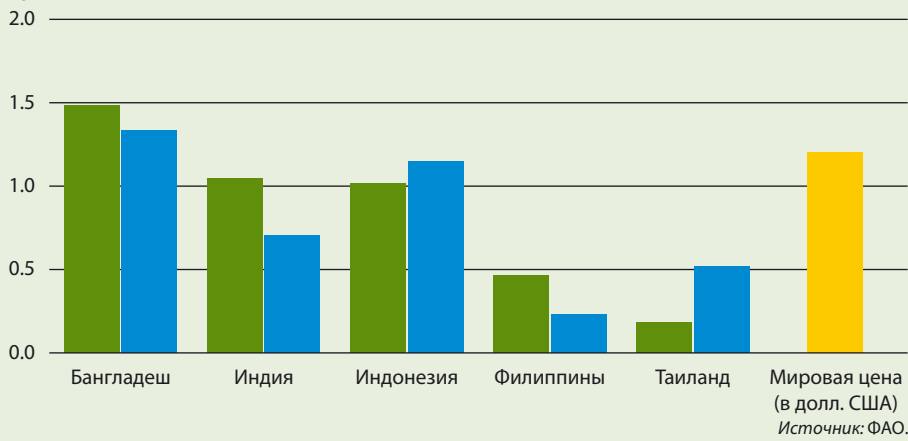
Цены на рис в отдельных странах

Долл. США за тонну



Среднемесячные изменения внутренних и мировых цен на рис в 2006-2007 гг.

Проценты





Данные проведенного ФАО тематического исследования уровня рыночного участия мелких производителей

Общей для всех исследованных стран является значительная неоднородность статуса домохозяйств в плане производства и сбыта кукурузы.

В Кении доля сбываемой кукурузы относительно высока и составляет 46 процентов от совокупного объема производства. Вместе с тем, хотя возделыванием кукурузы занимается 98 процентов домохозяйств, только 36 процентов из них продают этот продукт, и большая часть продаж приходится на долю 20 процентов домохозяйств.

В Замбии примерно 80 процентов фермерских домохозяйств выращивают кукурузу, но менее 30 процентов из них занимается ее продажей. В общем объеме продаж 40–45 процентов кукурузы поставляет 5 процентов фермерских домохозяйств сектора мелких производителей. Они часто получают значительно более высокие (в 8–9 раз) доходы и расположены в районах с большей доступностью к рынкам, чем те домохозяйства, которые не продают своей продукции.

В Мозамбике производство и сбыт также отличаются высокой

концентрацией. Девяносто процентов домохозяйств в центральном регионе занимается выращиванием кукурузы, но только 24 процента из них продают ее.

В южном регионе 59 процентов домохозяйств производят кукурузу, но продают ее только 4 процента из них, и средний объем продаж составляет лишь 150 кг на домохозяйство в год. В масштабе страны 5 процентов домохозяйств обеспечивает сбыт 80 процентов всего объема продаж кукурузы.

В Южной Африке на долю 18 000 коммерческих производителей приходится 90 процентов производства зерна, тогда как остальные 10 процентов выращивают 3 миллиона мелких сельхозпроизводителей.

Различия между домохозяйствами станут, очевидно, еще более ярко выраженными по мере сокращения средней площади земельных участков. В Малави за последние 30 лет средний размер земельных угодий мелких сельхозпроизводителей сократился с 1 га до менее 0,7 га. В «средний» год лишь 20 процентов произведенной кукурузы сбывается на рынке.

коммуникаций, неадекватные информационные системы и недостаточная координация между поставкой средств производства, кредитом и сбытом.

Многие факты говорят о том, что в Восточной и Южной Африке мелкие производители поставляют на местные рынки только зерно, да и то в достаточно ограниченных объемах. Во всех регионах доля производителей кукурузы, активно реализующих ее на местных рынках, невелика, и зачастую намного больше домохозяйств-производителей выступает в роли *покупателей* кукурузы, чем ее *продавцов*.

Учитывая ограниченное участие мелких производителей в рынке, следует отметить, что повышение цен может и не оказывать существенного влияния на производственные стимулы многих сельских домохозяйств, не принимающих сколько-нибудь значительного участия в рыночной деятельности в качестве продавцов. Ситуация усугубляется еще и тем, что из-за слабой интеграции рынков

многие производители фактически изолированы от региональных или международных рынков. В подобных случаях повышение цен на рынках такого уровня никак не отразится на положении мелких производителей.

Эконометрические исследования рыночной интеграции и передачи воздействия цен в Африке обычно подтверждают эту точку зрения.

Выросли не только цены, но и издержки

Каким бы ни было положительное влияние возросших продовольственных цен на доходы производителей, рост издержек на средства производства противодействует ему или даже сводит его на нет. Затраты на средства производства неуклонно росли в течение нескольких лет, и многие сельхозпроизводители рассматривали повышение цен на выпускаемую продукцию как временную отсрочку снижения валовой прибыли, пока стремительный взлет цен на средства производства в 2007 году не превысил роста цен выпускаемой продукции.

Резкое повышение цен на нефть, начавшееся в 2003 году, оказало глубокое воздействие на все секторы экономики, включая сельское хозяйство. Повышение цен на топливо привело к увеличению затрат на производство сельскохозяйственных товаров не только непосредственно из-за повышения стоимости энергии и транспорта для фермерских хозяйств, но и косвенно, поскольку нефть является важной статьёй расхода в производстве

Изменение цен на готовую продукцию и средства производства по отдельным продуктам и средствам производства

(Янв.-апр.)	Мясо	Молочные продукты	Зерновые	Масла	Сахар	Индекс цен на прод. товары
			(в %)			(в %)
2008-07	9	49	80	94	23	52
2007-06	5	35	32	29	-39	12

(Янв.-апр.)	Аммиак	Мочевина	Известково-аммиачная селитра	Азотно-фосфорно-калиевые удобрения	Диаммоний фосфат	Сырая нефть по ЦПНИСН ²	Индекс цен на средства произв.
							(в %)
2008-07	82	31	85	213	163	70	99
2007-06	4	29	15	41	33	-3	19

¹ Индекс цен на продовольственные товары: масло, какао, бобы, кукуруза, хлопковое масло, свинина, свиной жир, мясные бычки, сахар и пшеница. Индекс цен на средства производства: аммоний, мочевина, известково-аммиачная селитра, азотно-фосфорно-калиевые удобрения, диаммонийфосфат и сырая нефть по ЦПНИСН.

² Цена приобретения нефтепереработчиками импортной сырой нефти в США.

Источники: ФАО – по продовольственным товарам (мясу, молочным продуктам, зерновым, маслам и сахару); ФАО и Бюро исследования товарных рынков – по сводному индексу цен на продовольственные товары. Отдел растениеводства и защиты растений ФАО, компания Яра и Управление по энергетической информации – по средствам производства.

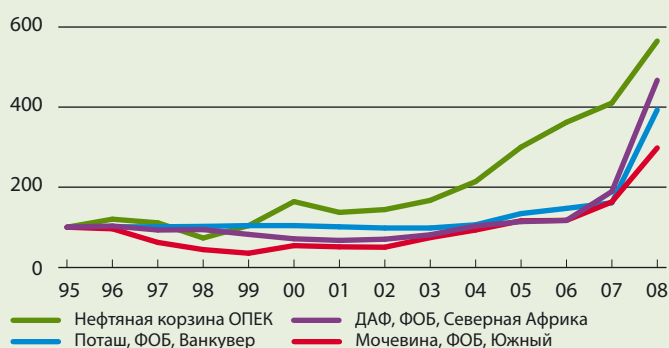
удобрений. Повышение цен на энергоносители было быстрым и резким – с 2003 года индекс цен на энергоносители Рейтер – Бюро

исследования товарных рынков вырос более чем в три раза.

Цены на некоторые удобрения (например, тройной суперфосфат и

Индексы цен на сырую нефть и удобрения

Индекс (1995 г. = 100)

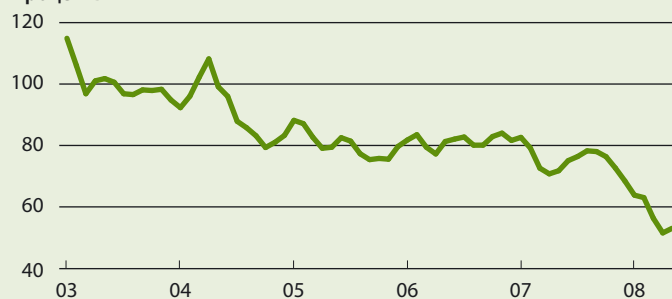


Примечание: ДАФ – диаммонийфосфат; ОПЕК – Организация стран-экспортеров нефти.

Источники: Международная ассоциация производителей удобрений и ОПЕК.

Соотношение цен на готовую продукцию и средства производства: продовольственные товары по сравнению со средствами производства

Проценты



Примечание: индексы цен на готовую продукцию и на средства производства представляют собой невзвешенные геометрические средние относительных номинальных цен отдельных видов сельскохозяйственной продукции. Относительная цена каждого сельскохозяйственного товара представляет собой номинальную цену по сравнению с ценой базисного периода (2003 г. = 100).

Источники: по продовольственным товарам – ФАО и Бюро исследования товарных рынков, по средствам производства – ФАО, компания Яра и Управление по энергетической информации.



хлористый калий), выраженные в долларах США, выросли в первые несколько месяцев 2008 года более чем на 160 процентов по сравнению с тем же периодом 2007 года. Такие темпы роста цен на удобрения оказываются значительно выше темпов роста цен на сельскохозяйственную продукцию.

Соотношение цен на готовую продукцию средства производства дает общее представление об изменении рентабельности сельскохозяйственного предприятия. Вследствие неуклонного роста цен на средства производства в последнее десятилетие динамика данного соотношения характеризуется сегодня нисходящим трендом. Негативное воздействие ухудшения данного показателя на доходы можно нейтрализовать за счет увеличения производительности, но в сельском хозяйстве большинства развивающихся стран, и особенно в Африке, этого не произошло. В результате неожиданного и сильного повышения цен на удобрения в 2007 году данный показатель резко ухудшился. Кроме того, судя по некоторым данным, если действие повышения цен на выпускаемую продукцию доходит до производителей не полностью и не сразу, то повышение цен на средства производства, особенно если речь идет об импортируемых ресурсах, передается в полном объеме и быстро.

Ограничения со стороны предложения

В случае действительного возникновения ценовых стимулов многие мелкие производители вряд ли смогут отреагировать на них должным образом, поскольку они не интегрированы в рынки. Во многих развивающихся странах сама структура мелкомасштабного сельского хозяйства является одним из существенных факторов, ограничивающих ответную реакцию со стороны предложения, причем эта структура изменяется (с ростом численности населения снижается соотношение земля-труд) таким образом, что в еще большей мере будет ограничивать возможности мелких производителей реагировать на рост цен. Данные по Восточной и Южной Африке свидетельствуют о высокой концентрации производства товарной кукурузы среди небольшого числа домохозяйств (в некоторых странах 2 процента домохозяйств поставляют 50 процентов совокупного объема товарной кукурузы), тогда как другие мелкие производители не осуществляют инвестиций, необходимых для производства излишка продукции на продажу даже на средних по размерам земельных участках (3–4 га). В Уганде преобладает мелкомасштабное сельскохозяйственное производство, и 90 процентов совокупного производства продовольствия обеспечивают сельхозпроизводители, земельные владения которых не превышают в среднем 2 га. В Гане мелкие производители обеспечивают примерно 80 процентов объема сельскохозяйственного производства.

Во всех странах Африки мелкомасштабное сельское хозяйство часто отличается низкой производительностью, несовершенные технологии, минимальное использование средств производства (включая удобрения), проблемы в системах сбыта и высокие потери урожая. Объемы сельскохозяйственных

урожаев в целом остаются неизменными, притом что сельским хозяйством занимаются в основном пожилые люди, мало или совсем не знакомые с современной практикой ведения сельского хозяйства. Стимулы к инвестированию с целью обеспечения адекватных и стабильных уровней рентабельности отсутствуют, и имеются также серьезные препятствия, мешающие внедрению усовершенствованных технологий, такие как дефицит улучшенных на местах семян, посадочного материала и других средств производства. Хотя после проведенных реформ в некоторых странах доступ к средствам производства улучшился – увеличилось число лицензированных дилеров и материалы фасуются небольшими порциями, что облегчает их покупку, – мелкие производители по-прежнему используют недостаточно средств производства, а это, в свою очередь, сдерживает рост производительности.

Небольшие объемы продукции, поставляемой на продажу, и зачастую отсутствие организации среди мелких производителей, способной объединять эту продукцию в более экономичные объемы, вкупе с высокими торговыми издержками, обусловленными слабой инфраструктурой и средствами связи, вполне логично объясняют слабую реакцию со стороны предложения на более выгодные цены. Вместе с тем без такой реакции в сфере предложения невозможно сформировать ресурсы для инвестирования. Отсутствие доступа к финансово приемлемому кредиту на протяжении всей производственно-сбытовой цепи еще больше ограничивает возможности формирования инвестиций для повышения производительности. Эти препятствия необходимо преодолеть, иначе нельзя будет обеспечить существенную ответную реакцию со стороны предложения. Помимо этого, требуется принятие политических мер, чтобы

разорвать этот порочный круг, загоняющий мелких производителей в ловушку нищеты.

Создание физической инфраструктуры имеет, как представляется, особо важное значение в большинстве развивающихся стран. Хорошо развитая инфраструктура транспорта, связи, хранения и сбыта может облегчать реализацию произведенной продукции и приобретение средств производства. Результаты многочисленных тематических исследований, проведенных ФАО во всех развивающихся странах, свидетельствуют о том, что недостатки транспортной инфраструктуры являются существенным фактором, ограничивающим доступ к внутренним, региональным и международным рынкам.

Кредитные рынки содействуют производству, сглаживанию потребления и развитию новых предприятий. Они являются важным механизмом, помогающим бедному населению приспособиться к новым экономическим условиям. Ограниченность доступа к финансовым услугам (как к кредиту, так и к сбережениям) обострила уязвимость к различным потрясениям. Вместе с тем реализация большинства программ структурной корректировки сократила доступность кредита для сельских домохозяйств и повысила его стоимость.

