



Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

2015–16

Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы

Торговля и продовольственная безопасность: достижение оптимального
баланса между национальными приоритетами и общим благом



Основные тезисы

- 1.** Мировая торговля продовольственной продукцией продолжает развиваться быстрыми темпами, однако различия в организации и структуре торговли в зависимости от товара и региона остаются значительными. Основные факторы, способствующие развитию производства и спроса, включая политику в сфере торговли и в смежных отраслях, по-разному влияют на формирование этих структур, что может иметь важные последствия в контексте продовольственной безопасности.
- 2.** Большинство стран рассматривают расширение участия в мировой торговле как обязательный элемент своей национальной стратегии в области торговли. Однако для того чтобы торговая деятельность способствовала укреплению продовольственной безопасности, потребуется обеспечить надлежащее регулирование процесса повышения открытости экономики для торговли.
- 3.** Торговля оказывает влияние на все четыре измерения продовольственной безопасности: наличие, доступ, использование и стабильность. Взаимосвязь торговли с этими измерениями носит сложный характер и обусловлена целым рядом глубинных факторов, что объясняет большую разницу в опыте разных стран и ограничивает возможности для выявления поддающихся обобщению взаимосвязей.
- 4.** Соотношение между степенью вовлеченности в торговую деятельность и продовольственной безопасностью зависит от того, как работают продовольственные рынки, от способности и готовности производителей реагировать на изменение стимулов, порождаемое развитием торговли, и от территории, затронутой проблемой отсутствия продовольственной безопасности, и все эти аспекты необходимо учитывать при выработке мер вмешательства на уровне торговой политики.
- 5.** Цели политики в сфере торговли и в смежных отраслях отражают различные измерения продовольственной безопасности, неодинаковы в разных странах и подвержены изменениям с течением времени. Целесообразность применения альтернативных вариантов торговой политики в существенной степени определяется более долгосрочными процессами экономических преобразований и той ролью, которую в них играет сельскохозяйственный сектор.
- 6.** Важным аспектом потенциально негативного воздействия на продовольственную безопасность являются резкие скачки цен на продовольствие. Геополитические и метеорологические факторы неопределенности и меры, принимаемые правительствами в связи с ними, могут привести к усугублению этой проблемы в будущем, что повысит вероятность перебоев в торговых потоках. Возможность возникновения ценовых скачков, пусть даже эпизодических, необходимо учитывать при выработке долгосрочных решений в области регулирования торговли продовольствием и сельскохозяйственными продуктами.
- 7.** Проблемы в сфере торговли и продовольственной безопасности могут быть лучше сформулированы в рамках многосторонней торговой системы посредством внесения поправок в Соглашение по сельскому хозяйству Всемирной торговой организации. Однако необходимо найти верный баланс между преимуществами коллективных действий на основе правил, применяющихся к торговой политике, и необходимым развивающимся странам пространством для политического маневра, границы которого должны устанавливаться с учетом конкретных потребностей стран.
- 8.** Переключение внимания с положительных и отрицательных сторон конкретной политики на устранение недостатков, присущих процессам управления в сфере выработки сельскохозяйственной и торговой политики, будет способствовать более точному определению границ и надлежащему использованию пространства политического маневра. Усиление этих процессов предполагает налаживание синергетических связей для обеспечения большей согласованности в области политики продовольственной безопасности, что позволит правительствам соблюсти баланс приоритетов при разработке мер торговой политики и обеспечить их более полное соответствие региональным и глобальным торговым системам.

Фото на обложке:

Местный рынок в Гамбии – часть проекта ФАО по расширению источников средств к существованию и укреплению продовольственной безопасности путем повышения продуктивности сельского хозяйства и увеличения объема товарной продукции и доходов фермеров. (©FAO/Seyllou Diallo).

2015–16

Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы

Торговля и продовольственная безопасность: достижение оптимального баланса
между национальными приоритетами и общим благом

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Рим, 2015

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном продукте 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 продуктами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.

Используемые обозначения и представление материала на картах не подразумевают выражения какого-либо мнения со стороны ФАО относительно правового или конституционного статуса той или иной страны, территории или морского района или относительно делимитации границ.

ISBN 978-92-5-408931-3

© ФАО, 2015

ФАО приветствует использование, тиражирование и распространение материала, содержащегося в настоящем информационном продукте. Если не указано иное, этот материал разрешается копировать, скачивать и распечатывать для целей частного изучения, научных исследований и обучения, либо для использования в некоммерческих продуктах или услугах при условии, что ФАО будет надлежащим образом указана в качестве источника и обладателя авторского права, и что при этом никоим образом не предполагается, что ФАО одобряет мнения, продукты или услуги пользователей.

Для получения прав на перевод и адаптацию, а также на перепродажу и другие виды коммерческого использования, следует направить запрос по адресам: www.fao.org/contact-us/licence-request или copyright@fao.org.

Информационные продукты ФАО размещаются на веб-сайте ФАО (www.fao.org/publications); желающие приобрести информационные продукты ФАО могут обращаться по адресу: publications-sales@fao.org.

Содержание

Предисловие	v
Выражение признательности	vii
Сокращения	viii
Резюме	ix

Часть I – Изменение характера торговли сельскохозяйственной продукцией	1
1. Торговля сельскохозяйственной продукцией в условиях изменения глобального ландшафта: контекст, тенденции и перспективы	2
2. Изменение способов организации рынка	9
3. Потенциальные проблемы, связанные с импортом продовольствия	13

Часть II – Торговля и продовольственная безопасность: концептуальные связи	19
1. Оценка положения дел в области торговли и продовольственной безопасности: определения, показатели и подходы	20
2. Анализ взаимосвязей: концептуальная база	25
3. Увеличение объемов торговли и четыре измерения продовольственной безопасности	29
4. Факторы, определяющие степень рыночных взаимосвязей между торговлей и продовольственной безопасностью	35

Часть III – Политика в области торговли и в смежных отраслях в поддержку продовольственной безопасности	39
1. Меры и цели политики	40
2. Влияние краткосрочных мер торговой политики на продовольственную безопасность	43

3. Долгосрочные структурные преобразования и меры вмешательства	46
4. Изменение структуры поддержки сельского хозяйства – уроки на будущее	53
5. Факторы, определяющие национальные торговые стратегии	56

Часть IV – На пути к совершенствованию регулирования в сфере торговли и продовольственной безопасности	61
1. Продовольственная безопасность в многосторонней торговой системе	62
2. Пространство для маневра в вопросах политики, которым располагают развивающиеся страны	65
3. От политики к процессам в целях повышения согласованности и обеспечения пространства для политического маневра	72
4. Увязка торговли и продовольственной безопасности в рамочной программе в области развития на период после 2015 года	76

Примечания	83
------------	----

Предисловие

В соответствии с новой повесткой дня в области устойчивого развития на период после 2015 года одной из основных целей системы Организации Объединенных Наций является ликвидация голода на глобальном уровне к 2030 году. По мере дальнейшего развития структуры потребления и производства все более важную роль в удовлетворении растущих потребностей стран с дефицитом продовольствия будет играть торговля сельскохозяйственной и продовольственной продукцией.

В последние десятилетия объемы торговли сельскохозяйственной и продовольственной продукцией в мире росли быстрыми темпами при активном вовлечении в эту торговлю стран в качестве экспортеров или импортеров. Однако вопрос о том, каким образом страны должны активизировать свое участие в торговле, представляется гораздо более спорным.

Создание условий, при которых торговля будет способствовать, а не препятствовать улучшению продовольственной безопасности и питания, является ключевой задачей, которую предстоит решить на политическом уровне. В то время как открытость экономики для торговли может обеспечить наличие больших объемов продовольствия в странах-импортерах и способствовать снижению потребительских цен, она также сопровождается потенциальными рисками. Рост зависимости от международных рынков может сделать страны более уязвимыми перед лицом краткосрочных рыночных потрясений: как тех, которые приводят к сокращению запасов и повышению потребительских цен, так и тех, которые возникают вследствие резкого роста импорта и последующего снижения цен производителей.

Слишком быстрый процесс повышения открытости экономики для торговли может подорвать внутреннее производство в секторах, где ощущается конкуренция импортной продукции, что представляет особую проблему на ранних стадиях преобразований в сельском хозяйстве, когда сельскохозяйственный сектор еще сохраняет за собой ключевую роль в обеспечении общего экономического роста и занятости большинства представителей сельской бедноты.

Несмотря на то что страны, способные увеличивать долю экспорта, должны выигрывать от роста возможностей для торговли, торговая экспансия для них не лишена рисков. Повышение объемов экспорта может привести к росту внутренних потребительских цен, что особенно нежелательно в периоды, когда уровень производства находится на среднем уровне или на уровне ниже среднего. И наоборот, быстрое падение цен на сырьевые товары, аналогичное тому, которое наблюдалось в молочном секторе в течение 2015 года, может создать существенные трудности в странах с экспортно-ориентированным сельским хозяйством.

Этими рисками обусловлено желание большинства стран регулировать торговлю сельскохозяйственной и продовольственной продукцией. Цели в области продовольственной безопасности и питания, особенно в странах с низким и средним уровнем доходов, часто служат ключевым и законным обоснованием для вмешательства средствами политики в области торговли и в смежных отраслях. Такая политика может быть направлена на совершенствование одного или нескольких из четырех измерений продовольственной безопасности и питания: наличия, доступа, использования и стабильности.

Однако выработка надлежащих мер вмешательства в сферу регулирования торговли оказалась чрезвычайно сложной задачей. Директивным органам приходится уравнивать озабоченности различных национальных субъектов, которые будут в разной степени испытывать на себе последствия повышения открытости экономики для торговли. Они также должны сочетать достижение национальных целей в области продовольственной безопасности и питания с соблюдением обязательств по торговым соглашениям, с тем чтобы минимизировать любые потенциально негативные последствия их действий для торговых партнеров.

Положение еще более затрудняется тем, что целесообразность вмешательства с альтернативными вариантами политики в области торговли и в смежных отраслях будет в разных странах неодинаковой в зависимости от уровня развития сельскохозяйственного сектора и от потенциальной роли этих секторов в плане улучшения продовольственной безопасности и питания и будет меняться со временем по мере развития этих секторов. Эти проблемы широко обсуждаются в рамках острых дискуссий о том, должны ли страны осуществлять регулирование торговли сельскохозяйственной и продовольственной продукцией, и каким образом им следует это делать.

Настоящее издание доклада «*Состояние рынков сельскохозяйственной продукции*» задумано как попытка прояснить роль торговли в плане улучшения продовольственной безопасности и питания и внести вклад в обсуждение вопросов, касающихся обоснования регулирования сферы торговли сельскохозяйственной и продовольственной продукцией и выработки подходов к нему. Авторы доклада предлагают отказаться от попыток определить «лучший» набор политических приемов регулирования в сфере торговли ввиду того, что оптимальный политический инструментарий будет в значительной степени зависеть от конкретных обстоятельств его применения.

Напротив, они рекомендуют специалистам-практикам уделять больше внимания укреплению политических процессов, определяющих характер разработки и осуществления политики в области торговли и в смежных отраслях. Такие процессы, независимо от того, происходят ли они в контексте повестки дня в области устойчивого развития на период после 2015 года, многосторонних или региональных торговых переговоров или национальных стратегий развития, страдают от недостатка координации, что приводит к снижению их эффективности. Повышение эффективности этих процессов, и прежде всего взаимодействия между организациями, ответственными за выработку стратегий в области торговли, сельского хозяйства и продовольственной безопасности, имеет принципиальное значение для реализации важнейшей роли, которую торговля сельскохозяйственной и продовольственной продукцией должна сыграть в решении проблемы ликвидации голода.



Жозе Грациану да Силва,
Генеральный директор ФАО

Выражение признательности

Доклад «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015-2016 годы» подготовлен Отделом торговли и рынков Департамента экономического и социального развития. Доклад был подготовлен под общим руководством Джомо Кваме Сундарама, помощника Генерального директора, Департамент экономического и социального развития, и Бубакера Бен Белассена, директора Отдела торговли и рынков; техническая работа выполнена под руководством Джейми Моррисона при поддержке Элеоноры Каниджани и Екатерины Кривonos. Педро Ариас и Ясмин Икбаль совместно с Филиппо Гери представили материалы о рыночных тенденциях и прогнозах для части I. Ценные замечания и предложения представили и другие департаменты и региональные отделения ФАО, в том числе Департамент сельского хозяйства и защиты потребителей, Департамент рыболовства и аквакультуры, Департамент лесного хозяйства и региональные отделения для Европы и Центральной Азии и для Азии и Тихого океана.

Данные для доклада были получены в том числе благодаря серии из четырех неофициальных консультаций, которые позволили переработать существующие данные, обсудить потенциально спорные вопросы, определить структуру доклада и получить независимую оценку тезисов, которые предполагалось включить в доклад. Консультации проходили при участии ряда экспертов из научно-исследовательских институтов, международных неправительственных организаций и межправительственных организаций: Аммада Бахалима, Жана Балие, Эдуардо Бьянки, Клеменса Бонекампа, Сьюзан Брегдон, Ларса Бринка, Паттерсона Брауна, Энтони Чапото, Дэвида Чеонга, Эфраима Чирвы, Дженнифер Клапп, Эухенио Диас-Бониллы, Дивакар Диксит, Шарлотты Дюфур, Ченга Фанга, Уилльяма Фостера, Тьерри Джордано, Джаредда Гринвилла, Дэвида Халлама, Коринны Хокс, Джонатана Хепберна, Саймона Хесса, Адриана Хьюитта, Николаса Имбодена, Мари-Агнес Жуанжан, Уллы Каск, Рашида Каукаба, Суфьяна Коромы, Дэвида Люка, Уилла Мартина, Алана Мэтьюса, Эмилиано Магрини, Стива Мак-Корристана, Налишебо Мибело, Георгиоса Мермиггаса, Пьерлуиджи Монталбано, Кристиана Моралеса, Сильвии Ненчи, Сайне Нельген, Ральфа Петерса, Франческо Рампы, Мохана Рао, Шермана Робинсона, Луки Сальватичи, Костаса Стамулиса, Джо Свиннена, Дарьи Тальони, Золтана Тибы и Шона Вулфри.

Справочные документы в дополнение к консультациям подготовили: Дженнифер Клапп, Эухенио Диас-Бонилла, Алан Мэтьюс, Пьерлуиджи Монталбано, Сильвия Ненчи и Лука Сальватичи.

Дополнительные материалы и независимые оценки были представлены на симпозиуме ФАО по вопросам торговли и продовольственной безопасности, проведенном Всемирной торговой организацией в Женеве 5 июня 2015 года, где впервые были представлены основные тезисы доклада.

Сокращения

ВВП	валовой внутренний продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ДИИТ	диагностическое исследование по интеграции торговли
ЕС	Европейский союз
ЗПР	зарубежная помощь в целях развития
ИФПРИ	Международный исследовательский институт продовольственной политики
КПРСХА	Комплексная программа развития сельского хозяйства в Африке
НКП	номинальный коэффициент помощи
НПО	неправительственная организация
НРС	наименее развитая страна
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	прямые иностранные инвестиции
ПЦТ	помощь в целях торговли
РКРП	Расширенная комплексная рамочная программа для оказания связанной с торговлей технической помощи
РСНИП	развивающаяся страна, являющаяся чистым импортером продовольствия
РТС	региональное торговое соглашение
СМГ	специальный механизм гарантий
СНДДП	страна с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия
СО	средства осуществления
СПП	совокупный показатель поддержки
ССАГЗ	Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива
ССХ	Соглашение по сельскому хозяйству
СФМ	санитарные и фитосанитарные меры
ФЦР	финансирование в целях развития
ЦРТ	цель в области развития, сформулированная в Декларации тысячелетия
ЦУР	цель (цели) в области устойчивого развития

Резюме

Как ожидается, объемы торговли сельскохозяйственной продукцией в мире в ближайшие десятилетия будут продолжать расти. Как следствие, будет возрастать и влияние торговли на уровень и характер продовольственной безопасности во всех регионах мира. Поэтому необходимо следить за тем, чтобы расширение торговли сельскохозяйственной продукцией способствовало, а не препятствовало решению задачи ликвидации голода, проблем отсутствия продовольственной безопасности и неполноценного питания.

Цель настоящего издания доклада «*Состояние рынков сельскохозяйственной продукции*» заключается в том, чтобы сблизить взгляды на последствия развития торговли сельскохозяйственной продукцией для продовольственной безопасности, а также на то, какие способы регулирования в сфере торговли сельскохозяйственной продукцией могут обеспечить благоприятный эффект от повышения открытости экономики для торговли для всех стран. Опираясь фактами и проясняя различные вопросы, авторы доклада открывают возможности для более предметного обсуждения стратегических решений и для необходимого совершенствования политических процессов, в рамках которых принимаются такие решения.

Часть I посвящена переменам, происходящим на международных рынках, понимание которых необходимо для того, чтобы определить, чем могут обернуться изменения объема производства и спроса на продовольствие. Эти изменения будут иметь последствия с точки зрения надежности международных рынков в будущем как источника доступного продовольствия, причем не только в плане своевременности поставок, но и с точки зрения волатильности этих рынков и ее более широких последствий для продовольственной безопасности и питания.

Данные о воздействии торговли на продовольственную безопасность немногочисленны, а имеющиеся данные указывают на его неоднозначность. Недавний систематический обзор, посвященный последствиям реформирования торговли для продовольственной безопасности, свидетельствует о том, что из 34 исследований, подвергшихся подробному изучению, в 13 отмечается рост применяемых показателей продовольственной безопасности, в 10 зафиксировано снижение, а последние 11 содержат неоднозначные результаты: «Показатели продовольственной безопасности имеют различные значения для разных слоев населения, регионов и периодов времени, а альтернативные показатели продовольственной безопасности показывают разные результаты для отдельных стран» (см. врезку 6 в части II).

Поскольку обобщение данных о том, как соотносятся между собой повышение открытости экономики для торговли и его последствия для продовольственной безопасности, представляется затруднительным, в части II представлена концептуальная основа для лучшего понимания этого соотношения и предпринята попытка объяснить неоднозначность результатов с точки зрения ключевых экономических и социальных переменных, на которые влияет торговля, и факторов, определяющих степень воздействия таких переменных на разные измерения продовольственной безопасности. Помимо этого, в ней отмечается, что взаимосвязь между торговлей и продовольственной безопасностью не ограничивается одними лишь экономическими аспектами и имеет

также политическое, социальное и экологическое измерения, что приводит к необходимости применения междисциплинарного аналитического подхода.

В части III рассматриваются вопросы надлежащего использования политики в области торговли и в смежных отраслях в поддержку осуществления целей продовольственной безопасности отдельных стран. Дискуссии по вопросам торговли и продовольственной безопасности часто строятся вокруг краткосрочных рыночных потрясений, в результате которых потребители и производители сталкиваются с проблемой изменения торговых потоков и цен. В настоящем докладе перевод дискуссии в плоскость более долгосрочных структурных преобразований, осуществляемых в условиях растущей экономики, имеет важные последствия для разработки и применения торговой политики, совместимой с укреплением продовольственной безопасности.

Таким образом, в докладе предлагается сместить акцент с анализа краткосрочных политических реакций на потрясения в сторону выработки подходов к формулированию более долгосрочной политики, сосредоточенной на использовании возможностей и снижении рисков, связанных с повышением открытости экономики для региональных и глобальных сельскохозяйственных рынков. В этом плане понимание специфики конкретных стран имеет важнейшее значение при определении того, как торговля сельскохозяйственной продукцией может способствовать укреплению продовольственной безопасности, но оно же может затруднять выработку надлежащей политики в сфере торговли и в смежных отраслях.

Настоящее издание доклада «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции» призвано продемонстрировать, что более прагматичный подход, учитывающий специфику контекста, позволит обеспечить лучшее соответствие политики в области торговли индивидуальным условиям и стратегиям укрепления сельскохозяйственной и продовольственной безопасности отдельных стран. Он также позволит преодолеть идеологические разногласия в отношении того, оказывает ли торговля, или, соответственно, различные виды политики в области торговли и в смежных отраслях, положительное или отрицательное влияние на состояние продовольственной безопасности. В частности, часть IV посвящена рассмотрению проблем и возможностей, связанных с обеспечением большей согласованности в сфере регулирования торговли и продовольственной безопасности, с тем чтобы сопутствующие процессы и механизмы выработки политики наилучшим образом обеспечивали соответствие политики в области торговли и в смежных отраслях национальным целям, не упуская из виду потенциальных последствий для положения торговых партнеров с точки зрения продовольственной безопасности. В ней также описывается, как повышение согласованности зависит от более широкой реформы глобального регулирования и опорной институциональной и финансовой архитектуры. Это потребует укрепления синергетических связей между секторальными процессами на всех уровнях и расширения возможностей для определения и согласования общих и единых межсекторальных целей.

Под процессами выработки политики понимается взаимодействие и противодействие сил, формирующих политические решения. «Процессы» задают направление в обсуждении и определяют порядок выработки политики, устанавливая общие секторальные цели и приоритетные задачи. «Меры политики» – это средства достижения таких целей и решения приоритетных задач. Процессы существуют в политическом контексте; меры политики носят технический характер. Переключение внимания на процессы в области сельского хозяйства и торговли и отказ от обсуждения исключительно преимуществ и недостатков различных мер политики помогут примирить различные точки зрения, согласовать разнообразие целей и прийти к компромиссу. Это позволит договориться об общих и единых приоритетах в разных секторах, составить комплекс мер политики, наиболее пригодных для их достижения, и оптимизировать доступность этих мер, а также обеспечить надлежащее использование пространства политического маневра в рамках торговых соглашений. Далее это будет способствовать повышению согласованности и предсказуемости национальной

политики с учетом выбора национальных правительств в отношении способов соблюдения баланса приоритетов в контексте согласованных глобальных систем.

Тезисы настоящего доклада хорошо вписываются в ведущийся диалог по повестке дня в области развития на период после 2015 года. В частности, они отражают дискуссии об «универсальности и дифференциации», в которых отмечается, что возможность достижения общих целей предполагает учет различий в потенциалах, реалиях и темпах развития стран. Кроме того, тезисы хорошо согласуются с возникающими суждениями об эволюции сотрудничества в целях развития и о растущей важности мобилизации внутренних ресурсов.

Расширение объемов торговли сельскохозяйственной продукцией в мире неизбежно и при активной поддержке или без таковой будет играть свою роль в формировании перспектив продовольственной безопасности и питания. Политика в области торговли и в смежных отраслях должна формулироваться в контексте более широкого пакета политических мер и устанавливать приоритет целей долгосрочных структурных преобразований над краткосрочными политическими или коммерческими интересами.

Часть I

Изменение характера торговли сельскохозяйственной продукцией

Первая часть доклада «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы» содержит обзор ситуации на международных рынках, которую необходимо учитывать при анализе взаимосвязей между торговлей и продовольственной безопасностью, о которых идет речь в докладе. На основании анализа краткосрочной рыночной динамики, среднесрочных прогнозов и долгосрочных сценариев в части I описывается динамика, тенденции и перспективы, влияющие на структуру и номенклатуру торговли сельскохозяйственной продукцией.

Вероятная эволюция организации и структуры торговли в разных географических регионах рассматривается сначала исходя из факторов изменения спроса на продовольствие и способа ведения торговли с учетом, в частности, разнообразия способов организации рынка для разных видов товаров.

Понимание динамики торговли сельскохозяйственной продукцией играет ключевую роль в осмыслении потенциальных последствий для продовольственной безопасности, например с точки зрения уровня и волатильности цен и предполагаемых расходов на импорт продовольствия в развивающихся странах, являющихся чистыми импортерами продовольствия (РСНИП). Это также важно для выяснения того, насколько факторы, обеспечивающие такую динамику, нуждаются в регулировании на национальном, региональном и мировом уровнях, особенно принимая во внимание растущие опасения в отношении надежности мировых рынков как источника продовольствия.

■ Основные тезисы

- За последнее десятилетие объемы мировой торговли продовольственной продукцией выросли почти втрое при прогнозируемом дальнейшем увеличении темпов роста, причем одни регионы все больше превращаются в чистых экспортеров, а другие – в чистых импортеров.
- Организация торговли значительно различается по ассортименту товаров и по регионам и будет продолжать меняться вслед за развитием глобальных производственно-сбытовых цепей, внутрифирменной торговли, а также двусторонних и региональных торговых отношений.
- Недавнее повышение мировых цен на продовольствие с резкими скачками в 2007–2008 и 2011 годах следует рассматривать в контексте более долгосрочной тенденции снижения реальных цен. Значение скачков цен на продовольствие связано с их потенциально неблагоприятным воздействием на продовольственную безопасность и питание, и даже в том случае, если они носят эпизодический характер, их необходимо учитывать в процессе принятия долгосрочных решений в сфере регулирования торговли продовольствием и сельскохозяйственными продуктами.
- Геополитические и метеорологические факторы неопределенности могут привести к усугублению проблемы эпизодических скачков цен на продовольствие в будущем, что повысит вероятность и частоту перебоев в торговых потоках.

1. Торговля сельскохозяйственной продукцией в условиях изменения глобального ландшафта: контекст, тенденции и перспективы

На фоне резкого повышения цен на продовольствие в период с 2006 по 2011 год² задача накормить мир была поставлена во главу как повестки дня в области развития, так и международной повестки дня в области торговли³, поскольку именно торговле отводилась ведущая роль в решении этой задачи.

К 2050 году население планеты увеличится на 34% и достигнет 9,1 млрд человек. Практически весь прирост населения придется на долю развивающихся стран. Урбанизация будет расти ускоренными темпами, около 70% населения мира, как ожидается, будет городским (по сравнению с 49% на сегодняшний день). Для того чтобы обеспечить продовольствием растущее, в большей степени городское и потенциально более благополучное население, к 2050 году потребуется увеличить объемы производства продуктов питания с исходного уровня 2005–2007 годов на 60%⁴. Средний годовой объем чистых инвестиций в сельское хозяйство развивающихся стран, необходимый для обеспечения такого роста производства, оценивается в 83 млрд долл. США⁵.

В то же время наблюдаются изменения в географии распространения нищеты. С 1990-х годов на фоне ускорения роста экономики в развивающихся и замедления в развитых странах происходит процесс сближения доходов развивающихся и богатых стран. Эти модели развития меняют картину распределения доходов в мире⁶. В прошлом бедняки жили в бедных странах, тогда как на сегодняшний день миллиард человек, находящихся в условиях крайней нищеты, проживают в странах со средним уровнем дохода, таких как Индия и Нигерия⁷. Экономический рост продолжает способствовать уменьшению разрыва в уровнях материального благосостояния и экономических возможностей между развитыми и развивающимися странами. Геополитическое влияние сдвигается в сторону растущей неоднородной группы стран со средним уровнем дохода. Важную роль в перераспределении ресурсов и влияния играет международная торговля. Изменения в структуре торговли сельскохозяйственной продукцией, как и развитие глобальных производственно-сбытовых цепей, отражают геополитические изменения.

Такое изменение мирового ландшафта имеет последствия для структуры, номенклатуры и регулирования торговли сельскохозяйственной продукцией. Для формирования контекста, в котором следует обсуждать взаимосвязь торговли и продовольственной безопасности, необходимо более глубокое понимание движущих сил и последствий этих изменений. Чтобы выделить наиболее актуальные вопросы для обсуждения, необходимо не только собирать и анализировать данные о движущих силах рынка, но и расширять понимание законов и перспектив развития рынков.

■ Изменения в номенклатуре и структуре торговли

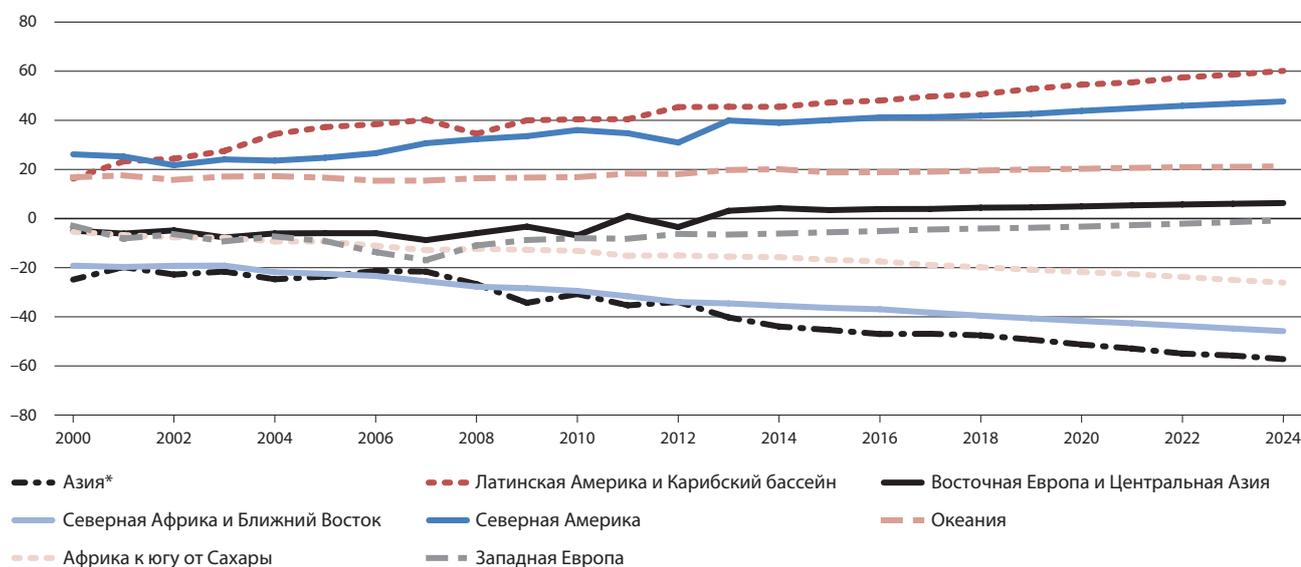
Торговля сельскохозяйственной продукцией продолжает развиваться под действием высокого уровня спроса, особенно в странах с развивающейся экономикой. С 2000 по 2012 год стоимость глобального сельскохозяйственного экспорта выросла почти втрое, а его объем за тот же период увеличился примерно на 60%⁸. В связи с тем, что спрос на сельскохозяйственную продукцию в последующие десятилетия обещает оставаться на высоком уровне, ожидается, что такие изменения будут происходить и дальше. В «Сельскохозяйственном прогнозе ОЭСР-ФАО»⁹ рассматриваются последствия взаимодействия факторов спроса и предложения, с тем чтобы спрогнозировать вероятные изменения в производстве, потреблении и, как следствие, в торговле. Согласно этому прогнозу растущие расхождения в тенденциях в части чистого объема торговли сельскохозяйственной продукцией по регионам за период с 2000 года еще более усилятся к 2024 году (рисунок 1).

Как ожидается, зависимость от торговли во многих регионах, будь то чистые экспортеры или чистые импортеры, будет увеличиваться. Самым быстрорастущим чистым импортером является Азия, где после 2007 года наблюдался резкий рост, стимулируемый, в частности, переходом Китая в категорию чистого импортера многих сельскохозяйственных товаров. Крупнейшим чистым экспортером продовольствия стала Латинская Америка, где существенный рост производства опережает

РИСУНОК 1

Динамика чистой торговли сельскохозяйственной продукцией по регионам, 2000–2024 годы

в млрд долл. США



Примечания: чистый экспорт зерновых, масличных культур, сахарного тростника, мяса, рыбы и молочных продуктов, оценка по состоянию на 2004–2006 годы, постоянные международные справочные цены. На период начиная с 2014 года приведены прогностические данные.

*Термин "Азия" относится ко всем регионам Азии, за исключением Центральной Азии, и включает Юго-Восточную, Южную и Восточную Азию (в т.ч. Китай).

Источник: FAO and OECD. 2015. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2015–2024*. Paris, OECD Publishing.

устойчивый рост потребления. Вторым по значимости чистым экспортером является Северная Америка, однако это, скорее, следствие стагнации потребления в регионе, чем роста производства. Восточная Европа и Центральная Азия находятся в процессе перехода из чистых импортеров в чистые экспортеры. В то же время растут показатели чистого импорта стран Африки к югу от Сахары, в основном вследствие увеличения численности населения, тогда как Ближний Восток и Северная Африка быстро превращаются в регион чистого импорта, поскольку производство продуктов питания не успевает за ростом спроса.