В исследованиях, проведенных ФАО, указывается, что сельскохозяйственные производители сталкиваются с многочисленными трудностями в своих попытках получения кредита. Мелкие производители в Камеруне практически не имеют доступа к кредиту. Учреждения микрофинансирования появились в 1992 году, но они плохо распределены по стране и иногда не владеют надлежащими методами управления. Мелким производителям в Малави очень трудно получать кредиты, а



учреждения, занимающиеся микрофинансированием, часто предпочитают финансировать коммерческую деятельность, не связанную с сельскохозяйственным производством, и значительная часть доступных кредитов в сфере сельского хозяйства передается в табачный сектор. Мелкие и средние торговцы в Объединенной Республике Танзании не получают доступа к кредиту, который позволил бы им приобретать запасы продукции и реализовывать их вне сезона по более высоким ценам. Некоторые сельхозпроизводители отказались от выращивания товарных культур, например, хлопка, поскольку продовольственные культуры легче продать за наличные. В Уганде единственным источником кредита для сельских жителей является отрасль микрофинансирования, в которой предпочтение отдается деятельности, не связанной с сельским хозяйством. В настоящее время в Уганде предпринимаются попытки развития финансовых услуг, которые отвечали бы потребностям сельского населения, и внедрения их в национальную финансовую систему. В Гватемале доступность сельскохозяйственного кредита остается низкой и продолжает сокращаться. Большая часть доступного кредита направляется на финансирование экспортной продукции (традиционной и нетрадиционной), а производству основных зерновых культур не оказывается практически никакой поддержки. Гайана пыталась решить проблемы, связанные с получением залогового обеспечения в приемлемой форме, с которыми сталкиваются многие мелкие производители. В 1986 году для предоставления займов мелким предпринимателям был создан Институт азвития частного предпринимательства, имеющий статус местной неправительственной организации. Он использует систему

перекрестных гарантий, при которой каждый член небольшой группы несет ответственность за долги других членов. Благодаря деятельности Института многие мелкие производители смогли увеличить объемы своего производства. С другой стороны, опыт реализации программ государственного кредитования в Перу оказался неудачным, и привел, как сообщается, к значительным потерям капитала. Большую часть кредита сельскохозяйственному сектору обеспечивают в настоящее время коммерческие банки, и число мелких производителей, получавших поддержку в рамках формальной финансовой системы в 1990-е годы, сегодня резко сократилось.

Могут ли производители в развивающихся странах реагировать на высокие цены на продовольствие?

Существует твердое мнение, что недавнее повышение цены на продовольствие представляет для сельскохозяйственного сектора развивающихся стран благоприятную возможность увеличить производство, повысить доходы и восстановить свое положение в качестве движущей силы экономического роста. Несмотря на существование определенных фактов, подтверждающих, что производство положительно реагирует на повышение реальных цен и отрицательно реагирует на их снижение, так происходит не всегда. Результаты многочисленных тематических исследований, проведенных ФАО, показывают, что одного лишь повышения цен недостаточно для увеличения производительности и поставок. Изучив 150 недавних эпизодов изменения цен и изменений в производстве продукции, ФАО пришла к выводу, что только в 66 процентов случаев реакция имела ожидаемую

направленность, а 34 процента случаев свидетельствуют либо об увеличении производства в условиях снижения цен, либо об уменьшении производства в условиях их повышения. В целом наблюдается разнородная картина возможного реагирования сельхозпроизводителей в развивающихся странах на высокие продовольственные цены.

Совершенно очевидно, что одних лишь высоких цен на выпускаемую продукцию недостаточно для стимулирования значительного расширения поставок продовольствия. Обеспечение существенной реакции со стороны предложения требует инвестирования средств в повышение продуктивности мелких производителей. Расширение производства за счет обработки новых земель не обеспечит удовлетворения всех будущих потребностей в продовольствии. Для удовлетворения к 2050 году мирового спроса на финансово доступное продовольствие необходимо, чтобы производство увеличивалось более чем на 1 процент в год, и чтобы примерно 80 процентов этого увеличения обеспечивалось за счет повышения урожаев. Более того, увеличение производства пищевой и сельскохозяйственной продукции за счет роста продуктивности не только повысит доходы сельскохозяйственных предприятий, но будет также стимулировать прямые и обратные связи в сельской экономике и приведет к сокращению бедности.

Обеспечение значительной ответной реакции со стороны предложения, основанной на улучшении производительности, требует наличия благоприятной и стабильной стимулирующей среды, в которой действие более высоких цен на сельскохозяйственную продукцию доходит до уровня производителей, которые в свою очередь имеют доступ к финансово приемлемым средствам

производства и могут доставлять свою продукцию на рынок. Создание такой среды требует устранения различных структурных препятствий, мешающих росту продуктивности мелких производителей и выражающихся в несовершенных технологиях, отсутствии доступа к современным средствам производства и кредиту, плохой сбытовой и транспортной инфраструктуре и неэффективных услугах и учреждениях в сельской местности. Определенная роль в выполнении необходимых условий отводится также эффективной государственной политике. Например, успешное преобразование сельского хозяйства Индии стало возможным благодаря государственной поддержке кредита, средствам производства и ирригационной инфраструктуры, чего не смог обеспечить рынок. Вместе с тем ошибочные политические решения могут блокировать передачу воздействия более высоких цен производителям, подавлять стимулы и препятствовать ответной реакции со стороны предложения.

Часть 3

В чем должны заключаться меры политического реагирования?



В чем суть политических проблем?

Столкнувшись с быстрым ростом продовольственных цен, многие страны внесли изменения в политику или ввели новые политические меры. Высокие цены на продовольствие ставят ряд взаимосвязанных политических проблем. Наиболее очевидной из них является критически важная задача на краткосрочную перспективу, состоящая в том, чтобы обеспечить финансово доступные поставки продовольствия для малоимущих потребителей и предотвратить таким образом расширение масштабов недоедания. Несмотря на то, что этого можно добиться, по крайней мере отчасти, за счет имеющихся запасов продовольствия, даже в краткосрочной перспективе могут существовать определенные возможности для принятия мер по увеличению производства продовольствия и обузданию роста цен. Однако основные возможности обеспечения значительной ответной реакции со стороны предложения и повышения стабильности цен относятся к области средне- и долгосрочной перспективы. Нынешние проблемы отражают постоянную шаткость положения с продовольственной безопасностью в некоторых странах, и эту шаткость необходимо устранить. Высокие цены дают производителям развивающихся стран стимул и благоприятную возможность, но, как указывалось выше, необходимо преодолеть многочисленные ограничения, чтобы значительное ответное увеличение предложения смогло стать реальностью в среднесрочной или долгосрочной перспективе. Реальные политические меры, которые принимают правительства всех стран мира, выявили ограниченность набора простых, быстродействующих и недорогих мер (в особенности в сфере торговой политики), которые могли бы обеспечить поставки продовольствия на внутренние рынки и

снизить затраты для потребителей. Такой акцент на мерах краткосрочного характера, хотя и вполне понятный с учетом чрезвычайной ситуации, означает, что во многих случаях средне- и долгосрочные потребности в увеличении производства игнорируются. Усилия, направленные на защиту потребителей от возросших цен на продовольствие, следует балансировать с поддержанием у производителей стимулов к достижению прироста продуктивности и производства, необходимого для стабилизации цен и поставок. Некоторые краткосрочные меры, введенные правительствами для удовлетворения неотложных потребностей в создании продовольственной безопасности среди малоимущих потребителей, привели к снижению цен для производителей, а в результате – и стимулов инвестировать в повышение продуктивности и увеличение производства. Необходимы адресные меры политики, не создающие искажений и оказывающие благотворное влияние на инвестиции в сельское хозяйство.

Политические проблемы не ограничиваются аграрно-продовольственным сектором. Высокие цены на продовольствие имеют и макроэкономические последствия. Для импортеров продовольствия это, в частности, означает проблемы платежного баланса, обусловленные увеличением стоимости продовольственного импорта, и возросшее инфляционное давление, связанное со значительной долей продовольствия в потребительской товарной корзине. Экспортерам продовольствия, получающим более высокие доходы благодаря росту продовольственных цен на мировых рынках, возможно, следует рассмотреть вопрос о том, как наилучшим образом распорядиться возросшими экспортными поступлениями и гарантировать, что они будут направлены на производительные инвестиции для стимулирования долгосрочного роста.

Как отреагировали развивающиеся страны?

Характер и действенность мер политического реагирования, принятых на национальном уровне в ответ на высокие цены на продовольствие, были различными. Во многих случаях правительства использовали существующие, уже введенные в действие меры. Меры политического реагирования можно разделить на три широкие категории в соответствии с их сферой действия: потребление, торговля и производство (см. таблицу 1 в приложении). По всей видимости, более долгосрочные меры принимались довольно редко.

Обеспечение продовольственного потребления

Многие страны, и особенно наименее развитые страны, предприняли шаги, с тем чтобы гарантировать доступ малоимущих потребителей к продовольствию с помощью разнообразных чрезвычайных мер и мер социальной защиты. Такие меры включали распределение основных продовольственных товаров (зерно, хлеб и молоко), выдачу наличных денег на покупку продовольствия (или продовольствия в обмен на работу) для наиболее уязвимых групп населения – беднейших жителей городских и сельских районов, школьников или стационарных больных. Широко использовалось субсидирование потребительских цен, и особенно на основные продовольственные товары. В то же время некоторые правительства снизили и налоги на потребление. Кроме того, применялись меры ценового контроля, реализуемые путем продажи продовольствия из государственных запасов по заранее установленным ценам или простого замораживания розничных цен на основании изданного распоряжения.

Проведенное ФАО исследование 77 стран показывает, что в попытке

ослабить передачу воздействия роста цен на потребителей 55 процентов из них использовали меры ценового контроля или потребительские субсидии (см. текстовую вставку). Хотя подобные меры и могут быть действенным инструментом контроля цен в краткосрочной перспективе, они весьма дорого обходятся с точки зрения скудных бюджетных ресурсов и могут вызывать перекосы на рынке продовольственных товаров. Меры ценового контроля могут приводить к рационированию и подавлять стимулы производителей. Доходы в виде социальной помощи оказывают менее искажающее воздействие, чем продовольственные субсидии, и могут быть адресно направлены малоимущим и уязвимым группам населения, тогда как от неизбирательных общих субсидий и мер ценового контроля в равной мере выигрывают как богатые, так и бедные граждане. Это относится и к другим системам социальной защиты, таким как продовольственные программы и программы по питанию.

Стимулирование продовольственного импорта и сдерживание продовольственного экспорта

Многие страны ввели меры торговой политики, призванные сдерживать рост цен и обеспечивать достаточные поставки на внутренние рынки. К их числу относится снижение тарифов для содействия импорту, запреты и налоги на экспорт, с тем чтобы переориентировать поставки на внутренние рынки. Более половины из 77 стран, включенных в исследование ФАО, уменьшили тарифы на импорт зерна, а четверть ввела те или иные меры экспортного контроля: налоги или меры физического контроля, такие как запреты и квоты. В краткосрочном плане такие меры торговой политики

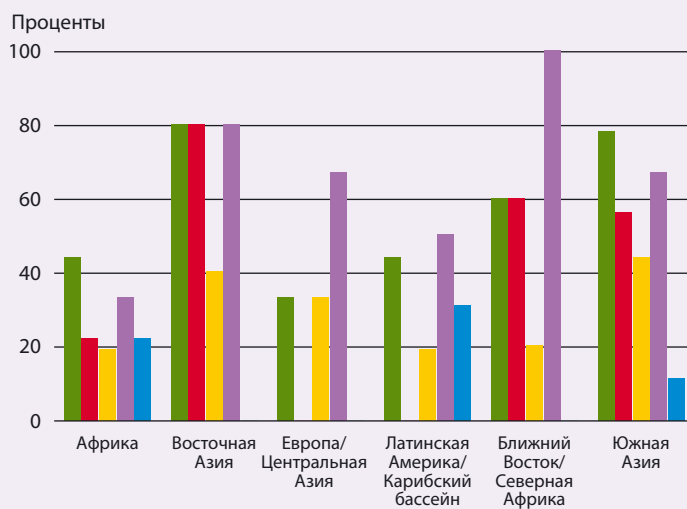


Исследование мер политического реагирования, проведенное ФАО

Исследование мер политического реагирования в 77 странах, проведенное в мае 2008 года, выявило следующее: примерно половина из 77 стран снизила или отменила импортные пошлины на зерновые, 55 процентов стран ввели меры ценового контроля или потребительские субсидии; четвертая часть стран в той или иной форме установила ограничения на экспорт, в том числе налоги; и примерно такая же доля стран приняла меры по увеличению поставок, используя для этого запасы зерновых. С другой стороны, только 16 процентов стран, участвовавших в исследовании, не приняли вообще никаких мер политического реагирования.

Меры политического реагирования также существенно различались от региона к региону. Страны Восточной Азии, Южной Азии и Ближнего Востока и Северной Африки провели существенные мероприятия во всех четырех сферах действия. В каждом географическом регионе, за исключением стран Африки к югу от Сахары, 50 процентов или более стран сообщили о применении мер ценового контроля или потребительских субсидий. С другой стороны, в регионах Африки к югу от Сахары, Латинской Америки и Карибского бассейна уровень политического вмешательства был самым низким, при этом соответственно около 20 и 30 процентов стран этих регионов сообщили, что они не принимали никаких из указанных политических мер.

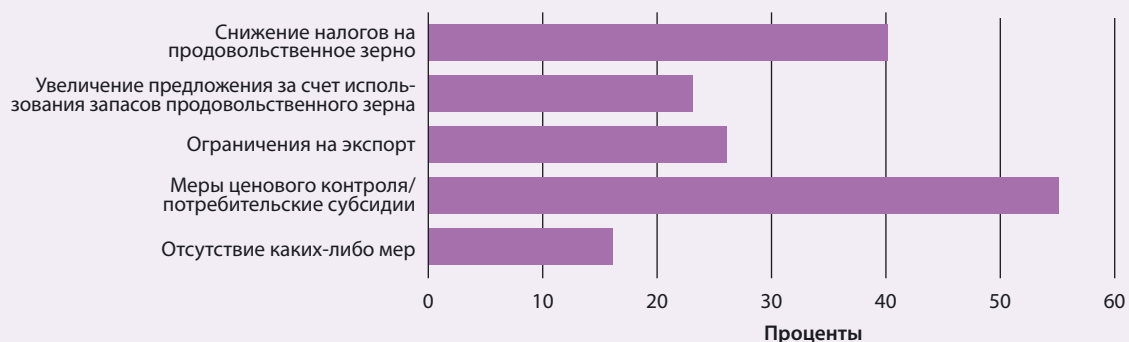
Политические меры по борьбе с высокими ценами на продовольствие (выборка из 77 стран по регионам)



Мера	Африка	Восточная Азия	Европа/Центральная Азия	Латинская Америка/Карибский бассейн	Ближний Восток/Северная Африка	Южная Азия
■ Снижение налогов на продовольственное зерно	44%	80%	33%	44%	60%	78%
■ Увеличение предложения за счет использования запасов продовольственного зерна	22%	80%	0%	0%	60%	56%
■ Ограничения на экспорт	19%	40%	33%	19%	20%	44%
■ Меры ценового контроля/потребительские субсидии	33%	80%	67%	50%	100%	67%
■ Отсутствие каких-либо мер	22%	0%	0%	31%	0%	11%

Источник: ФАО.

Политические меры по борьбе с высокими ценами на продовольствие (выборка из 77 стран по типам принятых мер)



Источник: ФАО.

целесообразны, недороги и легко осуществимы. Однако они могут негативно сказаться на стимулах к расширению поставок продовольствия

за счет увеличения внутреннего производства, а также на мировых рынках вследствие дальнейшего ограничения поставок и взвинчивания

цен. Хотя введение налогов на экспорт приносит государству определенные дополнительные доходы, ряд стран-экспортеров указал, что меры

экспортного контроля, а следовательно, низкие цены на выпускаемую продукцию в сочетании с высокими ценами на средства производства, фактически привели к сокращению выращивания зерновых. Снижение импортных тарифов также означает потерю тарифных доходов, которые могут быть важной составляющей общих бюджетных ресурсов для развития.

Стимулирование роста сельскохозяйственного производства

Снижение налогов для производителей, в частности производителей зерна, широко использовалось как мера политики, направленная на содействие росту производства, в странах с низким и средним уровнем дохода. Для усиления стимулов использовались субсидии на производство, прежде всего – на производство зерна. Часто применялись и субсидии на средства производства, такие как удобрения и семена. Такие субсидии и распределение производственных ресурсов (например, семян и удобрений) могут обеспечить кратко- или среднесрочные стимулы к производству, однако такие программы могут оказаться дорогостоящими и приводить к неоптимальному использованию средств производства, особенно если они проводятся в течение длительного периода времени. Несмотря на понимание того, что необходимо обеспечить достаточные поставки продовольствия, некоторые страны продолжают контролировать цены производителей, устанавливая их ниже цен свободного рынка, или закупают зерно у отечественных поставщиков по низким ценам для создания запасов. Кроме того, реализация запасов зерна по низким ценам оказывает понижающее давление на цены, препятствуя увеличению внутреннего производства.



Какие политические меры следует принимать?

Как показано в предыдущем разделе, правительства всех стран мира отреагировали на высокие цены на продовольствие принятием самых разнообразных политических мер. Они отчетливо выявили ограниченность набора быстродействующих мер для обеспечения поставок продовольствия на внутренние рынки и снижения затрат отечественных потребителей. Вместе с тем нельзя забывать о средне- и долгосрочной необходимости увеличения производства продовольствия и о международных последствиях одностороннего выбора национальной политики. Для определения «оптимальной» политики необходимо учитывать целый ряд факторов, включая причины роста цен, серьезность последствий такого роста, численность уязвимых групп населения, районы их проживания, возможные варианты политики, маневренное пространство в политике, которым располагает правительство, финансовое и бюджетное положение, а также административную и организационную инфраструктуры для реализации политики. В настоящем разделе варианты политики рассматриваются более подробно и обсуждаются плюсы и минусы различных доступных инструментов политики. Такие инструменты призваны решить две основные проблемы. Во-первых, оказывать прямую поддержку потребителям, прежде всего относящимся к уязвимым группам населения, с тем чтобы помочь им сохранить существующий уровень потребления пищевых продуктов путем принятия так называемых мер «социальной защиты». Во-вторых, увеличить поставки продовольствия на внутренние рынки за счет умелого управления продовольственными запасами, торговли пищевыми продуктами или же путем стимулирования краткосрочной ответной реакции в сфере предложения со стороны отечественного сельскохозяйственного

сектора. В конечном счете именно повышение продуктивности и увеличение производства сельского хозяйства является основой для обеспечения адекватных и стабильных поставок продовольствия и цен на него в средне- и долгосрочной перспективе, и следует также позаботиться о гарантиях того, чтобы краткосрочные чрезвычайные меры не ставили под угрозу достижение этой цели.

Социальная защита малоимущих потребителей

«Система социальной защиты» – это обобщающий термин, который охватывает различные программы, направленные на оказание помощи уязвимым группам населения. К ним относятся программы адресного распределения продовольствия, системы адресных денежных трансфертов, программы питания и трудоустройства. Во многих странах существует одна или несколько программ социальной защиты, характеризующихся различной степенью охвата населения и масштабом оказания помощи. Может быть гарантирована система трудоустройства, опирающаяся на соответствующее законодательство. Доводами в пользу принятия адресных мер могут служить соображения бюджетного порядка или стремление избежать поступления средств людям, не нуждающимся в такой помощи. Хотя подобные меры могут быть весьма обременительными с административной точки зрения, они тем не менее позволяют достичь узко адресной ориентированности на получателей, не создавая искажений на рынках. Самообеспечиваемой адресности программы «продовольствие в обмен на работу» можно также добиться за счет выбора распределяемого продовольствия, потребляемого именно малоимущими, или ориентации на регион, в котором проживают наиболее уязвимые группы населения.

Одна из отмеченных проблем в контексте высоких продовольственных цен заключается в том, что программы социальной защиты существуют не во всех странах из-за связанных с ними бюджетных расходов и административной сложности. Там, где их не существует, внедрить их в короткий срок будет крайне сложно, учитывая, что для этого необходима административная, организационная и другие виды поддержки. В случаях существования программы ее можно расширять всякий раз, когда возникают чрезвычайные обстоятельства.

Денежные трансферты могут включать распределение денежных средств или денежных ваучеров, и они могут быть увязаны с программами «деньги в обмен на общественные работы» и/или с инициативами в области микрофинансирования. Их применение обосновано там, где функционируют продовольственные рынки, и целью принимаемых мер является улучшение доступа к продовольствию. Помимо обеспечения возможностей закупки продовольствия по более высоким ценам, неограниченные денежные трансферты позволяют домохозяйствам принимать решения о том, как потратить или инвестировать денежные средства. Например, направляя трудовые усилия на сельскохозяйственную деятельность, некоторые домохозяйства могли производить достаточно продовольствия, но испытывать нехватку денежных средств на другие нужды, связанные с потреблением и инвестициями. Подобные меры могут также способствовать развитию местных рынков продовольственных и иных товаров, создавая у частного сектора больше стимулов к участию в более крупномасштабных и более стабильных сбытовых цепочках.

Однако там, где рынки функционируют недостаточно эффективно, например, там, где они слабо интегрированы с другими рынками или где наблюдается



ограниченная реакция со стороны предложения на рост цен, подобные меры могут приводить к инфляции цен, поскольку повышение покупательной способности взвинчивает цены на дефицитные товары. Концепция мер должна носить уместный характер – в одних ситуациях повышение заработной платы в государственном секторе как способ передачи денежных средств может помочь более бедным городским потребителям, тогда как в других обстоятельствах малоимущие могут быть в основном заняты в неформальном секторе и, возможно, не смогут извлекать никакой пользы. В условиях быстрого роста цен на продовольствие потребуется корректировка величины трансфертов, с тем чтобы поддерживать покупательную способность, а это может оказаться сложной административной задачей.

Другие программы, цель которых состоит в том, чтобы гарантировать доступ бедного населения к продовольствию, характеризуются меньшей степенью гибкости, чем прямые денежные трансферты. К подобным мерам относятся продовольственные талоны или ваучеры, обусловленные денежные трансферты (например, в обмен на посещение школ или больниц). Такие меры, как и денежные трансферты, оправданы в тех случаях, когда продовольственные рынки хорошо функционируют и задачей является улучшение доступа к продовольствию. Ваучеры могут стать параллельной валютой на рынках продовольственных и иных товаров. Сами по себе они, аналогично неограниченным денежным трансфертам, могут оказывать определенное положительное воздействие, стимулируя развитие местных рынков, но ваучеры, как правило, не используются для инвестиций. В отличие от мер, основанных на использовании денежных средств, такие программы часто

отличаются более высокими транзакционными издержками, и хотя одна из их целей, возможно, и заключается в ограничении нежелательного потребления, но она может оказаться труднодостижимой. Разработка таких мер может быть весьма сложным делом. Например, за рамками программ школьного питания могут оказаться такие целевые группы населения, как бедные домохозяйства без детей, посещающих школу. Как и в случае денежных трансфертов, важно заранее выявить любые потенциальные нарушения в каналах сбыта частного сектора. Такие подходы, как ваучеры, денежные трансферты и программы питания, следует внедрять только в сочетании с адресными продажами пищевых продуктов через государственные продовольственные магазины, если пропускная способность частных каналов не позволяет увеличивать масштабы распределения. В противном случае это ослабит побочные выгоды, связанные с содействием развитию местных рынков.

Местные поставки продовольствия также можно напрямую увеличивать за счет распределения продовольственной помощи, что наиболее целесообразно, когда главной причиной сокращения потребления является недостаточное предложение продовольственных товаров. Денежные трансферты будут приводить в подобных случаях к инфляции цен, в особенности если рынки функционируют не слишком эффективно или при нехватке продовольствия из-за слабой интеграции рынков, обусловленной отсутствием инфраструктуры или политическими факторами. Кроме того, продовольственную помощь труднее использовать в нежелательных целях, и поэтому она будет более целесообразной в подобных ситуациях. Она позволяет также снижать бюджетную нагрузку на государственные ресурсы.

Управление рынками и запасами для увеличения поставок продовольствия

Правительства многих стран прибегают также к разным другим мерам, которые можно назвать «политикой управления рынком». К ним могут относиться такие меры, как контроль цен путем административных распоряжений, ограничения на владение запасами для частных торговцев, ограничения на перемещение продовольственных товаров между округами, меры по борьбе с накоплением запасов, ограничения на фьючерсную торговлю основными продовольственными товарами и операции на открытом рынке по продаже государственных запасов продовольствия с целью снижения рыночных цен. В 1970-е и 1980-е годы эти меры довольно широко применялись во многих развивающихся странах, но после нормализации положения были отменены как неблагоприятные для рынка или для развития частного сектора. Однако тот факт, что в периоды продовольственных кризисов правительства обращаются к подобным мерам, указывает на способность данной политики отчасти содействовать улучшению ситуации.

Опыт показывает, что эффект многих из этих мер может быть весьма кратковременным. При этом они могут оказывать и дестабилизирующее воздействие, поскольку хозяйствующие субъекты часто реагируют на них, накапливая запасы и тем самым способствуя еще большему росту цен, что идет вразрез с главным назначением таких мер. Более долгосрочным решением данной проблемы является принятие мер по развитию различных элементов, которые обеспечат надлежащее функционирование и конкурентность продовольственных рынков. Концентрация рыночной власти, которая наблюдается обычно в отношении полуфабрикатов и переработанной сельскохозяйственной продукции,

воспринимается обществом в целом, а также правительством как одна из основных причин проблемы. Решение заключается в проведении действенной политики по стимулированию конкуренции, отсутствующей во многих развивающихся странах.

Важным элементом политики управления рынком являются операции на открытом рынке, то есть распродажа государственных запасов для снижения или стабилизации цен на внутренних рынках. Эти операции были довольно широко распространены, но в настоящее время многие страны отказались от подобных программ. Такие меры особенно активно используются в Азии. В качестве примеров можно привести операции на открытом рынке, проводившиеся Продовольственной корпорацией Индии, компанией «Бадан Урусан Логистикин» в Индонезии и Советом по маркетингу риса во Вьетнаме. Полугосударственные предприятия поддерживают продовольственные резервы за счет закупок на внутреннем рынке или импорта, включая продовольственную помощь, и реализуют эти запасы, когда цены на продовольствие начинают расти вследствие сезонных факторов либо повышения цен на мировых рынках.

Целью таких мер является замедление роста цен на продовольствие в краткосрочной перспективе. Однако повышение доступности продовольствия и сдерживание цен за счет реализации государственных запасов возможно только при наличии достаточных государственных запасов. Это может быть весьма проблематично, учитывая тот факт, что деятельность по поддержанию запасов требует крупных затрат. К тому же реализация государственных запасов для предотвращения роста цен может негативно отразиться на стимулах для производителей и трейдеров, препятствуя инвестициям и расширению производства. В отличие от мер социальной защиты, эти операции не

могут быть адресными, а выгоду от них получают также и богатые потребители, которым, возможно, и не требуется поддержка.

Учитывая высокие издержки операций на открытом рынке и потенциальную возможность возникновения непредусмотренных негативных последствий, правительства большинства стран предпочитают в меньшей степени полагаться на операции с запасами и в большей – на меры торговой политики по стимулированию импорта или ограничению экспорта в целях стабилизации цен. Такие торговые меры рассматриваются ниже. Вместе с тем в странах, где правительства не считают торговлю надежным источником обеспечения продовольствием в короткие сроки, по-прежнему проводятся определенные операции с запасами и операции на открытом рынке.

Снижение тарифов для увеличения импорта продовольствия

Импортные тарифы повышают стоимость ввозимого продовольствия, защищая внутреннее производство от международной конкуренции и принося правительству тарифные доходы. Снижение импортных тарифов увеличивает объем импортируемых продовольственных товаров, что дополняет внутренние поставки и замедляет рост внутренних цен. Снижение импортных тарифов, в отличие от адресных мер политики, подобных описанным выше, является политикой, затрагивающей весь рынок в целом, и влияет на все домохозяйства, как обеспеченные, так и не обеспеченные продовольствием. В связи с повышением цен в течение всего 2007 года и в начале 2008 года многие страны, первоначально снизившие тарифы, в конце концов отменили их вообще, так как мировые цены продолжали расти. Для значительного



снижения тарифов, позволяющего нейтрализовать сильное повышение цен, необходимо существование соответствующих возможностей, поэтому изначально тарифы должны быть достаточно высокими, чтобы можно было приступить к их снижению. Вместе с тем, хотя «связанные» тарифные ставки в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) могут быть высокими, фактически взимаемые ставки – «применяемые» тарифы – обычно бывают намного ниже. Имеющиеся данные по тарифам показывают, что в большинстве развивающихся стран применяемые тарифы были недостаточно высокими, чтобы их можно было использовать для стабилизации внутренних цен в условиях стремительного роста цен. В выборке из 60 стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия применяемые тарифы на зерновые и основные растительные масла были довольно низкими еще в 2006 году – в среднем в диапазоне 8-14 процентов, причем в большинстве этих стран тарифы были гораздо ниже данных средних показателей. Это означает, что снижение применяемых тарифов, даже до нуля, было бы достаточным для стабилизации лишь небольшой части общего повышения мировых цен, которые в 2008 году превышали по крайней мере на 50 процентов уровень 2006 года. Поэтому нельзя полагаться на одно лишь снижение тарифов как на способ противодействия значительному росту цен на продовольствие. Снижение или отмена импортных тарифов сокращает также тарифные доходы, которые могут быть важным источником бюджетных средств для многих правительств. Снижение всех тарифов на импорт продовольствия до нуля обошлось бы наименее развитым странам примерно в 2,1 миллиарда долларов США упущенных доходов.

Помимо снижения внутренних цен, а значит, ослабления стимулов для производителей сельскохозяйственных и продовольственных товаров к

увеличению инвестиций и объемов производства, снижение импортных тарифов еще сильнее подталкивает отечественные сектора сельского хозяйства и продовольствия к международной конкуренции. Усиление конкуренции может представлять собой вызов для отечественного производства продовольствия, требуя приложения дополнительных усилий для увеличения конкурентоспособности на благо потребителей. Однако во многих развивающихся странах сектора сельского хозяйства и производства продовольствия отличаются слабостью и, возможно, не смогут без труда конкурировать, особенно с импортными товарами, производству которых оказывается поддержка. Поэтому существует риск подрыва усилий, направляемых на развитие отечественных секторов сельского хозяйства и продовольствия. Кроме того, снижение импортных тарифов может отразиться на обменном курсе страны, поскольку оно усиливает стимул к импорту и приводит к сокращению валютных резервов. В результате может произойти обесценивание национальной валюты, особенно в странах, экономика которых зависит от ведения сельского хозяйства и производства продовольствия. Если средства производства ресурсы для сельского хозяйства импортируются и оплачиваются во все более дорогостоящих иностранных валютах, то это может вновь привести к опасности роста цен на продовольствие, которая сведет на нет все то, что было достигнуто в результате снижения цен за счет сокращения импортных тарифов.