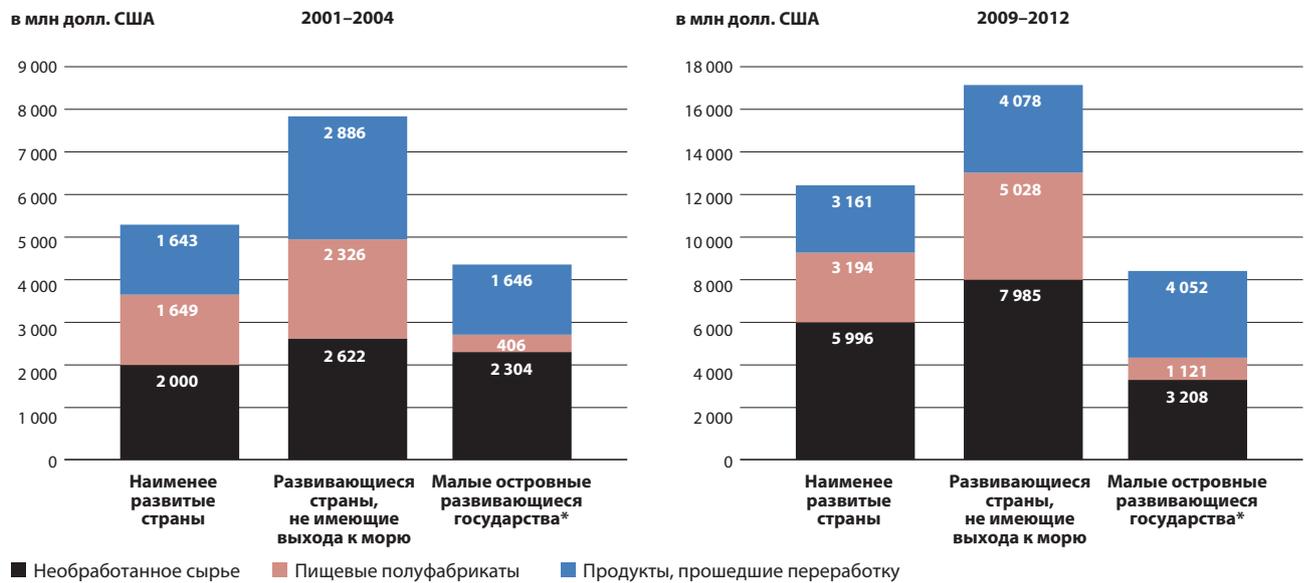
Основным фактором, стимулирующим такую эволюцию, является изменение структуры потребления. Потребление животного белка на душу населения в развитых странах, по всей видимости, стабилизировалось на достигнутом уровне, как и потребление основных продуктов питания на душу населения в развивающихся странах в целом, хотя во многих странах сохраняется повышенный спрос на основные продукты питания со стороны неимущих слоев населения. Увеличение доходов, численности населения и отток населения в города, несмотря на разные темпы роста этих явлений, играют свою роль в изменении образа жизни и структуры питания в развивающихся странах. Как правило, переход от режима питания с преобладанием

зерновых к более разнообразному, богатому белками рациону приводит к изменению номенклатуры торговли, поскольку мировое потребление тяготеет к продукции с добавленной стоимостью, включая продукты, прошедшие технологическую обработку, и пищевые полуфабрикаты быстрого приготовления, а доля развивающихся стран в мировом потреблении растет. В период до 2024 года более 95% роста потребления придется на развивающиеся страны¹⁰.

В 2001–2004 и 2009–2012 годах доля прошедших технологическую обработку продуктов в сельскохозяйственном экспорте оставалась неизменной на мировом уровне и составляла примерно 41%, в то время как в наименее развитых странах (НРС) наблюдалось ее падение с 31 до 26%. В это же время доля сырьевых товаров в общей стоимости сельскохозяйственного экспорта в НРС выросла значительно – с 37,8 до 48,5%, а в развивающихся странах, не имеющих выхода к морю – с 33,5 до 46,7%. Напротив, в малых островных развивающихся государствах доля экспорта необработанного сырья сократилась с 52,9 до 38,3%, а доля прошедших переработку продуктов увеличилась с 37,8 до 48,3%. В сельскохозяйственном экспорте в целом наблюдался значительный рост по всем категориям продуктов и группам стран (рисунок 2).

РИСУНОК 2

Стоимость экспортируемой сельскохозяйственной продукции в разбивке по стадиям переработки, 2001–2004 и 2009–2012 годы

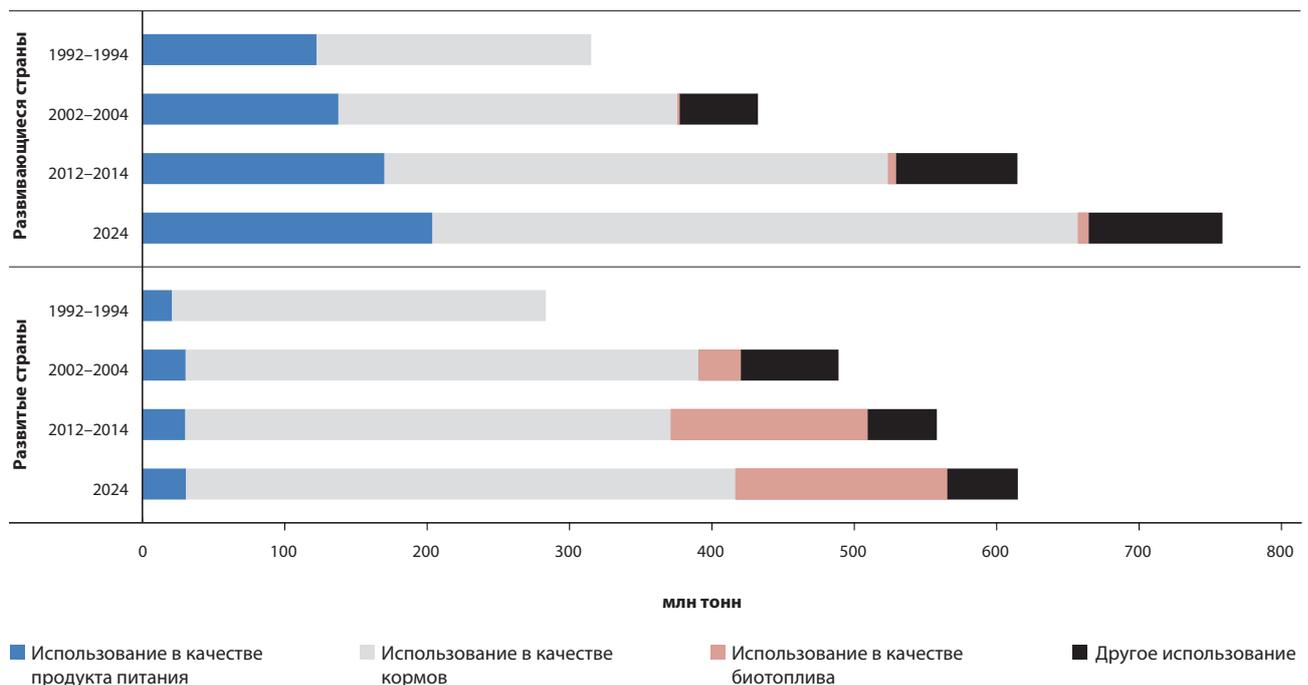


*Кроме Сингапура.

Источник: FAO. 2014. *Agriculture and Food Security Statistics of the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States 2014*. Special issue. Rome.

РИСУНОК 3

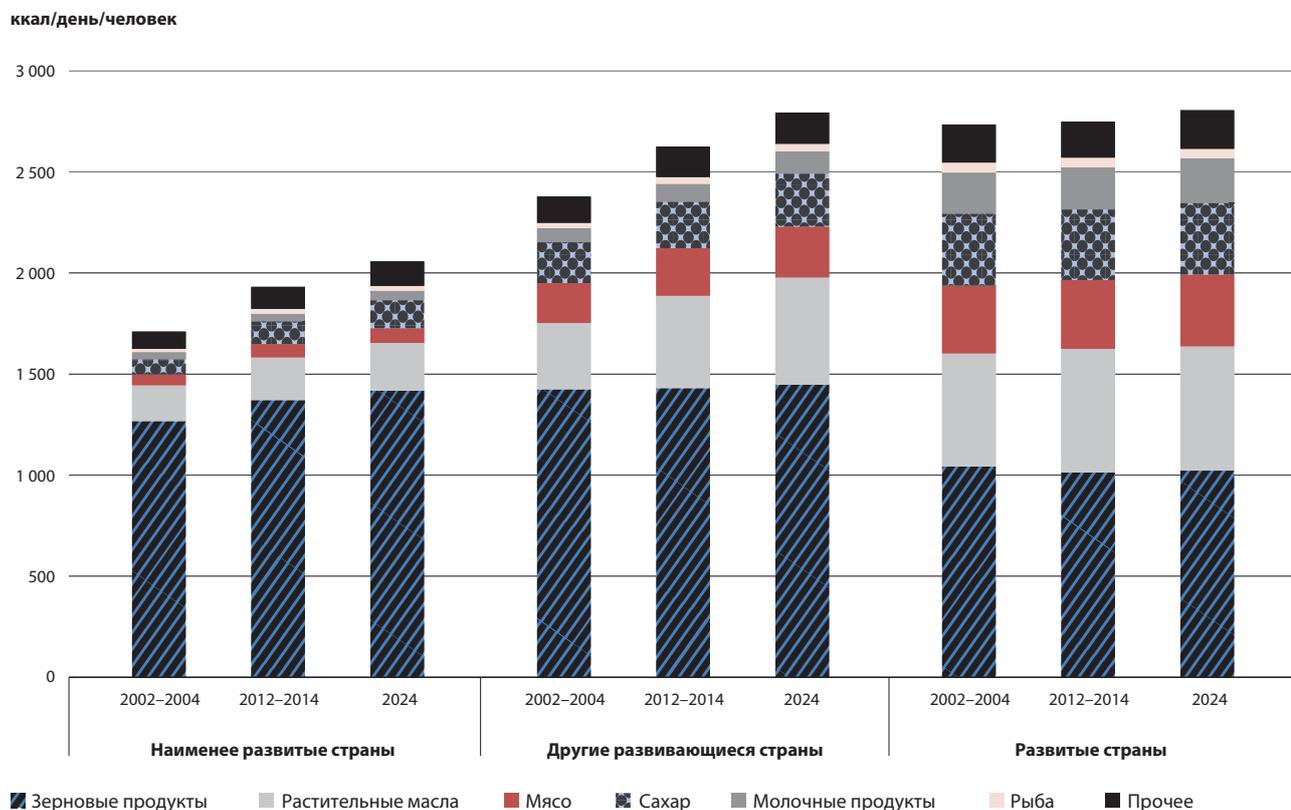
Использование кормовых зерновых в развитых и развивающихся странах



Источник: FAO and OECD. 2015. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2015–2024*. Paris, OECD Publishing.

РИСУНОК 4

Потребление калорий на душу населения в наименее развитых, других развивающихся и развитых странах



Источник: по материалам FAO and OECD. 2015. OECD-FAO Agricultural Outlook 2015–2024. Paris, OECD Publishing.

Характер использования продовольствия также претерпевает изменения. В то время как зерновые культуры остаются основой рациона питания, их роль в промышленном применении растет и продолжит расти в ближайшие десятилетия. На мировом уровне основной сферой применения зерновых культур остается продовольственная, однако наиболее быстрыми темпами в секторе зерновых растет спрос на корма, что соответствует изменениям в пищевых предпочтениях. На фоне быстрого роста, наблюдавшегося в последние десять лет, на сегодняшний день 12% мирового потребления фуражных зерновых приходится на производство этанола¹¹. Несмотря на ожидаемое в ближайшие годы снижение темпов роста производства этанола, получаемого из кукурузы, согласно прогнозам, объемы использования фуражных зерновых останутся на высоком уровне в развитых странах и могут набрать популярность в развивающихся странах (рисунок 3).

Что касается динамики рынка отдельных культур, то в связи с большим спросом на растительные масла и белковые корма ожидается рост значения масличных семян. Также быстрыми темпами, в частности в

развивающихся странах, будет расти потребление сахара, тогда как в развитых странах оно увеличится незначительно либо не вырастет вовсе, что объясняется насыщенностью рынка и конкуренцией со стороны других подсластителей. Рост доходов, отток населения в города и глобализация пищевых привычек играют свою роль в росте популярности готовых продуктов, повышая уровень потребления мяса, растительных масел и сахара. На сегодняшний день на три этих категории приходится 35% потребления калорий на душу населения в развивающихся странах по сравнению с 30,1% в 2002–2004 годах (рисунок 4). Это необходимые элементы в рационе питания, которые являются важнейшим источником энергии, в том числе во многих странах с развивающейся экономикой. В то же время рост потребления растительных масел и сахара в продуктах, прошедших технологическую обработку, и в фасованных пищевых продуктах вызывает озабоченность в плане качества питания.

Изменения в степени значимости отдельных культур находят некоторое отражение в изменении номенклатуры экспорта из Северной и Южной Америки, в котором растет

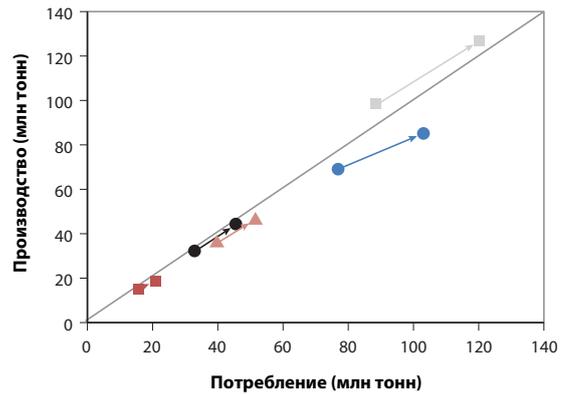
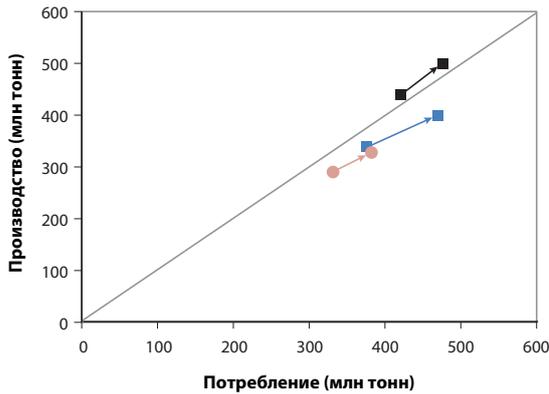
РИСУНОК 5

Тенденции в производстве и потреблении в период с 2012–2014 годов по 2024 год, в разбивке по регионам развивающихся стран

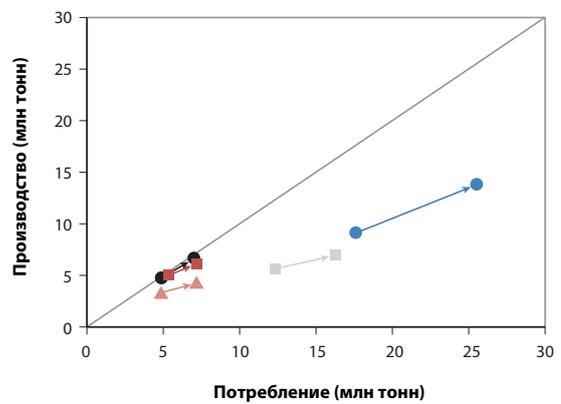
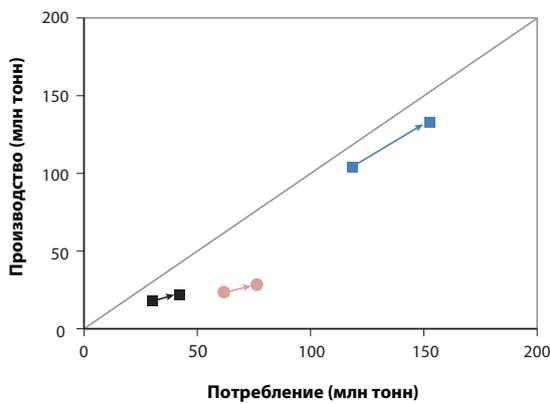
ЗЕРНОВЫЕ ПРОДУКТЫ

ОСОБО ЦЕННЫЕ ТОВАРЫ

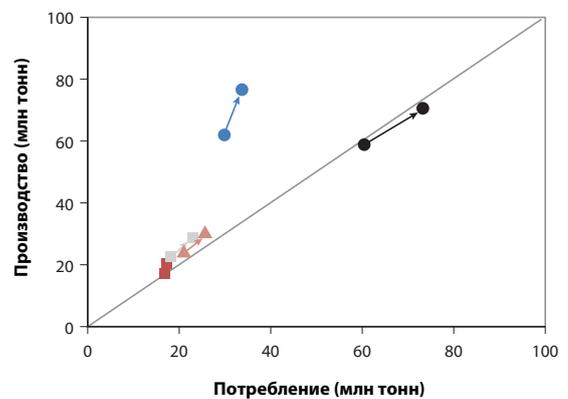
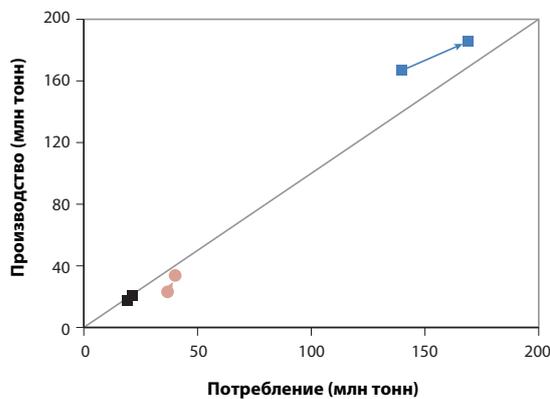
АЗИЯ



АФРИКА



ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА



■ Рис ● Пшеница ■ Кормовые зерновые ● Молочные продукты ■ Говядина ▲ Птица ■ Растительное масло ● Сахар

Источник: по данным OECD and FAO. 2015. OECD-FAO Agricultural Outlook 2015–2024. Paris, OECD Publishing.

ТАБЛИЦА 1

Торговый баланс в натуральном выражении на 2023 год

	Азиатско-Тихоокеанский регион	Африка	Европа	Латинская Америка и Карибский бассейн	Остальные развитые страны	Северная Америка	Развитые страны Океании
<i>Объем чистого экспорта, тыс. тонн</i>							
Пшеница	-49 963	-44 987	45 788	-7 074	-8 299	46 206	18 329
Рис	21 083	-18 052	-1 368	-1 192	-2 637	2 419	299
Кормовые зерновые	-63 999	-22 851	30 402	21 795	-19 595	53 574	4 154
Масличные культуры	-98 449	-3 494	-11 469	57 748	-5 185	58 323	2 921
Шрот	-27 206	-4 461	-19 586	49 715	-4 912	8 963	-2 669
Говядина	-2 105	-877	-1 110	3 341	-1 147	42	2 224
Свинина	-2 625	-714	1 715	-376	-1 280	3 621	-362
Баранина	-790	53	-140	9	-40	-71	1 032
Птица	-5 234	-2 192	877	3 677	-1 729	4 710	57
Рыба	9 625	-3 323	-1 822	2 015	-2 769	-3 406	-220
Рыбная мука	-1 418	43	-7	1 398	-112	125	-28
Рыбий жир	-124	56	-189	296	-30	4	-12
Сливочное масло	-413	-161	80	-22	-39	98	476
Сыры	-633	-219	879	-284	-365	318	518
Обезжиренное сухое молоко	-1 241	-387	640	-367	-95	826	642
Цельное сухое молоко	-1 372	-618	379	-46	-21	4	1 656
Растительные масла	5 447	-8 775	-2 366	8 362	-2 279	235	-386
Сахар	-17 342	-11 684	-591	38 337	-4 475	-4 511	3 636
Хлопок	-7 164	1 620	48	927	741	2 562	1 035

Источник: по материалам FAO and OECD. 2015. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2014–2023*, Table 1.1. Paris, OECD Publishing.

доля товаров с более высокой стоимостью, в частности мяса, этанола, сахара, масличных семян и хлопка (таблица 1).

Противопоставление тенденций в сфере производства и потребления дает представление о вероятных тенденциях изменения чистого баланса внешней торговли разными сырьевыми товарами по регионам. На рисунке 5 показана динамика торговли основными категориями продуктов в развивающихся регионах. Точки, расположенные выше линии в 45, обозначают чистый экспорт, а точки ниже этой линии – чистый импорт. По каждой из основных культур и продуктов отмечены точки пересечения координат производства и потребления за 2012–2014 годы и данные согласно прогнозу на 2024 год. Направление изменения чистого объема торговли обозначено стрелками, которые соединяют между собой эти точки.

Различия между регионами значительны. В Африке все основные сырьевые товары относятся к категории чистого импорта, и ожидается, что в ближайшие десять лет ситуация еще более усугубится, особенно в том, что касается продуктов с более высокой добавленной стоимостью. Напротив, в Латинской Америке большая часть основных сырьевых товаров, в частности фуражные зерновые и сахар, относится к категории чистого экспорта. Азия, будучи, вне всяких сомнений, крупнейшим регионом-производителем и потребителем всех сырьевых товаров, кроме говядины, демонстрирует более сбалансированную структуру торговли, в которой большинство товаров остается в категории чистого импорта при небольшом избытке риса и растительных масел.

Ожидается, что значительная доля роста мирового потребления продовольствия будет и далее приходиться на быстрорастущую экономику стран Азии. В Африке увеличение численности населения приведет к значительному росту потребления, несмотря на гораздо более низкие показатели потребления на душу населения в этом регионе по сравнению с другими странами мира. Снабжая эти два региона, ряд стран Латинской Америки обеспечивают себе положение крупных мировых поставщиков.

Экспорт сельскохозяйственных товаров обычно осуществляется из ограниченного числа стран и регионов, тогда как импорт географически более рассредоточен. Соединенные Штаты Америки, Европейский союз (ЕС) и Бразилия останутся в числе ведущих экспортеров при сохранении высокой концентрации некоторых видов экспорта в пределах

одной страны; так, например, сахар экспортируется из Бразилии, на которую приходится более половины мирового экспорта сахара, а фуражные зерновые и свинина – из Соединенных Штатов Америки, которые занимают треть мирового экспортного рынка каждого из этих товаров. Казахстан, Российская Федерация и Украина превращаются в крупных экспортеров зерновых, в частности пшеницы, и, как ожидается, к 2024 году доля этих трех стран на мировом экспортном рынке пшеницы достигнет 22%¹². В то время как международная торговля имеет жизненно важное значение для сглаживания рисков, связанных с перебоями в поставках, которые могут возникнуть как результат полной зависимости от внутреннего производства, ограничение числа поставщиков может привести к появлению других видов риска, вызванных, например, внезапным и непредвиденным введением торговых мер.

2.

Изменение способов организации рынка

Еще одной характерной чертой мировых рынков зачастую является их раздробленность, что может иметь последствия для потенциальных конечных потребителей продаваемого товара. Иллюстрацией данного тезиса служат рисунки 6 и 7. Рынок риса сегментирован по региональному признаку, причем основная часть торговли осуществляется в регионе происхождения товара. Напротив, на рынке сои доминирующую роль играет экспорт из трех стран американского континента в Китай и несколько стран-импортеров, которые относятся к категориям развитых и стран со средним уровнем дохода. Рынок сои и более сложно устроенные рынки крупного рогатого скота примечательны отсутствием в их составе стран с низким уровнем дохода, что отражает ограниченные возможности участия данных стран в торговле соответствующими продуктами, имеющими более высокую добавленную стоимость.

■ Изменение архитектуры международной торговли

Структура мировой торговли определяется не только рыночной конъюнктурой и нормами международной торговли, но и все в большей мере другими, менее очевидными факторами.

Все больше торговых операций в мире осуществляется на основе двусторонних и региональных соглашений. Число региональных торговых соглашений (РТС), которых в 1990 году было меньше 20, на сегодняшний день выросло до 262. Заключение так называемых мегарегиональных соглашений обеспечит дальнейшее увеличение числа таких операций. Вместе взятые, Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП) между ЕС и Соединенными Штатами Америки, Транстихоокеанское партнерство (ТТП) и Региональное всеобъемлющее экономическое партнерство, которое объединяет Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии с другими региональными партнерами, представляют более трех четвертей мирового валового внутреннего продукта (ВВП) и две трети объема международной торговли¹³. Ограничивая число участвующих сторон и концентрируясь на

стратегических областях, представляющих интерес для сторон, РТС подводят более прочную основу для торгово-экономической интеграции по сравнению с другими соглашениями, обеспечивая существенные преимущества за счет снятия нетарифных барьеров, гармонизации стандартов и содействия развитию торговли, а не только снижения тарифов и устранения других формальных препятствий, затрудняющих доступ к рынку. Например, более половины РТС содержат более твердые обязательства в отношении санитарных и фитосанитарных мер (СФМ) по сравнению с соответствующими соглашениями Всемирной торговой организации (ВТО). В связи с тем, что СФМ и технические препятствия для ведения торговли играют важную роль в определении фактических условий доступа товаров на рынок, гармонизация и упорядочение этих мер в рамках торговых блоков может способствовать значительному расширению внутрирегиональной торговли.

Второй фактор, влияющий на структуру мировой торговли, связан с укреплением позиций внутрифирменной торговли на фоне развития производственно-сбытовых цепей и вертикальной интеграции. В Соединенных Штатах Америки, например, в 2010 году на внутрифирменные торговые потоки приходилось 48% импорта и 29% экспорта товаров. В мультинациональных компаниях внутренние процедуры и стандарты могут играть куда более серьезную роль в определении объемов и условий торговых операций, чем государственная торговая политика. Еще один важный вопрос в плане внутрифирменной торговли связан с трансфертным ценообразованием, касающимся установления цен на товары, услуги или другие активы, обмен которыми осуществляется между родственными компаниями. Эти цены используются компаниями для целей внутреннего учета и, несмотря на их отличие от рыночных, могут сказываться на общем уровне внутренних цен и на структуре торговли, воздействуя на факторы спроса и предложения. Вопрос о том, насколько эффективно действующие торговые нормы способны решать новые проблемы конкуренции, возникающие в связи с такими вертикальными отношениями, остается открытым¹⁴.

Последствия этих изменений выражаются в утрате многосторонней системой ее былого значения как

РИСУНОК 6

Экспортные потоки риса



Примечание: относительная толщина стрелок указывает на стоимость (в долл. США) экспортируемого риса (в мучном эквиваленте), данные по 60% объема международного экспорта риса в 2012 году.

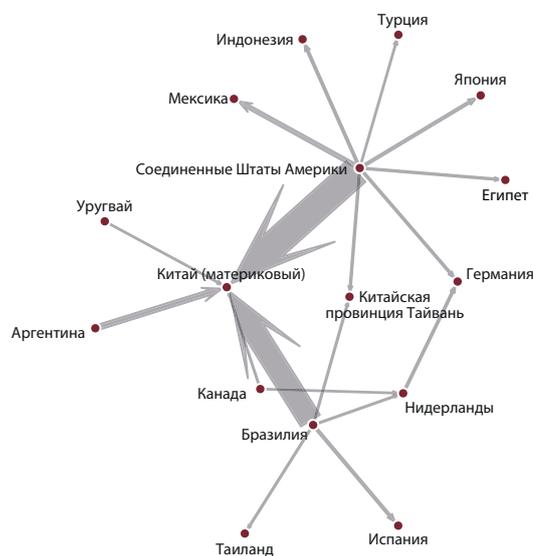
Источник: ФАО.

катализатора увеличения объемов торговли, несмотря на то что ВТО по-прежнему предлагает наиболее комплексные и доступные механизмы для обсуждения вопросов применения торговых норм и для урегулирования разногласий между странами. В сочетании с концентрацией в нескольких странах импорта и особенно экспорта сельскохозяйственных товаров изменение архитектуры мировой торговли такими товарами означает, что действия одной страны или группы стран могут иметь важные побочные последствия для других стран мира. Таким образом, нестабильность объемов производства, неустойчивость конъюнктуры на внутренних рынках и изменения в политике одного из крупных импортеров или экспортеров могут иметь для международных рынков последствия, которые отразятся на поставках и ценах и могут оказать существенное влияние на продовольственную безопасность.

Изменение условий торговли сельскохозяйственными товарами дополнительно усугубляется в связи с растущей фрагментацией мирового производства и его реорганизацией в сложные глобальные производственно-сбытовые цепи. В выходящих в последнее время публикациях конкурентоспособность страны и/или ее отраслей описывается с точки зрения производства в стране продукции с добавленной стоимостью и степени интеграции в глобальные производственно-сбытовые цепи¹⁵.

РИСУНОК 7

Потоки экспорта сои



Примечание: относительная толщина стрелок указывает на стоимость (в долл. США) экспортируемой сои, данные по 80% объема международного экспорта сои в 2012 году.

Источник: ФАО.

Глобальные производственно-сбытовые цепи превратились в важное связующее звено между конкурентоспособностью, торговлей, ростом и развитием. По мнению некоторых наблюдателей, участие в глобальных производственно-сбытовых цепях обеспечивает рост конкурентоспособности, более полную интеграцию в торговые и инвестиционные потоки, доступ к новым видам производственных технологий, переход к видам деятельности с более высокой добавленной стоимостью и социально-экономический рост за счет появления более многочисленных и лучше оплачиваемых рабочих мест, более устойчивого использования ресурсов, более эффективного регулирования и политической стабильности. Для участия в мировой торговле страны, вовлеченные в глобальные производственно-сбытовые цепи, не нуждаются в развитии вертикально интегрированных отраслей. Они могут развивать свой потенциал в определенных сегментах цепи (этапы производства, задачи или производственные функции), и, как следствие, даже маленькие страны с ограниченным потенциалом в цепи имеют возможность осуществлять экспорт товаров или услуг¹⁶.

Однако организация современной продовольственной системы в формате сложных глобальных производственно-сбытовых цепей также вызывает вопросы, связанные с допущением о конкурентном характере рынков. Сельскохозяйственный сектор характеризуется высокой

ВРЕЗКА 1

Изменение позиций на рынке бананов

Мультинациональные торговые компании, и в частности три крупнейших дистрибьютора бананов (*Chiquita, Dole и del Monte*), исторически играли важную роль в международной торговле бананами, сосредоточив в своих руках большое влияние, особенно на стороне закупок. Эти вертикально интегрированные мультинациональные фирмы занимаются производством, закупкой, транспортировкой и сбытом бананов. Они владеют судами для перевозки и камерами дозревания бананов и имеют собственные сети дистрибуции в странах-импортерах, что обеспечивает существенную экономию на масштабах. Однако со временем охват их деятельности и степень влияния в сфере торговли бананами претерпевают изменения. Совокупная доля рынка трех крупнейших компаний достигла исторического максимума в 1980-х годах, когда они контролировали почти две трети (65,3%) мирового экспорта бананов, и с тех пор постепенно снижается. К 2013 году доля рынка этих компаний упала на 70% по сравнению с показателями 2002 года и составила чуть более трети (36,6%), в то время как доля пяти крупнейших компаний равнялась 44,4%. Вследствие этого более половины всего экспорта осуществляется на сегодняшний день другими компаниями.

Этот переход влияния от крупных торговых марок к другим участникам рынка, включая супермаркеты, которые начали закупать товар напрямую у производителей, был в значительной степени обусловлен свертыванием ЕС строго регламентированного режима импорта бананов и стал возможен благодаря организации прямых контейнерных перевозок из Южной Америки в Европу и Российскую Федерацию. Следует отметить такую тенденцию, как снижение концентрации фирм-экспортеров в основных странах-производителях бананов.

Источник: FAO. 2014. *The changing role of multinational companies in the global banana trade*. Rome.

степенью концентрации фирм как в отдельных странах, так и на международном уровне, что указывает на отсутствие конкуренции. Транснациональные агропромышленные компании, которые занимают доминирующее положение в производственно-сбытовых цепях продовольственного сектора, отличаются большой мобильностью и имеют возможности инвестировать в развивающиеся страны, чтобы наиболее полно использовать характерные для них абсолютные преимущества, подрывая тем самым конкурентные преимущества других стран.

Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) в сельское хозяйство, переработку и розничную торговлю обеспечили усиление интеграции агропродовольственных рынков в мире. К участникам этих сегментов рынка относятся государственные торговые организации и крупные частные фирмы, которые осуществляют свою деятельность как на внутреннем, так и на международном рынках в рамках рыночных структур, характеризующихся разной степенью конкуренции.

Традиционную обеспокоенность вызывает та роль, которую играют мультинациональные корпорации на сырьевых рынках мира. В некоторых исследованиях¹⁷ отмечается доминирующее положение четырех крупнейших торговых компаний, осуществляющих торговлю товарами, а именно *Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill и Louis Dreyfus*. В то же время эти мультинациональные компании сталкиваются с усилением конкуренции со стороны ряда новых торговых компаний. Например, рынок бананов трансформировался из рынка,

доминирующее положение на котором играла горстка мультинациональных корпораций, контролировавших сферы производства, распределения и торговли, в рынок, объединяющий множество игроков в странах импорта и экспорта и характеризующийся разнообразными и сложными видами взаимодействия между различными сегментами (врезка 1).

В случае если интеграция состоится, повышение доступности торговли и иностранных инвестиций может обеспечить преимущества для развития за счет сопутствующего эффекта передачи знаний и технологий и может запустить благоприятные структурные преобразования путем перераспределения рабочей силы из сельского хозяйства на более высокопроизводительные и высокооплачиваемые рабочие места в промышленности и сфере услуг¹⁸. Однако не всем странам удастся обеспечить интеграцию в сжатые сроки. Принять участие в этом процессе смогут только страны, производство в которых отвечает мировым стандартам качества и эффективности. Более того, участие в глобальных производственно-сбытовых цепях является непростой задачей, особенно для мелких сельских производителей, доступ которых к знаниям, капиталу и технологиям, необходимым для модернизации производства, часто ограничен.

Устойчивый экономический рост и повышение уровня доходов в сочетании с активным оттоком населения в города в странах с формирующейся экономикой и в развивающихся странах привели к изменению пищевых

предпочтений и стимулируют спрос на продукцию более высокого качества, а также на розничную продукцию и прошедшие переработку продукты в городских районах. Расширение торговли свежими пищевыми продуктами – такими как фрукты, овощи, мясные и молочные продукты, которые подвержены рискам в области безопасности продуктов питания либо к качеству которых потребители предъявляют особые требования – также увеличивает потребность в регулировании торговли на основе стандартов. Возросшая роль крупных мультинациональных продовольственных компаний и компаний розничной торговли, которые делают упор на свежесть, качество и безопасность продукции, усиливает значение частных стандартов как средства предотвращения потенциального репутационного ущерба и падения доли рынка вследствие продажи опасных пищевых продуктов.

Интересно отметить, что, несмотря на строгость и широкое распространение стандартов, за последние три

десятилетия не просто произошел резкий рост мировой торговли сельскохозяйственными товарами, но рост этот был особенно заметен там, где соблюдение этих стандартов приобретает особую важность, а именно применительно к продуктам с более высокой добавленной стоимостью, таким как фрукты, овощи, рыба и рыбопродукты, мясная и молочная продукция. Более того, сдвиг в сторону высококачественного экспорта был наиболее заметен в развивающихся регионах¹⁹. Необходимость обеспечивать соответствие готовых потребительских товаров таким стандартам придала особую важность процедурам контроля качества в рамках сельскохозяйственных производственно-сбытовых цепей, что, в свою очередь, повлияло на порядок организации последних на мировом уровне при повышении степени вертикальной координации, модернизации системы снабжения и росте влияния крупных мультинациональных продовольственных компаний.

3. Потенциальные проблемы, связанные с импортом продовольствия

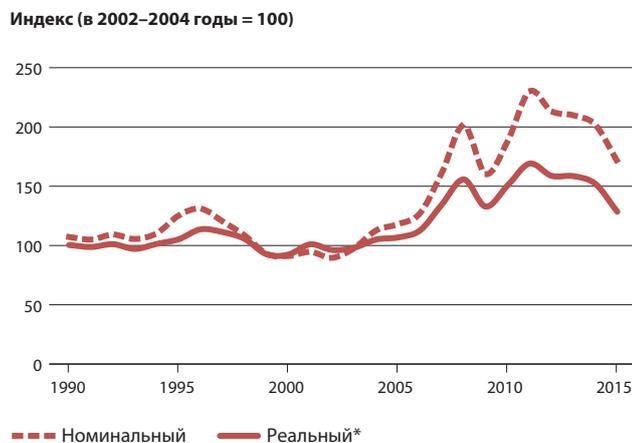
■ Цены как показатель изменений

Сельскохозяйственные рынки меняются с течением времени – иногда циклически, а иногда на постоянной основе. Они подвержены ежегодным сезонным колебаниям, характерным для сельскохозяйственного производства, но демонстрируют также и периоды относительного покоя или относительной нестабильности, которые могут продолжаться на протяжении нескольких лет.

Период с 1999 по 2006 год, характеризовавшийся низкими ценами, сменился длительным периодом высоких и волатильных цен (2007–2013 годы). В 2014 году началась очередная стабилизация рынков, и среднесрочные прогнозы указывают на возврат к низким ценам (рисунок 8). В течение следующих десяти лет ожидается падение цен на сельскохозяйственную продукцию в реальном выражении, по мере того как рост продуктивности, при снижении цен на факторы производства, начнет превышать рост спроса, темпы которого замедлятся²⁰.

РИСУНОК 8

Индекс цен на продовольственные товары в номинальном и реальном выражении, 1990–2015 годы



* Индекс цен в реальном выражении равен номинальному индексу цен, дефлированному по индексу удельной стоимости промышленных товаров Всемирного банка (ИУСПТ).

Источник: ФАО.

Падение реальных цен на сельскохозяйственное сырье происходит в соответствии с прогнозной тенденцией их долгосрочного снижения, характерного для мировых сельскохозяйственных рынков. Низкие цены на сырье, в частности наблюдавшиеся в 1980–е и 1990–е годы, рассматриваются как препятствие на пути развития аграрной экономики, из-за которого снижается привлекательность инвестиций в технологии, направленные на повышение производительности, что негативно сказывается на продовольственной безопасности.

Тем не менее, как показывает опыт, такие периоды снижения цен перемежаются периодами высоких и волатильных цен. Внезапные скачки цен могут представлять серьезную угрозу для продовольственной безопасности. В последнее время дискуссия по вопросам сельскохозяйственной торговой политики была посвящена высокому уровню цен и краткосрочным мерам вмешательства, направленным на уменьшение ценового давления на внутренних рынках. Однако краткосрочные планы не всегда вписываются в политику, направленную на осуществление более долгосрочных структурных преобразований. Более подробно эта тема освещена в части III.

■ Рост стоимости импорта продовольствия

В сочетании с ростом цен на продукты питания тенденции в сфере торговли, описанные в предыдущем разделе, оказали существенное влияние на расходы на импорт продовольствия в развивающихся странах с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия. Показательны тенденции в части расходов на импорт зерна как в НРС, так и в РСНИП (рисунок 9)²¹.

Растущее беспокойство вызывает увеличение расходов на импорт продовольствия с учетом совокупных темпов перехода в разряд чистых импортеров продовольствия развивающихся стран и стран, относящихся к отдельным категориям, таких как НРС, РСНИП и страны с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия (НСДДП)²², в 1980-х и 1990-х годах. По данным ФАО, в период с 1992 по 2011 год объемы импорта продовольствия в НРС выросли примерно в пять раз, но в 2015–2016 годах ожидается их сокращение, что связано с продолжающимся падением цен на продукты питания.

РИСУНОК 9

Импорт зерновых в наименее развитых странах и развивающихся странах – чистых импортерах продовольствия, с 1993–1994 годов по 2015–2016 годы

в млн долл. США

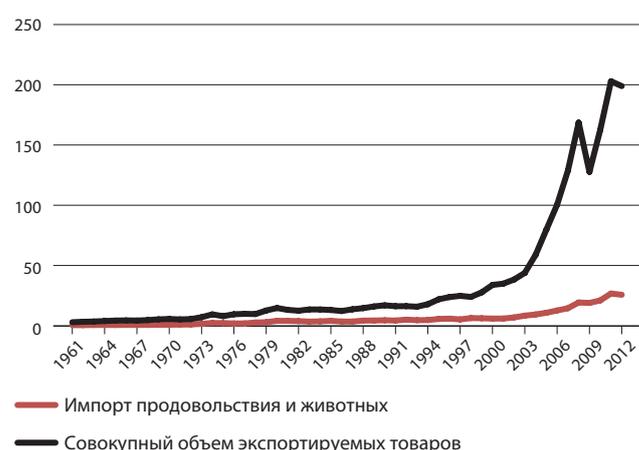


Примечание: положение в 2014–2015 годах иллюстрируют расчетные данные (по состоянию на сентябрь 2015 года), ситуацию в 2015–2016 годах – прогноз.
Источник: ФАО.

РИСУНОК 10

Импорт продовольствия и суммарный объем экспорта в наименее развитых странах, 1961–2012 годы

в млрд долл. США



Источник: E. Diaz-Bonilla. 2015. *Lost in translation: the fractured conversation about trade and food security*. Справочный документ подготовлен для доклада "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы". Рим, ФАО.

ТАБЛИЦА 2

Соотношение стоимости совокупного товарного экспорта и импорта продовольствия

Регион	1990-е годы	2000–2007 годы	2008–2010 годы
ВСЕЬ МИР	6,2	5,0	5,0
Развивающиеся регионы	6,9	4,7	5,0
Азия	5,2	3,7	4,0
Восточная Азия	3,7	2,6	3,0
Восточная Азия (без Китая)	4,3	3,1	3,0
Западная Азия	9,2	5,5	6,0
Кавказ и Центральная Азия	19,4	6,7	7,0
Юго-Восточная Азия	4,4	4,1	5,0
Южная Азия	11,1	7,6	7,0
Южная Азия (без Индии)	15,8	10,5	11,0
Африка	14,1	10,4	10,0
Северная Африка	21,2	12,3	13,0
Страны Африки к югу от Сахары	10,9	9,5	9,0
Латинская Америка и Карибский бассейн	9,8	6,9	6,0
Латинская Америка	8,8	6,6	6,0
Страны Карибского бассейна	23,6	22,1	21,0
Океания	17,1	17,8	19,0

Источник: E. Diaz-Bonilla. 2015. *Lost in translation: the fractured conversation about trade and food security*. Справочный документ подготовлен для доклада "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы". Рим, ФАО.

Однако статус чистого импортера не обязательно является надежным критерием отсутствия продовольственной безопасности. Более эффективным показателем может быть номинальная стоимость импорта продовольствия в сравнении с общей выручкой от экспорта товаров, общего дохода или ВВП или иные критерии доступности или экономического потенциала в плане финансирования растущих расходов на импорт продовольствия. Например, в то время как в НРС наблюдался рост расходов на импорт продовольствия, гораздо более выраженный характер имело увеличение общего объема экспорта из этих стран (рисунок 10). Из этого следует, что в результате общего расширения торговли возможности НРС в части финансирования импорта продовольствия в целом возросли. Аналогичные примеры можно привести в отношении РСНИП и СНДДП.

В соотношении общего объема экспорта товаров и импорта продовольствия в большинстве регионов развивающихся стран, кроме Юго-Восточной Азии и Океании, наблюдается понижающаяся тенденция (таблица 2). Также можно отметить, что, несмотря на некоторые колебания, доля расходов на импорт продовольствия в процентах от ВВП в НРС и в СНДДП остается достаточно стабильной (рисунок 11).

Тем не менее, в то время как согласно совокупным данным по многим регионам и категориям развивающихся стран бремя расходов на импорт продовольствия относительно выручки от торговли товарами снижается, в некоторых странах такие расходы остаются на очень высоком уровне. Более того, поскольку все страны разные, необходим глубокий анализ ситуации в конкретных странах, так как более высокая выручка от экспорта товаров может не использоваться для компенсации растущих расходов на импорт продовольствия, а распределение этой выручки может не обеспечивать дополнительных возможностей в плане доступа к продовольствию для лиц и/или групп лиц, наиболее уязвимых с точки зрения отсутствия продовольственной безопасности.

■ Вопросы долгосрочного характера, вызывающие озабоченность в связи с международными рынками продовольствия

В свете роста цен и несмотря на увеличение объемов торговли, многие страны испытывают сомнения по поводу

РИСУНОК 11

Доля импортного продовольствия в ВВП стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия и наименее развитых стран



Источник: E. Díaz-Bonilla. 2015. *Lost in translation: the fractured conversation about trade and food security*. Справочный документ подготовлен для доклада "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы". Рим, ФАО.

надежности мировых рынков как источника доступного продовольствия, принимая во внимание подверженность рынков потрясениям и действиям торговых партнеров. Однако помимо ценового фактора на торговые потоки, а следовательно, на надежность рынков как источника доступного продовольствия могут также влиять и другие экономические, экологические и социальные факторы.

В соответствии с исследованием *Chatham House* и на примере регионов Черного моря и Персидского залива на врезке 2 показано, как климатические потрясения, противоречия и перегруженность инфраструктуры могут сдерживать потенциальный рост объемов торговли и увеличивать степень ее уязвимости перед лицом потрясений.

В части II взаимодействие между торговлей и продовольственной безопасностью рассматривается в контексте настоящего и будущего времени.

ВРЕЗКА 2

Узкие места мировой торговли продовольствием

Мировая торговля продовольствием подвержена многочисленным и разнообразным рискам, вызывающим сбои в ее функционировании. Ограничения, обусловленные нехваткой ресурсов, и изменение климата не только представляют опасность для производства в главных зерновых регионах мира, но и увеличивают степень зависимости многих стран от импорта основных товаров, таких как пшеница, фуражные зерновые и рис. Эта растущая зависимость от международных рынков приносит дополнительные нестандартные риски в сферу продовольственной безопасности и предложения, во многих случаях вдали от потребителя.

Страны, для которых стремление к самообеспеченности может быть связано с большими рисками или в принципе неосуществимо, зависят от свободного поступления этих товаров через «узкие места», образующиеся на пути их следования из точки производства по сухопутным и морским транзитным коридорам до места назначения. Такие «узкие места» подвержены ряду серьезных хронических угроз, в том числе в связи с устареванием инфраструктуры, заторами, повышением уровня моря и ростом числа штормов, опасностью физического нападения и риском кибератак, перебоями, связанными с региональными беспорядками и пиратством.

В качестве примера предлагается рассмотреть страны Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГЗ), которые находятся в сравнительно невыгодном положении в части сельскохозяйственного производства в связи с тем, что природные запасы воды и объем пахотных земель в регионе одни из самых низких в мире. По мере сужения перспектив внутреннего производства на фоне изменения климата и быстрого роста численности населения зависимость ССАГЗ от импорта возрастает. Регион импортирует от 80 до 90% всего поступающего в торговлю продовольствия, и каждый год в шести государствах выгружается примерно 6 млрд тонн ячменя и 4,5 млрд тонн пшеницы.

Пятая часть этих поставок поступает из Черноморского региона¹ (см. карту ниже), характеризующегося относительно низкой продуктивностью, которую ждет дальнейшее падение в условиях повышения температур и изменчивости режима осадков². Неурожаи не только ставят под угрозу доступность зерна для экспорта, но и могут спровоцировать осуществление протекционистских торговых мер, которые были приняты правительствами региона в последние годы³.

Поставки зерна из Черноморского региона преодолевают на своем пути четыре узких места, а именно проливы Босфор и Дарданеллы, Суэцкий канал и Баб-эль-Мандебский пролив, которые могут временно закрываться из-за повышения уровня моря и штормовых приливов. Продолжающиеся в Черноморском регионе и на Ближнем Востоке конфликты в сочетании с широко распространенным пиратством также представляют угрозу безопасности грузов и экипажей.

Основная инфраструктура может сама по себе представлять проблему для ведения торговли между Черным морем и ССАГЗ: автотрассы и железные дороги в Российской Федерации и на Украине, необходимые для транспортировки зерна из фермерского хозяйства в порт, страдают от отсутствия инвестиций и все в большей степени подвержены разрушительному воздействию неблагоприятных погодных условий, в то время как портовые хозяйства нуждаются в модернизации и мерах по адаптации, способных смягчить воздействие рисков, связанных с повышением уровня моря и штормовыми приливами. После прибытия в страны ССАГЗ отгруженные партии зерна подлежат хранению в силосных зернохранилищах при низких температурах, что требует существенного расхода энергии. В отсутствие достаточных инвестиций порча зерна в хранилищах несет дополнительные инфраструктурные риски для поддержания запасов продовольствия на необходимом уровне.

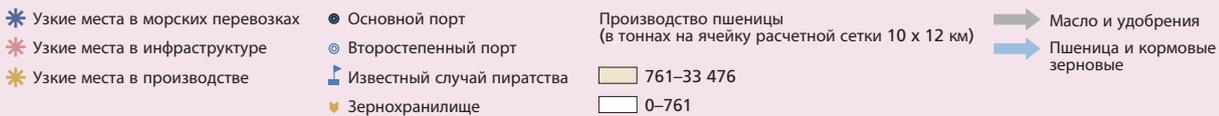
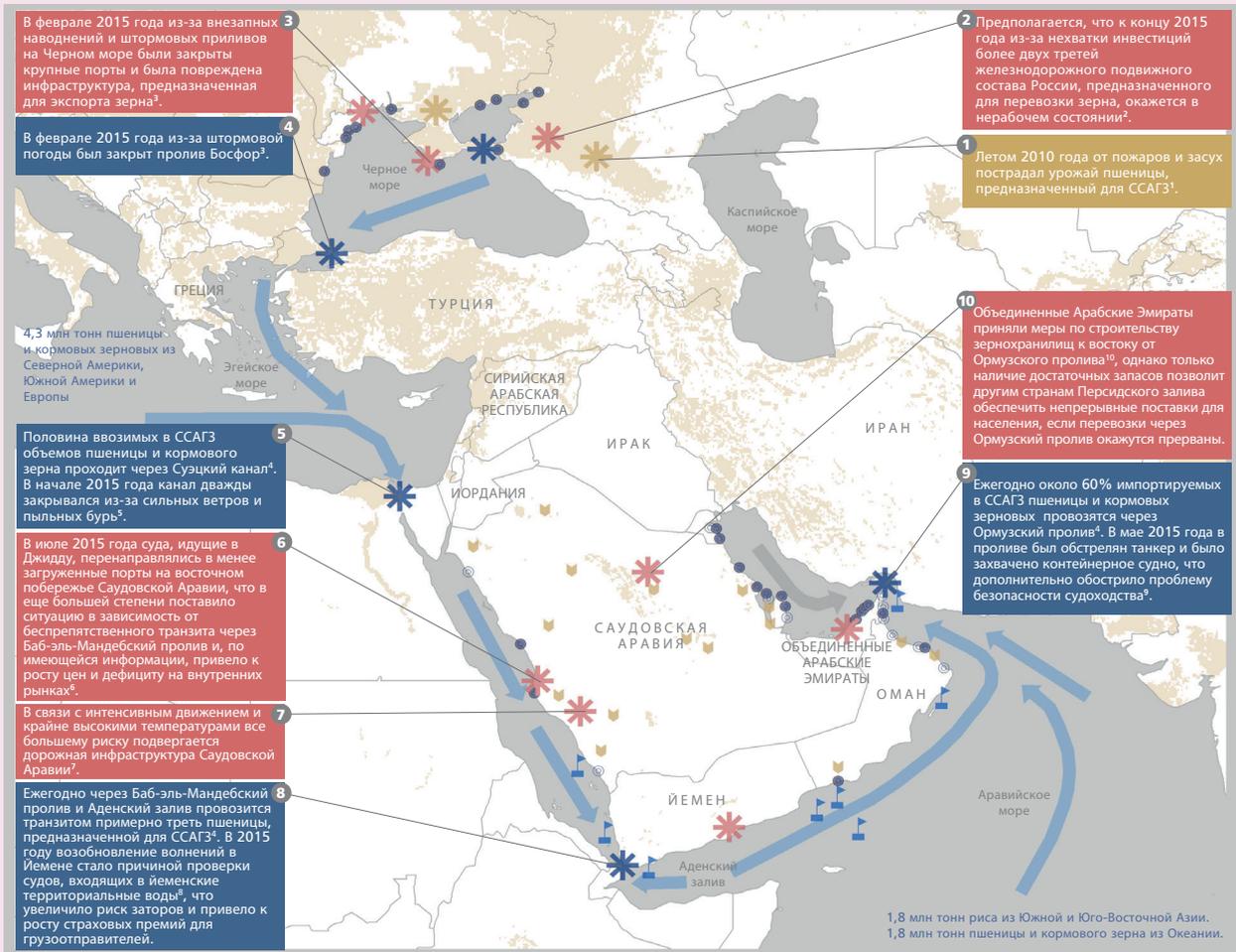
Дестабилизация в одном или нескольких таких узких местах (например, в случае скоординированных террористических нападений на суда в Ормузском и Баб-эль-Мандебском проливах или в период усиления сверх обычного штормовой активности в восточной части Средиземного моря, в результате чего может быть закрыт проход через пролив Босфор или Суэцкий канал) может представлять опасность для стран ССАГЗ не только с точки зрения скачков цен, но и в плане серьезных и долговременных перебоев с основными поставками продовольствия. По мере роста зависимости от импорта и дальнейшего усугубления положения с нерегулярными поставками продовольствия в связи с изменением климата, странам ССАГЗ придется взглянуть на проблему за рамками местной и региональной уязвимости и рассмотреть риск сбоя в функционировании, возникающий в узких местах на всем протяжении цепи снабжения продовольствием.

¹ Прогнозируемый объем торговли исходя из предварительных выводов ожидаемой публикации *Chatham House* (2016 год) об узких местах мировой торговли продовольствием.

² N. Dronin and A. Kirilenko. 2011. Climate change, food stress, and security in Russia. *Regional Environmental Change*, 11 (Suppl. 1): S167–S178.

³ T. T. Glauhen, M. Belyaeva, I. Bobojonov, I. Djuric, L. Götz, H. Hockmann, D. Müller, O. Perekhozhuk, M. Petrick, S. Prehn, A. Prishchepov, S. Renner and F. Schierhorn. 2014. *Eastern breadbasket obstructs its market and growth opportunities*. IAMO Policy Brief No. 16 (available at <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/97275/1/78606630X.pdf>).

Источник: Chatham House. 2015 (готовится к публикации). *Vulnerabilities and pinchpoints in global food trade*. London.



Примечание: единица производства пшеницы = тонны на ячейку расчетной сетки 10 x 12 км.

Источники:

¹ World Bank and FAO. 2012. *The grain chain: food security and managing wheat imports in Arab countries*. Washington, DC, The World Bank.

² S. Burkitbayeva and W.A. Kerr. 2013. *The accession of Kazakhstan Russia and Ukraine to the WTO: what will it mean for the world trade in wheat?* CATPRN Commissioned Paper 2013-06 (размещено по адресу: <http://www.uoguelph.ca/catprn/PDF-CP/CP-2013-06-burkitbayeva-kerr.pdf>).

³ Platts McGraw Hill Financial. 2015. *Bosporus Strait, port of Novorossiisk shut due to bad weather: shipping sources* (размещено по адресу: <http://www.platts.com/latest-news/shipping/london/bosporus-strait-port-of-novorossiisk-shut-due-26014981>).

⁴ Chatham House Resource Trade Database (2015) – данные за 2012 год, кроме торговли внутри ЕС.

⁵ Al Arabiya News. *Storm Yohan lashes Mideast, shuts Suez Canal*. 2015 (размещено по адресу: <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2015/02/12/Storm-Yohan-lashes-Mideast-shuts-Suez-Canal-.html>).

⁶ J. Avancena. 2015. *Ports still choked causing market scarcity*. *Saudi Gazette*. 6 июля (размещено по адресу: <http://www.saudigazette.com.sa/index.cfm?method=home.PrintContent&action=Print&contentID=0000000019751>).

⁷ C. Gerbich. 2015. *Saudi Arabia needs major road surface rethink*. *Construction Week Online*. 10 февраля (размещено по адресу: <http://www.constructionweekonline.com/article-32530-saudi-arabia-needs-major-road-surface-rethink/>).

⁸ J. Saul. 2015. *Yemen struggles to import food as coalition navies hold up more ships*. *Reuters*. 27 апреля (размещено по адресу: <http://www.reuters.com/article/2015/04/28/us-yemen-ships-food-idUSKBN0N119220150428>).

⁹ P. Hafezi. 2015. *Iran uses maritime confrontations to project power in Gulf*. *Reuters*. 17 мая (размещено по адресу: <http://www.reuters.com/article/2015/05/18/us-iran-saudi-gulf-idUSKBN0031JQ20150518>).

¹⁰ D. McKee. 2011. *Strategic grain reserves*. *World-Grain.com*. 24 мая (размещено по адресу: <http://www.world-grain.com/News/News%20Home/Features/2011/5/Strategic%20grain%20reserves.aspx?cck=&cck=1>).

Источники данных:

Торговые потоки – Chatham House Resource Trade Database (2015), данные за 2012 год, кроме торговли внутри ЕС.

Карта-подложка светло-серого цвета – пользователи системы Esri GIS OpenStreetMap и сообщество пользователей ГИС.

Шейп-файл ГИС по производству пшеницы – C. Monfreda, N. Ramankutty, and J.A. Foley. 2008. *Farming the planet. Part 2: Geographic distribution of crop areas, yields, physiological types, and net primary production in the year 2000*. *Global Biogeochemical Cycles*, 22, GB1022, doi:10.1029/2007GB002947.

Расположение портов и зернохранилищ – R. Bailey, and R. Willoughby. 2013. *Edible oil: food security in the Gulf*. London, Chatham House.

Известные случаи нападения пиратов – ICC Commercial Crime Services. 2014. *IBM Piracy & Armed Robbery Map 2014* (размещено по адресу: <https://icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/live-piracy-map/piracy-map-2014>).

Часть II

Торговля и продовольственная безопасность: концептуальные связи

Во второй части доклада рассматриваются взаимосвязи между торговлей и четырьмя измерениями продовольственной безопасности: наличием, доступом, использованием и стабильностью; основное внимание уделяется путям воздействия изменений в сфере торговли на продовольственную безопасность и глубинным факторам, определяющим прочность и результаты такой взаимосвязи. Торговля оказывает непосредственное воздействие на продовольственную безопасность, поскольку в большинстве стран импорт составляет важную часть всех запасов продовольствия. В то время как конкуренция с импортом может иметь негативные последствия для местных производителей, она также способна стимулировать изменения, обеспечивающие повышение производительности, и инновации в сфере внутреннего производства и соответствующих цепей снабжения. Экспорт может способствовать снижению масштабов нищеты в том случае, если выручка от экспорта приводит к росту доходов малоимущего населения.

Более активное участие в торговле может иметь как позитивные, так и негативные последствия для продовольственной безопасности страны. Изменения в структуре торговли могут повлиять на внутреннее производство и потребление и цены на всех этапах производственно-сбытовой цепи. Воздействие торговли на продовольственную безопасность в большой мере зависит от конкретных условий, так как страны участвуют в торговле в разных обстоятельствах и на разных этапах своего развития. Результаты будут зависеть от влияния торговли на общий рост, занятость, размер доходов, поступления в государственный бюджет и другие ключевые переменные факторы, влияющие на экономическую и социальную ситуацию в стране.

Эти связи и механизмы передачи воздействия зависят от целого ряда базовых характеристик экономики страны, в том числе от уровня экономического и институционального развития; от торгового статуса, и в частности от того, является ли страна по сути своей чистым

импортером или чистым экспортером продовольствия; от организации внутренних рынков; от характеристик сельскохозяйственных производителей с особым разделением на страны, где большая часть сельскохозяйственной продукции приходится на долю мелких фермеров, и страны, производство в которых развивается преимущественно благодаря крупным фермерским хозяйствам, ориентированным на товарное производство.

■ Основные тезисы

- Объемы торговли оказывают влияние на многие экономические и социальные переменные, которые в конечном счете определяют статус продовольственной безопасности и питания населения, в том числе рост, доход, уровень бедности, неравенство, цены на продовольствие и государственный бюджет.
- Торговля находит свое отражение в организации рынка, развитии инфраструктуры, продуктивности и номенклатуре сельскохозяйственной продукции, разнообразии, качестве и безопасности пищевых продуктов и составе рациона питания. Эти факторы в разной степени влияют на наличие продовольствия, доступ, использование и стабильность.
- Изменения в сфере торговли накладываются на исходную ситуацию, существующую в стране, что обуславливает различия в опыте разных стран и затрудняет возможность выведения общей взаимосвязи.
- Торговля как таковая не представляет изначально угрозы для продовольственной безопасности и питания и не является панацеей для их укрепления и улучшения, но создает проблемы и риски, которые необходимо учитывать в процессе принятия политических решений. Общие и категоричные утверждения о том, что торговля «наносит вред» продовольственной безопасности или «укрепляет» ее, следует воспринимать с осторожностью, а характер переменных и взаимосвязи, стоящие за такими утверждениями, требуют внимательного изучения.

1. Оценка положения дел в области торговли и продовольственной безопасности: определения, показатели и подходы

Связи между торговлей и продовольственной безопасностью активно обсуждаются на национальном и международном уровнях и стали центральной темой многих дискуссий по вопросам торговли, в том числе в контексте торговых переговоров. По крайней мере часть разногласий в отношении надлежащей роли торговли в осуществлении целей продовольственной безопасности объясняется отсутствием единого мнения относительно того, что конкретно понимается под «торговлей» и «продовольственной безопасностью». Отсутствие ясного понимания того, как следует измерять эти явления, также затрудняет поиск консенсуса.

Для того чтобы дать определение торговле, было бы полезно разграничить торговлю как физический и экономический обмен товарами и услугами и торговую политику как акт вмешательства государства в экономические и физические потоки, включая меры политики, регулируемые торговыми соглашениями. Если выделить главное, торговля – это соединение между спросом и предложением, посредством которого осуществляется обмен товарами и услугами. Понятие торговли предполагает необходимость учитывать обстоятельства, которые могут наступить под действием технологического, демографического и других факторов при вмешательстве государства или без такового.

Меры торговой политики – это вмешательство, которое осуществляется государством в целях корректировки торговли или которое косвенно отражается на объемах торговли. С экономической точки зрения, меры торговой политики обычно означают государственные меры, которые применяются, когда товары и услуги пересекают границу страны. Они предусматривают также национальную поддержку сельского хозяйства, поскольку любая государственная политика, затрагивающая производство, по всей вероятности, затрагивает и торговые потоки. В этой части доклада рассматриваются вопросы торговли, а мерам торговой политики посвящена часть III, в которой проводится различие между открытостью экономики для торговли как явлением и повышением открытости в рамках изменения политики.

Для того чтобы проанализировать потенциальные связи с продовольственной безопасностью, необходимо произвести количественную оценку используемых концепций торговли. Например, разногласия в отношении плюсов и минусов протекционистской и либеральной экономики усугубляются в связи с разницей подходов к оценке этих концепций. «Протекционистская» и «либеральная» обычно не рассматриваются как бинарные категории, а обозначают разные уровни реализации. Важно также проводить различие между показателями, фиксирующими результат, такими как доля торговли в ВВП, и показателями, устанавливаемыми в рамках мер политики, такими как тарифы и их эквиваленты²³.

«Продовольственная безопасность» – описательный термин, впервые появившийся в дискурсе продовольственной политики в середине 1970-х годов. Со временем эта концепция развивалась и получила более широкое толкование по сравнению с ее исходным пониманием, которое ограничивалось продовольственными запасами стран. Согласно широко используемому определению, предложенному на Всемирном саммите по продовольственной безопасности в 1996 году, «продовольственная безопасность существует тогда, когда все люди всегда имеют физический и экономический доступ к достаточному по объему, безопасному и питательному продовольствию для удовлетворения своих потребностей в полноценном питании в соответствии со своими предпочтениями для активной и здоровой жизни», а в определении, принятом на Всемирном саммите по продовольственной безопасности 2009 года, было более четко прописано, что «четырьмя основами продовольственной безопасности являются наличие, доступ, использование и стабильность». Краткое определение четырех измерений продовольственной безопасности приведено во врезке 3. Обеспечение продовольственной безопасности предполагает одновременное выполнение требований по всем четырем измерениям.