Ограничение экспорта для увеличения внутреннего предложения продовольствия

Примерно четвертая часть стран, участвовавших в исследовании ФАО, прибегала к той или иной форме экспортных ограничений, стремясь обеспечить доступность продовольствия

отечественного производства. Эти ограничения варьируют от повышения или введения налогов до прямых запретов на экспорт. Пожалуй, это были наиболее спорные из многих политических мер, введенных в ответ на рост продовольственных цен. Действующие нормы ВТО не ограничивают, однако, политику в области налогов на экспорт, а нормы ограничения и запрета экспорта также довольно слабые и по сути не носят обязывающего характера. В результате перенаправления на внутренние рынки определенного объема продовольственных товаров, которые в противном случае были бы поставлены на экспорт, произошло снижение внутренних цен, облегчившее бремя потребителей. Введение налогов на экспорт увеличивает налоговые доходы правительства, которые могут быть использованы на финансирование других мер, например, в области социальной защиты. С другой стороны, ограничение экспорта, снижая внутренние цены, сокращает также стимулы для производителей. Они могут изъять ресурсы из производства налогооблагаемых сырьевых товаров и направить их на реализацию других видов деятельности. Таким образом, конечным результатом может стать снижение продуктивности и производства, что, в свою очередь, может нейтрализовать снижение цен, то есть свести на нет первоначальную цель, ради которой проводилась сама политика. Однако главное критическое замечание относительно ограничений на экспорт заключается в том, что они уменьшают размеры международного рынка и могут усилить нестабильность цен на мировых рынках, нанося тем самым удар потребителям других стран. Это особенно верно в тех случаях, когда страна, вводящая ограничения на экспорт, является крупным экспортером той или иной продукции или когда на международном рынке обращаются небольшие объемы продукции.

Ограничения на экспорт имеют и более долгосрочные последствия: у производителей в странах-экспортерах могут пропасть стимулы к инвестированию средств в сельское хозяйство, а это негативно скажется на конкурентоспособности цен экспортируемой продукции на международных рынках. В странах, являющихся чистыми импортерами, это может подорвать представление о мировых рынках как о надежном источнике поставок продовольственных товаров и привести к введению политики импортозамещения. Ограничение на экспорт, как и снижение импортных тарифов, может повлиять на обменные курсы. В связи с падением экспортной выручки национальная валюта будет испытывать понижающее давление, что вызовет подъем внутренних цен на импортируемые товары, в том числе на средства производства для сельского хозяйства (и создаст дополнительный отрицательный стимул к расширению производства продовольствия).

Преодоление трудностей и организационных недостатков в сфере предложения

В среднесрочной и долгосрочной перспективе конструктивным решением задачи обеспечения стабильности поставок продовольствия и цен на него считается повышение продуктивности и увеличение производства. В принципе высокие цены на сельскохозяйственную продукцию дают производителям стимул к увеличению производства. В этом смысле высокие цены на продовольствие могут рассматриваться как благоприятная возможность. Однако во многих случаях для того, чтобы реализовать эту ответную реакцию со стороны предложения, необходимо преодолеть многочисленные трудности в сфере предложения. К ним относятся не только высокие затраты на средства производства и многочисленные препятствия, связанные с

инфраструктурой, но и организационные недостатки, которые приводят к неэффективности систем сбыта и проблемам доступа к средствам производства, кредиту и технологиям. Организационная слабость является важной причиной низкой продуктивности сельского хозяйства развивающихся стран, особенно производства продовольствия в Африке.

В большинстве случаев трудности в сфере предложения невозможно устранить и преодолеть в течение короткого периода времени. Тем не менее могут существовать определенные возможности для принятия срочных мер по улучшению доступа к необходимым факторам производства, таким как семена и удобрения, позволяющих повысить доступность продовольствия в следующий вегетационный период. Такие срочные меры в случае их эффективной реализации могут повысить доходы мелких производителей и, возможно, ослабить рост цен на местных рынках, способствуя тем самым улучшению состояния питания семей, являющихся чистыми покупателями продовольствия. Вместе с тем реализация программ по улучшению доступа к средствам производства может потребовать значительных бюджетных средств. Такие программы могут включать эффективные сети социальной защиты (например, распределение семян и удобрений), правильно нацеленные субсидии на селективное снижение стоимости удобрений и семян, а также оказание поддержки финансовым учреждениям для облегчения кредитных ограничений. Необходимо тщательно планировать усилия по улучшению доступа к средствам производства в краткосрочной перспективе, чтобы избежать любых потенциально неблагоприятных побочных действий, учитывая при этом доступность дополнительных средств производства и возможного воздействия на распределительные сети частного сектора. В случаях нормального



функционирования рынков средств производства и наличия таких ресурсов, но отсутствия у производителей ликвидности для их приобретения, целесообразно использовать системы ваучеров, поскольку бесплатное распределение может подрывать функционирование рынков средств производства. При неэффективном функционировании рынков средств производства возможно распределение пакетов социальной помощи. Однако в случае слабой интеграции местных рынков готовой продукции подобные меры, призванные способствовать увеличению производства, могут приводить к падению местных цен на продовольственные товары в ущерб производителям и наемным рабочим.

Краткосрочные меры по улучшению доступа к средствам производства следует дополнять и подкреплять более долгосрочными мероприятиями по устранению организационных недостатков, включая оказание содействия развитию частного сектора. Такие мероприятия предусматривают разработку и распространение усовершенствованных технологий с помощью более эффективных систем распространения опыта, развитие рыночной и кредитной инфраструктуры и создание потенциала. Поддержка должна быть особо сфокусирована на создании возможностей для бедных сельских производителей (которые менее всего способны реагировать на изменение рыночных сигналов) расширять свое производство и реализовывать свою продукцию на рынке. Зачастую они не располагают даже основной информацией, необходимой для принятия рациональных и эффективных решений о том, что и как следует производить. Им нужна информация о рыночных возможностях, тенденциях цен, надлежащих наборах средств производства и об альтернативах производства и сбыта. Исследования в области сельского хозяйства должны быть сосредоточены именно на нуждах бедных

сельских производителей. Кроме того, необходимо с помощью более эффективных систем распространения опыта укреплять их возможности пользоваться результатами исследований. Способность отдельных мелких производителей содействовать увеличению поставок продовольствия ограничена экономикой реализации готовой продукции и закупок средств производства, для рентабельности которых требуется определенный масштаб деятельности. Например, при транспортировке удобрений достигается значительный эффект масштаба, и снабжение отдельных мелких производителей, потребности которых невелики, может оказаться экономически невыгодным. Вместе с тем отдельные мелкие производители могут воспользоваться данным эффектом масштаба, если они организуются для сотрудничества с целью получения доступа к средствам производства (включая кредит) и сбыта готовой продукции. Объединение в группы для совместного сбыта готовой продукции может обеспечить эффект масштаба, позволяющий снизить издержки на хранение продукции и ее транспортировку на рынок. Объединения сельскохозяйственных производителей, кооперативы и ассоциации производителей могли бы помогать мелким производителям в получении более эффективного доступа к средствам производства и рыночным продуктам на более выгодных условиях. Однако многие организации производителей слабы. Они сами нуждаются в поддержке для укрепления потенциала, необходимого им для выполнения этой роли.

Управление растущими ценами на продовольствие для формирования инвестиций

Высокие цены на продовольствие можно, безусловно, рассматривать как

благоприятную возможность, позволяющую положить начало росту сельского хозяйства, но сельскохозяйственный сектор и домохозяйства, производящие сельскохозяйственную продукцию, вряд ли смогут получить все выгоды в долгосрочной перспективе, если внезапные доходы, обусловленные высокими ценами, будут израсходованы, а не инвестированы. Организационная среда в стране должна благоприятствовать созданию инвестиционных возможностей, иначе высокие цены не окажут никакого постоянного влияния на сельскохозяйственный сектор. Правительствам отводится одна из решающих ролей, даже если сектор не защищен или не охвачен ценовой или торговой политикой. Производители, потребители и правительства должны надлежащим образом управлять резким ростом цен на сельскохозяйственную продукцию, без чего невозможно будет добиться устойчивых выгод для стран-производителей сельхозтоваров и минимальных затрат для стран-импортеров. Необходимо ввести в действие политику стимулирования субъектов хозяйствования частного сектора и способствовать формированию благоприятных экономических условий для инвестиций, что приведет к долгосрочному устойчивому росту и сокращению бедности. Это потребует принятия мер как макроэкономической, так и отраслевой политики.

Возможно ли управление рисками в связи с высокими ценами?

Изменчивость цен на сельскохозяйственную продукцию создает риски для участников рынка, будь то производители (риск уменьшения доходов и экспортной выручки) или потребители (риск увеличения стоимости продовольственного импорта). Рост мировых цен на продовольствие ставит интересный вопрос о том,

насколько выгодным окажется для развивающихся стран, зависимых от сельскохозяйственной продукции и являющихся чистыми импортерами продовольствия, более широкое использование в будущем инструментов управления рыночными рисками для страхования себя от колебаний на мировых рынках. Фьючерсы, опционы и другие формы деривативных контрактов можно рассматривать как инструменты хеджирования от непредвиденных изменений как импортных, так и экспортных цен. Однако такие инструменты предназначены не для стабилизации экспортных поступлений или стоимости импорта, а лишь для повышения их предсказуемости. Их использование может оказаться полезным постольку, поскольку они дают возможность надлежащего планирования финансовых и иных ресурсов. Теоретически непредсказуемость стоимости импорта и экспортных поступлений развивающихся стран можно уменьшить за счет соответствующего хеджирования. Следует, однако, отметить, что в большинстве стран необходимо будет преодолеть целый ряд организационных ограничений, прежде чем появится реальная возможность хеджировать национальные позиции по импорту или экспорту с целью повышения продовольственной безопасности.

Варианты и взаимодополняемость политики: необходимость двуединого подхода

Выбор надлежащих политических решений проблем, вызванных нынешним периодом устойчиво высоких цен на продовольствие, – непростая задача, учитывая необходимость как немедленных действий для обеспечения продовольственной безопасности уязвимых групп населения, так и создания основ для обеспечения большей стабильности цен и поставок в будущем.

Между мерами, направленными на защиту потребителей от возросших цен на продовольствие, и повышением продуктивности сельского хозяйства, существует потенциально тесная связь. Хорошо продуманные взаимодополняемые политические меры могут побудить несклонных к риску производителей основных продовольственных товаров к принятию рисков, необходимых для инвестиций в усовершенствованные технологии. Они могут стимулировать развитие местных рынков, увеличивая объемы продукции и уменьшая изменчивость цен. Однако в случае плохой проработки или реализации этих мер они могут исказить стимулы, мешать инвестициям и оказаться экономически неприемлемыми с точки зрения бюджетных ресурсов. Совершенно очевидно, что такого политического конфликта следует избегать. Необходимы меры социальной защиты, не ведущие к искажениям, для решения неотложных проблем продовольственной безопасности уязвимого малоимущего населения в сочетании со стимулами к росту и поддержкой роста инвестиций и продуктивности, что позволит добиться устойчивой продовольственной безопасности в более долгосрочной перспективе. Подобный двуединый подход обеспечивает последовательную политическую стратегию, препятствующую возникновению политических конфликтов, о которых предупреждалось выше. Вместе с тем для некоторых правительств бюджетные затраты могут оказаться чрезмерно высокими, а возможности финансирования подобных систем за счет внутренних или внешних займов могут быть ограниченными. Следовательно, необходима международная поддержка.

Необходимость международных действий

В мире, по всей видимости, ширится консенсус в отношении того, что надлежащей мерой политического реагирования на устойчиво высокие цены на продовольствие должен быть пакет мер социальной защиты для удовлетворения неотложных потребностей в обеспечении продовольственной безопасности и оказания адресной помощи тем, кто пострадал больше всего, в сочетании с мерами по стимулированию и облегчению реакции со стороны предложения в целях стабилизации поставок и цен в средне- и долгосрочной перспективе. Признается, однако, и то, что не все развивающиеся страны будут располагать ресурсами, учреждениями или знаниями, необходимыми для разработки и реализации такой политики. Системы социальной защиты дорого обходятся бюджету и обременительны в административном плане. Политика, нацеленная на устойчивое расширение поставок продовольствия, также требует больших бюджетных расходов, необходимых для нейтрализации тенденции к сокращению инвестиций в сельское хозяйство. Поэтому многие обращаются к менее дорогостоящей и более простой для реализации политике, призванной повысить доступность продовольствия и обуздать рост цен на внутренних рынках, но она может также подрывать стимулы производителей к увеличению производства и повышению продуктивности и может оказать негативное воздействие на торговых партнеров. Следовательно, многим странам необходима международная поддержка в форме ресурсов и технической помощи. Проблема внутренней политики имеет и международное измерение, сильнее всего проявляющееся в случаях введения ограничений на экспорт, поскольку политика, проводимая одной страной для повышения доступности продовольствия на местах и сдерживания роста цен, может сокращать доступность и повышать цены в других странах. Такое положение дел

требует проведения по меньшей мере международной дискуссии по вопросам вариантов политики для стимулирования координации и предотвращения неблагоприятных побочных действий. Вопросы высоких цен на продовольствие и последствий проводимой политики касаются не только развивающихся стран. Варианты политики, избираемые развитыми странами, например, в отношении биотоплива, также актуальны для обсуждения необходимых действий. В более общем плане многие аспекты развития событий и политики, связанных с международными продовольственными рынками, касаются ВТО и являются предметом переговоров в рамках Дохийского раунда. Порядок, согласованный в рамках ВТО, оказывает влияние на выбор мер политического реагирования на высокие продовольственные цены.

Высокие цены на продовольствие – это вопрос общемирового значения, и, следовательно, он является предметом международного обсуждения и международных действий. Международное сообщество мобилизовало себя на борьбу с ситуацией, в которой оно усмотрело международный продовольственный кризис, с помощью мер по смягчению негативных последствий высоких цен на продовольствие для малоимущего и лишенного продовольственной безопасности населения и по оказанию содействия миллионам бедных сельскохозяйственных производителей во всем мире в использовании благоприятной возможности, которую создает возросший спрос на их продукцию. Неотложные потребности малоимущего населения в продовольствии обеспечиваются путем реализации краткосрочных мер, которые включают увеличение ресурсов для оказания продовольственной помощи и для укрепления систем социальной защиты в развивающихся странах, оказание более существенной поддержки платежному



Инициатива ФАО по борьбе с ростом цен на продовольствие

Инициатива ФАО по борьбе с ростом цен на продовольствие (ИБРЦП), развернутая в декабре 2007 года, ставит целью решение текущих проблем, чтобы предотвратить дальнейшее ухудшение ситуации. В рамках ИБРЦП были приняты чрезвычайные меры в 57 странах стоимостью в 40 миллионов долларов США. Значительная часть работы, проделанной ФАО, связана с увеличением масштабов действующих программ для оказания поддержки сельскому хозяйству и восстановлению средств к существованию малоимущего сельского населения, 80 процентов которого зарабатывает на жизнь ведением сельского хозяйства. ФАО работает в тесном контакте с партнерами по Организации Объединенных Наций, прежде всего со Всемирной продовольственной программой и Международным фондом сельско-хозяйственного развития, а также со Всемирным банком, Международным валютным фондом, региональными организациями и банками развития. Меры, принимаемые в рамках ИБРЦП, обеспечивают в основном первоначальный капитал; они охватывают только самые неотложные потребности мелких производителей в странах с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия и направлены на создание среди них возможностей, позволяющих увеличить объемы сельскохозяйственного производства в предстоящие посевные сезоны.

В программном документе ИБРЦП кратко перечислены типы мер, которые странам следует реализовать в краткосрочной перспективе (с настоящего времени и до конца 2009 года), чтобы подготовиться к кризису в области продовольственной безопасности, возникающему в результате высоких цен на продовольствие:

1. предоставление семян, удобрений и инструментов и оказание эффективных услуг по распространению знаний для обеспечения оптимального использования поставленных средств производства, что заложит основы для устойчивой интенсификации производства в будущем;

2. проведение работы по модернизации инфраструктуры, например, систем орошения, рыночной инфраструктуры и улучшению сельских дорог;
3. укрепление технических знаний для увеличения стоимости конечной товарной продукции мелких сельхозпроизводителей за счет выращивания более качественных и более урожайных сортов культур или за счет использования методов переработки, позволяющих разнообразить продукцию, а также содействие заключению надежных и выгодных для производителей контрактов на поставки с сельскохозяйственными компаниями;
4. сокращение потерь (иногда составляющих до одной пятой урожая) за счет улучшения обработки, молотбы и складирования, защиты сельскохозяйственных культур и животных от вредителей, болезней и заболеваний (например, при помощи систем комплексной борьбы с вредителями) и принятие мер по ограничению последствий стихийных бедствий.

Во всех перечисленных областях ФАО предлагает техническую и политическую помощь и консультации, создание потенциала, а также оказание поддержки поставкам в рамках реализуемых ею значимых чрезвычайных программ. Программный документ ИБРЦП, дополненный планами действий и конкретными проектными/программными предложениями, разработанными со странами, используется сейчас для мобилизации ресурсов, необходимых для выполнения национальных планов действий. Поддержка в рамках ИБРЦП оказывается по запросу стран. Точные нужды определяются оценочными миссиями и также в ходе консультаций с правительствами. Их главная задача – выявление наиболее уязвимых групп, сильнее всего пострадавших от повышения цен на продовольствие.

Затем определяются возможные варианты реагирования и политические меры.

К отдельным сферам действия относятся:

- a. разработка программ продовольственной безопасности, систем социальной защиты и сетей социальной поддержки;
- b. улучшение доступа к важнейшим средствам производства, таким как семена и удобрения;
- c. оказание помощи в совершенствовании управления водными и почвенными ресурсами;
- d. оказание технической помощи во всех перечисленных выше областях;
- e. оказание политической помощи, включающей проведение оценки текущей сельскохозяйственной и торговой политики, тарифов, налогов, мер ценового контроля, конкурентной и рыночной политики и политики обеспечения продовольственной безопасности.

Подготовленные в результате национальные планы действий ориентированы на достижение продовольственной безопасности среди наиболее уязвимых групп населения и нацелены на создание для мелких сельхозпроизводителей новых возможностей доступа к средствам производства, инвестициям и технологиям и извлечения выгод из высоких цен на продовольствие.

ФАО внесла значительный вклад в разработку Всеобъемлющей рамочной программы действий (ВРПД), созданной Целевой группой высокого уровня по проблеме глобального кризиса в области продовольственной безопасности, возглавляемой Генеральным секретарем ООН, и в партнерстве с другими учреждениями ООН и бреттонвудскими учреждениями. Вся деятельность, реализуемая в рамках ИБРЦП, полностью согласуется с ВРПД и направлена на достижение результатов, предусмотренных в Рамочной программе на краткосрочную перспективу.



балансу и бюджету для содействия оплате растущей стоимости продовольствия и энергоносителей и финансирование программ чрезвычайной помощи, нацеленных на увеличение сельскохозяйственного производства в странах с дефицитом продовольствия. В среднесрочной перспективе прилагаются усилия к тому, чтобы вновь поставить сельское хозяйство в центр повестки дня в целях развития, для чего необходимо нейтрализовать долгосрочную тенденцию к сокращению инвестиций в сельское хозяйство, чтобы гарантировать его способность по-прежнему удовлетворять потребности мирового населения, которое становится все более многочисленным, урбанизированным и состоятельным. Кроме того, стимулируется более тесная координация политики, с тем чтобы способствовать странам в выборе эффективных политических решений, максимально повышать уровень взаимодействия в ответ на рост цен на продовольствие и избегать ситуаций, при которых рыночные меры одной страны наносят ущерб другим странам.

Международная помощь для обеспечения неотложных потребностей в продовольствии

Самым неотложным приоритетом является обеспечение доступа к продовольствию для наиболее уязвимого населения. Расширенные программы социальной защиты, описанные выше, считаются наиболее действенным способом достижения этого приоритета. Они включают помощь в виде продовольствия, ваучеров или денежных трансфертов, программы трудоустройства (продовольствие или деньги в обмен на работу), программы школьного питания и страхования. Необходимо увеличить масштабы адресных программ, ориентированных на наиболее уязвимые группы населения. Следует также отметить, что программы социальной

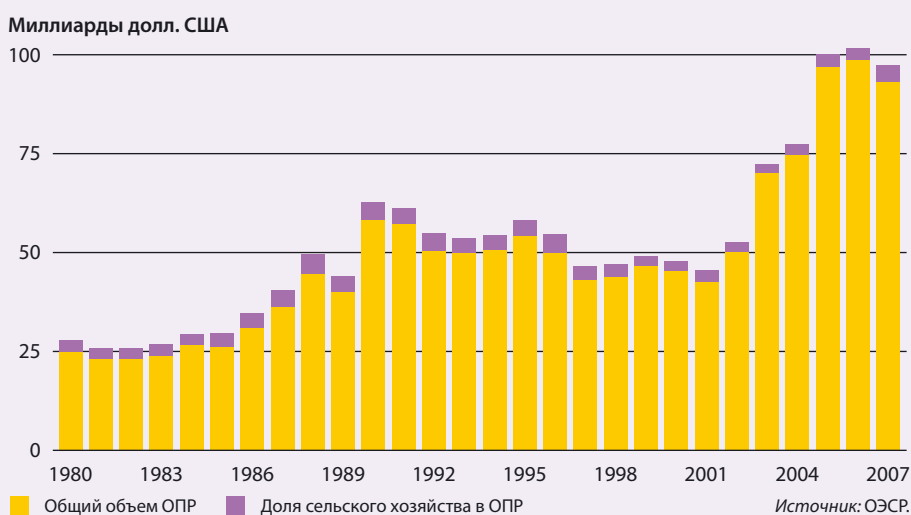
защиты сопряжены со значительными бюджетными расходами, для покрытия которых многим развивающимся странам потребуется международная поддержка. Повышение цен на продовольствие взвинчивает стоимость продовольственного импорта стран с дефицитом продовольствия, что вкупе с более высокими ценами на энергоносители вызывает необходимость содействовать обеспечению равновесия платежного баланса. МВФ и Всемирный банк должны играть важную роль в оказании этим странам помощи с платежным балансом и бюджетом. Их неспособность справиться с этой ролью рискует поставить под угрозу реализацию важных программ и проектов развития, так как скудные национальные ресурсы будут тратиться на удовлетворение насущных потребностей в импорте продовольствия.

Несмотря на стремительный рост потребности в продовольственной помощи, объемы ее сокращались. По мере повышения продовольственных цен организациям по оказанию помощи приходилось тратить все больше средств на закупку продовольствия. В результате такие учреждения, как Всемирная продовольственная программа (ВПП), вынуждены были просить дополнительное финансирование, чтобы хотя бы сохранить текущие уровни оказываемой помощи. Их трудности усугубились еще больше из-за роста транспортных издержек. Учитывая высокие цены на продовольствие, необходимо нейтрализовать тенденцию к сокращению продовольственной помощи, обеспечив более существенную международную поддержку организаций по оказанию помощи, в частности ВПП и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ). Высокие цены на продовольствие и топливо означают, что при том же объеме ресурсов продовольственной помощи будет получать меньшее число людей. Поставки продовольственной помощи ВПП почти

непрерывно сокращались: с 15 миллионов тонн в 1999 году до 7 миллионов тонн в 2006 году. В период 2002–2007 годов затраты ВПП на доставку продовольствия получателям выросли более чем на 70 процентов. Дальнейшее их увеличение в конце 2007 года и начале 2008 года означало дополнительные затраты просто для поддержания существующего низкого уровня оказываемой помощи. ВПП и ЮНИСЕФ обладают обширным опытом в сферах разработки программ социальной защиты и обеспечения адресной направленности этих программ на наиболее уязвимые группы населения, в особенности на женщин и детей. Однако для того, чтобы эффективно реагировать на текущую ситуацию, им требуются дополнительные ресурсы.

В краткосрочной перспективе существуют определенные возможности увеличения поставок продовольствия за счет внутреннего производства. Поддержка должна быть особо направлена на создание условий для бедных сельских производителей (которые менее всего способны реагировать на изменение рыночных сигналов), позволяющих им расширять свое производство и воспользоваться благоприятной возможностью, которую открывают более высокие цены на сельскохозяйственные товары. Фактически производство зерновых в странах с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия (без учета Индии и Китая) сократилось в 2007 году на 2,2 процента, в то время как мировые цены росли. Объемы урожая во многих из этих стран по-прежнему гораздо ниже, чем в остальном мире, поскольку они отстают в использовании удобрений, высокоурожайных сортов, орошения и комплексной подкормки, а также в борьбе с вредителями и в проведении почвозащитной обработки. Оказание международной помощи может содействовать обеспечению необходимых семян и удобрений.

Официальная помощь в целях развития (ОПР)



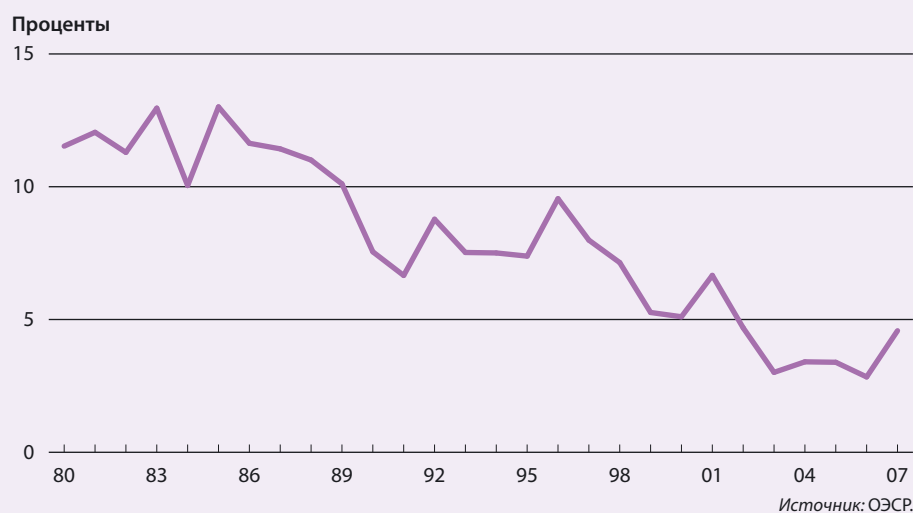
Поддержка инвестиций в сельское хозяйство

Нынешний период высоких цен на продовольствие служит напоминанием о хрупкости баланса между мировым предложением продовольствия и возрастающими потребностями мирового населения, а также о том, что в рамках глобальных усилий по сокращению нищеты на сельское хозяйство не было обращено никакого внимания. Неотложная потребность состоит сегодня в том, чтобы не допускать страдания людей от голода и недоедания и стимулировать быструю ответную реакцию со стороны предложения для восстановления более прочного равновесия между предложением продовольствия и спросом на него, но решение этих задач должно сопровождаться реализацией среднесрочных мероприятий, которые приведут к устойчивому росту сельского хозяйства. Существуют обширные возможности для значительного увеличения сельскохозяйственного производства и продуктивности в

развивающихся странах. Производство и продуктивность не росли из-за сокращения объема ресурсов, направляемых в сельское хозяйство. Необходимо увеличить государственные и частные капиталовложения в сельское хозяйство развивающихся стран. Требуется гораздо больше инвестиций, особенно в управление водными ресурсами, сельские дороги, структуры сбыта и складского хозяйства, а также в исследования и распространение знаний; пока же инвестиции, предназначенные для увеличения продуктивности сельского хозяйства, обнаруживают тенденцию к понижению. Кроме того, замедляются темпы инвестирования средств в международные центры исследований в области сельского хозяйства, несмотря на возникновение новых проблем, связанных с изменением климата и увеличением спроса на сырье для производства биотоплива.

Снижение объема ресурсов, направляемых в сельское хозяйство, во многом объясняется резким сокращением внешней помощи

Доля сельского хозяйства в общем объеме официальной помощи в целях развития



сельскому хозяйству. Совокупный объем официальной помощи в целях развития (ОПР), объединяющей двусторонние и многосторонние потоки, резко увеличился с 43 949 миллионов долларов США в 1997 году до 120 942 миллионов долларов США в 2006 году (все показатели выражены в текущих долларах США). ОПР, прямо предназначенная для расходов на нужды сельского хозяйства, тоже росла, хотя и более медленными темпами: немногим более 3 миллиардов долларов США до примерно 4 миллиардов долларов США в 2006 году.

Однако в процентном отношении доля сельского хозяйства в совокупной ОПР продолжала сокращаться: если в 1997 году она составляла 7 процентов, то в 2002 году и в последующие годы она опустилась ниже 4 процентов. Впрочем, данные за 2006 год свидетельствуют о некотором повышении доли сельского хозяйства в совокупной ОПР.

Донорам следует увеличить долю ОПР, направляемую в сельское хозяйство. Многие доноры выразили готовность выделить дополнительные средства и обещали рассмотреть неотложные и

более долгосрочные проблемы развивающихся стран, связанные с сельским хозяйством и продовольственной безопасностью, на Конференции на высшем уровне по вопросам мировой продовольственной безопасности, организованной ФАО в июне 2008 года. Важно, чтобы, несмотря на финансовый кризис и мировую рецессию, эти обязательства были выполнены. В более общем плане мировому сообществу необходимо предпринять конкретные шаги к расширению своего потенциала, чтобы скоординированным и оперативным образом реагировать на просьбы развивающихся стран о предоставлении не только финансовой поддержки, но и технической помощи для возобновления роста сельского хозяйства в более долгосрочной перспективе. Одновременно необходимы действия и со стороны правительств развивающихся стран, которые должны выделять из своих национальных бюджетов дополнительные ресурсы для сельского хозяйства и проводить политику, благоприятствующую инвестициям частного сектора в сельское хозяйство.