На протяжении большей части XX века обсуждение вопросов неполноценного питания было сосредоточено на проблеме недоедания и в частности на недостаточном потреблении калорий. В последние десятилетия все

TABLE 3

Показатели продовольственной безопасности ФАО

Аспект	Показатель
Наличие	<ul style="list-style-type: none"> • Достаточность средней энергетической ценности пищевого рациона • Средний объем производства продовольствия в стоимостном выражении • Доля калорий, получаемых с пищей, состоящей из злаков, корнеплодов и клубнеплодов • Поступление белков, в среднем • Поступление белков животного происхождения, в среднем
Доступ	<ul style="list-style-type: none"> • Процентная доля дорог с твердым покрытием по отношению ко всем дорогам • Плотность дорожной сети • Плотность железнодорожной сети • Валовой внутренний продукт (с точки зрения паритета покупательной способности) • Индекс внутренних продовольственных цен • Распространенность недоедания • Доля расходов на продовольствие в бюджете малоимущих слоев населения • Масштабы дефицита продовольствия • Распространенность неполноценных продуктов питания
Использование	<ul style="list-style-type: none"> • Доступ к оборудованным источникам водоснабжения • Доступ к оборудованным санитарно-техническим сооружениям • Процентная доля детей в возрасте до пяти лет, страдающих от истощения • Процентная доля детей в возрасте до пяти лет, отстающих в росте • Процентная доля детей в возрасте до пяти лет, имеющих пониженную массу тела • Процентная доля взрослого населения, имеющего пониженную массу тела • Распространенность анемии среди беременных женщин • Распространенность анемии среди детей в возрасте до пяти лет • Распространенность дефицита витамина А среди населения • Распространенность дефицита йода
Стабильность	<ul style="list-style-type: none"> • Степень зависимости от импорта зерновых • Процентная доля пахотных земель, подготовленных для орошения • Величина, на которую объемы импорта продовольствия превышают суммарный товарный экспорт • Политическая стабильность и отсутствие проявлений насилия/терроризма • Волатильность внутренних цен на продовольствие • Колебания производства продовольствия на душу населения • Колебания снабжения продовольствием на душу населения

Источник: ФАО.

большее внимание привлекает проблема «тройного бремени неполноценного питания», означающая не только хроническое недоедание, но также недостаточность питательных микроэлементов («скрытый голод»), ожирение и проблемы избыточного веса. Все три формы неполноценного питания имеют большое значение и могут

ВРЕЗКА 3

Четыре измерения продовольственной безопасности

Наличие: физическое наличие продовольствия. Наличие продовольствия связано с факторами предложения и определяется уровнем производства, запасов и чистым объемом торговли продовольствием.

Доступ: экономический и физический доступ к продовольствию. Экономическая доступность определяется *располагаемым доходом, продовольственными ценами, а также наличием и доступностью социальной поддержки*. Физический доступ определяется *наличием и качеством инфраструктуры* и объектов, обеспечивающих функционирование рынков. Во многих развивающихся странах результаты в области продовольственной безопасности зависят от доходов, получаемых в сельском хозяйстве, лесном хозяйстве, рыболовстве и аквакультуре.

Использование: способ усваивания организмом различных питательных веществ, содержащихся в продуктах питания. Достаточное *потребление пищевой энергии и питательных веществ* достигается за счет надлежащих методов ухода и питания, приготовления пищи, разнообразия режима питания и распределения в рамках домашнего хозяйства. В сочетании с биологической усвояемостью потребляемой пищи потребление пищевой энергии и питательных веществ определяет пищевой статус человека.

Стабильность: *стабильность трех других измерений* с течением времени. Даже если количество потребляемой человеком пищи на сегодняшний день является достаточным, считается, что он относится к категории лиц, неблагополучных в плане продовольственной безопасности, если время от времени он не получает продукты питания в достаточном количестве, рискуя снижением пищевого статуса. Неблагоприятные погодные условия, политическая нестабильность или экономические факторы (безработица, рост цен на продовольствие) могут отразиться на положении с обеспечением продовольственной безопасности людей.

Источник: FAO and EU. 2008. *An introduction to the basic concepts of food security*. Rome, EC-FAO Food Security Programme (размещено по адресу: <http://www.fao.org/docrep/013/al936e/al936e00.pdf>).

оказывать негативное воздействие на общество одновременно. Повышение осведомленности о многоплановости проблемы неполноценного питания привело к появлению новых концептуальных представлений о продовольственной безопасности, которые все чаще включают чрезмерное и недостаточное

ВРЕЗКА 4

Продовольственная безопасность и продовольственный суверенитет

Термины «продовольственная безопасность» и «продовольственный суверенитет» первоначально возникли для описания разных понятий. Продовольственная безопасность означала состояние, связанное с доступом к достаточному питанию, тогда как дискуссии о продовольственном суверенитете носили более выраженный политический характер и касались недостаточного доступа к продовольствию и прав на земельные ресурсы. Со временем два этих понятия все чаще стали упоминать как противоположные друг другу, а не взаимосвязанные. Это привело к идеологическим спорам, которые скорее дезориентируют, чем помогают ведению политического диалога.

Понятие «продовольственного суверенитета» предусматривает право государств и народов самостоятельно определять контуры их продовольственных систем, включая форму рыночных отношений, экологические и культурные аспекты¹. Термин был предложен в 1990-е годы организацией мелких землевладельцев *La Via Campesina*, которая содействует мобилизации политических ресурсов в поддержку аграрных прав и прав на продовольствие в рамках строго регламентированной программы, основанной на семи принципах² и направленной на сокращение объемов мировой торговли продовольствием и переориентацию продовольственных систем на местное производство с опорой на агроэкологические принципы.

Движение возникло главным образом в ответ на включение сельского хозяйства в режим международной торговли во время Уругвайского раунда переговоров по Генеральному соглашению по тарифам и торговле (ГАТТ), и одна из его основных целей заключалась в том, чтобы «изъять сельское хозяйство из ведения ВТО»³. Это общественное движение обеспечило консенсус среди неправительственных организаций (НПО) и академических кругов по вопросу возвращения в правовое поле нормы «особого статуса продовольствия» на уровне государства – там, где давно признана роль правительства в компенсации рыночных сбоев за счет предоставления общественных благ, – и на общинном уровне. Следует отметить, что одновременно с общественными движениями правительства разных стран также продолжали добиваться придания продовольствию особого статуса на том основании, что государство имеет суверенное право следовать политике, в рамках которой приоритетной является задача обеспечения продовольственной безопасности населения, и только по ее достижении сельскохозяйственный сектор открывается для торговли.

Движение в поддержку продовольственного суверенитета выступает за снижение зависимости от импорта продуктов питания и за укрепление национальных и местных продовольственных систем. Этот подход предполагает, что значительная доля национального потребления удовлетворяется за счет внутренних запасов, а не благодаря импорту пищевых продуктов. Однако производство достаточных объемов продовольствия для удовлетворения национального спроса не обязательно означает, что все домохозяйства страны имеют равный доступ к необходимым им пищевым продуктам или что такой подход к обеспечению продовольствием отличается большей стабильностью или более доступными ценами по сравнению с импортом.

¹ H. Wittman, A.A. Desmaris and N. Wiebe, eds. 2010. *Food sovereignty: reconnecting food, nature and community*. Halifax, Canada, Fernwood Publishing.

² Принципы *Via Campesina* в отношении продовольственного суверенитета: 1) продовольствие как одно из основных прав человека; 2) аграрная реформа; 3) охрана природных ресурсов; 4) реорганизация сферы торговли продовольствием; 5) прекращение глобализации голода; 6) социальный мир; 7) демократический контроль.

³ *Via Campesina*. 2003. Peoples' food sovereignty – WTO out of agriculture. Webpage. 2 сентября (размещено по адресу: <http://viacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/food-sovereignty-and-trade-mainmenu-38/396-peoples-food-sovereignty-wto-out-of-agriculture>).

Источник: J. Clapp. 2015. *Food security and international trade: unpacking disputed narratives*. Справочный документ подготовлен для доклада «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы». Рим, ФАО.

потребление калорий и последствия недостаточности питательных микроэлементов для здоровья людей²⁴.

В связи с многомерностью понятия продовольственной безопасности подбор и представление широкого спектра потенциальных показателей затруднительны. ФАО предлагает комплекс показателей, призванных отразить различные аспекты продовольственной безопасности и сгруппированных по признаку влияния на доступ, наличие, использование и стабильность (таблица 3).

Другие подходы предлагают классификацию, позволяющую оценить продовольственную и пищевую безопасность с точки зрения статуса или результатов;

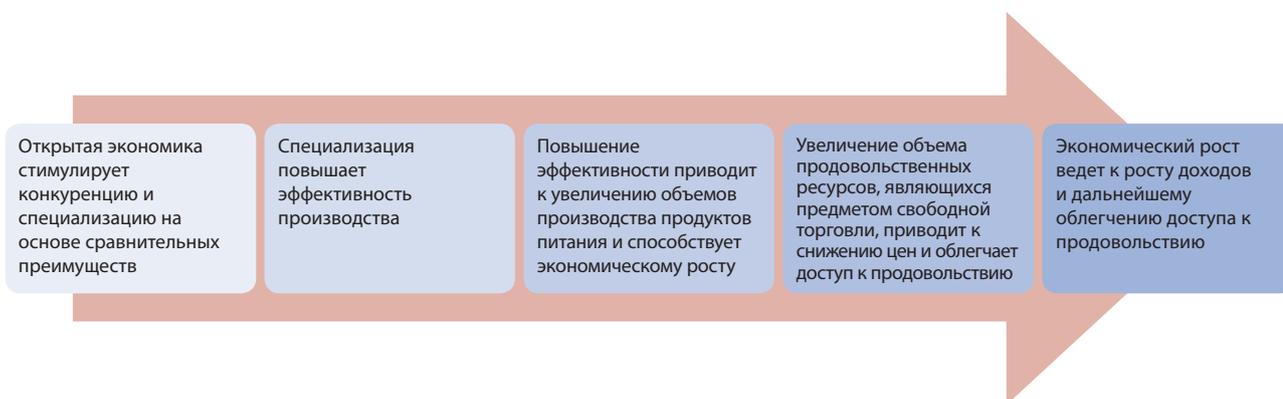
стимулов, факторов и рисков; политических мер и процессов²⁵. Помимо этого, существуют решения, построенные на объединении показателей в рамках единого индекса, например глобальный индекс голода²⁶ и глобальный индекс продовольственной безопасности, публикуемый аналитическим отделом журнала *Economist*.

■ **Торговля и продовольственная безопасность: концептуальный конфликт²⁷**

Разнообразие определений и возможных показателей торговли и продовольственной безопасности

РИСУНОК 12

Рассмотрение сравнительных преимуществ, торговли и продовольственной безопасности с учетом интересов торговли



Источник: J. Clapp. 2015. *Food security and international trade: unpacking disputed narratives*. Справочный документ подготовлен для доклада “Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы”. Рим, ФАО.

ТАБЛИЦА 4

Основные элементы и ограничения концепций торговли в целях продовольственной безопасности

Концепция	Основные элементы	Недостатки
Торговля как возможность	<ul style="list-style-type: none"> Ссылка на классическую теорию торговли, то есть теорию сравнительных преимуществ, согласно которой повышение эффективности посредством расширения масштабов открытой торговли улучшает снабжение продовольствием как на глобальном, так и на национальном уровне, что приводит к наличию более доступного продовольствия. Ссылка на торговлю как фактор, помогающий сгладить последствия продовольственного дефицита и излишков в разных странах. Ссылка на описание отрицательного воздействия ограничений торговли на продовольственную безопасность. 	<p>Теория сравнительных преимуществ основывается на посылах, которые неверны в сегодняшней глобальной экономике:</p> <ul style="list-style-type: none"> Капитал и рабочая сила свободно перемещаются между странами через глобальные производственно-бытовые цепи, а транснациональные корпорации зачастую характеризуются высокой степенью концентрации. Сельскохозяйственный сектор отличается крайне низкой гибкостью и мобильностью сельскохозяйственных трудовых ресурсов и капитала. При установлении цен на продовольствие не учитываются внешние факторы, включая экологические последствия специализированного сельского хозяйства. В теории конкурентных преимуществ основное внимание уделяется условиям в краткосрочной перспективе, а не долгосрочной структурной трансформации. Во главу угла ставится повышение эффективности, тогда как другие общественные цели отходят на второй план.
Торговля как угроза	<ul style="list-style-type: none"> Ссылка на суверенитет государств и сообществ и их право определять структуру собственных систем производства продовольствия и собственную политику в области продовольственной безопасности. Ссылка на многообразие функций сельскохозяйственного сектора, составляющих общественное благо. Ссылка на риски, связанные с либерализацией торговли в сельском хозяйстве, особенно в условиях неравномерной либерализации торговли в разных странах. 	<ul style="list-style-type: none"> Самообеспеченность возможна не для всех стран. Меры защиты могут иметь экстратерриториальные последствия, идущие в ущерб продовольственной безопасности других сторон. Право выбора фермеров подразумевает право принятия решений об экспорте/производстве товарных культур. Сложно обеспечить достаточный объем производства продовольствия мелкомасштабными сельскохозяйственными предприятиями для снабжения всего населения мира в условиях растущей урбанизации. Недостаточно внимания уделяется вопросам распределения продовольствия и питания. Отсутствие внешней конкуренции ведет к непропорциональному повышению цен на продукты питания, от чего страдают малоимущие. Возможно повышение нестабильности снабжения, поскольку падение отечественного производства не компенсируется внешними поставками.

Источник: по материалам J. Clapp. 2015. *Food security and international trade: unpacking disputed narratives*. Справочный документ подготовлен для доклада “Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы”. Рим, ФАО.

свидетельствует о том, насколько сложно установить однозначную связь между многомерной концепцией торговли и еще более многоаспектным понятием продовольственной безопасности, которое может толковаться расширительно как продовольственная и пищевая безопасность, что еще более усложняет картину. Различные интерпретации понятий, подходов и методов анализа привели к возникновению концептуального (понятийного) конфликта, обостряющего политические дискуссии. Одна из наиболее противоречивых тем касается выбора между продовольственной безопасностью и продовольственным суверенитетом (врезка 4).

В последние годы наблюдается все большая поляризация взглядов на стратегию достижения продовольственной безопасности в зависимости от восприятия торговли как угрозы или как возможности. Концепция «торговли как возможности» берет начало в неоклассической экономической теории и исходит из заложенного в теории международной торговли понятия выигрыша от торговли, опираясь на понятие сравнительного преимущества. Сторонники этой концепции выступают за открытость экономики для торговли как способ уменьшения диспропорций и повышения эффективности и стабильности в секторе без необходимости финансирования протекционистской торговой политики. Они ратуют за самообеспеченность и считают неэффективной концепцию особого статуса продовольствия. В рамках этой концепции продовольственная безопасность рассматривается в связке с силами рынка, которые обеспечивают более рациональное распределение ресурсов, повышая тем самым эффективность производства продовольствия, что, в свою очередь, стимулирует экономический рост, повышение доходов, увеличение числа рабочих мест, а значит способствует улучшению ситуации с наличием продовольствия и доступом к нему (рисунок 12). Сторонники этой концепции признают важную роль государственного вмешательства, но сводят его к корректировке рыночных сбоев или итогового распределения доходов и выступают за осуществление адресных политических мер, направленных на достижение этих целей.

Концепция «торговли как угрозы» берет начало в целом ряде других социальных и научных дисциплин и в агроэкологической науке. Эта концепция основана на представлении о сельском хозяйстве не только как о секторе экономики, но и как о поставщике общественных благ, которые рынки сами по себе предоставить не в состоянии, чем и объясняется «особый статус» сельского хозяйства. Это альтернативный взгляд на

продовольственную безопасность, основанный на многофункциональном характере сельского хозяйства в обществе и многообразии ценностей, присущих этим различным функциям, в связи с чем возникает вопрос о целесообразности финансирования мер по либерализации торговли. Этим объясняется то особое внимание, которое уделяется «местному» сельскому хозяйству, мелким фермерам и системам ведения фермерского хозяйства в условиях биоразнообразия. Сторонники этой концепции выступают за радикальное сокращение зависимости, но не отказ от международной торговли как средства обеспечения продовольственной безопасности, а следовательно, за усиление роли государства в осуществлении продовольственной политики на национальном уровне или за продовольственный суверенитет на уровне общин. Каждый из этих подходов подкрепляется убедительными аргументами, но и не лишен недостатков и противоречий (таблица 4).

Две описанные концепции основаны на разных научных традициях с опорой на собственные научные представления. Каждая из них имеет свой язык, и обе они заняты анализом разных проблем и характеризуются разными представлениями о методах, мерах и показателях, на основании которых строится надлежащая доказательная база. Трудности в нахождении точек соприкосновения при проведении такого анализа объясняются склонностью сторон к упрощению и утрированию представлений оппонента. Например, сторонники взгляда на торговлю как на возможность, как правило, сводят позицию другой стороны исключительно к опоре на самообеспеченность. Напротив, сторонники взгляда на торговлю как на угрозу обычно рассматривают позицию другой стороны только в контексте призывов к свободной торговле. Обе стороны отвергают крайние позиции оппонентов, считая их по разным причинам проблематичными, и прибегают к риторическим приемам, которые зачастую ставят их в ситуацию взаимоисключающего выбора.

При более внимательном рассмотрении этих концепций обнаруживаются некоторые объединяющие элементы, на основании которых может строиться диалог. Например, обе концепции подчеркивают важность самообеспеченности. Разногласия между позициями касаются допустимой меры зависимости от торговли и степени, в которой внутренняя продовольственная политика государства должна или не должна предусматривать меры по ограничению торговой деятельности. В связи с этим представляется важным отказаться от риторики и трезво взвесить преимущества и недостатки обеих концепций.

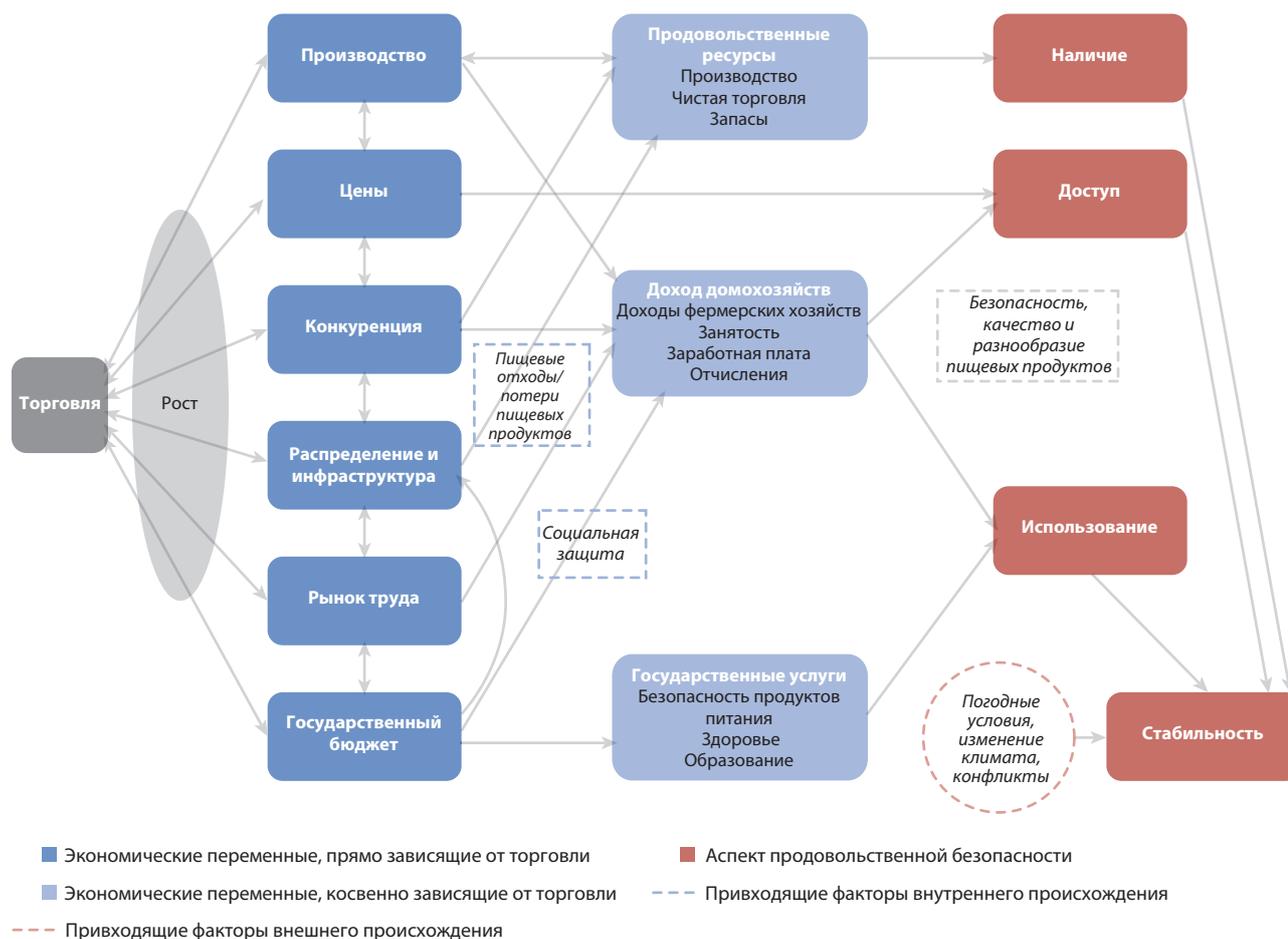
2. Анализ взаимосвязей: концептуальная база²⁸

Принимая во внимание определения торговли и продовольственной безопасности, предложенные в предыдущем разделе, и дискуссии о взаимосвязи между торговлей и продовольственной безопасностью, в этом разделе описывается влияние торговли в ее изначальном значении обмена товарами и услугами на четыре измерения продовольственной безопасности.

Условная схема каналов, через которые торговля может воздействовать на показатели продовольственной безопасности, представлена на рисунке 13, отражающем рыночные взаимосвязи товаров, вводимых ресурсов и факторов производства. Она является доработанной версией схемы, предложенной Международным исследовательским институтом продовольственной

РИСУНОК 13

Торговля и четыре основных аспекта продовольственной безопасности: каналы взаимодействия



Источник: no материалам E. Díaz-Bonilla, M. Thomas, S. Robinson and A. Cattaneo. 2000. *Food security and trade negotiations in the World Trade Organization: a cluster analysis of country groups*. TMD Discussion Paper 59, Figure 1. Washington, DC, IFPRI.

ВРЕЗКА 5

Проблемы роста, сокращения масштабов нищеты и продовольственной безопасности

Рост может создавать условия для улучшения продовольственной безопасности и питания за счет сокращения масштабов нищеты. Однако люди, живущие в условиях крайней нищеты и больше всего страдающие от голода, могут не иметь возможности принять участие в распределении благ, связанных с ростом. Меры торговой политики и прочие меры и мероприятия макроэкономической политики оказывают влияние не только на темпы и изменчивость общего роста, но и на его «качество» – уровень занятости, распределение доходов и воздействие роста на масштабы нищеты.

В среднем экономический рост, наблюдавшийся в развивающихся странах с начала 1990-х годов, обеспечивал серьезную и устойчивую динамику сокращения голода. Однако не все страны, в которых отмечались высокие темпы экономического роста, добились высоких результатов с точки зрения сокращения масштабов голода. Некоторые страны добились хорошего прогресса в достижении международных целей в области борьбы с голодом, в то время как другие сталкивались с трудностями. В целом прогресс в преобразовании экономического роста в повышение продовольственной безопасности не был однородным.

Источник: ФАО, МФСР и ВПП. 2015. Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире – 2015. На пути к достижению намеченных на 2015 год международных целей в области борьбы с голодом: обзор неравномерных результатов. ФАО, Рим.

политики (ИФПРИ)²⁹, и детально отражает взаимосвязи между различными экономическими показателями, зависящими от торговли, и четырьмя основными элементами продовольственной безопасности. В предложенном ниже анализе рассматриваются возможные положительные и отрицательные факторы воздействия торговли на четыре измерения продовольственной безопасности, при этом подчеркивается, что краткосрочные и долгосрочные факторы могут иметь разные векторы воздействия, а влияние на разные элементы может быть разным. Например, улучшение ситуации с наличием продовольствия за счет импорта благоприятно для продовольственной безопасности, тогда как его долгосрочные последствия в плане состава рациона питания, а значит и с точки зрения использования продовольствия, подлежат дальнейшему рассмотрению для выяснения их общего воздействия на потребление пищи и качество питания.

Рисунок 13 иллюстрирует три вида взаимосвязей: прямые взаимосвязи между торговлей и экономическими параметрами, промежуточные факторы, корректирующие эти взаимосвязи, и взаимосвязи с четырьмя измерениями продовольственной безопасности. Следующий раздел посвящен экономическому контексту, в котором существуют эти взаимосвязи, а далее следует описание ключевых взаимосвязей и каналов взаимодействия.

■ Экономический контекст и рост

Соотношение между торговлей и уровнем бедности является центральным элементом взаимосвязи между торговлей и продовольственной безопасностью, поскольку бедность, особенно в проявлениях крайней нищеты, представляет собой основной глубинный фактор

недоедания. Хотя установить четко прослеживаемую взаимосвязь между торговлей и ростом доходов затруднительно, многие соглашаются с тем, что торговля сыграла важную роль в общем комплексе осуществляемых политических мер большинства стран, в которых наблюдаются долгосрочные устойчивые темпы роста доходов. Однозначно указать на какой-либо один определяющий фактор роста невозможно, но известно, что страны, демонстрирующие большую экономическую открытость, обычно растут быстрее.

В то же время имеются многочисленные доказательства того, что открытость экономики для торговли может иметь различные последствия для малоимущих домохозяйств в зависимости от типа меняющейся политики и от дополнительных условий. К этим условиям относятся простота перемещения факторов производства между видами деятельности и сектор экономики, в котором работают неимущие, причем занятые в экспортных отраслях обычно выигрывают от увеличения объемов торговли, а ранее защищенные работники секторов, в которых присутствуют конкуренты-импортеры, могут пострадать³⁰. Периоды роста, сопровождаемые серьезным ухудшением в части распределения доходов, могут сократить или свести на нет прирост доходов для уязвимых групп, воздействуя таким образом на продовольственную безопасность (врезка 5)^{31,32}.

Помимо общих вопросов роста важно уделить внимание его секторальной структуре. Рост в сфере сельского хозяйства и производства продуктов питания открывает широкие возможности для создания рабочих мест и получения доходов, что может иметь существенное значение для обеспечения доступа к продовольствию. В той мере, в которой бедность является основной причиной отсутствия продовольственной безопасности, рост

ВРЕЗКА 6

Обзор опыта, накопленного странами

Изучение опыта стран может пролить свет на различные способы воздействия на продовольственную безопасность в процессе повышения открытости экономики для торговли. Проблема воздействия экономических реформ, затрагивающих торговлю сельскохозяйственными товарами, на продовольственную безопасность в развивающихся странах была исследована ФАО в 2006 году на основе анализа опыта 15 стран.

Сопоставив средний объем производства (в калориях) на душу населения в 1999–2001 годах (после проведения реформ) с аналогичными данными за два предыдущих периода, 1980–1982 и 1990–1992 годы, авторы исследования отметили рост показателя в восьми и падение в четырех странах по сравнению с обоими периодами, а еще в трех странах – также смешанные результаты в зависимости от периода сравнения. В анализе отмечается, что меры политики в сфере торговли обычно являются частью более обширных реформ политики, включая другие макроэкономические аспекты (такие как обменный курс, налоговая и денежная политика) и микроэкономические и институциональные вопросы (в том числе приватизация или реформирование государственных предприятий сельскохозяйственного сектора). Помимо этого, реформы проводились в разное время, с разной скоростью и не всегда проходили гладко. В связи с этим четкое соотнесение результатов с рассматриваемыми мерами торговой политики не всегда представляется возможным.

McCorrison *et al.* (2013) также писали о неоднозначном влиянии торговли на продовольственную безопасность по результатам изучения различных этапов либерализации торговли в контексте продовольственной безопасности. По заключению авторов, в 13 из 34 исследований отмечается рост применяемых показателей продовольственной безопасности, в 10 зафиксировано снижение, а оставшиеся 11 содержат неоднозначные результаты, где показатели продовольственной безопасности имеют различные значения для разных слоев населения, регионов и периодов времени, а альтернативные показатели продовольственной безопасности показывают разные результаты для отдельных стран. Авторы пришли к выводу, что неоднозначность результатов связана с тем, что либерализация торговли, как правило, входила в более обширную политическую программу реформ, а исходные ситуации к началу осуществления политических реформ в разных странах были очень разными.

Источники:

E. Diaz-Bonilla. 2015. *Lost in translation: the fractured conversation about trade and food security*. Справочный документ подготовлен для доклада "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы". Рим, ФАО.

FAO. 2006. *Trade reforms and food security: country case studies and synthesis*. Rome, Italy.

S. McCorrison, D.J. Hemming, J.D. Lamontagne-Godwin, J. Osborn, M.J. Parr and P.D. Roberts. 2013. *What is the evidence of the impact of agricultural trade liberalisation on food security in developing countries? A systematic review*. London, EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

сельского хозяйства, продемонстрировавший свое благоприятное воздействие на сокращение масштабов нищеты, будет способствовать и решению проблемы отсутствия продовольственной безопасности.

Рост сельского хозяйства не только более других направлен на борьбу с нищетой и/или увеличение доходов нижнего квинтиля распределения доходов в интересах неимущих, но и оказывает большее влияние на сокращение масштабов нищеты, чем рост в других секторах экономики³³. Исключения встречаются в развивающихся странах, характеризующихся серьезным неравенством в сфере землевладения, где рост сельского хозяйства представляется не связанным с сокращением масштабов нищеты. Взаимосвязь становится все слабее по мере увеличения в стране уровня доходов. В более богатых странах рост сельского хозяйства оказывает не большее воздействие на борьбу с нищетой, чем рост в других секторах.

■ **Прямое воздействие на основные внутренние переменные**

Внутреннее производство продуктов питания, цены на продовольствие (на уровне себестоимости и розницы), уровень занятости и поступления в государственный бюджет представляют собой основные переменные, которые находятся в прямой зависимости от торговли и играют важную роль в обеспечении физического и экономического доступа к продуктам питания для групп населения, страдающих от голода и недоедания. Торговля представляет собой явление, обусловленное самой экономической системой, включающее эти и другие макроэкономические переменные: в то время как изменения в торговле влияют на цены и производство, эти переменные отражаются на торговых потоках.

Еще одна важная переменная – деятельность правительства (расходы, регулирование и услуги) и качество и эффективность управления. Эффективность

деятельности правительства в области разработки и осуществления мер политики и программ, направленных на укрепление продовольственной безопасности, особенно в части поддержки развития сельских районов и сельского хозяйства, имеет первостепенное значение для достижения целей продовольственной безопасности.

В свою очередь, торговля может повлиять на два аспекта эффективности управления. Первый связан с тем, могут ли международные торговые соглашения и механизмы, такие как ВТО, вводить правовые и институциональные ограничения в отношении целого ряда возможных мер политики, которые можно реализовать на практике. Другой аспект эффективности заключается в наличии запасов и связан с тем, могут ли торговля и меры торговой политики влиять на поступления в бюджет в форме таможенных пошлин и налогов на экспорт.

В более долгосрочной перспективе торговля также влияет на конкуренцию, развитие инфраструктуры, а также маркетинговых каналов и сетей дистрибуции, поскольку она стимулирует государственные и частные инвестиции и выход на рынки новых участников. Все эти факторы играют важную роль в общей ситуации с запасами продовольствия и доходами.

■ От экономических переменных к показателям продовольственной безопасности

Прямое воздействие торговли на основные переменные преобразуется в изменения показателей продовольственной безопасности посредством трех промежуточных факторов: общих запасов продовольствия, дохода домохозяйств и государственных услуг.

Производство и чистый объем торговли составляют неотъемлемую часть внутренних запасов продовольствия, которые, в свою очередь, определяют *наличие продовольствия*. Помимо прямого воздействия торговли запасы продовольствия также зависят от изменений продуктивности, номенклатуры сельскохозяйственной продукции и организации рынка, которые могут произойти вследствие изменения структуры торговли. Цены на продовольствие и доходы домохозяйств, которые складываются преимущественно из поступлений от таких видов деятельности, как ведение фермерского хозяйства, заработная плата и денежные трансферты, определяют покупательную способность потребителей. Это, в свою

очередь, определяет их *доступ к продовольствию*. Все эти компоненты находятся в зависимости от торговли, которая влияет на распределение ресурсов между видами производственной деятельности и на эффективность факторов производства.