Улучшение политической среды

Необходимо не только обеспечить доступ к ключевым производственным ресурсам, но и создать благоприятную политическую среду, без чего производители не смогут воспользоваться возможностями, которые открывают перед ними высокие цены на продовольствие, и осуществить необходимые инвестиции для повышения продуктивности и увеличения производства. Однако, как отмечалось выше, некоторые политические меры, введенные развивающимися странами для борьбы с ростом цен на продовольствие, помешали значительной ответной реакции со стороны предложения. Поэтому необходимо стимулировать проведение более последовательной политики на национальном уровне. В некоторых случаях неудачные варианты политики были выбраны просто в силу отсутствия достоверной информации об основных рыночных переменных, таких как наличные ресурсы, цены, а также государственные и частные запасы. Необходимо срочно создать комплексную и надежную международную систему рыночной информации, с тем чтобы упрочить основу для принятия более эффективных политических решений.

Международные организации могут предоставлять развивающимся странам политические консультации и поддержку, с тем чтобы ослабить воздействие высоких цен на продовольствие, улучшить ситуацию с продовольственной безопасностью, защитить производственные активы (включая землю) бедных сельских домохозяйств и позволить им извлекать выгоду из благоприятных возможностей, которые создают высокие цены на продовольствие. Система Организации Объединенных Наций может распространять опыт и передовую практику, чтобы помочь странам в

подготовке политических рамок и стратегий, в которые могли бы входить:

- оказание помощи разработке систем мониторинга отсутствия продовольственной безопасности и уязвимости;
- определение и оценка эффективности альтернативных мер, которые могли бы повысить способность производителей реагировать на сигналы об улучшении ситуации на рынке;
- оценка последствий изменения поддержки, оказываемой производству продовольственных товаров, и изменения налогов на них;
- анализ способов эффективного использования существующих систем распределения продовольствия и определение наиболее адекватных критериев адресования продаж продовольствия уязвимым группам населения;
- оценка надлежущей роли продовольственных резервов в уменьшении внутригодовых колебаний цен и дефицита, возникающего в результате чрезвычайных обстоятельств;
- определение наиболее эффективных способов, позволяющих частному сектору более полно участвовать в развитии сельского хозяйства, и в частности играть важнейшую роль в торговле продовольствием и поставках факторов сельскохозяйственного производства.

Использование мер торговой политики для увеличения объемов внутреннего предложения продовольствия может отразиться на других странах, особенно в случае введения ограничений на экспорт. Поэтому необходимо улучшать международную координацию политики, чему могли бы способствовать международные организации. Международная торговая политика подпадает под юрисдикцию ВТО, правила которой, обсуждаемые в

настоящее время в рамках Дохийского раунда, обеспечивают контекст для принятия мер торговой политики в ответ на высокие цены на продовольствие. Более подробное рассмотрение правил ВТО приводится ниже.

Изменения, проводимые с целью увеличения предложения продовольствия и замедления роста цен, могут быть внесены не только в политику бедных развивающихся стран. Если (а дело, по-видимому, обстоит именно так) для производства биотоплива используется готовая продукция и ресурсы, которые иначе были бы использованы для производства продовольствия, то сокращение субсидий или снижение целевых показателей использования скорректировало бы любые искажения рынка. Как указывалось выше, формирующийся рынок биотоплива представляет собой новый и значительный источник спроса на некоторые сельскохозяйственные товары, такие как сахар, кукуруза, маниок, семена масличных культур и пальмовое масло, которые одновременно являются основными продовольственными товарами. Считается, что использование существенной части продовольственных товаров для производства биотоплива осуществляется при политической поддержке, и прежде всего благодаря предоставлению субсидий. В этой связи сегодня активно обсуждается вопрос о совместимости субсидий на биотопливо с правилами ВТО. Еще один связанный с этим вопрос касается косвенного воздействия на продовольственные цены субсидий, предоставляемых для производства биотоплива, и возможности того, что такая практика сводится к перекрестному субсидированию с точки зрения Соглашения по сельскому хозяйству и других соглашений ВТО. Помимо этих правовых аспектов, есть еще и этический вопрос: следует ли отменять совершенно



законные с позиций ВТО субсидии, если они оказывают негативное воздействие на снабжение продовольствием и усугубляют бедность и отсутствие продовольственной безопасности?

Обеспечение того, чтобы правила ВТО поддерживали политические меры реагирования на будущие продовольственные кризисы

Одной из проблем, рассматриваемых в Соглашении по сельскому хозяйству (ССХ) Уругвайского раунда, является перепроизводство и обусловленная им деформация торговли, вызванные субсидированием отечественного производства и экспорта. Процесс реформирования в рамках Дохийского раунда продолжается в том же направлении. В контексте высоких цен на продовольствие встает вопрос о том, не следует ли пересмотреть некоторые правила торговли, с тем чтобы правительства и международное сообщество могли более эффективно реагировать на будущие продовольственные кризисы. В частности речь идет о правилах ограничения и налогообложения экспорта основных продовольственных товаров. Тогда как налогообложение экспорта не регламентируется ни правилами ССХ, ни правилами главного соглашения, которым является Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ) 1994 года, существующий порядок в отношении экспортных ограничений носит довольно слабый характер и предусматривает лишь обращение к экспортеру с просьбой заведомо уведомлять об ограничениях, накладываемых на импортера, и должным образом учитывать их последствия. Одна из опасностей слабого регулирования в отношении экспортных ограничений заключается в том, что оно ставит под сомнение надежность мирового рынка как источника поставок продовольствия.

В случае успешного завершения Дохийского раунда переговоры правила в отношении продовольственной помощи будут, скорее всего, значительно ужесточены. Это, конечно, предотвратит обход мер контроля над экспортными субсидиями, но необходимо будет еще пересмотреть проекты положений об оказании продовольственной помощи в периоды, не связанные с чрезвычайными ситуациями (наиболее вероятными из которых являются события, подобные нынешнему периоду высоких цен на продовольствие), чтобы включить в них надлежащие пусковые механизмы, облегчающие оказание своевременной продовольственной помощи даже в такие периоды.

Третьим соображением является охват стран, к которым следует применять специальный режим. В настоящее время несколько специальных режимов противодействия негативным последствиям либерализации торговли применяется только в отношении двух групп стран, упомянутых в *Марракешском решении министров о мерах в связи с возможными отрицательными последствиями реализации программы реформ для наименее развитых стран и развивающихся стран, являющихся нетто-импортерами продовольствия* (Марракешское решение): наименее развитых стран и развивающихся стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия. Помимо наименее развитых стран существует много других стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия, которые не относятся к странам, являющимся чистыми импортерами продовольствия, но которым также требуется специальный режим или доступ к продовольственной помощи, экспортному кредиту, механизму финансирования продовольствия и так далее.

Нынешний кризис, вызванный высокими ценами на продовольствие, служит одновременно доводом в пользу незамедлительного завершения

Дохийского раунда переговоров и доводом против любого дальнейшего снижения уровня защиты, которое может стать результатом нового соглашения. Те, кто выступают за заключение существенного соглашения для дальнейшей либерализации сельскохозяйственных рынков, предполагают, что текущий уровень защиты и поддержки вызвал снижение цен мирового рынка и ограничил стимулы к инвестициям в увеличение производства продовольствия во многих странах-импортерах продовольствия, что способствовало недавнему резкому росту стоимости импорта. Те же, кто опровергают эту точку зрения, ссылаются на доказательства того, что либерализация приведет к повышательному давлению на цены ввиду сокращения перепроизводства в странах, использующих субсидии. Еще более важной представляется выраженная ими озабоченность в связи с тем, что дальнейшее сокращение маневренного пространства в политике, которым располагают развивающиеся страны для обеспечения адекватной защиты при стимулировании развития своего сельского хозяйства, повлечет за собой дальнейшее сокращение инвестиций в этот сектор, и в результате страны могут оказаться в еще большей степени подверженными воздействию быстрого увеличения стоимости продовольственного импорта в периоды будущих кризисов. Именно один из механизмов, предложенных для защиты уязвимых сельскохозяйственных секторов – специальный защитный механизм, – оказался тем камнем преткновения, который привел к краху переговоров в июле 2008 года.

В целом действующие правила, по-видимому, не ограничивают мер политического реагирования на высокие продовольственные цены, и обсуждавшийся проект соглашения вряд ли изменил бы эту ситуацию. Однако многие правила можно было бы

усовершенствовать и усилить, чтобы стимулировать проведение в будущем мер политического реагирования, которые были бы более приемлемы как для реализующих их стран, так и для их партнеров по ВТО. Возникший в настоящее время тупик открывает возможность для дальнейшей дискуссии и переговоров относительно правил и соглашений, которые могли бы уменьшить потенциально негативные последствия будущих кризисов, вызываемых ценами на продовольствие.

Система мировых гарантий бесперебойного снабжения

Скачки мировых цен на продовольствие оказывают наиболее серьезное негативное воздействие на те страны, где значительную долю внутреннего предложения составляют импортные продовольственные товары. Среди этих стран еще более пагубное воздействие ощущают на себе многие страны с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия. Необходима надежная система гарантий продовольственного снабжения, построенная на двусторонней, а, возможно, и на многосторонней основе, без чего невозможно будет повысить продовольственную безопасность стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия (текущий перечень ФАО насчитывает 82 такие страны) и избежать проведения дорогостоящей политики самообеспеченности продовольствием. Такая система может быть создана на базе согласованных «протоколов о сотрудничестве», во многом подобно тому, как это было сделано Международным энергетическим агентством в отношении нефти. Систему таких протоколов могли бы изучить и согласовать все заинтересованные стороны на соответствующих международных или региональных форумах. Такие протоколы придадут также усовершенствованную форму

международному сотрудничеству и должны привести к созданию беспроигрышной ситуации.

Какова роль региональных продовольственных резервов?

Резкий рост цен на продовольствие, которому отчасти способствовал низкий уровень мировых запасов зерновых, вызвал дискуссию о возможной роли региональных продовольственных резервов в смягчении последствий нехватки продовольствия и в снижении изменчивости цен. В случае надлежащей координации и управления региональные продовольственные резервы могут помочь странам, зависимым от импорта продовольствия, получать в частности доступ к продовольствию по стабильным ценам, особенно в периоды кризиса. Несмотря на всю обоснованность этой концепции, реализации подобных программ мешает необходимость предварительного заключения соглашения об управлении между заинтересованными и участвующими сторонами, а это оказалось труднодостижимым. На сегодняшний день существует лишь несколько подобных программ, и, к сожалению, их осуществление оказывалось неудовлетворительным. Например, опыт использования механизма финансирования буферных запасов МВФ, призванного облегчить создание таких запасов, показал, что умеренную стабилизацию цен, достигнутую на практике благодаря буферным запасам, обычно перевешивали связанные с ними процентные затраты и затраты на хранение (IMF, 1999). Аналогичным образом запасы чрезвычайного резерва риса стран-членов АСЕАН, который представляет собой программу создания продовольственных резервов, учрежденную Ассоциацией стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), составляли не более 87 000 тонн, что эквивалентно объему потребления риса



в странах АСЕАН в течение 0,4 суток (т.е. 0,1 процента от совокупной потребности) (MAFF, 2005), а значит, никак не влияли на цены на рис.

Продовольственные резервы, скорее всего, предпочтительнее использовать для повышения доступности продовольствия в периоды его острой нехватки, а не для стабилизации цен на продовольствие, требующей наличия ресурсов для финансирования импорта. Таким образом, более целесообразным подходом к проблеме рисков, связанных с ценами на продовольствие, может быть создание механизмов или фондов для оказания странам содействия в финансировании импорта продовольствия, особенно в случаях неожиданного возникновения особых чрезвычайных обстоятельств.

Вопрос о глобальной договоренности для обеспечения гарантий финансирования импорта продовольствия в наименее развитые страны и в страны с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия

Вопрос о возможных трудностях с финансированием импорта нормальных объемов продовольствия в периоды продовольственных кризисов постоянно вызывал озабоченность среди стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия еще со времени Уругвайского раунда переговоров и привел к принятию Марракешского решения. Одним из инструментов реагирования, перечисленных в Марракешском решении, являются международные механизмы финансирования продовольствия. В результате работы, проведенной ФАО и Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) после Уругвайского раунда, было выявлено, что одним из наиболее серьезных ограничений,

с которыми сталкиваются развивающиеся страны-импортеры в периоды избыточных потребностей в импорте продовольствия (обусловленных внутренними потрясениями или ростом мировых цен), – это лимиты кредитования и рисков, устанавливаемые учреждениями по финансированию экспорта (в основном банками) для проведения финансовых операций с разными развивающимися странами. В периоды избыточных потребностей в финансировании, подобных тем, которыми сопровождался недавний период высоких цен на продовольствие, эти лимиты не позволяют частным экспортерам, поставляющим товары в наименее развитые страны и страны с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия, и импортерам товаров из этих стран получать соответствующие аккредитивы для финансирования экспорта и импорта, даже если импортеры из развивающихся стран способны его оплатить. Отсюда вытекает мысль о необходимости создания системы государственных (согласованных на национальном или международном уровне) гарантий для финансовых учреждений (как в развитых, так и в развивающихся странах), позволяющих повысить соответствующие предельные уровни кредитования на конкретно определенных условиях.

Сама по себе эта концепция не является чем-то принципиально новым. В последние годы Европейский банк реконструкции и развития, Международная финансовая корпорация, Межамериканский банк развития и Азиатский банк развития ввели аналогичные «программы упрощения торговли» с целью повышения потенциально приемлемого риска для рынка. Именно так уже давно поступают на двустороннем уровне Экспортно-импортный банк Соединенных Штатов Америки, Министерство сельского хозяйства Соединенных Штатов Америки

и некоторые другие организации. Однако подобные программы редко ориентированы на импортеров продовольствия в наименее развитые страны и страны с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия, и в них отсутствуют надлежащие компоненты создания потенциала среди местных банков, которые часто являются самым слабым звеном в цепи. Более того, страны-члены ОЭСР подписали обязательство учредить такой механизм в ходе подготовки к созданию ВТО.