Поступления в бюджет и институциональный потенциал определяют степень доступности ресурсов и механизмы практической реализации программ обеспечения продовольственной безопасности, в том числе в интересах потребителей (меры социальной защиты, образовательные и другие услуги, направленные на удовлетворение базовых потребностей населения) и в интересах производителей (государственные закупки и создание продовольственных запасов, информационно-консультативные услуги, сельская инфраструктура и другие виды поддержки). Государственный сектор играет ключевую роль в стимулировании развития сельского хозяйства и в решении проблем бедности за счет перераспределения доходов, что сказывается на наличии продовольствия и доступе к нему. Государственные службы, отвечающие за обеспечение продовольственной безопасности и соблюдение прав потребителей, также имеют важное значение с точки зрения *использования* продовольствия как компонента продовольственной безопасности. Однако питательная ценность предлагаемых потребителям пищевых продуктов зависит не только от систем государственного регулирования и контроля, но и от сил рынка, которые влияют на разнообразие и качество запасов продовольствия.

Стабильность предполагает устойчивое и постоянное обеспечение эффективности показателей наличия, доступа и использования в долгосрочной перспективе. Постоянная эффективность требует скоординированного и предсказуемого исполнения мер государственной политики. Важнейшим элементом ведения сельского хозяйства является управление рисками, посредством которого осуществляется адаптация к погодным изменениям и неустойчивости рынка. Однако стабильность зависит также от внешних факторов, которые могут находиться за пределами контроля государства, таких как глобальные экономические потрясения и меры политики торговых партнеров.

Во врезке 6 описываются некоторые последствия ведения торговли для продовольственной безопасности отдельных стран.

3.

Увеличение объемов торговли и четыре измерения продовольственной безопасности

Возможные последствия увеличения объемов торговли в контексте четырех измерений продовольственной безопасности представлены в

таблице 5 на основании концептуальной схемы, описанной в разделе 2. Далее рассматриваются основные факторы, влияющие на результат по каждому измерению.

ТАБЛИЦА 5

Возможные положительные и отрицательные факторы воздействия торговли на четыре измерения продовольственной безопасности

	Возможные положительные факторы	Возможные отрицательные факторы
Наличие	<p>В краткосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • Торговля ведет к росту импорта, что положительно сказывается на количестве и разнообразии имеющихся в наличии пищевых продуктов. <p>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • Повышение эффективности в результате специализации может привести к увеличению производства продовольствия. • Стимулирование конкуренции с зарубежными производителями может обеспечить повышение производительности за счет привлечения инвестиций, НИОКР и проникновения в страны новых технологий. 	<p>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • В странах – чистых экспортерах продовольствия рост цен на международных рынках может привести к тому, что часть продукции, ранее предназначенная для внутреннего потребления, будет перенаправлена на экспорт, таким образом, не будет обеспечено наличие основных пищевых продуктов. • В странах – чистых импортерах продовольствия производители, не способные конкурировать с импортом, будут вынуждены сокращать производство и предложение на внутреннем рынке, сводя на нет последствия многократного повышения эффективности сельскохозяйственной деятельности для экономики сельских районов.
Доступ	<p>В краткосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • В странах – чистых импортерах продовольствия цены на пищевые продукты при снижении масштабов таможенной защиты, как правило, снижаются. • Понижение цен на импортируемое продовольствие и производственные ресурсы. <p>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • В конкурентных секторах возрастает доходность в результате расширения доступа экспортных товаров на рынки. • Макроэкономические выгоды от свободной торговли, такие как рост экспорта и приток прямых иностранных инвестиций, способствуют экономическому росту и снижению безработицы, что в свою очередь ведет к повышению доходов. 	<p>В краткосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • В странах – чистых экспортерах продовольствия может отмечаться рост внутренних цен на экспортируемые товары. <p>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • Возможно снижение занятости и доходов в уязвимых конкурирующих с импортом секторах в результате ухода части производителей из аграрного сектора. • Возможно неравномерное распределение выгод в результате формирования анклавов производителей экспортных культур в ущерб мелким производителям растительных пищевых продуктов в целом.
Использование	<p>В краткосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • Расширение ассортимента имеющихся в наличии пищевых продуктов позволяет формировать сбалансированный рацион питания и более полноценно удовлетворять различные предпочтения и вкусы. <p>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • Повышение безопасности и качества пищевых продуктов при более активном использовании экспортерами современных национальных систем контроля или международных стандартов. 	<p>В краткосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • Расширение использования импортного продовольствия зачастую приводит к росту потребления более дешевых и доступных высококалорийных продуктов с низкой питательной ценностью. <p>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • Результатом ориентации на экспорт сырьевых товаров может стать выведение земельных и иных ресурсов из системы производства традиционных пищевых продуктов, зачастую имеющих более высокую питательную ценность.
Стабильность	<p>В краткосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • Импорт помогает смягчить сезонные колебания с точки зрения наличия видов продовольствия и розничных цен на них. • Импорт снижает вероятность дефицита вследствие воздействия на производство местных факторов риска. <p>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • При сравнении рынков низкой и высокой емкости выясняется, что мировые рынки в меньшей степени подвержены потрясениям, связанным с изменением политики или погодными условиями. 	<p>В краткосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обязательства в отношении торговой политики могут уменьшить пространство для политического маневра и препятствовать принятию мер, направленных на смягчение краткосрочных потрясений на рынке. • Уязвимость в случае изменения экспортерами торговой политики, например, введения запретов на экспорт. <p>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</p> <ul style="list-style-type: none"> • Отрасли, находящиеся на ранних стадиях становления, в большей степени подвержены влиянию резких изменений цен и/или скачков импорта.

■ Наличие продовольствия

Торговля влияет на сельскохозяйственное производство и производство продуктов питания и, соответственно, на наличие продовольствия на национальном уровне. Помимо этого, торговля влияет на порядок распределения запасов продовольствия на национальном уровне, между регионами страны, городским и сельским рынками в разные моменты времени и сказывается на наличии продовольствия в географическом и временном отношении. Торговля также может отражаться на стабильности показателей наличия.

Для того чтобы оценить последствия роста импорта с точки зрения наличия продовольствия на внутреннем рынке, важно понять, замещает или дополняет

ВРЕЗКА 7

Причинно-следственные связи между внутренним производством и импортом

Недавний анализ производства и импорта в развивающихся странах свидетельствует о том, что причинно-следственные связи прослеживаются от изменений в производстве до изменений в торговле сельскохозяйственными товарами и продуктами питания в НРС и СНДДП, в то время как данные о наличии обратных причинно-следственных связей от импорта к производству отсутствуют.

Это подтверждает гипотезу о том, что торговля оказывает стабилизирующее воздействие на запасы, при этом дефицит производства, возникающий вследствие внешних потрясений, таких как засуха или иные стихийные бедствия, компенсируется ростом импорта в целях стабилизации внутреннего потребления, тогда как в периоды обильного внутреннего производства объемы импорта падают.

Вопреки представлениям о том, что увеличение объемов импорта подавляет производство, и производство, и торговля со временем развиваются, стимулируемые ростом спроса, который возникает в связи с повышением численности населения и уровня доходов. Что касается СНДДП, то проведенный статистический анализ не позволяет сделать заключение о какой бы то ни было причинно-следственной связи. Иными словами, изменение объема производства, по всей видимости, не влияет на объем импорта, а увеличение объема импорта не вытесняет производство.

Источник: E. Díaz-Bonilla. 2015. Lost in translation: the fractured conversation about trade and food security. Справочный документ подготовлен для доклада "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы". Рим, ФАО.

продовольственный импорт продукцию внутреннего производства. В случае если торговля приводит к вытеснению внутреннего производства, это может отрицательно сказаться на наличии продовольствия в целом, особенно при внезапном ограничении импорта вследствие введения соответствующих норм странами-экспортерами. С другой стороны, импорт продовольствия может играть дополняющую роль по отношению к тем продуктам питания внутреннего производства, которые уже имеются в наличии, не вытесняя их, отвечая на рост спроса при повышении доходов и предлагая потребителям те дополнительные товары, которые отсутствуют на внутреннем рынке.

Как показано в части I, на глобальном уровне объемы торговли сельскохозяйственными товарами и продуктами питания выросли во всех регионах развивающихся стран. Таким образом, в развивающихся странах в целом производится больше продуктов питания (всего и на душу населения) и осуществляется больше торговых операций. Данный факт лучше согласуется с гипотезой, согласно которой рост доходов и численности населения приводит к увеличению объемов производства продуктов питания и торговли, чем с мнением, что торговля вытесняет продукцию внутреннего производства (врезка 7). Однако страны сильно отличаются друг от друга, поэтому подобные заключения следует воспринимать с осторожностью.

Большое значение имеет период, на протяжении которого происходит рост объемов импорта. Если страны-импортеры располагают временем для увеличения импорта, внутренние производители могут лучше подготовиться к усилению конкуренции. С другой стороны, внезапные изменения объемов импорта могут иметь негативные последствия для национальной экономики, привести к повышению уровня безработицы или снижению доходов в некоторых секторах, что отражается на социальном благополучии и продовольственной безопасности определенных групп населения.

По мере того как страны все больше открывают свою экономику для международной торговли сельскохозяйственной продукцией, они становятся более подвержены и потенциально более уязвимы для внезапных изменений на мировых сельскохозяйственных рынках. Например, резкий рост импорта – неожиданное увеличение его объемов – может стать препятствием для развития сельского хозяйства в развивающихся странах, если для сектора характерны колебания объемов импорта. Даже в том случае, если эти проявления носят временный характер, но производители недостаточно подготовлены к тому, чтобы противостоять рыночным рискам, резкий рост импорта может привести к перебоям во внутреннем производстве и чреват потенциально разрушительными последствиями для местных фермеров и сельскохозяйственных работников вследствие

существенного падения цен на продукцию внутренних производителей, а также может обернуться сокращением доходов и неизбежно распространится на остальные секторы экономики, что может отрицательно сказаться на продовольственной безопасности. В частности, малоимущие фермеры, почти исчерпавшие возможности для выживания и не имеющие доступа к механизмам социальной поддержки, могут серьезно пострадать в долгосрочном плане, так как наступление ценового шока

может закончиться для них банкротством с далеко идущими последствиями для социального благополучия домохозяйства (врезка 8).

ВРЕЗКА 8

Негативные последствия резкого роста импорта

Анализ тематических исследований, предпринятый ФАО в середине 2000-х годов, содержит ряд примеров того, какой потенциальный вред может нанести резкий рост импорта. Возможно, наиболее серьезный ущерб был связан с кризисом 1998 года на российском рынке мяса птицы, произошедшим вследствие значительного снижения курса валюты. Ранее на этот рынок приходилась четвертая часть мирового импорта. Кризис привел к существенному (до 32%) падению цен на мировом рынке и переориентации торговых потоков, что привело к резкому росту импорта птицепродуктов на рынках третьих стран, в частности в странах Карибского бассейна и в нескольких странах Африки, включая Кот д'Ивуар и Гану. В период с 1998 по 2004 год объемы производства мяса птицы в Кот д'Ивуаре упали на две трети, в то время как импорт вырос в шесть раз; при этом 1500 производителей прекратили свою деятельность, а численность безработных увеличилась на 15 000 человек. В Гане использование мощностей на предприятиях по переработке мяса птицы снизилось до 25%, а импорт птицы вырос с 4000 тонн в 1998 году до 124 000 тонн в 2004 году.

В целом резкий рост импорта может отразиться на доле рынка. В Шри-Ланке доля импорта молочной продукции в потреблении увеличилась с 20% в 1981 году до 70% в 2006 году. За 25 лет импорт вырос в семь раз, в то время как увеличение объемов внутреннего производства составило менее 15%. Сходная ситуация сложилась в Гане, где доля рынка местных производителей помидоров упала с 92% в 1998 году до 57% в 2003 году. Рост импорта на 650% – с 3300 до 24 740 тонн – сопровождался томами объемов производства свежих томатов с 215 000 до 200 000 тонн. Импорт, главным образом из Италии, поддерживался экспортными субсидиями в размере около 10% от местной оптовой цены.

Источник: ФАО. 2006. *Import surges in developing countries: the case of poultry*. FAO Briefs on Import Surges: Commodities No. 1. Rome.

ВРЕЗКА 9

Увеличение производства товарных культур и продовольственная безопасность: обнадеживающие данные

Согласно ряду исследований торговля, способствует развитию производства, которое может становиться более разнообразным без ущерба для традиционных продовольственных культур, что со временем приводит к появлению новых пищевых продуктов и дальнейшей диверсификации рациона питания. В целом производство основных видов продовольствия на душу населения осуществляется и растет даже при одновременном увеличении производства товарных культур, при этом наблюдается повышение общего размера доходов домохозяйств, в результате чего происходит рост объемов продовольствия, приобретаемого на уровне домохозяйств, хотя и не всех.

Благодаря производству товарных культур повышается уровень жизни фермеров и сельскохозяйственных работников, что способствует укреплению продовольственной безопасности. Возможно, еще большее значение имеют те возможности в области инвестиций и повышения эффективности управления фермерскими хозяйствами, которые возникают у фермеров в связи с производством товарных культур и которые стимулируют развитие инновационных процессов в сельском хозяйстве и способствуют повышению урожайности. Рост доходов от товарных культур и появление более совершенных технологий также могут привести к увеличению производства продовольствия в фермерских хозяйствах.

Например, когда Мадагаскар стал экспортировать в Европу овощи и фрукты, произведенные по контракту, объемы производства риса выросли на 70% за счет эффекта передачи технологий, а период экономии имеющегося в наличии продовольствия у фермеров, работающих по контракту, сократился на 2,5 месяца по сравнению с теми, что не участвовал в этой программе (1,7 месяца при работе по контракту против 4,3 месяца без него).

Источники: по материалам J. von Braun and E.T. Kennedy, eds. 1994. *Agricultural commercialization, economic development, and nutrition*. Baltimore, USA, Johns Hopkins University Press for IFPRI; T.J. Achterbosch, S. van Berkum and G.W. Meijerink. 2014. *Cash crops and food security: contributions to income, livelihood risk and agricultural innovation*. The Hague, LEI Wageningen UR (University and Research Centre); J. Swinnen, 2015. *Supply chains, trade and food security: Linking rich consumers to poor producers through value chains*. Презентация в ФАО, Рим, Италия, март 2015.

Во многих развивающихся странах участники сельскохозяйственного сектора – производственные, торговые предприятия и предприятия перерабатывающей промышленности – обычно не обладают достаточными возможностями для компенсации рисков, связанных с колебаниями на рынках, которые могут возникнуть, когда существенные изменения в объемах импортируемой продукции приводят к росту конкуренции на внутренних рынках или к падению рыночных цен, что может негативно сказаться на рентабельности инвестиций на рынках сельскохозяйственной продукции. Возможность дестабилизации использовалась как аргумент в поддержку более осторожного подхода к повышению открытости экономики для торговли сельскохозяйственной продукцией и включения действенных гарантий в новые торговые соглашения. Причины введения гарантий описываются в частях III и IV.

Еще один вопрос, который продолжает привлекать много внимания, связан с тем, приводит ли увеличение объемов торговли к изменению модели производства на местном уровне в пользу товарных культур (или продуктов, предназначенных главным образом для экспорта) и к вытеснению производства продовольствия для семейного потребления, что может оказать негативное воздействие на продовольственную безопасность (врезка 9).

В развивающихся странах, имеющих сравнительное преимущество в области производства товарных культур, таких как кофе или тропические плоды, и преуспевших в привлечении мелких фермеров к участию в ориентированных на экспорт цепях снабжения, рост экспортных поступлений также может обеспечить производителям возможность приобретать пищевые продукты в больших количествах и более разнообразного ассортимента. Более того, на национальном уровне поступления от экспорта товарных культур могут использоваться для преодоления негативных последствий увеличения расходов на импорт продовольствия в периоды повышения цен на продукты питания. Например, в период ценовой волатильности в 2006–2008 годах страны с низким уровнем дохода тратили в совокупности значительно больше на импорт зерновых культур и масел, чем до этого. В некоторых странах рост расходов на импорт продовольствия в немалой степени компенсировался за счет более высокой стоимости кофе, чая, какао, пряностей, рыбы и продукции рыбного хозяйства. Следует еще раз подчеркнуть, что та мера, в которой рост расходов на импорт компенсировался за счет роста объемов экспорта сырьевых товаров, будет очень разной в зависимости от страны.

■ Доступ

Доступ к продовольствию, границы которого определяются в первую очередь покупательной способностью потребителей, зависит от торговли в той

мере, в которой она оказывает влияние на рост, размер доходов, цены и уровень бедности. Экономический доступ обеспечивается за счет широких возможностей для создания рабочих мест и получения доходов наряду с адекватными продовольственными ценами и низким уровнем их инфляции. Таким образом, многое зависит от уровня, инклюзивности и стабильности темпов роста, сопровождающего расширение торговли. Свою роль могут также сыграть расходы из государственного бюджета на социальное обеспечение и развитие сельского хозяйства.

Анализ стабильности доступа может проводиться на национальном уровне, на уровне домохозяйств и/или на индивидуальном уровне. На национальном уровне доступ зависит от ряда показателей, таких как внутренний доход или ВВП, объемы торговли, внешнее финансирование (включая денежные переводы) и иностранные резервы. На уровне домохозяйств доступ к продовольствию определяется соотношением совокупных доходов и минимальных расходов домохозяйства на питание.

Цены играют особенно важную роль в определении доступа к продовольствию. Они характеризуются большей волатильностью по сравнению с доходами, и внезапное изменение цен может серьезно сказаться на способности домохозяйств обеспечивать себя продовольствием. Торговля – лишь один из факторов, влияющих на ценообразование; другие факторы, такие как механизмы реализации продукции внутри стран, транспортировка, наличие складских мощностей и прежде всего местные погодные условия, влияющие на урожайность, могут оказывать более серьезное воздействие на цены, по которым платят потребители или в размере которых получают плату производители.

Для стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия, открытие экономики для торговли часто связано со снижением продовольственных цен в результате роста объема запасов и конкуренции между иностранными и внутренними производителями. Однако общая проблема заключается в сокращении возможностей для трудоустройства в секторах присутствия конкурентов-импортеров и в отсутствии надлежащих механизмов социальной поддержки и возможностей для перехода в другие секторы в целях преодоления негативных последствий, что может нести угрозу для источников средств к существованию и продовольственной безопасности лиц, получающих доходы от работы в этих секторах.

■ Использование

В части использования, которое относится преимущественно к аспектам питания, важнейший вопрос касается влияния торговли и глобализации на режим питания. Пищевое разнообразие связывается с улучшением результатов в области питания, исчисляемых на основе антропометрических показателей, таких как отставание в росте и истощение³⁴, а значит заслуживает отдельного

ВРЕЗКА 10

Торговля, питание и неполноценное питание

Неполноценное питание – мировая проблема, охватывающая три измерения: недостаточное питание и отсутствие продовольственной безопасности вследствие недостатка получаемой с пищей энергии и белка; недоедание или дефицит микроэлементов; и избыточное питание вследствие потребления продуктов питания сверх необходимой энергетической ценности, проявляющееся в увеличении числа людей с лишним весом и ожирением. Три этих измерения известны как «тройное бремя неполноценного питания». В развивающихся странах известны документально подтвержденные случаи, когда члены одной и той же семьи могут страдать и от недоедания, и от избыточного питания.

Увеличение объемов импорта продовольствия может иметь последствия для питания, корректируя наличие продовольствия, его экономическую доступность (цены) и разнообразие и способствуя, таким образом, формированию предпочтений. Развитие международной торговли продовольствием, особенно импорта, связывается с переходом к другим моделям питания, а именно на высококалорийное питание низкого качества, которое ведет к ожирению и хроническим заболеваниям, обусловленным неправильным режимом питания, – все более распространенное явление в странах со средним и высоким уровнем дохода (или в развитых странах и странах с переходной экономикой).

Этот сдвиг обычно начинается с существенного роста объемов внутреннего производства и импорта масличных культур и растительных масел. Затем увеличивается потребление пищевых продуктов животного происхождения (мяса, молока) и пищевых продуктов, подвергшихся технологической обработке, таких как легкие закуски, безалкогольные напитки, сухие завтраки и готовая молочная продукция. В результате этих изменений люди, которые не потребляют достаточно пищи для удовлетворения своих энергетических потребностей, сталкиваются с опасностью неполноценного питания по причине недостаточного потребления питательных элементов, а те, кто удовлетворяют свои энергетические потребности, также страдают от отсутствия безопасности в области питания вследствие потребления недопустимого количества насыщенных жиров и свободных сахаров.

Данные о том, привел ли импорт продовольствия к изменению характера продовольственных запасов или всего лишь к замещению пищевых продуктов, производившихся ранее внутри страны, довольно скудны, за исключением некоторых конкретных случаев, касающихся Индии и тихоокеанских островов. Либерализация рынка в Индии в середине 1990 - х годов стимулировала быстрый рост импорта недорогих растительных масел при одновременном росте потребления, что способствовало переходу от потребления традиционных видов масел, таких как арахисовое, рапсовое и хлопковое к импортным – пальмовому и соевому. Как показывают различные исследования, на тихоокеанских островах импорт продовольствия привел к изменению традиционного режима питания, в частности за счет роста потребления жиров, особенно мяса с высоким содержанием жира. Однако повышенное внимание к последствиям неполноценного питания для здоровья и к его сопутствующему влиянию на экономический рост ведет к активизации усилий по дополнительному анализу взаимосвязей между питанием, торговлей и инвестициями.

Источник: по материалам С. Hawkes, M. Chopra and S. Friel. 2009. Globalization, trade, and the nutrition transition. In R. Labonté, T. Schrecker, C. Packer and V. Runnels, eds. *Globalization and health: pathways, evidence and policy*, pp. 235–262. New York, USA, Routledge.

рассмотрения. Вопрос заключается в том, может ли расширение торговли привести к существенному сдвигу в структуре питания, и как эти изменения могут повлиять на питание и состояние здоровья населения (врезка 10).

Эмпирические исследования говорят о том, что в общем случае торговля способствует более широкому наличию и, что самое важное, большему разнообразию запасов, доступных для потребления. Производство продуктов питания во многих регионах развивающихся стран отличается меньшим разнообразием, чем имеющееся в наличии продовольствие, в состав которого входит импорт. Таким образом, можно утверждать, что торговля обеспечивает в среднем более разнообразный режим, а следовательно, может способствовать улучшению питания. Однако торговля также ассоциируется со сдвигами в

потребительских привычках и переходом к другим моделям питания, что приводит к серьезным последствиям для здоровья в развивающихся странах.

Считается, что развитие торговли способствовало переходу к другим моделям питания за счет снижения цен и появления более разнообразного ассортимента вредных для здоровья продуктов, в частности более калорийных и менее питательных продуктов с повышенным содержанием насыщенных жиров и соли по сравнению с более здоровой пищей³⁵. Однако эти последствия также могут быть результатом автономных сдвигов спроса, которые происходят в связи с урбанизацией и ростом доходов, и/или рекламы и анализа экономической целесообразности со стороны переработчиков, что оказывает влияние на торговлю, а не наоборот.

Эти соображения подчеркивают необходимость рассмотрения различных вариантов влияния торговли на людей, находящихся в зоне риска как недоедания, так и избыточного потребления, на городское и сельское население, на богатых и бедных, с учетом риска того, что малоимущие потребители могут быть в большей степени предрасположены к переходу на нездоровый режим питания, чем более обеспеченные потребители, имеющие доступ к дополнительным ресурсам и информации. В Бразилии, Китае и Индии рост производства и потребления растительных масел и перемены, связанные с проведением рыночных реформ, послужили объединению трех стран в мировой рынок соевого масла, способствуя растущей схожести структуры потребления соевого масла во всем мире, причем не только в приготовлении пищи, но и в пищевых продуктах, подвергшихся технологической переработке посредством гидрогенизирования – процесса образования трансжиров, которые повышают риск возникновения сердечно-сосудистых заболеваний³⁶.

Торговля также может влиять на безопасность употребления продуктов в пищу. Импорт повышает риски появления на рынке загрязненных пищевых продуктов. В то же время можно утверждать, что более активное участие в глобальных производственно-сбытовых цепях, которое может стать следствием ПИИ в национальную пищевую промышленность, может иметь важные сопутствующие эффекты за счет совершенствования процессов производства и распределения и более строгого контроля в области безопасности продуктов питания. Как правило, компании устанавливают стандарты качества, здоровья и безопасности в отношении продуктов и процессов в рамках собственных цепей снабжения; иногда они делают это в сотрудничестве с НПО и правительствами, как в случае с инициативой «Глобальная продовольственная безопасность», которая может оказаться полезной для внутренних потребителей³⁷.

■ Стабильность

Стабильность запасов, качества и ассортимента продовольствия, покупательной способности и других важных факторов составляет четвертый элемент продовольственной и пищевой безопасности. Стабильность тесно связана с волатильностью на сельскохозяйственных рынках. Важнейший вопрос заключается в том, не усиливает ли торговля рыночную волатильность, привнося большую неопределенность в отношении роста, доходов и цен, что в совокупности

сказывается на стабильности доступа к продовольствию. Даже если торговля приводит к ускорению темпов роста, это может негативно отразиться на малоимущем населении, если такой рост повлечет за собой большую волатильность и вероятность кризиса, что будет иметь неблагоприятные последствия для их доходов, возможностей трудоустройства и стратегий обеспечения средств к существованию.

Внутреннее производство в отдельных странах может отличаться большей нестабильностью, чем в группах стран глобального и регионального уровня. Торговля может обеспечить распределение рисков, связанных со снижением производства в результате метеорологических явлений, конфликтов или политических причин, по всем поставщикам. Принимая во внимание, что большая доля продовольствия, потребляемая в развивающихся странах, производится на внутреннем рынке, наличие торговли продовольствием как дополнительного фактора может обеспечить резервный канал поставок, необходимый для стабилизации цен и объемов продовольствия.

Несмотря на то что некоторым развивающимся странам удастся справиться с внешней волатильностью, существует много примеров, когда попытки укрыть внутренний рынок от мировой нестабильности приводили, напротив, к росту внутренней неустойчивости. Например, было продемонстрировано³⁸, что i) волатильность продовольственных цен в ряде стран Африки к югу от Сахары на внутренних рынках выше, чем на международных; ii) внутренняя волатильность цен на продовольствие не претерпела серьезных изменений, несмотря на рост международной волатильности цен в конце 2000-х годов; iii) сырьевые товары, являющиеся предметом наиболее активной международной торговли, характеризуются меньшей волатильностью по сравнению с товарами, объемы торговли по которым ниже; и iv) волатильность выше в тех странах и для тех товаров, которые существуют в условиях государственного вмешательства в работу рынков посредством государственных предприятий³⁹.

Волатильность на сельскохозяйственных рынках также может быть связана с рисками для окружающей среды. В то время как анализ вопроса о возможном росте волатильности рынков по причине изменения климата и ухудшения состояния окружающей среды находится за рамками настоящего доклада, важно учитывать тот факт, что экологическая устойчивость также влияет на стабильность в плане наличия, доступа и использования продовольствия.

4.

Факторы, определяющие степень рыночных взаимосвязей между торговлей и продовольственной безопасностью

Характер и вектор взаимодействия торговли и продовольственной безопасности определяются целым рядом переменных, в частности связанных с функционированием рынка, причем именно эти переменные определяют, будет ли это воздействие положительным или отрицательным.

Вопросы конкуренции в сельском хозяйстве оказывают влияние на все основные переменные, определяющие покупательную способность малоимущего населения и уровень сельскохозяйственного производства: цены и их взаимное влияние, наличие вводимых ресурсов, объемы производства и уровень инвестиций в сельскую инфраструктуру⁴⁰. Степень вертикальной интеграции и доля различных участников производственно-сбытовой цепи в общей добавленной стоимости также влияют на продовольственную безопасность малоимущего населения. Свою роль играют масштабы производства, структура производственно-сбытовых цепей, государственное регулирование и барьеры, препятствующие доступу к маркетинговым каналам, а также полугосударственные или государственные торговые предприятия. Более того, в связи с тем, что ведение фермерского хозяйства в более чем 90% случаев носит индивидуальный или семейный характер, важнейшим фактором продовольственной безопасности является степень присутствия на рынках мелких семейных фермерских хозяйств⁴¹. Эти факторы лежат в основе влияния торговли на уровень бедности и неполноценного питания. Однако торговля как фактор создания, преобразования и разрушения рынков также влияет на развитие аграрных систем.

Предполагаемое повышение концентрации на многих рынках как на международном, так и на местном уровнях и его последствия для продовольственной безопасности и малоимущего населения вызывают определенные опасения⁴². Новый глобальный контекст, характеризующийся сложными производственно-сбытовыми цепями и сетями поставщиков, консолидацией фирм во многих отраслях, развитием супермаркетов и частных стандартов, вносит сложности в определение динамики концентрации и оценку ее последствий для производителей, потребителей и других заинтересованных

сторон. Современные глобальные агропромышленные системы отличаются большими размерами и сложным устройством: более 450 млн фермерских хозяйств в мире, 85% которых осуществляют свою деятельность на двух и менее гектарах земли, приобретают вводимые ресурсы, машины и оборудование у множества промышленных фирм, а затем поставляют свою продукцию в разветвленную сеть предприятий перерабатывающей промышленности, торговых фирм и розничных предприятий, которые, в свою очередь, имеют дело с мировым рынком, представленным семью миллиардами потенциальных потребителей⁴³. Операции и торговля осуществляются во всех этих сегментах, которые прошли процесс глобальной интеграции и в каждом из которых действуют крупные игроки⁴⁴.

■ Новые игроки на внутренних рынках

Изменения, происходящие на рынках продовольствия на национальном уровне, имеют серьезные последствия для продовольственной безопасности за счет того влияния, которое они оказывают на производителей и потребителей. Важный сдвиг связан с феноменом так называемой «революции супермаркетов»⁴⁵, распространение которых в развивающихся странах стимулируется несколькими факторами. Помимо торговли эти факторы охватывают урбанизацию, рост доходов, изменения в образе жизни и доле работающих женщин, либерализацию ПИИ в развивающихся странах, распространение холодильников и другой бытовой техники и развитие информационных технологий, способствующее более эффективной организации цепей снабжения.

Потребители в развитых и развивающихся странах пользуются преимуществами низких цен и более обширного товарного ассортимента⁴⁶ благодаря высокой конкуренции, существующей в цепях снабжения супермаркетов, где формирование на рынках конкурентной или, по крайней мере, состязательной среды объясняется потребностью в увеличении доли рынка и экономии на масштабах. Однако в результате конкурентного давления возрастает и нагрузка на

производителей, связанная с необходимостью поставлять продукцию более высокого качества по более низким ценам. Таким образом, изменения в секторе розничной торговли могут оказать неоднозначное или неблагоприятное влияние на фермерские хозяйства, потому что у многих, особенно мелких, хозяйств и фирм по переработке могут возникнуть сложности с привлечением инвестиций и проведением организационных изменений, которые могут потребоваться для соблюдения требований объема, стоимости, качества и стабильности поставок.

Вопреки представлениям о том, что стандарты качества и стратегии компаний, занимающих доминирующее положение в производственно-сбытовых цепях, приводят к маргинализации мелких и малоимущих фермеров, что негативно сказывается на социальном обеспечении и ведет к повышению уровня бедности, тематические исследования⁴⁷, проводимые в разных странах и регионах, свидетельствуют о росте числа мелких и малоимущих фермеров в производственно-сбытовых цепях, которые играют ключевую роль в передаче технологий и росте производительности, что оказывает благоприятное прямое и косвенное влияние на состояние продовольственной безопасности. Более того, даже в том случае если мелкие фермеры не задействованы напрямую, существуют другие способы решения проблем нищеты и укрепления продовольственной безопасности, в том числе за счет создания рабочих мест. В любом случае присутствие крупных игроков в различных сегментах производственно-сбытовых цепей подчеркивает важность внимательного отношения к степени влияния участников на рынках производственных ресурсов и готовой продукции^{48,49}.

■ Присутствие фермеров в производственно-сбытовых цепях и на рынках труда

Цепи снабжения играют важнейшую роль в обеспечении доступа мелких производителей на рынки посредством передачи технологий для повышения производительности, а также путем предоставления необходимых производственных ресурсов и гарантированных каналов сбыта. Эти факторы указывают на то, что фермеры, занятые в производственно-сбытовых цепях, обычно получают возможность повысить свои доходы и избавиться от нищеты⁵⁰, что непосредственно отражается на их продовольственной безопасности и может иметь важный сопутствующий эффект для сельской экономики.

Однако не все фермеры могут воспользоваться преимуществами, связанными с развитием рынка. Мелкие фермеры, многие из которых страдают от отсутствия продовольственной безопасности, обычно имеют ограниченные возможности доступа к меняющимся сельскохозяйственным рынкам, особенно к производственно-сбытовым цепям с более высокой

ВРЕЗКА 11

Факторы, ограничивающие присутствие мелких фермеров на рынках

Сельскохозяйственные рынки в странах с низким уровнем дохода часто недостаточно развиты и характеризуются множественными проявлениями неэффективности и несовершенства рыночных механизмов. В связи с тем, что на долю мелких фермерских хозяйств приходится значительная часть сельскохозяйственного производства развивающихся стран, его основная масса характеризуется низкими объемами при нестабильном уровне качества, ограниченным доступом к потребляемым факторам производства и к финансированию, низким уровнем инвестиций и ограниченным доступом к современным методам и технологиям в сфере ведения сельского хозяйства и представлениями о них.

Высокие уровни цен, производственных рисков и неопределенности и ограниченный доступ к инструментам управления ими препятствуют инвестированию средств в более продуктивные новые технологии, которые позволили бы мелким фермерам производить излишки продукции для продажи на рынках. Отсутствие надлежащей инфраструктуры, высокие издержки хранения и транспортировки и неконкурентный характер рынков также не способствуют производству товарных излишков. В результате этих ограничений большинство фермерских хозяйств развивающихся стран не интегрированы в организованные рынки и не пользуются в полной мере теми возможностями, которые открываются в сфере торговли при иных обстоятельствах.

Источник: P. Arias, D. Hallam, E. Krivonos and J. Morrison. 2013. Smallholder integration in changing food markets. Rome, FAO.

добавленной стоимостью (врезка 11). Удаленность и недостаточность производственных ресурсов могут сделать слишком дорогой стоимость присутствия в современных маркетинговых каналах или ограничивать объем излишков продукции, которые могут или готовы продавать мелкие фермеры⁵¹. Они могут увеличивать свое присутствие на рынках при наличии определенных условий, таких как стабильные цены, доступность кредитов, эффективная инфраструктура и информационно-консультативные услуги, позволяющих им продавать продукцию, которая будет освоена рынком с оптимальными издержками.

Еще один вопрос, которому уделяется много внимания, касается потенциального влияния торговли на

соотношение крупных фермерских хозяйств, ориентированных на товарное производство, семейных ферм и безземельных работников аграрной системы развивающихся стран. Некоторые критические замечания относительно открытой торговли связаны с потенциально негативными последствиями либерализации рынка для аграрной системы, такими как развитие более крупных фермерских хозяйств промышленного типа за счет мелких фермеров, когда широкие возможности рынка приводят к изменению относительных цен не в пользу малоимущих слоев, сокращению их производственных возможностей и возможностей для получения дохода, росту конкурентного преимущества крупных фирм и/или усилению влияния участников, которые уже занимают доминирующее положение, таких как крупные землевладельцы и коммерческие предприятия, что позволяет им получать дополнительные доходы за счет малоимущих или экспроприировать их собственность, в частности землю или доступ к водным ресурсам. Также в центре внимания вновь оказались вопросы владения и пользования земельными ресурсами, по которым были высказаны опасения, связанные с захватом земли и утратой мелкими фермерами самостоятельности в принятии решений и источников средств к существованию^{52,53}.

Эти эмпирические вопросы заслуживают внимания, особенно с учетом того, что аграрные системы имеют сложную структуру и не сводятся к противопоставлению агропромышленного комплекса и семейных ферм. Аграрные системы состоят из целого ряда фермерских хозяйств, ориентированных на товарное производство, семейных ферм и безземельных работников, и уязвимых сельских групп, которые также не следует упускать из виду.

С этой темой связан вопрос воздействия торговли на занятость в сельском хозяйстве. Убедительных данных на эту тему не собрано, а страновые исследования свидетельствуют о том, что влияние торговой реформы на занятость зависит от характера реформ и в частности от того, являются ли они многосторонними, региональными или односторонними. Степень влияния на занятость также может зависеть от конкретного сектора и уровня квалификации работника⁵⁴. В случаях, когда торговля имела благоприятные последствия для занятости, активы изначально распределялись на более справедливой основе, а препятствий к обеспечению мобильности трудовых ресурсов было меньше. Согласно имеющимся данным, рост занятости и доходов в сельском хозяйстве обеспечивается при условии одновременного проведения торговых реформ и политики благоприятствования.

Делать выводы в отношении сельского населения представляется затруднительным, так как более распространенным видом деятельности для сельского домохозяйства является натуральное хозяйство, а не оплачиваемая работа по найму, хотя помимо дохода от сельскохозяйственного производства обычно существует

еще доход от работы по найму в несельскохозяйственной сфере. Продуктивная занятость в несельскохозяйственной сфере представляет собой важный фактор формирования доходов на селе за счет мультиплицирующего воздействия на эффективность сельскохозяйственного производства; таким образом, она играет ключевую роль в укреплении продовольственной безопасности. Эти аспекты более подробно рассмотрены в главе III.

В целом можно говорить о том, что и мировые, и внутренние агропромышленные производственно-сбытовые цепи имеют сложное устройство. В связи с этим при обсуждении положения на рынке и рыночной концентрации важно договориться об уровне и объекте анализа. Даже если количественные показатели концентрации растут, возникают вопросы о влиянии этих изменений на потребителей, производителей и работников, а также о роли торговли и мер торговой политики в этом процессе. Необходимо определить, обеспечила ли концентрация экономию на масштабе производства и специализацию, которые способствуют общему снижению издержек, или привела к злоупотреблению влиянием со стороны международных или отечественных компаний, а следовательно, к росту маржи в ущерб конечному потребителю, первичным производителям и работникам.

Как видно из части II, взаимосвязь между торговлей и продовольственной безопасностью сама по себе представляет сложное явление, в рамках которого несколько каналов взаимодействия влияют на разные измерения продовольственной безопасности одновременно, в связи с чем бывает трудно определить заранее, какие направления может принять и какие масштабы приобрести конечный результат. Положение еще более осложняется в связи с тем, что в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе торговля может по-разному влиять на основные экономические и социальные переменные. Конъюнктура рынка – внутренние запасы продовольствия, спрос и цены – реагирует на изменения почти мгновенно, что ведет к росту или снижению объемов импорта и экспорта. В ближайшей перспективе никакого изменения рыночных факторов по секторам не ожидается, а последствия первого порядка, которые может иметь торговля для потребителей и производителей, касаются цен на товары, производимые и потребляемые на внутреннем рынке. В среднесрочной перспективе будут скорректированы цены на факторы производства, а факторы рабочей силы и капитала будут реагировать на коррекцию, в результате чего экономика обретет новый баланс занятости, доходов и других ключевых переменных. Динамика воздействия торговли на структуру производства, землепользование, производительность, режимы питания и другие важные факторы может оставаться неочевидной на протяжении более длительного времени, и в долгосрочной перспективе

первоначальный эффект может как усиливаться, так и откатываться назад. В целом в условиях более долгого горизонта планирования благоприятные последствия торговли, описанные в таблице 5, должны перевесить негативные, особенно в том случае, если изменения происходят постепенно, а возможные риски, возникающие в связи с повышением открытости экономики для торговли, сглаживаются за счет дополнительно принимаемых мер.

В заключение необходимо отметить, что связи между торговлей и продовольственной безопасностью и их

динамика в значительной степени зависят от конкретных обстоятельств. Преимущества и недостатки повышения открытости экономики для торговли в большой мере зависят не только от ресурсной базы и сравнительных преимуществ страны, но и от роли сельского хозяйства в экономике, и от структуры производства (преобладание мелких или крупных фермерских хозяйств, положение фермеров как чистых производителей или чистых потребителей и пр.) с учетом текущего уровня развития страны. Более подробно эта тема освещена в части III.

Часть III

Политика в области торговли и в смежных отраслях в поддержку продовольственной безопасности

В третьей части доклада рассматриваются факторы, которые необходимо учитывать при разработке политики в области торговли и в смежных отраслях в контексте укрепления продовольственной безопасности. Первый раздел части III посвящен политическим целям в области краткосрочного регулирования торговли и рынков и долгосрочного экономического и социального развития, а также условиям, в которых формулируется политика в области торговли и в смежных отраслях. Существует большая разница между мерами политики, реализуемыми в целях решения краткосрочных проблем продовольственной безопасности в переходный период, и направленными на обеспечение устойчивого роста продуктивности сельского хозяйства, необходимого для решения проблемы отсутствия продовольственной безопасности в долгосрочном плане.

При рассмотрении актуальности целей в области торговли и в смежных отраслях наиболее пристальное внимание часто уделяется краткосрочным ответным мерам политики, которым, наряду с ключевыми факторами их влияния, посвящен раздел 2. Однако более долговременное воздействие торговли и применение соответствующей политики требуют более пристального изучения. Этап проведения сельскохозяйственных преобразований и роль сельскохозяйственного сектора в общем контексте экономического и социального развития имеют ключевое значение и подробно рассматриваются в разделе 3. Степень пригодности различных стратегических подходов меняется по мере реализации этих процессов. Представление о том, как соотносятся меры поддержки в краткосрочном и долгосрочном плане, можно получить, обратившись к исторически сложившейся модели поддержки сельского хозяйства в странах, находящихся на разных стадиях экономического развития; эти факторы также имеют потенциал влияния на порядок определения будущих этапов и видов политики, как это описывается в разделе 4. Заключительный раздел этой части посвящен национальным торговым и неторговым стратегиям, которые берутся за основу при разработке и осуществлении политики в сфере торговли сельскохозяйственной продукцией и в смежных отраслях.

В этой части доклада рассматривается проблема *целесообразности* различных видов вмешательства с точки зрения *национальных* целей, интересов и результатов. Выводы, сделанные в этой части, представлены в части IV в мировом контексте с учетом влияния торговой политики на другие страны.

■ Основные тезисы

- Цели вмешательства должны иметь первостепенное значение при оценке целесообразности и формировании основы для выработки политики в сфере торговли и в смежных отраслях. Эти цели отражают различные измерения продовольственной безопасности, неодинаковы в разных странах и меняются с течением времени. Директивные органы должны быть хорошо информированы о таких изменениях и учитывать их при выработке механизмов регулирования политики в сфере торговли и в смежных отраслях.
- Обсуждение целесообразности альтернативных вариантов торговой политики должно вестись с учетом более долгосрочных структурных преобразований в экономике и коммерциализации сельского хозяйства в контексте этих преобразований. Основной особенностью на ранних стадиях преобразований является повышение эффективности сельскохозяйственного производства, при этом важная роль отводится политике в сфере торговли и смежных отраслях; однако применение таких мер политики на более поздних стадиях может наносить все больше вреда.
- За последние десятилетия структура и виды поддержки претерпели существенные изменения как в развитых, так и в развивающихся странах. Остается неясным, принесет ли это больше вреда или пользы продовольственной безопасности в мировом и национальном масштабе и на уровне домохозяйств, но тенденция продолжает широко обсуждаться в контексте современных мер вмешательства. Представления о том, что применение некоторых инструментов политики в развитых странах было сопряжено с трудностями, не должны использоваться как аргумент против их применения в других странах.
- Многие страны рассматривают повышение открытости экономики для торговли как обязательный элемент своей национальной стратегии в этой области. Однако для того чтобы торговая деятельность способствовала укреплению продовольственной безопасности, потребуются обеспечить надлежащее регулирование процесса повышения открытости экономики для торговли и его последствий с учетом особенностей конкретной страны.

1.

Меры и цели политики

■ Выработка политики в сфере торговли и в смежных отраслях

В настоящем докладе инструменты политики в сфере торговли и в смежных отраслях рассматриваются с точки зрения их потенциального влияния на торговые потоки, идет ли речь о механизмах таможенной защиты или о мерах вмешательства на внутреннем рынке. Программа ФАО по анализу решений в области продовольственной и сельскохозяйственной политики⁵⁵ содержит классификацию мер политики по признаку: i) *ориентации на потребителя*, включая меры регулирования рынка, в том числе запасов продовольствия, и контроль за ценами, меры социального обеспечения, в том числе программы школьного питания, «продовольствие за работу», продовольственные субсидии и переводы денежных средств, а также меры продовольственной помощи, в том числе обогащения пищевых продуктов; ii) *ориентации на производителя*, включая меры поддержки производителя, в том числе субсидии на производственные ресурсы и производственные субсидии, и меры регулирования рынка, в том числе вмешательства для установления минимальных и максимальных цен на основные продукты питания; и iii) *ориентации на торговлю*, включая меры таможенной защиты и более общие меры политики в контексте макроэкономики.

Ориентированные на торговлю таможенные меры применяются при пересечении товарами границы страны. Эти меры политики включают импортные пошлины и квоты, субсидии или налоги на экспорт, запреты на импорт или экспорт, упрощение процедур торговли и другие меры нетарифного характера, такие как процедуры в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья. Авторы доклада не касаются вопросов политического реагирования на потенциальное влияние торговли на питание, в отношении которого придется, по меньшей мере, принимать серьезные меры по защите потребителей, в том числе связанные с повышением информированности и маркировкой пищевых продуктов. Однако для решения проблем питания потребуются выработать более комплексный межсекторальный подход, охватывающий такие сферы, как налоги, нормативные требования и разнообразные политические инструменты, большинство из которых не имеет отношения к мерам торговой политики. Лучшее понимание взаимосвязи между

торговлей и питанием позволит придать новое содержание дискуссии о необходимости корректировать работу продовольственных систем таким образом, чтобы развитие торговли способствовало повышению качества питания и более здоровому образу жизни.

Обсуждение мер, ориентированных как на производителя, так и на потребителя, имеет не менее важное значение в связи с тем непосредственным влиянием, которое они оказывают на объемы национального производства, и с возможными косвенными последствиями изменений в национальном производстве для торговых потоков и мировых рынков.

На национальном уровне разные виды так называемых инструментов внутренней поддержки могут в разной степени влиять на повышение производительности и по-разному отражаться на ценах производителей и потребительских ценах. В то же время считается, что самое большое влияние на производство и торговлю оказывает ценовая политика, то есть те меры, которые напрямую влияют на уровень цен.

Ценовая политика, под которой в общем случае понимается политика, обеспечивающая изменение внутренних цен на вводимые ресурсы или конечную продукцию, которые возобладали бы в противном случае, принимает разные формы и может быть направлена на потребителей, производителей и/или торговлю в целом. Она может строиться и осуществляться по-разному и иметь разные последствия.

■ Категории ценовой политики

Принимая во внимание, что дискуссии о целесообразности применения различных видов политики часто оказываются недостаточно эффективными вследствие чрезмерного упрощения классификаций, прежде чем приниматься за изучение ценовой политики с точки зрения ее пригодности, было бы полезно подробнее рассмотреть, какая она бывает.

Выделяют три основных вида поддержки сельскохозяйственного производителя, которые реализуются посредством воздействия на ценовые стимулы⁵⁶.

- *Меры ценовой поддержки в отношении готовой продукции*, при осуществлении которых интервенционные цены, ограничения импорта, в частности квоты или пошлины, или создание

благоприятных условий для экспорта обеспечивают повышение внутренних цен, что приводит к снижению уровня социального благополучия потребителей, вынужденных платить более высокие цены и, возможно, снижать уровень потребления, и повышению благосостояния производителей, продающих продукцию по более высоким ценам и имеющих возможность наращивать производство. Расходы государства равны убыткам, понесенным при реализации излишков продукции, будь то в процессе хранения на территории страны или экспорта по ценам ниже внутренних рыночных.

- *Меры субсидирования цен на готовую продукцию*, такие как минимальные гарантированные цены, уплачиваемые напрямую производителям, или субсидии на некоторые продовольственные товары широкого потребления, обеспечивают повышение уровня цен, получаемых производителями, и/или снижение цен, уплачиваемых потребителями. И потребители, и производители выигрывают от увеличения объемов потребления и производства, при этом потребители получают преимущество от снижения цен, а потребители – от повышения. Расходы государства соответствуют разнице между ценой потребителя и ценой производителя применительно ко всему объему продаж. За исключением случаев, когда субсидия вводится для устранения проблемы рыночного характера, препятствующей поставкам, общая выгода потребителя и производителя будет ниже, чем затраты для государства, а разница между двумя этими показателями будет представлять собой чистый убыток.
- *Субсидии на факторы производства*, такие как субсидирование кредитов или субсидии на удобрения, которые обеспечивают снижение производственных издержек и влияние которых аналогично влиянию мер субсидирования цен производителя.

Поддержка сельскохозяйственного производителя может оказываться разными другими способами, например в виде государственных инвестиций в инфраструктуру, исследования или развитие рынка, услуг или нормативных требований и стандартов, а также в форме поддержки частных инвестиций в виде субсидий, в том числе государственных грантов на предоставление частных инфраструктурных услуг, исследований или информационно-консультативных услуг. Считается, что такая поддержка обеспечивает меньше стимулов для увеличения объемов производства конкретных товаров.

■ Установление целей политики с учетом контекста

Для того чтобы сформулировать цели политики наиболее эффективно, их следует соотносить с конкретной ситуацией, чему может способствовать учет измерений продовольственной безопасности. Соотношение между целями, направленными на рост производства и доходов на

ВРЕЗКА 12

Обеспечение баланса краткосрочных и долгосрочных целей

Цели национальной продовольственной безопасности были в числе основных факторов, определяющих меры вмешательства средствами политики в сфере торговли и смежных отраслях рынка во многих странах Африки задолго до возникновения текущей ситуации повышенной волатильности цен на продовольствие в мире. Многие правительства озабочены способностью регионов обеспечивать снабжение основными продуктами питания, а также последующим повышением внутренних цен на продовольствие в том случае, если возможности регионов окажутся недостаточными.

Эти опасения часто усугубляются недостатком сведений о физическом наличии основных продуктов питания в странах и регионах в любой момент времени, так что страны часто не имеют информации о наличии или отсутствии достаточных излишков или запасов продовольствия в нужное время и в нужном месте. Проблема также усугубляется в связи с применением многими соседними странами мер вмешательства на рынках основных продуктов питания, что может фактически лишить потенциальных торговых партнеров возможности получать такие продукты из регионов или стран избыточного производства продовольствия.

В результате некоторыми странами были реализованы серьезные меры вмешательства средствами торговой политики в целях ограничения экспорта, с тем чтобы не допустить существенного роста внутренних цен в периоды дефицита на внутреннем рынке. В условиях ограничения экспорта снижаются стимулы инвестировать в развитие рынка, что ограничивает потенциал для решения проблем продовольственной безопасности за счет увеличения объемов региональной торговли.

Источник: J.A. Morrison and A. Sarris. 2015. Food staple market volatility and food security in eastern and southern Africa: what role for intra-regional trade and market policy? In African Development Perspectives Yearbook. Volume 18: Africa's progress in regional and global economic integration. Bremen, Germany, Institute for World Economics and International Management (IWIM).

селе, и целями, связанными с удешевлением питания для городского населения, может зависеть от распределения и локализации населения, страдающего от отсутствия продовольственной безопасности. Например, если большинство потребителей – мелкие производители, то меры политики, направленные на стабилизацию цен, возможно, с использованием гарантий, могут способствовать установлению выгодных и стабильных цен

для производителей, а также началу роста производительности, и обеспечить в дальнейшем возможность снижения цен на продовольствие с учетом уровня заработной платы. В то же время, если большинство потребителей представляют городское население, более целесообразным может быть повышение открытости экономики к импорту продовольствия в сочетании с адресными мерами политики, предназначенными для относительно узкого круга производителей⁵⁷.

Континентальные страны Латинской Америки характеризуются более высоким уровнем урбанизации населения по сравнению с другими регионами развивающихся стран, что может отчасти объяснять большую открытость экономики континента для торговли. Однако страны Латинской Америки неоднородны, и разная степень открытости для торговли может в некоторой мере объясняться различиями в степени доступности ресурсов и производительном потенциале, в темпах роста населения и урбанизации.

Уровень экономического развития является еще одним фактором, влияющим на формулировку целей политики. В странах со слабо развитым сельскохозяйственным сектором цели повышения производительности с большой степенью вероятности будут на первом этапе иметь большее значение благодаря существенному потенциалу распространения и тиражирования, возникающему за счет роста продуктивности в сельском хозяйстве. По мере развития экономики и увеличения разрыва между доходами в городе и на селе возрастает значение мер поддержки доходов. В странах с более зрелой экономикой, напротив, цели политики в сфере торговли и смежных отраслях выходят далеко за пределы сельскохозяйственного

производства и продовольственной безопасности; эти темы могут рассматриваться директивными органами по остаточному принципу.

■ Политика в сфере торговли и в смежных отраслях. Достижение краткосрочных и долгосрочных целей

Обсуждая целесообразность применения различных видов политики, необходимо проводить важное различие между использованием политики в сфере торговли и в смежных отраслях для достижения краткосрочных и долгосрочных целей. В контексте продовольственной безопасности внимание часто приковано к использованию торговой политики в достижении ближайших целей. Однако чрезвычайно важно обеспечить баланс между краткосрочными и долгосрочными целями, так как они могут иметь противоположные последствия для продовольственной безопасности (врезка 12).

Несмотря на то что с ростом открытости экономики для торговли повышается и наличие продовольствия, опасения в отношении способности регулировать текущее наличие продовольствия и продовольственные цены в периоды кризиса могут негативно сказаться на готовности стран сокращать масштабы применения ограничительных мер торговой политики, особенно в отсутствие гарантий. В рамках реализации других краткосрочных, часто стратегических, целей может потребоваться приурочить повышение открытости экономики для торговли к тому моменту, когда можно будет гарантировать наличие продовольствия за счет более активного использования региональных и/или мировых рынков, не поступаясь мерами стабилизации цен.

2.

Влияние краткосрочных мер торговой политики на продовольственную безопасность

Наиболее заметное воздействие обычно оказывают краткосрочные меры вмешательства средствами политики в сфере торговли и в смежных отраслях. Примером многочисленных краткосрочных реакций является значительный рост расходов на импорт продовольствия, наблюдавшийся после повышения цен на продукты питания в 2008 году, и постепенная утрата доверия к мировым рынкам как надежному источнику доступного продовольствия. В ряде стран были приняты политические меры, заключавшиеся в попытке оказать прямое влияние на внутренние цены посредством таможенного и ценового контроля, в некоторых случаях с намерением создать стимулы для увеличения внутренних запасов, в других случаях эти меры в сочетании с мерами социальной защиты были призваны удовлетворить потребности малоимущих потребителей.

Экспортные ограничения и отмена импортных пошлин наиболее широко использовались в качестве инструментов торговой политики. Наиболее привлекательными для директивных органов были таможенные меры, дававшие возможность оперативно сдерживать негативные последствия мирового роста цен для внутренних потребителей при меньших расходах на их реализацию по сравнению с другими вариантами, в частности с субсидированием потребителей. Экспортные пошлины можно также рассматривать как меры стимулирования роста бюджетных поступлений, особенно в тех странах, которые столкнулись с проблемами в налогово-бюджетной сфере во время финансового кризиса 2008 года. Комплекс торговых инструментов зависел главным образом от того, являлась ли страна чистым импортером или чистым экспортером товаров массового потребления, пользовавшихся наибольшей популярностью на внутреннем рынке, и применялся адресно в отношении товаров, формирующих основную потребительскую корзину, в основном зерновых культур.

■ Снижение или отмена пошлин

Многие страны-импортеры продовольствия снизили импортные пошлины на продукты питания, вводимые сельскохозяйственные ресурсы и оборудование. Импортные пошлины приводят к росту потребительских

цен по сравнению с мировыми и сокращению объемов импорта. В результате сокращения или отмены импортной пошлины на ту или иную продукцию уменьшается цена импортного товара, что способствует снижению внутренних потребительских цен. Однако в большинстве стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия, пошлины на продукты питания уже были зафиксированы на низком уровне, и их сокращение оказало минимальное влияние на внутренние цены. Снижение размера пошлин на вводимые сельскохозяйственные ресурсы (механизмы, семена, топливо) ведет к уменьшению производственных издержек и стимулирует развитие внутреннего производства. Снижение налогов, за исключением случаев компенсации поступлений в бюджет за счет увеличения доходов от роста объемов импортируемых товаров, неблагоприятно отразится на наполнении бюджета.

■ Экспортные ограничения

В периоды высоких цен на продовольствие или потрясений для внутренних поставщиков чистые экспортеры продовольствия заинтересованы во введении ограничений на экспорт, что позволяет им обеспечить внутренние рынки достаточными запасами продовольствия в краткосрочной перспективе. Эти ограничения налагаются по целому ряду причин, в том числе в случае если, по мнению правительств, другие средства стабилизации цен не дали надлежащего результата, если для пополнения государственного бюджета не могут взиматься дополнительные налоги, или если существует неопределенность в отношении объема запасов зерна на национальном или местном уровнях. Эта неопределенность может усиливаться в связи с отсутствием официальных данных о спросе и предложении по отдельным культурам и неэффективностью систем мониторинга рыночных цен. Эти недостатки работы ведомств, отвечающих за запасы продовольствия, и мониторинга показателей продовольственной безопасности на национальном уровне могут привести к введению экспортных ограничений как самой простой меры по сравнению с другими методами амортизации ценовых колебаний.

Экспортные ограничения могут принимать форму налогов на экспорт или количественных ограничений, в том числе запретов на экспорт. Сокращение объемов или запрет на экспорт могут способствовать сдерживанию роста внутренних цен, по крайней мере в краткосрочной перспективе, при увеличении объема поставок на внутренний рынок. Однако цены производителей также могут быть снижены, что порождает отрицательные стимулы для расширения производства и способствует сокращению запасов в среднесрочной перспективе. Эффективность мер может быть подорвана в результате незаконного экспорта. На мировом уровне, в том случае если экспортные ограничения вводятся одновременно несколькими экспортерами, они приводят к снижению мировых запасов и усиливают степень неопределенности и волатильности на мировых продовольственных рынках⁵⁸.

Опыт развивающихся стран, например, в Латинской Америке, свидетельствует о том, что последовательность проведения и прозрачность политики сыграли важную роль в относительной эффективности мер торговой политики, которая применялась в последние годы, характеризовавшиеся высокими мировыми ценами на продовольствие. В некоторых странах экспортные ограничения первоначально вводились на временной основе, но в дальнейшем срок их действия продлевался, что затрудняло производителям процесс принятия обоснованных решений в сфере производства и маркетинга. Это способствовало росту неопределенности в политической среде, снижало стимулы для фермеров и приводило к диверсификации в сторону культур, в меньшей степени подвергающихся изменчивому регулированию⁵⁹. В то же время снижение пошлин, применявшихся в странах-импортерах продовольствия, не оказало почти никакого влияния на возможность контролировать резкий рост цен на продовольствие на внутренних рынках. Во многих случаях меры торговой политики не оказывали достаточного воздействия на внутренний рынок, а на мировом уровне снижение импортных барьеров в одних странах в сочетании с вводом экспортных ограничений в других привело к укреплению баланса спроса и предложения, увеличив давление на мировые цены.

В большинстве случаев бюджетные ограничения и масштаб роста цен препятствовали процессу стабилизации и усиливали негативные последствия ценового роста. В связи с тем что многие из этих мер вмешательства считались нецелесообразными, выдвигались многочисленные требования оптимизировать политические решения в целях предотвращения и/или преодоления внезапного роста цен на продовольствие. Аналогичные требования о повышении рыночной дисциплины выдвигались почти во все предыдущие периоды повышения цен, но по большей части оставались без внимания по прекращении скачков цен, поскольку меры политики либо рассматривались как слишком трудновыполнимые, либо были связаны со

слишком высокими дополнительными налоговыми издержками, либо с началом периода низких цен стороны теряли интерес.

■ Одновременное осуществление нескольких мер политики

Как считают аналитики, последствия для производства могут сильно отличаться, если меры политики применяются комплексно, а не по отдельности. Несмотря на то что это наблюдение не ново, существует очень мало эмпирических данных о реакции производителей на разные виды поддержки с учетом одновременной реализации нескольких мер политики.

Государственное вмешательство необходимо рассматривать как часть пакетов мер, которые наряду с торговой и ценовой политикой включают и другие политические меры, в частности ориентированные на потребителя и предусматривающие предоставление продовольственной помощи и других форм социального обеспечения. Эти меры политики могут способствовать эффективному росту спроса на продовольствие и, помимо непосредственного воздействия на проблему отсутствия продовольственной безопасности, могут оказывать благоприятное опосредованное влияние на рост внутреннего производства за счет создания рыночных возможностей и/или увеличения ценового давления на местном рынке, особенно при широкомасштабном применении подобных мер.

В рамках проводившегося недавно в Индонезии предварительного анализа альтернативных стратегий управления рисками, связанными с отсутствием продовольственной безопасности⁶⁰, было рассмотрено потенциальное влияние комбинаций различных мер политики в области производства и потребления риса. В анализе отмечается, что меры ценовой поддержки рынка осуществляются в сочетании с безусловной передачей денежных средств, внутренней программой продовольственной помощи бедным домохозяйствам и субсидиями на удобрения. Авторы анализа приходят к нескольким заключениям. В «нормальных» условиях ценовая поддержка производителей приводит к увеличению масштабов недостаточного питания населения в целом вследствие роста потребительских цен. В периоды скачкообразного роста цен на рис меры политики ценовой поддержки обеспечивают снижение масштабов недостаточного питания, чему дополнительно способствуют потребительские субсидии, переводы денежных средств и в незначительной степени субсидии на удобрения. Напротив, при неурожаях ценовая поддержка может приводить к росту масштабов недостаточного питания, однако это влияние сглаживается за счет предоставления потребительских субсидий, переводов денежных средств и особенно страхования сельскохозяйственных культур. В контексте серии

гипотетических потрясений, наиболее эффективной мерой нивелирования их негативных последствий для продовольственной безопасности являются переводы денежных средств, воздействие субсидий на удобрения незначительно, при этом ценовая поддержка – во всех случаях, за исключением скачкообразного роста цен – приводит к увеличению масштабов недостаточного питания в условиях макроэкономических кризисов и стихийных бедствий.

Как правило, анализ влияния политики на продовольственную безопасность отражает статичную картину краткосрочных мер вмешательства. Однако динамические последствия, например связанные с изменением объемов производства или поведения или структуры рынков⁶¹, представляют гораздо больший интерес для развивающихся стран по причине их влияния на общий рост и потенциала противодействия отсутствию продовольственной безопасности.

3.

Долгосрочные структурные преобразования и меры вмешательства

При оценке влияния и, соответственно, целесообразности политики в области торговли и в смежных отраслях для достижения целей продовольственной безопасности важно анализировать не только краткосрочные меры вмешательства и их возможные кратковременные последствия.

Учет не только статических, краткосрочных аспектов, таких как последствия таможенных ограничений для потребительских цен, позволяет рассуждать в контексте долгосрочных тенденций, которые типичны для развития большинства стран, и определять меры вмешательства, которые страны должны в конечном итоге стремиться поддерживать.

Роль сельского хозяйства в структурных преобразованиях

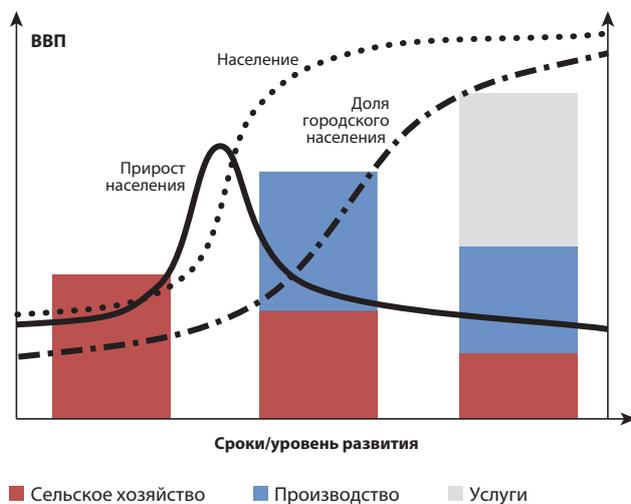
Стандартный подход к структурным преобразованиям подразумевает, что в странах с низким уровнем развития сельское хозяйство изначально является крупным, но не

коммерциализированным сектором, на него приходится значительная доля ВВП и в нем занята большая доля населения. С этой точки зрения, сбалансированный рост достигается при повышении конкурентоспособности и коммерциализации сельского хозяйства и одновременном росте производственного сектора (рисунок 14).