В связи с этим в 2005 году ФАО и ЮНКТАД предложили в документе, распространенном среди делегаций в Женеве, создать механизм финансирования импорта продовольствия. Данный механизм не предполагает привлечения новых учреждений или дополнительных финансовых ресурсов. Напротив, он будет обеспечивать, используя существующие многосторонние механизмы, дополнительные гарантии соответствующим банкам стран-экспортеров и импортеров, финансирующим экспорт и импорт, на сумму избыточных (дополнительных) расходов по импорту продовольствия в периоды избыточных расходов на импорт продовольствия. Финансирование будет предоставляться торговым организациям через центральные и коммерческие банки, а правительство страны-заемщика будет обеспечивать государственные гарантии. Данный механизм предусматривает использование гарантий доноров, что позволит банкам увеличить объем соответствующего кредита. В отличие от ряда некоторых существующих международных программ финансирования, предоставление займов не будет ограничено никакими условиями (например, низким дефицитом платежного баланса страны-заемщика). Однако, в соответствии с Марракешским решением приоритет кредитования мог бы отдаваться именно наименее

развитым странам и странам с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия, которым угрожает продовольственный кризис. По оценкам ФАО, в период 1974–2003 годов в рамках такой системы необходимо было гарантировать «избыточное финансирование» на сумму, составляющую примерно 2 процента от общих затрат этих стран на импорт продовольствия. Учитывая оговорки относительно целесообразности поддержания физических продовольственных резервов, было бы, вероятно, вполне уместно в связи с недавним повышением цен на продовольствие пересмотреть обоснованность данного предложения и изучить способы его реализации на практике.

Мобилизация международных действий

Необходимость международных действий для оказания помощи развивающимся странам, страдающим от негативных последствий высоких цен на продовольствие, а также формы, которые могла бы принять такая помощь, обсуждались на Конференции на высшем уровне (КВУ) по вопросам мировой продовольственной безопасности, проводившейся в июне 2008 года. Представители 181 страны, включая 43 главы государства и более 100 министров и высокопоставленных представителей международных организаций, НПО и организаций гражданского общества, рассмотрели вопросы и решения проблем, связанных с высокими ценами на продовольствие.

В декларации о мировой продовольственной безопасности, принятой на КВУ, содержится призыв к международному сообществу увеличить помощь развивающимся странам, наиболее серьезно пострадавшим от повышения цен на продовольствие, посредством реализации программы

срочных и скоординированных действий. Донорам и международным финансовым учреждениям настоятельно предлагается предоставить странам с низким уровнем дохода, импортирующим продовольствие, помощь в урегулировании платежного баланса и бюджетную поддержку, а также обеспечить наличие достаточных ресурсов у международных учреждений для расширения и улучшения оказываемой ими продовольственной помощи и поддержки программ социальной защиты. В декларации содержится также призыв оказать странам содействие в реализации политики и мер, которые помогли бы производителям увеличивать свое производство. Достижение консенсуса по более спорным вопросам, касающимся биотоплива и его связи с наличием продовольствия и ценами на него, оказалось непростой задачей, и в декларации содержится призыв к более тщательному их изучению.

Хотя на КВУ не предполагалось, что страны будут брать на себя обязательства, ряд стран-доноров и международных финансовых организаций воспользовались возможностью, чтобы объявить о предоставлении существенной дополнительной финансовой поддержки на общую сумму, превышающую 12 миллиардов долларов США. Еще более важным в средне- и долгосрочной перспективе представляется то, что итоги КВУ указывают на новое признание значимости сельского хозяйства, которое вновь становится центральным элементом повестки дня в целях развития, и на решимость нейтрализовать тенденцию к сокращению помощи в целях развития, предназначенной для сельского хозяйства. КВУ четко призвала увеличить производство продовольствия и инвестиции в сельское хозяйство для обеспечения продовольственной безопасности.

Таблица 1
 Политические меры, принятые
 в отдельных странах в ответ на рост
 цен на сельскохозяйственную продукцию

Политические меры	Африка к югу от Сахары																							
	Ангола	Бенин	Буркина-Фасо	Бурунди	Камерун	Центральноафриканская Республика	Чад	Кот-д'Ивуар	Демократическая Республика Конго	Эритрея	Эфиопия	Гана	Гвинея	Гвинея-Бисау	Кения	Лесото	Либерия	Мадагаскар	Малави	Мозамбик	Намибия	Нигер	Нигерия	
В области потребления																								
Чрезвычайная и адресная продовольственная помощь				■	■	■		■			■				■			■						
Денежные трансферты											■									■				
Продовольствие в обмен на работу											■				■			■						
Питание в школах/больницах	■		■												■			■						
Субсидия потребительских цен											■													
Контроль и стабилизация потребительских цен		■	■		■													■				■	■	
Снижение/отмена налогов на потребление			■															■						
В области производства																								
Контроль цен производителей																								
Снижение налогов для производителей			■	■	■						■				■	■				■		■	■	
Субсидии на производство																								■
Субсидии на средства производства															■			■					■	■
В области торговли																								
Запрет на экспорт средств производства																								
Запрет на экспорт											■		■					■	■					
Квотирование/контроль экспорта			■																					
Повышение налогов на экспорт																								
Снижение/отмена тарифов и квот на импорт		■	■															■				■	■	
Другие политические меры																								
Долгосрочного воздействия			■	■		■		■		■				■				■		■		■	■	

Камерун

- Чрезвычайная и адресная продовольственная помощь: основной продукт (рис, другие виды зерна) для уязвимых групп населения
- Контроль и стабилизация потребительских цен: рис, пшеница, хлеб
- Снижение налогов на производителей: рис

Центральноафриканская Республика

- Меры долгосрочного воздействия: повышение производительности сельского хозяйства

Чад

- Чрезвычайная и адресная продовольственная помощь: основной продукт (зерно) для уязвимых групп населения

Кот-д'Ивуар

–

Демократическая Республика Конго

- Чрезвычайная и адресная продовольственная помощь: основной продукт (зерно) для уязвимых групп населения
- Меры долгосрочного воздействия: повышение производительности сельского хозяйства

Эритрея

–

Эфиопия

- Чрезвычайная и адресная продовольственная помощь: зерновые (тэфф) для уязвимых групп населения
- Денежные трансферты: для уязвимых групп населения
- Продовольствие в обмен на работу: продовольствие (тэфф, зерновые) для уязвимых групп населения
- Субсидия потребительских цен: зерновые
- Снижение налогов на производителей: зерновые
- Запрет на экспорт: зерновые
- Меры долгосрочного воздействия: продовольствие в обмен на активы; повышение производительности сельского хозяйства

Гана

–

Гвинея

- Запрет на экспорт: вся сельскохозяйственная продукция (в том числе животноводческая)

Гвинея-Бисау

–

Кения

- Чрезвычайная и адресная продовольственная помощь: продовольствие (кукуруза, молоко) для беднейших слоев населения
- Продовольствие в обмен на работу: базовый набор продуктов (на основе кукурузы, молока)
- Питание в школах/больницах: базовый набор продуктов
- Снижение налогов на производителей: зерновые
- Субсидии на средства производства: государственная ссуда на сельскохозяйственное производство
- Меры долгосрочного воздействия: повышение производительности сельского хозяйства (Kenya Vision 2030)

Лесото

- Снижение налогов на производителей: зерновые

Либерия

–

Мадагаскар

- Чрезвычайная и адресная продовольственная помощь: рис, пшеничная мука, сухари
- Продовольствие в обмен на работу: базовый набор продуктов; продовольственный талон
- Питание в школах/больницах: базовый набор продуктов (рис, хлеб, молоко)
- Контроль и стабилизация потребительских цен: рис
- Снижение/отмена налогов на потребление: рис
- Субсидии на средства производства: производство риса
- Запрет на экспорт: рис
- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: рис
- Меры долгосрочного воздействия: повышение производительности сельского хозяйства; диверсификация источников и способов производства основных пищевых продуктов (например, планы по расширению производства сорго)

Малави

- Запрет на экспорт: кукуруза

Мозамбик

- Денежные трансферты: уязвимые группы населения
- Снижение налогов на производителей: зерновые
- Меры долгосрочного воздействия: повышение производительности сельского хозяйства

Намбия

–

Нигер

- Контроль и стабилизация потребительских цен: зерновые
- Снижение налогов на производителей: зерновые
- Субсидии на средства производства: обсуждаются для продовольственного зерна
- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: рис
- Меры долгосрочного воздействия: повышение производительности сельского хозяйства

Нигерия

- Контроль и стабилизация потребительских цен: зерновые
- Снижение налогов на производителей: зерновые
- Субсидии на производство: рис
- Субсидии на средства производства: бесплатные семена и удобрения для производства риса
- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: рис
- Меры долгосрочного воздействия: повышение производительности сельского хозяйства

Сенегал

- Субсидирование потребительских цен: рис, пшеница
- Контроль и стабилизация потребительских цен: рис, пшеница
- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: пшеничная мука
- Меры долгосрочного воздействия: повышение производительности сельского хозяйства

Сьерра-Леоне

- Меры долгосрочного воздействия: повышение производительности сельского хозяйства

Сомали

–

Южная Африка

- Денежные трансферты: уязвимые группы населения
- Снижение налогов на производителей: зерновые
- Меры долгосрочного воздействия: повышение процентной ставки для снижения инфляции

Судан

- Снижение налогов на производителей: зерновые

Свазиленд

–

Уганда

- Питание в школах/больницах: набор продуктов (включая кукурузу и молоко)
- Снижение налогов на производителей: кукуруза
- Меры долгосрочного воздействия: увеличение инвестиций в сельское хозяйство

Объединенная Республика Танзания

- Запрет на экспорт: кукуруза и другие виды сельскохозяйственной продукции
- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: кукуруза
- Меры долгосрочного воздействия: повышение производительности сельского хозяйства

Замбия

- Субсидии на средства производства: кукуруза
- Запрет на экспорт: кукуруза
- Квотирование/контроль экспорта: кукуруза
- Меры долгосрочного воздействия: увеличение инвестиций в сельское хозяйство

Зимбабве

- Контроль и стабилизация потребительских цен: кукуруза, сорго, пшеница
- Снижение налогов на производителей: зерновые

БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СЕВЕРНАЯ АФРИКА

Алжир

- Меры долгосрочного воздействия: долгосрочные инвестиции в сельское хозяйство

Египет

- Денежные трансферты: уязвимые группы населения
- Субсидирование потребительских цен: пшеница, хлеб и прочие продукты
- Запрет на экспорт: рис
- Квотирование/контроль экспорта: важнейшие виды сельскохозяйственной продукции (основные пищевые продукты, молочная продукция)
- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: молочные продукты, пищевое масло, рис

Ирак

–

Иордания

- Меры долгосрочного воздействия: повышение заработной платы некоторых категорий государственных служащих

Ливан

- Субсидирование потребительских цен: пшеница

Мавритания

- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: продовольствие в целом

Марокко

- Снижение налогов на производителей: зерновые
- Субсидии на производство: корм (для животноводческой продукции)
- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: пшеница

Саудовская Аравия

- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: молочные продукты, растительное масло, пшеница

Тунис

- Денежные трансферты: уязвимые группы населения

Йемен

- Субсидирование потребительских цен: пшеница

ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА И КАРИБСКИЙ БАССЕЙН

Аргентина

- Запрет на экспорт: кукуруза
- Повышение налогов на экспорт: зерно, соевые бобы, семена масличных культур

Боливия (Многонациональное Государство)

- Снижение налогов на производителей: зерновые
- Запрет на экспорт: зерно, соевые бобы, мясо
- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: кукуруза, рис, соевое масло, пшеница, продукты из пшеницы, мясо
- Меры долгосрочного воздействия: повышение производительности сельского хозяйства

Бразилия

- Чрезвычайная и адресная продовольственная помощь: продовольствие для уязвимых групп населения
- Денежные трансферты: уязвимые группы населения
- Питание в школах/больницах: набор продуктов
- Снижение налогов на производителей: зерновые
- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: пшеница

Чили

- Меры долгосрочного воздействия: увеличение импорта пшеничной муки из Аргентины

Куба

–

Доминиканская Республика

–

Эквадор

- Чрезвычайная и адресная продовольственная помощь: продовольствие для уязвимых групп населения
- Контроль и стабилизация потребительских цен: пшеница, пшеничная мука, хлеб
- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: пшеница, пшеничная мука из соседних стран

Сальвадор

- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: пшеничная мука из соседних стран

Гватемала

- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: пшеничная мука из соседних стран

Гаити

- Чрезвычайная и адресная продовольственная помощь: рис для уязвимых групп населения
- Контроль и стабилизация потребительских цен: рис

Гондурас

- Питание в школах/больницах: набор продуктов (включая кукурузу)
- Снижение налогов на производителей: зерновые
- Запрет на экспорт: кукуруза
- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: пшеничная мука из соседних стран

Мексика

- Питание в школах/больницах: набор продуктов (включая кукурузу)
- Снижение/отмена тарифов и квот на импорт: кукуруза
- Меры долгосрочного воздействия: план по снижению на треть цен на удобрения; разрешено экспериментальное выращивание генетически модифицированных культур (включая кукурузу)

Никарагуа

- Чрезвычайная и адресная продовольственная помощь: пшеница и прочие продукты
- Контроль и стабилизация потребительских цен: пшеница
- Меры долгосрочного воздействия: инновация в приготовлении пищи (картофельный хлеб должен заменить пшеничный)

Перу

- Снижение налогов на производителей: зерновые

АЗИЯ

Афганистан

- Чрезвычайная и адресная продовольственная помощь: рис для уязвимых групп населения
- Снижение налогов на производителей: зерновые

Бангладеш

- Чрезвычайная и адресная продовольственная помощь: продовольствие для уязвимых групп населения
- Продовольствие в обмен на работу: базовый набор продуктов для уязвимых групп населения
- Субсидирование потребительских цен: рис
- Контроль цен производителей: рис
- Снижение налогов на производителей: зерновые
- Запрет на экспорт: пальмовое масло, соевое масло

Камбоджа

- Продовольствие в обмен на работу: базовый набор продуктов (в частности, рис) для уязвимых групп населения
- Запрет на экспорт: рис
- Квотирование/контроль экспорта: основные сельскохозяйственные товары

Китай

- Денежные трансферты: уязвимые группы населения
- Питание в школах/больницах: продукты
- Контроль и стабилизация потребительских цен: рис, пшеница, молоко, яйца, хлеб
- Снижение налогов на производителей: зерновые
- Субсидии на производство: рис, животноводческая продукция
- Запрет на экспорт средств производства: сельское хозяйство
- Запрет на экспорт: рис, кукуруза
- Квотирование/контроль экспорта: сельскохозяйственная продукция
- Повышение налогов на экспорт: зерновые
- Меры долгосрочного воздействия: снижение риска и возмещение убытков от птичьего гриппа для птицеводства

Таблица 2

Тенденции динамики реальных цен на сельскохозяйственную продукцию

	1970-е гг.	1980-е гг.	1990-е гг.	Среднее по 2000–2005 гг.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Индекс цен на продовольственные товары ФАО (1998–2000 гг. = 100)	194	129	105	102	101	106	109	116	138
Бананы	746	675	559	476	351	478	532	578	562
Говядина	88	84	117	96	90	104	105	99	98
Масло	164	131	99	68	57	74	85	69	111
Какао	252	154	70	61	75	64	62	62	74
Кофе	322	215	109	56	49	57	79	82	89
Хлопок	201	121	82	52	64	48	50	51	61
Шкуры	104	98	96	70	64	61	58	59	60
Джут	1087	599	380	269	226	256	256	325	277
Кукуруза	311	191	130	93	98	102	87	104	135
Семена рапса	825	452	287	234	277	276	230	268	355
Рис	932	504	329	203	187	224	254	266	278
Сизаль	1578	997	802	693	654	786	780	792	813
Сорго	292	182	124	94	102	102	89	111	143
Соевые бобы	742	431	291	230	248	278	242	228	319
Сахар	37,27	18,91	12,13	7,51	6,63	6,53	8,72	12,60	8,36
Подсолнечник	1004	470	364	259	269	294	268	258	410
Чай	н.д.	3,14	1,96	1,52	1,41	1,51	1,44	1,67	н.д.
Пшеница	371	237	153	123	143	128	н.д.	135	206

Примечание:

Базовым является 2000-й год.