В число характеристик развития сельского хозяйства, оказывающих положительное влияние на экономическое развитие в более широком понимании, как правило, включают тесные связи с местной экономикой, при этом в плане связей с поставщиками подразумевается более широкое использование производственных ресурсов или услуг местного происхождения, в плане связей с заказчиками – производство продукции для обработки

РИСУНОК 14

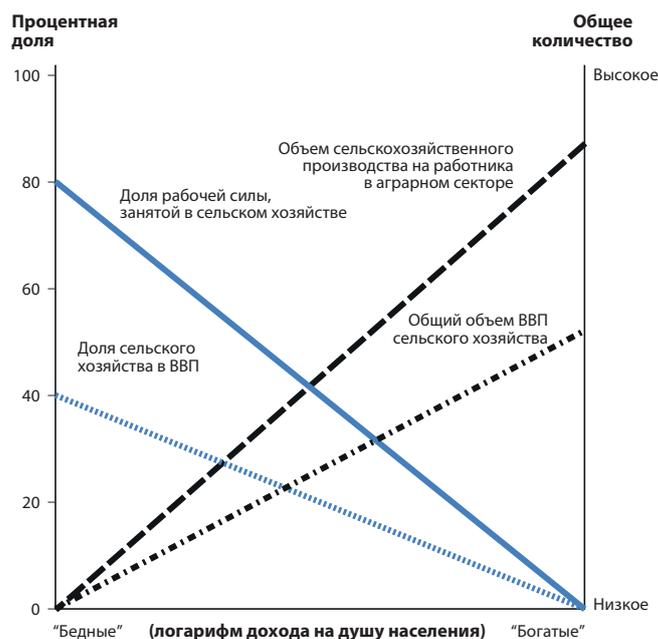
Стандартная интерпретация структурных преобразований



Источник: по материалам Т. Giordano. 2015. Lessons from experience of structural transformation: is Africa different? Презентация для неофициальной консультации ФАО по политике в области торговли в поддержку продовольственной безопасности, 20-21 апреля 2015 года, ФАО, Рим.

РИСУНОК 15

Картина тенденций производства на одного работника сельскохозяйственного сектора, доля рабочей силы, занятой в сельском хозяйстве, и ВВП в ходе структурных преобразований



Источник: С.Р. Timmer. 2014. Managing the structural transformation: a political economy approach. UNU-WIDER Annual Lecture 18, 18 November 2014, United Nations, New York, USA. Не опубликовано.

ВРЕЗКА 13

Важнейшие аспекты структурных преобразований

1. Преобразования в аграрном секторе должны происходить одновременно со структурными преобразованиями. Основным фактором, способствующим трансформации, является *повышение производительности сельского хозяйства*. Все чаще признается, что быстрый рост производительности сельского хозяйства, в обеспечении которого неизменно участвуют мелкие фермеры, играющие важную роль в производственной структуре, является неотъемлемым элементом общей стратегии развития стран и имеет решающее значение в борьбе с отсутствием продовольственной безопасности.
2. Динамично развивающийся аграрный сектор может внести значительный вклад в развитие в более широком понимании, однако относительная важность и характер этого вклада зависят от ситуации в конкретной стране и значения ослабления сектора для экономики в целом. В тех случаях когда на аграрный сектор приходится существенная доля ВВП и еще более значительная доля рабочих мест, повышение производительности сельского хозяйства крайне необходимо, поскольку, во-первых, позволяет стимулировать инвестиции в самом сельском хозяйстве, а во-вторых, ведет к высвобождению избыточного капитала и трудовых ресурсов, которые могут быть использованы в других секторах экономики.
3. Рынки играют центральную роль в обеспечении успешного управления структурными преобразованиями, однако *процессом структурных преобразований никогда не управляли исключительно рыночные силы*. Задача правительств состоит в том, чтобы определить, когда и в каком объеме им необходимо вмешиваться. Эти решения будут разными в зависимости от страны. Например, некоторые страны для управления структурными преобразованиями используют ценовую политику в аграрном секторе, таким образом воздействуя на внутренние условия торговли. Для обеспечения эффективности этой стратегии во многих случаях необходимы крупные субсидии и торговые барьеры.
4. Если отслеживать исторические закономерности структурных преобразований, то они во многом схожи, однако *по мере экономического роста попытки интеграции малопроизводительного сельскохозяйственного труда в деятельность остальных отраслей экономики оказываются все менее успешными*. Timmer отмечает беспрецедентную стагнацию уровня производительности труда в странах Африки к югу от Сахары, которая практически не выросла в период с 1961 по 2010 год. Основная причина, как представляется, заключается в том, что процессу преобразований препятствует низкая доля производственного сектора, в результате чего быстрая урбанизация практически не сопровождается индустриализацией.
5. Несмотря на происходящие преобразования, *отставание реальных доходов сельского хозяйства становится основополагающей причиной значительной политической напряженности*. В ряде стран, например в некоторых странах Азии, отставание становится все более значительным по мере роста разрыва между доходами городского и сельского населения на начальных этапах преобразований.

Источник: C.P. Timmer. 2014. Managing the structural transformation: a political economy approach. UNU-WIDER Annual Lecture 18, 18 November 2014, United Nations, New York, USA. Не опубликовано.

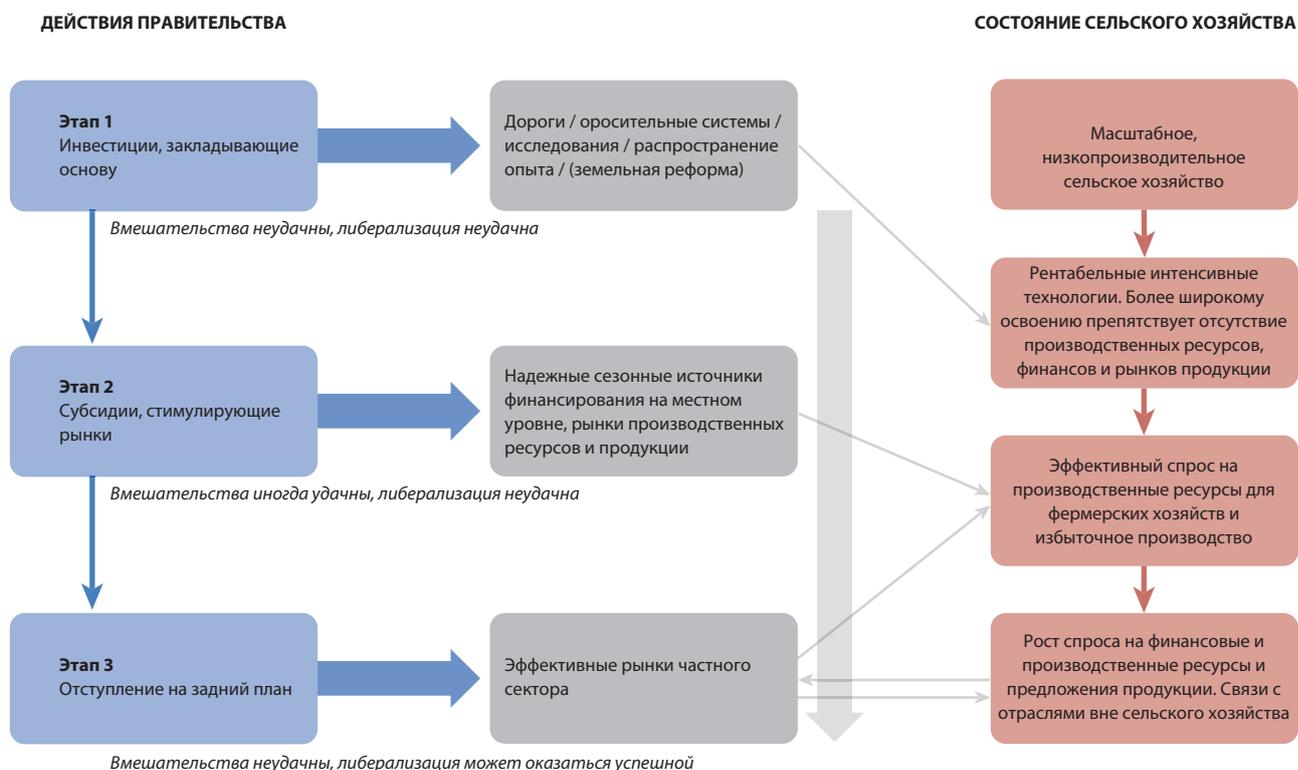
местными предприятиями, а с точки зрения связей с потребителями – получение от них дохода, который тратится на товары и услуги с высоким содержанием местных компонентов. Такому обилию связей в развитии сельского хозяйства способствуют трудоемкие, а не капиталоемкие методы производства, более справедливое распределение доходов, структура потребления в регионах с преобладанием местных, а не импортных товаров и услуг, а также связи с более широкими рынками продукции, как сглаживающие воздействие непрерывного роста объемов производства, так и препятствующие значительному падению цен производителей.

Первоначально промышленное производство может быть основано на сельском хозяйстве – это могут быть перерабатывающие отрасли и агробизнес; однако в конечном итоге происходит диверсификация производства и экономики, а по мере продолжения роста доля сельского хозяйства в экономике снижается.

В ходе таких преобразований доля рабочей силы, занятой в сельском хозяйстве, снижается медленнее, чем доля сельского хозяйства в ВВП, что имеет важные последствия с точки зрения производительности труда, а также дальнейшего роста сельскохозяйственного производства в связи с оттоком ресурсов в другие секторы экономики (рисунок 15).

РИСУНОК 16

Этапы преобразований аграрного сектора



Источник: по материалам A. Dorward, J. Kydd, J.A. Morrison and I. Urey. 2004. A policy agenda for pro-poor agricultural growth. *World Development*, 32(1): 73–89, рисунок 1.

Peter Timmer много писал о том, что важно углублять понимание определяющих факторов структурных преобразований, действующих как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе, и совершенствовать управление этими факторами:

Как в долгосрочной, так и в краткосрочной перспективе продовольственная система остается центральным элементом этого процесса. В долгосрочной перспективе продовольственная система является ключевым элементом структурных преобразований, которые на всем протяжении истории были единственным надежным способом преодоления нищеты. В краткосрочном плане продовольственная система не только является источником средств к существованию для многих представителей беднейших слоев населения, но и подвергает их риску в связи с волатильностью цен на продовольствие⁶².

Понимание того, как более активные связи с торговлей влияют на продовольственную систему в краткосрочном и долгосрочном плане, имеет решающее значение для определения соответствующей роли политики в области

торговли и в смежных отраслях. Освещая этот вопрос, Тиммер обращает внимание на несколько важных моментов, которые обобщены во врезке 13.

■ Государственное вмешательство в области производительности сельского хозяйства в период структурных преобразований

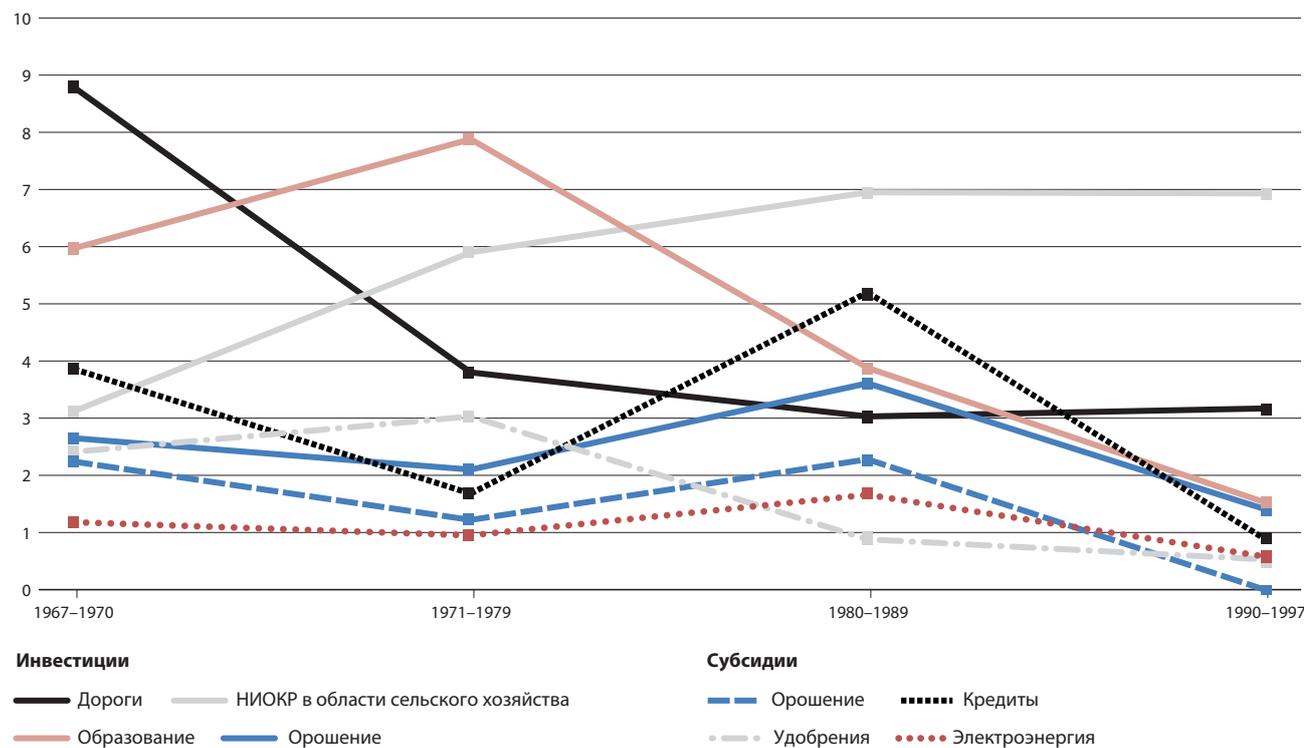
Рисунок 16 иллюстрирует зависимость результативности различных мер от фактора времени на примере зеленой революции в Индии; кроме того, на нем прослеживаются этапы (какими бы короткими они ни были) роста производства в Африке к югу от Сахары, а также эффект государственного вмешательства в области финансов, рынка производственных ресурсов и продукции на разных этапах развития сельскохозяйственного сектора.

На рисунке 16 показано, что относительная эффективность мер вмешательства по сравнению с более либеральными подходами к политическим изменениям неодинакова на разных этапах коммерциализации сельского хозяйства и превращения его из

РИСУНОК 17

Рентабельность государственных расходов Индии, связанная с ВВП сельского хозяйства, в период с 1960-х годов по 1990-е годы

Доход на единицу расходов (в рупиях на потраченную рупию)



Источник: по данным Fan, A. Gulati and S. Thorat. 2007. *Investments, subsidies and pro-poor growth in rural India*. IFPRI Discussion Paper No. 716, Table 6. Washington, DC, IFPRI.

низкопроизводительной отрасли в более коммерчески ориентированный сектор. На первом этапе, когда сельское хозяйство широко распространено и характеризуется полунатуральным производством и низким уровнем участия в рыночных отношениях, поддержка должна включать основные инвестиции в создание условий для внедрения новых технологий и практик. Как правило, на этом этапе масштабы их внедрения ограничены небольшим количеством фермерских хозяйств, имеющих доступ к финансовым средствам в определенные сезоны и доступ к перспективным рынкам.

Быстрые преобразования сельскохозяйственного сектора необходимо стимулировать с помощью мер государственного вмешательства в сфере торговли и рынков (этап 2), что позволяет расширить число фермеров, имеющих возможность получения сезонного финансирования и доступа к сезонным рынкам производственных ресурсов и продукции без высоких расходов и высокого риска, тем самым получая возможность принимать коммерчески обоснованные решения о производстве излишков для продажи на рынках.

После освоения фермерами новых технологий, возрастания уровня спроса на кредиты и производственные ресурсы и роста объема поставок продукции, а также падения транзакционных издержек на единицу продукции правительства могут отказаться от рыночной деятельности и позволить частному сектору взять на себя предоставление важнейших услуг на рынке (этап 3).

Эта концептуальная модель подтверждается эмпирическими данными из Индии об эффекте различных видов государственных расходов для ВВП аграрного сектора в зависимости от фактора времени⁶³. Расходы делятся на инвестиции (в дороги, образование, оросительную инфраструктуру, НИОКР в области сельского хозяйства) и субсидии (на удобрения, кредиты, орошение и электроэнергию). Данные (рисунок 17) убедительно подтверждают высокую рентабельность инвестиций в дороги и образование в 1960-е годы и вложений в образование в 1970-е годы и ее снижение в более поздний период. Что же касается инвестиций в НИОКР в области сельского хозяйства, то их рентабельность, напротив, была

ВРЕЗКА 14

Неоднозначные результаты применения субсидий на производственные ресурсы в развитых странах

По поводу использования субсидий на производственные ресурсы нет однозначного мнения, что порождает споры относительно их целесообразности. Реализация некоторых программ приводит к очевидному увеличению объемов производства продуктов питания, однако имеющихся данных зачастую недостаточно или они слишком противоречивы, чтобы сделать обоснованные выводы о таких преимуществах, как явное улучшение положения с точки зрения борьбы с отсутствием продовольственной безопасности и нищеты.

В работе Foster отмечается, что, хотя данные подтверждают вывод о том, что субсидии на удобрения способствуют повышению доходов домохозяйств, производительности и объемов производства сельскохозяйственных предприятий в совокупности, возможные издержки включают упущенные инвестиции в других отраслях, вытеснение частного сектора и непропорциональную долю получателей субсидий среди крупных фермерских хозяйств. Далее в ней отмечается, что «история изобилует примерами роста объемов субсидий для аграрного сектора на сельскохозяйственные ресурсы в результате того, что фермеры, производители и поставщики производственных ресурсов, а также другие стороны, действующие в собственных интересах, узнают, как можно воспользоваться бюрократическими правилами и зачастую равнодушным отношением чиновников, не имеющих стимулов к эффективной работе, чтобы присваивать деньги, причитающиеся другим».

Такие выводы служат аргументом против широкого использования субсидирования.

Однако, как отмечают Chirwa и Dorward, существуют обширные возможности для оптимизации путем повышения эффективности таких мер и их интеграции с дополнительными мерами вмешательства. В случае продуманного планирования и предоставления субсидий они могут служить стимулами для повышения производительности путем насыщения рынков производственных ресурсов и продукции в сельских районах, тем самым способствуя снижению цен на основные продукты питания и повышению заработной платы. Это может привести к увеличению реальных доходов и укреплению продовольственной безопасности как получателей субсидий, так и тех, кто их не получает. Кроме того, при более долгосрочных экономических структурных изменениях факторами экономического развития могут стать рост спроса на товары и услуги как сельскохозяйственного, так и несельскохозяйственного происхождения с более высокой добавленной стоимостью, а также расширение производственного потенциала земель и трудовых ресурсов, высвобождающихся благодаря повышению производительности основных сельскохозяйственных культур.

Источники: согласно E. Chirwa and A. Dorward. 2013. *Agricultural input subsidies. The recent Malawi experience.* Oxford, UK, Oxford University Press; W. Foster. 2014. *A review of the international experience with fertilizer subsidies.* Не опубликовано.

высокой в последние десятилетия – в 1980-х и 1990-х годах – и заметно ниже в предыдущие годы.

Рентабельность затрат на субсидии как правило ниже, чем в случае инвестиций в дороги, образование, а также НИОКР в области сельского хозяйства. Рентабельность субсидий на удобрения в первые годы Зеленой революции была положительной, но затем снизилась, тогда как доходность субсидий на орошение и кредиты показала смешанную динамику. Рентабельность затрат на все субсидии в последнее десятилетие – в 1990-е годы – была очень низкой.

Выводы таких аналитических исследований важны, учитывая преобладающее мнение многих комментаторов о том, что оптимальным вариантом для правительств будет полный отказ от субсидий и переключение внимания исключительно на инвестиции в НИОКР. Анализ показывает, что рентабельность субсидий остается положительной, хотя зачастую оказывается ниже по сравнению с рентабельностью инвестиций. Кроме того, его данные свидетельствуют о том, что уровень рентабельности различных видов затрат зависит от стадии

преобразований и что доходность разных видов затрат растет разными темпами.

■ Проблемы при использовании ценовой политики

Серьезные сложности приходится преодолевать при управлении мерами вмешательства, направленными на обеспечение эффективности и результативности процесса преобразований, а также при противостоянии политическому давлению, направленному на расширение и продолжение вмешательства в функционирование рынка, а также на наращивание и сохранение субсидий в период, когда необходимость в них отпадает и они могут иметь негативные последствия как в финансовом плане, так и с точки зрения вытеснения субъектов частного сектора. Кроме того, в ряде случаев отмечалось, что субсидии аграрному сектору имеют обратный ожидаемому эффект, поскольку их получателями, как правило, выступают более крупные и богатые фермерские хозяйства. Это происходит не только в развитых странах, о

ВРЕЗКА 15

Государственные закупки: цели и механизмы

Системы государственных закупок и формирования запасов различаются по своим целям и структуре, преследуют разные цели и ориентированы на различных производителей. Некоторые программы направлены на поддержку цен производителей, для чего устанавливаются регулируемые закупочные цены. В Индии государственное вмешательство на рынках пшеницы и риса осуществляется через систему закупок, хранения и распределения, что позволяет как поддержать цены производителей, так и обеспечить малоимущих потребителей основными продуктами питания по льготным ценам. В Эквадоре действует государственная схема закупок и распределения, обеспечивающая поддержку цен фермерских хозяйств, выращивающих рис и кукурузу. В Никарагуа возобновлена деятельность государственного торгового предприятия ENABAS, которое занимается закупкой, хранением и распределением основных зерновых.

Однако существуют альтернативы закупкам по регулируемым ценам, также гарантирующие целенаправленное повышение стабильности рынков для производителей. В Бразилии продукты питания, приобретаемые посредством программы закупок продовольствия, частично используются для формирования стратегических запасов, а частично – в рамках программ продовольственной безопасности. В отличие от многих других, бразильское правительство покупает продовольствие по рыночным ценам и постоянно пересматривает цены, по которым приобретает продукты у фермеров, в соответствии с ситуацией на местных рынках.

Масштабы и воздействие таких программ на продовольственные рынки также неодинаковы и зависят от того, осуществляется ли программа государственного вмешательства на этапе закупки, формирования запасов или их задействования.

Воздействие на рынки на различных этапах закупок зависит от величины искажения цен в результате осуществления программы государственных закупок. В свою очередь, искажение зависит от масштаба вмешательства – доли продукции, закупленной через конкретный рыночный канал.

Необходимость задействования запасов на внутренних или международных рынках может приводить к тому, что они будут продаваться через коммерческие каналы или по межгосударственным договорам по ценам ниже рыночных. Сроки задействования запасов, особенно если они непредсказуемы и не учитываются в процессе принятия решений торговыми организациями, могут существенно повлиять на уровень и волатильность цен внутри страны и, если страна является крупным продавцом, на международном рынке.

Использование запасов может иметь масштабные последствия, если после закупки по ценам выше рыночных они экспортируются, а не потребляются внутри страны. Стратегия использования закупок может обеспечить эффект субсидии, однако он может быть нейтрализован посредством скрытых налогов, которые подлежат уплате в результате выпуска запасов на рынок, независимо от того, происходит ли это в результате стратегического решения или непродуманного определения сроков.

Поэтому последствия государственных закупок и формирования запасов необходимо рассматривать с учетом целого ряда факторов, включая этапы осуществления мероприятий, сроки, предсказуемость и прозрачность принятия оперативных решений, структуру и функциональность рынков, на которых закупаются продукты для формирования запасов и на которых эти запасы продаются, а также, что немаловажно, способность производителей реагировать на изменения ситуации изменением объема поставок.

Сложность программ государственных закупок диктует необходимость высокой степени организации и компетентности в ответственных государственных учреждениях. Существует вероятность значительных финансовых затрат, особенно если цены, по которым продукция приобретается у фермеров, превышают рыночные. Крайне важна устойчивость этих программ, так как они зависят от наличия финансовых средств и политической воли, и необходимо действовать осторожно, чтобы не поставить доходы фермерских хозяйств в зависимость от конкретных государственных программ.

Источники: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and FAO. 2013. G-33 proposal: early agreement on elements of the draft Doha accord to address food security. Information note. September 2013. Rome, FAO. P Arias, D. Hallam, E. Krivonos and J. Morrison. 2013. Smallholder integration in changing food markets. FAO, Rome.

чем свидетельствуют многочисленные документы Секретариата ОЭСР, но и в передовых развивающихся странах (врезка 14)⁶⁴.

Одним из множества убедительных аргументов в пользу отказа от применения ценовой политики являются трудности с определением сроков и высокие чистые расходы на такие меры в случае, когда они вводятся слишком рано или продолжают применяться слишком

долго. Однако это не означает, что следует игнорировать потенциальные преимущества такой политики в крайне важные, но максимально короткие периоды.

Следует отметить, что результаты, описанные во врезке 14, относятся конкретно к субсидиям на производственные ресурсы. Другие ценовые меры, например поддержка цен производителей с одновременным стимулированием производства

продукции, могут нанести урон малоимущим потребителям и препятствовать потенциальному росту реальной заработной платы. Что касается субсидирования потребительских цен на продукты питания, то оно зачастую приносит выгоду малоимущим покупателям продовольствия, но не всегда дает преимущества производителям – полунатуральным домохозяйствам, хотя и они бывают чистыми потребителями продовольствия.

Одна из трудностей при оценке воздействия различных видов политических инструментов заключается в том, что их фактический эффект зависит не только от того, какие именно меры используются, но и от подходов к их разработке, обеспечению применения и практическому

осуществлению. Пример потенциального воздействия одного из инструментов – государственных закупок основных продуктов питания – иллюстрирует сложные взаимосвязи между целями, разработкой и реализацией политических мер (врезка 15).

Кроме того, в некоторых случаях сама реализация ряда мер вмешательства оставляла желать лучшего, зачастую потому, что их по определению трудно реализовать качественно. Это приводило к потере доверия к ряду инструментов политики, включая использование минимальных цен, и к мерам вмешательства, направленным на сглаживание последствий межсезонной волатильности цен.

4. Изменение структуры поддержки сельского хозяйства – уроки на будущее

В спорах об актуальности различных политических мер в области торговли и в смежных отраслях сильно влияние исторического опыта дифференцированного применения этих мер в развитых и развивающихся странах, когда для первых была характерна значительная положительная поддержка производителей в аграрном секторе, в то время как для многих развивающихся стран нормой были косвенные налоги, которыми облагались производители.

Организация поддержки сельского хозяйства в последние 30–40 лет претерпела значительные изменения, отразившиеся на совокупном положительном или отрицательном уровне искажений в результате ее оказания и в зависимости от ее типа.

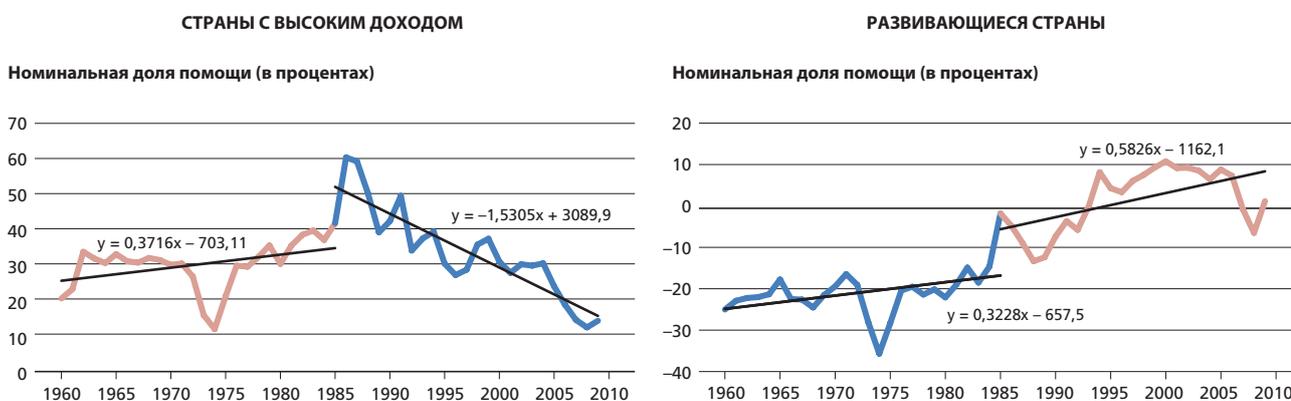
Картину этих резких изменений показывают аналитические исследования, проведенные коллективом под руководством Кум Anderson⁶⁵. Используя номинальный коэффициент помощи (НКП) в качестве меры уровня поддержки или цен производителей, или

взимаемых с них налогов, авторы показывают, что совокупный объем поддержки производителей в развитых странах резко упал по сравнению с пиковым значением в середине 1980-х годов, в то время как в развивающихся странах он вырос, и там, где производители ранее облагались налогами, теперь оказываются незначительные объемы положительной поддержки (рисунок 18).

Тем не менее снижение НКП не означает, что объем поддержки производителей в развитых странах в настоящее время сократился по сравнению с прошлыми периодами⁶⁶. Скорее, произошел переход от мер поддержки, непосредственно влияющих на цены производителей (а следовательно, отражающихся на величине НКП), к политике, не влияющей на цены напрямую, а следовательно, не воздействующей в той же степени на величину традиционного показателя НКП. Признаётся, что некоторые из этих новых видов поддержки в меньшей степени отражаются на рыночных механизмах и являются более эффективными инструментами, во всяком случае в том, что

РИСУНОК 18

Чистая поддержка сельскохозяйственного сектора в странах с высоким доходом и развивающихся странах

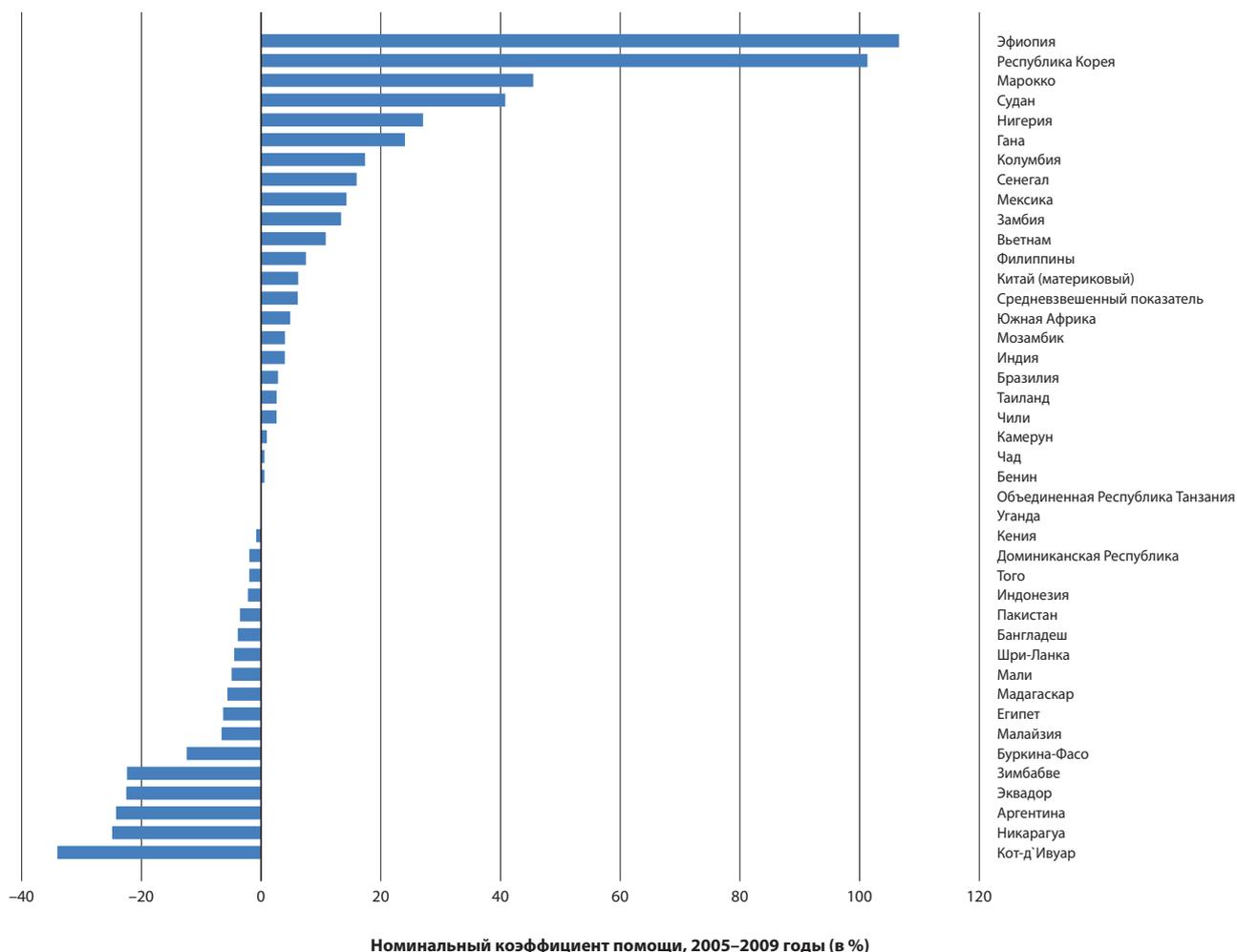


Примечание: номинальный коэффициент помощи вычисляется как процентная доля, на которую в результате мер политики национального правительства повышается валовая прибыль фермеров по сравнению с уровнем без вмешательства.