Цены на отдельные виды сельскохозяйственной продукции определены на следующей основе:

- бананы, Эквадор (долл. США/тонна);
- говядина, Австралия, цена СИФ, США (центры США/фунт);
- масло, Новая Зеландия (центры США/фунт);
- какао, индикативная цена Международной организации по какао (центры США/фунт);
- кофе, индикативная цена Международной организации по кофе (центры США/фунт);
- хлопок, США (центры США/фунт);
- шкуры, США (центры США/фунт);
- джут, Бангладеш (долл. США/тонна);
- кукуруза, США (долл. США/тонна);
- семена рапса, Роттердам (долл. США/тонна);
- рис, Таиланд 100% В (долл. США/тонна);
- сизаль, Восточная Африка и Бразилия (долл. США/тонна);
- сорго, США №2, желтый (долл. США/тонна);
- соевые бобы, Роттердам (долл. США/тонна);
- подсолнечник, Амстердам (долл. США/тонна);
- сахар, Международное соглашение по сахару (центры США/фунт);
- чай, сводный индекс ФАО (долл. США/кг);
- пшеница, Аргентина (долл. США/тонна).

н.д. = нет данных.

Источник: ФАО.

Таблица 3

Месячные цены на сельскохозяйственную
продукцию в номинальном выражении

	2007 г.											
	Янв	Фев	Мар	Апр	Май	Июн	Июл	Авг	Сен	Окт	Ноя	Дек
Индекс цен на продовольственные товары ФАО (1998–2000 гг. = 100)	135	138	139	141	143	150	155	160	170	174	179	186
Бананы	639	655	648	648	689	779	734	697	665	659	651	648
Говядина	118	119	118	118	117	119	117	118	118	116	118	120
Масло	88	92	94	107	100	116	142	160	168	172	188	184
Какао	1702	1814	1924	1977	2005	2017	2153	1902	1938	1915	1967	2113
Кофе	106	104	100	99	100	107	106	108	113	116	114	118
Хлопок	59	59	59	57	55	60	64	59	61	64	62	66
Шкуры	76	78	78	78	77	73	68	67	68	67	68	68
Джут	330	330	325	325	325	325	330	330	330	330	350	370
Кукуруза	164	177	170	150	159	165	146	152	158	163	171	179
Семена рапса	357	349	342	345	360	371	407	440	486	518	560	594
Рис	318	322	325	322	325	333	337	336	332	338	358	376
Сизаль	920	926	918	928	939	930	1019	1030	1025	1032	1041	1042
Сорго	175	182	173	148	158	168	159	170	179	174	172	201
Соевые бобы	306	323	324	320	334	362	374	386	430	445	489	516
Сахар	10,7	10,8	11,1	11,3	11,2	11,5	11,1	11,7	11,4	11,4	12,0	12,3
Подсолнечник	338	339	346	368	395	416	456	513	636	697	711	704
Чай	1,72	1,64	1,62	1,59	1,53	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Пшеница	183	175	187	209	219	239	249	273	325	321	290	310

(Продолжение следует)

Таблица 3 (продолжение)
Месячные цены на сельскохозяйственную продукцию в номинальном выражении

	2008 г.											
	Янв	Фев	Мар	Апр	Май	Июн	Июл	Авг	Сен	Окт	Ноя	Дек
Индекс цен на продовольственные товары ФАО (1998–2000 гг. = 100)	195	215	217	214	215	219	213	201	195	215	217	214
Бананы	689	792	1 027	967	923	868	722	799	689	792	1 027	967
Говядина	122	129	133	137	154	162	176	169	122	129	133	137
Масло	184	184	181	179	178	182	184	171	184	184	181	179
Какао	2216	2523	2670	2628	2690	3022	2954	2810	2216	2523	2670	2628
Кофе	122	139	136	127	127	131	133	131	122	139	136	127
Хлопок	68	71	83	71	68	69	70	69	68	71	83	71
Шкуры	65	65	66	67	67	67	68	н.д.	65	65	66	67
Джут	383	383	410	460	460	460	510	510	383	383	410	460
Кукуруза	206	220	234	247	242	281	267	232	206	220	234	247
Семена рапса	645	700	758	709	713	722	679	596	645	700	758	709
Рис	385	463	567	853	963	870	835	787	385	463	567	853
Сизаль	1088	1088	1092	1141	1141	1142	н.д.	н.д.	1088	1088	1092	1141
Сорго	226	224	230	242	242	277	234	211	226	224	230	242
Соевые бобы	536	579	576	556	570	625	634	557	536	579	576	556
Сахар	11,7	10,7	9,8	9,8	9,2	8,0	8,6	8,5	11,7	10,7	9,8	9,8
Подсолнечник	752	826	920	919	785	767	767	589	752	826	920	919
Чай	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Пшеница	330	365	395	н.д.	н.д.	363	329	307	330	365	395	н.д.

Примечание:

Базовым является 2000-й год.

Цены на отдельные виды сельскохозяйственной продукции определены на следующей основе:

- бананы, Эквадор (долл. США/тонна);
- говядина, Австралия, цена СИФ, США (центры США/фунт);
- масло, Новая Зеландия (центры США/фунт);
- какао, индикативная цена Международной организации по какао (центры США/фунт);
- кофе, индикативная цена Международной организации по кофе (центры США/фунт);
- хлопок, США (центры США/фунт);
- шкуры, США (центры США/фунт);
- джут, Бангладеш (долл. США/тонна);
- кукуруза, США (долл. США/тонна);
- семена рапса, Роттердам (долл. США/тонна);
- рис, Таиланд 100% В (долл. США/тонна);
- сизаль, Восточная Африка и Бразилия (долл. США/тонна);
- сорго, США №2, желтый (долл. США/тонна);
- соевые бобы, Роттердам (долл. США/тонна);
- подсолнечник, Амстердам (долл. США/тонна);
- сахар, Международное соглашение по сахару (центры США/фунт);
- чай, сводный индекс ФАО (долл. США/кг);
- пшеница, Аргентина (долл. США/тонна).

н.д. = нет данных.

Источник: ФАО.



Дополнительная литература и информация

- FAO. 2007. *The State of Agricultural Commodity Markets 2006*. Rome (размещено также по адресу: www.fao.org/SOF/soco).
- FAO. 2008a. *Состояние продовольственной необеспеченности в мире, 2008 год*. Рим (размещено также по адресу: www.fao.org/SOF/sofi).
- FAO. 2008b. *Food Outlook* (размещено по адресу: www.fao.org/giews/english/fo/index.htm).
- FAO. 2008c. *High-Level Conference on World Food Security: the challenges of climate change and bioenergy, 3–5 June 2008, Rome*. Доклад Конференции (размещен по адресу: www.fao.org/foodclimate/conference/en).
- FAO. 2008d. *Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства, 2008 год*. Рим (размещено также по адресу: <http://www.fao.org/SOF/sofa>).
- FAO. 2009a. *Crop Prospects and Food Situation* (размещено по адресу: www.fao.org/giews/english/cpfs/index.htm).
- FAO. 2009b. National basic food prices – data and analysis tool (размещено по адресу: www.fao.org/giews/pricetool).
- FAO. 2009c. *World Food Situation* (размещено по адресу: www.fao.org/worldfoodsituation).
- Gilbert, C. 2006. Trends and volatility in agricultural commodity prices. In FAO. *Agricultural commodity markets and trade. New approaches to analyzing market structure and instability*, A. Sarris & D. Hallam, eds., pp. 31–61. Rome, FAO and Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- IFPRI (International Food Policy Research Institute). 2008. *High and rising food prices* (размещено по адресу: www.ifpri.org/presentations/20080411jvbfoodprices.pdf).
- IFPRI. 2009. *IFPRI's Action Plan for the Food Price Crisis* (размещено по адресу: www.ifpri.org/themes/foodprices/foodprices.asp).
- IMF (International Monetary Fund). 1999. *Review of the Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF) and Buffer Stock Financing Facility (BSFF) – Preliminary considerations* (размещено по адресу: www.imf.org/external/np/ccffbsff/review).
- IMF. 2008. *Regional Economic Outlook – Middle East and Central Africa*. Washington, DC (размещено также по адресу: www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2008/MCD/eng/mreo0508.pdf).
- MAFF (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Japan). 2005. *Toward a world free of starvation and poverty (introductory information on the International Food Stockholding Scheme and East Asia Emergency Rice Reserve)*. Tokyo (размещено также по адресу: www.maff.go.jp/eaerr.pdf).
- OECD–FAO. 2008. *OECD–FAO Agricultural Outlook 2008–2017*. Paris, OECD Publications (тезисы размещены по адресу: www.fao.org/es/ESC/en/2/3/highlight_550.html).
- Rapsomanikis, G., Hallam D. & Conforti, P. 2006. Market integration and price transmission paper in selected food and cash crop markets of developing countries: review and applications. In FAO. *Agricultural commodity markets and trade. New approaches to analyzing market structure and instability*, A. Sarris & D. Hallam, eds., pp. 187–217. Rome, FAO and Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- The Economist*. 2007. The end of cheap food. 6 December.
- The Oil Drum. 2009. *Discussions about energy and our future* (размещено по адресу: www.theoil Drum.com).
- Time. 1974. The world food crisis. 11 November.
- World Bank. 2007. *Доклад о мировом развитии 2008. Сельское хозяйство на службе развития*. Вашингтон, округ Колумбия (размещено также по адресу: www.worldbank.org/reference).

Публикации отдела торговли и рынков ФАО в период 2006–2008 годов

Commodity Market Review 2007–2008 (2008)

Trade reforms and food security: case studies and synthesis (H. Thomas, ed.) (2006)

OECD–FAO Agricultural Outlook 2008–2017 (2008; совместная публикация с ОЭСР)

OECD–FAO Agricultural Outlook 2007–2016 (2007; совместная публикация с ОЭСР)

OECD–FAO Agricultural Outlook 2006–2015 (2006; совместная публикация с ОЭСР)

Agricultural commodity markets and trade. New approaches to analyzing market structure and instability (A. Sarris and D. Hallam, eds.) (2006; совместная публикация с издательством Edward Elgar)

WTO rules for agriculture compatible with development (J. Morrison and A. Sarris, eds.) (2007)

Обзор политики в области сельскохозяйственных товаров ФАО

1. *Policies for Basic Food Commodities: 2003–2004* (2006)

Материалы ФАО по сырьевым товарам и торговле

2006

2. *Governance, coordination and distribution along commodity value chains*

Технические доклады ФАО по сырьевым товарам и торговле

2008

11. *Value-adding standards in the North American food market. Trade opportunities in certified products for developing countries* (P. Liu, ed.)

2007

10. *Rural household vulnerability and insurance against commodity risks – Evidence from the United Republic of Tanzania* (A. Sarris and L. Christiaensen)

2006

9. *Agriculture and poverty in commodity dependent African countries: a rural household perspective from the United Republic of Tanzania* (A. Sarris, S. Savastano and L. Christiaensen)
8. *The agricultural dimension of the ACP–EU Economic Partnership Agreements* (S. Koroma and J.R. Deep Ford, eds.)

Исследовательские рабочие документы ФАО по политике в области сырьевых товаров и торговли

2008

25. *WTO provisions in the context of responding to soaring food prices* (R. Sharma and P. Konandreas)
42. *China, India and AFTA: evolving bilateral agricultural trade and new opportunities through free trade agreements* (R. Sharma)

2007

23. *Liberalizing trade under structural constraints in developing countries: A general equilibrium analysis of Tanzania* (P. Conforti and A. Sarris)

2006

22. *Threshold cointegration in the sugar-ethanol-oil price system in Brazil: evidence from nonlinear vector error correction models* (G. Rapsomanikis and D. Hallam)
21. *Estimating price elasticities of supply for cotton: a structural time-series approach* (B. Shepherd)
20. *Market access and preferential trading schemes: evidence from selected developed and developing countries* (P. Conforti and L. Salvatici)
19. *The role of agriculture in reducing poverty in Tanzania: A household perspective from rural Kilimanjaro and Ruvuma* (A. Sarris, S. Savastano and L. Christiaensen)
18. *Producer demand and welfare benefits of rainfall insurance in Tanzania* (A. Sarris, P. Karfakis and L Christiaensen)
17. *Household vulnerability in rural Tanzania* (A. Sarris and P. Karfakis)

Состояние рынков сельскохозйственной продукции 2009

В первой половине 2008 года мировые цены на продовольствие достигли наивысшего уровня за последние 30 лет, а отсутствие продовольственной безопасности в мире привело к возникновению глобального кризиса. Некоторое время спустя мировые продовольственные цены упали, но они по-прежнему остаются выше уровня последних лет и, по всей вероятности, будут оставаться таковыми. По оценкам ФАО, вследствие стремительного роста продовольственных цен число людей, страдающих от хронического голода, увеличилось в 2007 и 2008 годах на 115 миллионов, и в результате общее число голодающих в мире достигло почти одного миллиарда человек.

В настоящем докладе раскрываются причины роста цен на продовольствие и излагаются меры, необходимые для превращения высоких продовольственных цен в благоприятную возможность, которая позволила бы сельскохозйственным производителям развивающихся стран увеличить свой вклад в обеспечение мирового предложения продовольствия по приемлемым ценам. Особое внимание уделяется определению той степени, в которой «новые» факторы – спрос на биотопливо, рекордно высокие цены на нефть и увеличение спроса на продовольствие вследствие быстрого экономического роста Индии и Китая – обусловили неожиданную инфляцию продовольственных цен, захлестнувшую весь мир, и той роли, которую сыграли в этом традиционные движущие силы рынка. В докладе изучаются также причины, объясняющие, почему так мало производителей в развивающихся странах отреагировало увеличением инвестиций и расширением объемов производства. Стремительно растущие цены на продовольствие и вызванный ими продовольственный кризис являются предметом международного беспокойства, требующего принятия согласованных мер в ответ на явно назревшую неотложную необходимость усилить управление системой глобальной продовольственной безопасности.

Цель доклада «Состояние рынков сельскохозйственной продукции, 2009 год» состоит в том, чтобы представить вниманию широкой общественности доступное обсуждение проблем сельскохозйственных рынков и вопросов политики. В нем делается попытка в объективной и доступной форме ознакомить с экономическими вопросами, которые представляют интерес для лиц, следящих за конъюнктурой сельскохозйственных рынков и ее воздействием на развивающиеся страны.



ISBN 978-92-5-406280-4



9 789254 062804

10854Rs/1/6.09/200