Источник: S. Nelgen. 2015. «Positive» or «negative» trends in support to agriculture? Презентация для неофициальной консультации ФАО по политике в области торговли в поддержку продовольственной безопасности, 20-21 апреля 2015 года, ФАО, Рим.

РИСУНОК 19

Уровни поддержки в развивающихся странах широко варьируются



Источник: S. Nelgen. 2015. «Positive» or «negative» trends in support to agriculture? Презентация для неофициальной консультации ФАО по политике в области торговли в поддержку продовольственной безопасности, 20-21 апреля 2015 года, ФАО, Рим.

касается достижения современных целей развитых стран, однако подчеркивается также, что в перспективе они могут приводить к серьезному дисбалансу рыночных механизмов в производстве.

Снижение объемов использования искажающей поддержки в развитых странах стало благоприятным изменением, позволившим снизить искажения на мировых продовольственных рынках, однако имеются также серьезные опасения в отношении следующего:

- переход к менее искажающим мерам поддержки в развитых странах не привел к снижению избыточных объемов производства;
- в развивающихся странах значительно снизились налоги на сельское хозяйство, имевшие отрицательный эффект (по крайней мере в крупных странах с

формирующейся экономикой), однако эта позитивная тенденция не привела к обнулению ставок, и используемые меры вмешательства, хотя и ведут в последнее время к положительным изменениям с точки зрения разрыва цен, могут приводить к искажению производства. Растущие объемы государственной поддержки в крупных развивающихся странах вызывают у некоторых комментаторов особую озабоченность, поскольку масштабы их экономики сами по себе заставляют предположить, что последствия программ, реализуемых в аграрном секторе этих стран, затронут и другие государства.

Однако при определении потенциального значения этих тенденций для продовольственной безопасности необходимо учитывать ряд факторов.

- Тенденции представляют собой совокупную картину, в то время как структура изменения чистой поддержки неодинакова в зависимости от страны (ситуация в развивающихся странах показана на рисунке 19) и вида сырьевого товара. В целом значительная поддержка оказывается так называемым «белым товарам» – хлопку, сахару и молоку – и некоторым продуктам животноводства, в то время как другая продукция, как правило, тропического происхождения, такая как пальмовое масло, арахис, кофе, по-прежнему облагается налогом.
 - В разных странах состав НКП различен. НКП включает в себя совокупный эффект таможенных мер и внутренней поддержки. Меры внутренней государственной поддержки главным образом влияют на доступность продовольствия за счет воздействия на расширение отечественного производства. Поддержка цен, обеспечиваемая с помощью таможенных мер, таких как ставки пошлин, напрямую отражается на ценах, включая потребительские, что в перспективе становится экономическим фактором, ограничивающим доступность товаров для потребителей.
 - В некоторых развивающихся странах третьим аспектом, который учитывается при определении последствий тенденции к более конструктивной поддержке, является наличие разрыва в уровнях развития рынка⁶⁷. Этот разрыв указывает на определенные недостатки внутренних продовольственных систем, которые становятся дополнительным антистимулом на уровне производителя. Он возникает под воздействием ряда факторов, включая перекосы обменного курса, высокие маркетинговые издержки в связи с ограниченными инвестициями в инфраструктуру и скрытые налоги. В период с 2006 по 2010 год в выборке стран Африки к югу от Сахары разрыв в уровнях развития рынка, измеряемый как средний уровень издержек производителей в связи с неэффективностью внутренних производственно-сбытовых цепей, варьировался в диапазоне от примерно 10 до 17%. Разрыв указывает на потенциальные выгоды или экономию, которые могут быть достигнуты при наличии необходимых инвестиций и принятии надлежащих мер по сокращению расходов. Разрыв в уровне развития рынка может иметь значительное влияние на эффективность мер государственного вмешательства, практически сводя на нет положительные стимулы, создаваемые с помощью мер поддержки. В результате меры защиты или поддержки не всегда служат стимулом для производителей.
- Отрицательные последствия высоких объемов поддержки в развитых странах не позволяют

комментаторам высказываться за наращивание положительной поддержки в развивающихся странах. Действительно, тенденция к росту уровня поддержки сельскохозяйственных производителей в некоторых развивающихся странах вызывает беспокойство. В качестве аргумента против расширения используемых мер поддержки приводятся разделяемые многими опасения в связи с такими возможными последствиями, как расточительное использование дефицитных бюджетных ресурсов, широкие возможности для коррупции, обратный ожидаемому эффект, от которого получают выгоду крупные производители, неустойчивое использование природных ресурсов и характер поддержки, который в перспективе может исказить торговлю.

Сложно не согласиться с тем, что в настоящее время эти меры вмешательства не отвечают целям многих развитых стран, однако стороны, выступающие против их использования, как правило, упускают из вида прогресс в деле достижения первоначальных целей по сравнению с тем временем, когда они были введены в действие несколько десятилетий назад – в частности, это касается мер, направленных на повышение производительности сельского хозяйства. Безусловно, неограниченное использование мер вмешательства может идти во вред применяющей их стране, однако утверждение, что политические меры, неактуальные для стран, где аграрный сектор сейчас действует эффективно и поставлен на коммерческие рельсы, неактуальны и для стран, где эта отрасль находится на совершенно другом уровне развития и меры вмешательства принимаются с совершенно иными целями, заведомо ложно и может привести к снижению эффективности политического руководства.

Таким образом, для использования возможностей по осуществлению мер, направленных на поддержку применения технологий, повышающих производительность, необходимо обсуждение с учетом соответствующих нюансов, отражающее потребности различных развивающихся стран. Не все развивающиеся страны наращивают уровень поддержки по мере роста доходов, обычно в связи с тем, что располагают более конкурентоспособным и коммерчески ориентированным аграрным сектором, где занята не столь значительная доля рабочей силы. Тем не менее вряд ли стоит необоснованно отказываться от внутренних мер государственной поддержки, осуществляемых с целью повышения производительности труда в странах, где коммерциализация аграрного сектора только начинается, внутренние рынки сбыта функционируют неэффективно, а инструменты управления рисками оказываются недоступными или недейственными.

5. Факторы, определяющие национальные торговые стратегии

Как показано в части II, наращивание масштабов открытой торговли сельскохозяйственной продукцией может способствовать улучшению состояния стран с точки зрения продовольственной безопасности. В рамках рассмотрения факторов, определяющих актуальность торговой политики и связанных с ней политических мер, в части III были подняты вопросы о методах и скорости перехода к открытой торговле. В долгосрочной перспективе эти вопросы неразрывно связаны с решениями о том, когда и с помощью каких мер вмешательства необходимо поддерживать рост производительности сельского хозяйства.

■ Роль торговой политики

Торговую политику не следует использовать в качестве основного инструмента для устранения сбоев рыночного механизма, мешающих росту производительности сельского хозяйства и/или не позволяющих вкладывать средства в деятельность, обеспечивающую повышение добавочной стоимости. Например, защита торговли используется для компенсации издержек аграрного сектора в связи с завышенными обменными курсами, однако при этом не решает основной проблемы, которая может быть связана с дисбалансом финансовой и валютной систем. Однако в течение определенного периода, одновременно с мерами по стимулированию инвестиций с целью повышения производительности, может потребоваться определенный уровень таможенной защиты, с тем чтобы обеспечить стабильность, позволяющую производителям положительно реагировать на стимулы, создаваемые с помощью мер вмешательства. Соответственно вопрос заключается в сроках, а не в целесообразности вывода аграрного сектора на открытый рынок с целью повышения уровня конкуренции. Причиной многих споров, в которых высказываются аргументы за повышение открытости или против него, становится проблема определения последовательности действий.

Приводятся доводы в пользу постановки такой долгосрочной цели, как формирование более либеральной системы торговли сельскохозяйственной

продукцией, в которой торговые барьеры играют минимальную роль или совершенно не играют роли в компенсации или уменьшении рисков, возникающих в связи с проблемой определения целесообразных объемов инвестиций частного сектора в сельское хозяйство. Однако стороны, высказывающие эти доводы, исходят из того, что в долгосрочной перспективе рынки (производственных ресурсов, кредита и продукции, в том числе соответствующие потребностям инструменты управления рисками) будут функционировать эффективно, не требуя государственного вмешательства помимо нормативного регулирования.

В странах со слабо развитым сельскохозяйственным сектором, где нет надежно функционирующих рынков и, возможно, принимаются другие целенаправленные меры государственного вмешательства, может иметь смысл введение режима менее либеральной торговой политики, подобно тому, как это было сделано в более развитых странах на более ранних этапах развития. Последние исследования показывают, что положительная поддержка первичного сектора обеспечивает оптимальные результаты при решении большинства вопросов продовольственной безопасности (наличие ресурсов, доступ к ним и их использование), в то время как налоги имеют отрицательный эффект⁶⁸. Когда уровень конкуренции на рынках начинает расти, целесообразными могут быть меры либерализации политики в сфере торговли сельскохозяйственной продукцией, с тем чтобы в перспективе обеспечить дальнейший рост аграрного сектора.

Эти аргументы не оправдывают введение всеобъемлющей протекционистской торговой политики, но приводят в знак признания того, что конкретный этап преобразований в сельском хозяйстве имеет решающее значение в определении соответствующей политики в области торговли и в смежных отраслях в аграрном секторе и что для обеспечения необходимой структуры перераспределения ресурсов на начальных этапах роста могут потребоваться определенные формы вмешательства. Признаётся также, что необходимо изменять роль торговой политики по мере развития сельскохозяйственного сектора.

ВРЕЗКА 16

Специальные политические меры вмешательства, препятствующие внутрирегиональной торговле

Ключевыми факторами расширения внутрирегиональной торговли являются стабильное участие в процессе частного сектора и инвестиции в развитие рынка. Однако во многих странах востока и юга Африки такому участию и инвестициям препятствует неопределенность условий ведения деятельности, которая часто объясняется обеспокоенностью правительства по поводу рисков, связанных с продовольственной безопасностью, повышением открытости торговли и побочными эффектами, которые меры вмешательства, направленные на снижение этих рисков, могут иметь для деятельности частного сектора. Например, для решения вопросов продовольственного баланса иногда принимаются срочные государственные меры ограничения вывоза из страны основных продуктов питания. Если экспортеры в частном секторе уже заключили контракты на поставку товара покупателям в стране-импортере, эти ограничения могут привести к значительным потерям, как финансовым, так и репутационным. Такие потери понизят готовность экспортеров заключать контракты в будущем и вероятность вложения средств в инфраструктуру, связанную с рынком, в том числе складскую, необходимую для наращивания объемов торговли. Неожиданные экспортные ограничения могут также иметь серьезные последствия для продовольственной безопасности импортирующих стран, чьи стратегии обеспечения продовольственной безопасности в части удовлетворения спроса на продовольствие зависят от импорта.

Меры государственного вмешательства, как правило, принимаются на уровне национальной торговли и рынка, где существуют повышенные ценовые риски для производителей и участников производственно-сбытовой цепи на послепроизводственных этапах, и приводят к сокращению частных инвестиций как в фермерское производство, так и в рыночную инфраструктуру вне ферм. Таким образом, они ограничивают устойчивый рост в региональной торговле, необходимый для решения проблем, на преодоление которых направлены эти меры.

Зачастую неопределенности способствуют не сами политические инструменты, а непоследовательность и непрозрачность при их реализации. Чтобы ситуация изменилась, правительства должны быть уверены в своей способности обеспечить достижение целей продовольственной безопасности путем более прозрачных подходов к использованию мер государственного вмешательства и рыночных методов.

Для повышения доверия, помимо расширения диалога и развития потенциала, необходимы убедительные доказательства достоинств альтернативных рыночных инструментов в различных контекстах и на различных этапах снижения масштабов использования дискреционной политики, а также данные, свидетельствующие о преимуществах оптимального сочетания политических и рыночных инструментов в переходный период – вместе это обеспечит готовность заинтересованных сторон принять на вооружение соответствующие инструменты.

Источник: J.A. Morrison and A. Sarris. 2015. Food staple market volatility and food security in Eastern and Southern Africa: what role for intra-regional trade and market policy? In African Development Perspectives Yearbook. Volume 18: Africa's progress in regional and global economic integration. Bremen, Germany, Institute for World Economics and International Management (IWIM).

■ Управление рисками и гарантии

Еще одним аспектом, который необходимо учитывать при разработке торговых стратегий, является продолжительность защиты или поддержки. В настоящем докладе основное внимание уделено использованию политики для долгосрочного регулирования торговли, а не государственным мерам реагирования на краткосрочные потрясения. В долгосрочной перспективе важно учитывать риски, которым подвергаются производители, и механизмы смягчения рисков, которые они могут использовать. В странах со слабо развитым сельскохозяйственным сектором производители постоянно подвергаются существенному риску ввоза более дешевой продукции и не могут перейти на следующий уровень коммерциализации. Не происходит

вложения средств в производство с целью сбыта товаров на рынке. В таких условиях целесообразным может быть умеренный уровень долгосрочной защиты, возможно в форме общих ставок таможенных пошлин, согласованных с партнерами из стран, находящихся на аналогичном уровне развития.

В странах с более развитым и конкурентоспособным сельским хозяйством, где производители, тем не менее, остаются уязвимыми для потрясений (например, по причине скачков импорта) в связи с отсутствием инструментов управления рисками, низкие уровни защиты, такие как гарантии, могут оказаться достаточно эффективным средством смягчения рисков, обеспечивая возможность необходимых инвестиций. Однако в этом контексте важно отметить, что причиной рисков является не только открытость международным рынкам. В

действительности внутренние рынки, как правило, более неустойчивы, чем мировые, что связано с их значительно меньшим масштабом.

В странах с еще более зрелой экономикой аргументы за принятие мер защиты или поддержки в связи с рисками, порождаемыми международными рынками, звучат еще менее убедительно. В этих странах использование субсидий как инструментов смягчения последствий рисков может приводить к неоправданно высоким объемам инвестиций, удержанию ресурсов в секторе и, как следствие, к избыточному производству.

■ Методы, используемые в переходном периоде, и регресс

При разработке торговых стратегий, направленных на обеспечение большей открытости, важно обеспечить стабильность выбираемых методов вмешательства. Это требование не позволяет осуществлять радикальные изменения в области торговой политики и связанных с ней политических мер. Примеров успешного быстрого перехода к оптимальной торговой стратегии крайне мало. Страны, которые встают на путь радикальных реформ, зачастую быстро возвращаются в то состояние, в котором были раньше, или, что еще хуже, наращивают масштаб мер вмешательства.

Совершенствование поддержки торговой политики представляет собой долгосрочный процесс, который требует управления ее развитием и укрепления вспомогательных учреждений. Эти учреждения играют важную роль в обеспечении необходимых изменений во вмешательствах по мере изменения потребностей в поддержке и ее целей в ходе процессов структурных преобразований. Однако важно проводить различие между меняющимися целями и связанными с ними мероприятиями и обеспечивать согласованность (предсказуемость) этих целей.

Стабильность мер государственного вмешательства – важный аспект. Производители реагируют на уровни цен и ценовые ожидания, а не на величину расхождений между международными и внутренними ценами. Готовность правительства принимать специальные меры вмешательства становится фактором, влияющим на ожидания производителей, лишая их стимулов для инвестиций, направленных на повышение производительности (врезка 16). Последовательность при осуществлении мер вмешательства, пожалуй, не менее важна, чем их масштабы. Приоритетное внимание следует уделять укреплению доверия между правительством и частным сектором. Укрепление доверия – долгосрочный процесс, подразумевающий проведение правительством предсказуемой и последовательной политики и твердое намерение частного сектора обеспечивать долгосрочное развитие торговли⁶⁹.

■ Национальные, региональные и глобальные механизмы действий государств

Хотя торговля сама по себе не несет пагубных последствий для продовольственной безопасности, для некоторых стран, особенно на начальных этапах развития, большая открытость для торговли может стать серьезной проблемой и повлечь за собой риски для продовольственной безопасности в краткосрочной и среднесрочной перспективе, если не осуществлять меры обеспечения открытости для торговли в комплексе с политическими инструментами, призванными компенсировать негативные последствия либерализации. С другой стороны, расширение масштабов протекционистских мер может создавать отдельные проблемы и риски для продовольственной безопасности.

Комплекс политических мер, включающий в себя торговые реформы, должен соответствовать общим потребностям и приоритетам в области экономического и социального развития страны. Поэтому важно учитывать возможные последствия изменений в торговой политике для различных производственных отраслей, включая сельское хозяйство, и финансовые возможности для предоставления важнейших государственных услуг и систем социальной защиты для решения проблем продовольственной безопасности. Это означает, что для обеспечения последовательного и систематического подхода к удовлетворению потребностей в области развития странам необходимы более полное представление обо всех имеющихся в их распоряжении политических инструментах и возможность взвешивать плюсы и минусы каждого из них, включая издержки и простоту реализации и мониторинга.

При осуществлении комплекса политических мер в аграрном секторе необходимо принимать во внимание его специфику в каждой стране. Например, в странах, где сельские жители составляют значительную долю населения, а производством сельскохозяйственной продукции в основном занимаются мелкие фермеры, необходимы совершенно иные политические меры по сравнению с государствами, где сельскохозяйственный сектор в основном представлен крупными фермерскими хозяйствами и отличается более высокой капиталоемкостью и технологичностью. Если среди домохозяйств, неблагополучных в плане продовольственной безопасности, преобладают мелкие фермы, важными могут оказаться меры, обеспечивающие возможности и стимулы для увеличения объемов производства, тогда как в случаях, когда большинство населения, страдающего от голода, составляет городская беднота, предпочтительным вариантом может быть открытость торговле в сочетании с целенаправленными мерами поддержки доходов производителей.

Первоочередное значение имеет понимание того, какие конечные цели преследуют меры политики (в торговле,

сельскохозяйственном секторе или иных отраслях); кроме того, необходимо заранее уточнить ожидаемые выгоды и распределительные эффекты, недвусмысленно указать, кто выиграет и проиграет от их осуществления, и предусмотреть меры адаптации, например повышение квалификации и трудоустройство для тех, на ком такие меры скажутся отрицательно.

Разработка торговых стратегий и формирование политики в области торговли и в смежных отраслях происходят не в вакууме. Меры политики, оптимальные с национальной точки зрения, могут оказаться не самыми целесообразными в коллективном региональном или глобальном плане. В части IV рассматриваются последствия более широких политических процессов.

Часть IV

На пути к совершенствованию регулирования в сфере торговли и продовольственной безопасности

В настоящее время в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года и таких региональных процессов, как Комплексная программа развития сельского хозяйства в Африке (КПРСХА) и связанная с ней Малабская декларация, а также на основе укрепления диалога и координации на национальном уровне осуществляется пересмотр систем регулирования, влияющих на торговлю и продовольственную безопасность. Изменения, к которым приводит этот пересмотр, ставят новые задачи и открывают новые возможности для развития многосторонней торговой системы.

Однако, несмотря на то что аналитики зачастую уделяют основное внимание тому, какое пространство для политического маневра оставляют торговые соглашения, участникам переговоров пока не удается найти общую основу для согласования концепции национального суверенитета с необходимостью создания глобальной торговой системы, в рамках которой каждая страна сможет преследовать свои национальные интересы, при этом не действуя во вред третьим странам.

Заключительная часть доклада посвящена рассмотрению связей между торговлей и продовольственной безопасностью сквозь призму процессов, определяющих направление обсуждения политики и принятия решений в сфере торговли и сельского хозяйства и в конечном итоге эффективность торговли и соответствующих политических мер в искоренении голода и отсутствия продовольственной безопасности. На регулировании торговли и продовольственной безопасности отрицательно сказывается слабая связь между этими процессами на всех уровнях – глобальном, региональном и национальном. Эта слабость усугубляется несогласованностью торговых приоритетов и подходов и затрудняет формирование глобального механизма управления действиями на национальном уровне. В конечном счете она сказывается на способности стран вырабатывать последовательные политические меры и стратегии в области торговли, направленные на обеспечение продовольственной безопасности.

В части IV в первую очередь анализируется многосторонний механизм, в рамках которого должна

вырабатываться национальная торговая политика. Далее в ней описаны недостатки систем регулирования на глобальном и национальном уровнях и возможности для укрепления этих систем, при этом признается трудность выявления актуальных и полезных гибких возможностей в многостороннем контексте. Рассмотрение этого вопроса позволяет заложить более прочную основу для выработки и применения политики в сфере торговли и связанных с ней сферах, обеспечивающей достижение национальных целей с учетом потенциальных побочных эффектов для мирового сообщества.

■ Основные тезисы

- Соглашение ВТО по сельскому хозяйству (ССХ) закладывает основу для более точного формулирования проблем торговли и продовольственной безопасности в рамках многосторонней торговой системы.
- Если судить по основным традиционным показателям, развивающиеся страны имеют значительное пространство для политического маневра, однако при определении его границ необходимо исходить из конкретных потребностей каждой страны.
- Переключение внимания с положительных и отрицательных сторон конкретной политики на устранение недостатков, присущих процессам регулирования в сфере выработки сельскохозяйственной и торговой политики, будет способствовать более точному определению границ пространства, необходимого для политического маневра, и его надлежащему использованию.
- Нарастание синергизма между процессами выработки политики в сфере сельского хозяйства и торговли на всех уровнях позволит выработать более последовательную политику в области продовольственной безопасности, даст национальным правительствам возможность установить более сбалансированные приоритеты в разработке торговой политики, будет способствовать мобилизации финансовых ресурсов для работы в соответствующих приоритетных направлениях и обеспечит неукоснительное соблюдение рамочных принципов региональной и глобальной торговли.

1. Продовольственная безопасность в многосторонней торговой системе⁷⁰

■ Обеспечение продовольственной безопасности в условиях изменчивого ландшафта агропродовольственной политики и торговли агропродовольственной продукцией

Торговые соглашения находятся в центре внимания при обсуждении вопросов торговли и продовольственной безопасности, поскольку в них излагаются правила национальной торговой и сельскохозяйственной политики, которые, как описано в предыдущем разделе, играют ключевую роль в определении конечных результатов в сфере продовольственной безопасности. ССХ ВТО, заключенное в результате уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров, стало первой попыткой согласовать всеобъемлющий комплекс правил, регулирующих политику торговли сельскохозяйственной продукцией⁷¹. Как предусмотрено статьей 20 Соглашения, до окончания периода осуществления процесса были начаты переговоры, направленные на продолжение процесса реформирования торговли сельскохозяйственной продукцией. Впоследствии эти переговоры стали частью Дохинского раунда многосторонних торговых переговоров, начавшегося в 2001 году. Взаимосвязь между правилами торговли и продовольственной безопасностью стала центральным элементом этого раунда переговоров.

Тот факт, что правила торговли наносят урон продовольственной безопасности, официально признается в преамбуле ССХ, где отмечается, «что обязательства по программе реформы должны быть справедливо распределены между всеми членами, учитывая обеспокоенность проблемами неторгового характера, в том числе продовольственной безопасностью[...]», и конкретно упоминается в ряде положений соглашения, включая Марракешское решение⁷². Это также признается в статье 10.4, которая устанавливает критерии для проведения различия между законной международной продовольственной помощью и скрытыми государственными экспортными субсидиями, в статье 12, где описывается консультативный процесс для установления ограничений экспорта или запретов на него, а также в Приложении II, где изложены условия для формирования государственных запасов продовольствия

и осуществления программ внутренней продовольственной помощи⁷³. Особое внимание продовольственной безопасности уделяется в рамках Дохинского мандата, который предписывает применение «действенного в оперативном отношении особого дифференцированного режима для развивающихся стран, позволяющего им эффективно учитывать их потребности в области развития, включая продовольственную безопасность и развитие сельских районов»⁷⁴.

Вклад, который торговля может внести в обеспечение продовольственной безопасности той или иной страны, определяется не только правилами, применяющимися к политике других государств, но и «пространством для политического маневра», которое предоставляется самой стране в соответствии с нормами ВТО. В рамках ССХ развивающимся странам обеспечиваются конкретные гибкие возможности, позволяющие им добиваться своих целей в области продовольственной безопасности (таблица 6).

Несмотря на широкий спектр гибких возможностей, применяемых к таким ограничениям, не утихают споры относительно того, актуальны ли правила ССХ в целом для развивающихся стран, стремящихся обеспечить развитие сельского хозяйства и продовольственную безопасность⁷⁵. Часто приводится аргумент, что существующие правила ВТО ограничивают пространство для политического маневра в странах, страдающих от отсутствия продовольственной безопасности, которые стремятся обеспечить собственную независимость с этой точки зрения, для чего в некоторых странах может потребоваться поддержка сельского хозяйства и/или защита их внутренних рынков.

Существует также опасение, что в контексте повышающихся и все более нестабильных цен на сельскохозяйственную продукцию правила ВТО теряют актуальность. Как показано в части I, современная мировая продовольственная система отличается от существовавшей в 2001 году, когда был начат Дохинский раунд. Утверждается, что изменение ценовой конъюнктуры на мировом рынке оказало значительное влияние на то, каким образом проблемы продовольственной безопасности формулируются на переговорах в ВТО, и что такое изменение рыночной

ТАБЛИЦА 6

Положения Соглашения по сельскому хозяйству, дающие развивающимся странам–членам ВТО гибкие возможности

Статья 6.2	Освобождение от обязательств по сокращению внутренней поддержки инвестиционных субсидий, которые обычно предоставляются сельскому хозяйству, субсидий на производственные ресурсы в сельском хозяйстве, которые, как правило, предоставляются производителям с низкими доходами или нехваткой ресурсов, а также поддержки, предоставляемой для целей поощрения диверсификации, замещающей выращивание незаконных наркотических культур.
Статья 6.4 (В)	Повышение минимальной процентной доли для обязательств по настоящему пункту, для которых вычисляется СПП, до 10% (по сравнению с 5% для остальных членов).
Статья 9.2 (В)	Более низкий процент уменьшения экспортных субсидий по бюджетным расходам и количества товаров, на которые могут быть выделены такие субсидии, по сравнению с величиной, предусмотренной соответствующими обязательствами.
Статья 9.4	В течение периода реализации от развивающихся стран не требуется выполнять обязательства в отношении определенных экспортных субсидий, а именно субсидий на снижение рыночных издержек при экспорте сельскохозяйственных продуктов и тарифов на внутренние перевозки при поставках на экспорт, установленных на условиях более благоприятных, чем при перевозках грузов, не являющихся экспортными.
Статья 12.2	Освобождение развивающихся стран – чистых импортеров продовольствия от обязательства учитывать последствия запрещения или ограничения импорта для продовольственной безопасности других стран-членов, являющихся импортерами продовольствия, а также информировать другие страны-члены, являющиеся импортерами продовольствия, о таких мерах и консультироваться с ними в их отношении.
Статья 15.1	Общее требование о том, что в перечне обязательств в рамках Соглашения по сельскому хозяйству должен быть предусмотрен специальный и дифференцированный режим, касающийся обязательств по доступу на рынки, экспортным субсидиям и внутренней поддержке, был введен на основании положения о том, что объем соответствующих обязательств должен составлять две трети от объема обязательств развитых стран-членов, закрепленных в перечнях уступок и обязательств каждой из них.
Статья 15.2	На основании этой статьи развивающимся странам-членам были предоставлены гибкие возможности для выполнения обязательств по сокращению в течение периода продолжительностью до 10 лет. К наименее развитым странам-членам не предъявляется требование принимать на себя обязательства по сокращению.
Статья 16	Статья содержит ссылку на решение о мерах, касающихся возможных негативных последствий программы реформы для наименее развитых стран и развивающихся стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия. Решением предусмотрен ряд механизмов, позволяющих гарантировать особый режим для наименее развитых стран и развивающихся стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия, таких как облегчение доступа к инвестиционным фондам и выделение достаточных объемов продовольственной помощи.
Приложение 2	Государственные программы формирования запасов для целей продовольственной безопасности, функционирующие на основе транспарентности и в соответствии с официально опубликованными критериями, а также внутренняя продовольственная помощь и программы субсидирования отнесены к мерам, входящим в «зеленую корзину».

Примечание: СПП = совокупный показатель поддержки.

Источник: А. Matthews. 2015. *Articulating trade concerns related to food security in multilateral trade rules*. Справочный документ подготовлен для доклада "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы". Рим, ФАО.

ситуации должно быть отражено в проходящих в настоящее время торговых переговорах.

Наконец, переговоры по ССХ велись в совершенно иных геополитических условиях по сравнению с существующими сегодня. Подход к многостороннему нормотворчеству в области торговли сельскохозяйственными товарами с точки зрения взаимодействия по линии Север-Юг все меньше соответствует сегодняшним реалиям. Возрастает важность торговли сельскохозяйственной продукцией по линии Юг-Юг. Кроме того, хотя поддержка сельского хозяйства в странах ОЭСР сокращается, в ряде крупных развивающихся стран со средним уровнем дохода ее объемы быстро растут⁷⁶. АПоскольку правила торговли, которые считаются целесообразными для развитых стран, будут шире использоваться в развивающихся странах, оказывая влияние на торговые отношения в этих

государствах, актуальность вопроса о том, кому необходимо предоставить пространство для политического маневра, будет нарастать.

■ Ограничения многосторонней торговой системы при решении проблем продовольственной безопасности

Правила ВТО направлены на решение проблемы коллективных действий⁷⁷. Такие проблемы возникают, когда страны, рационально преследующие собственные интересы, достигают менее желательного результата, чем тот, который может быть достигнут путем совместных действий. Когда отдельные страны используют торговую политику как инструмент внутренней политики для поддержки собственного производства и стабилизации собственных внутренних рынков, в краткосрочной

перспективе их положение может улучшаться. Однако в долгосрочном плане такие действия, в особенности когда они совершаются более крупными участниками торговли, порой вызывают цепную реакцию, поскольку другие страны отвечают на них компенсирующими мерами. В конечном итоге это может привести к ухудшению положения всех стран.

Попытки той или иной страны оградить себя от волатильности цен на импортируемые товары и стабилизировать внутренние цены могут вести к дальнейшей дестабилизации цен на мировом рынке для всех остальных стран-продавцов. При обсуждении важности пространства для политического маневра часто пренебрегают отрицательными побочными эффектами политических действий одной страны для других государств, которые могут негативно повлиять на продовольственную безопасность других стран.

ВТО занимает определенное место в глобальной системе, однако нереалистично и бессмысленно ожидать, что организация расширит объем своих обязанностей так, чтобы решить все соответствующие вопросы. Следовательно, важно изучить возможности использования других неторговых процессов для достижения договоренностей об общих целях, а также для определения комплекса политических мер, направленных на повышение роли торговли в обеспечении продовольственной безопасности.

Кроме того, изучение неторговых процессов предпочтительно по сравнению с рассмотрением возможности использования альтернатив многосторонней торговой системе, таких как двусторонние или региональные торговые соглашения, которые все чаще воспринимаются как возможный инструмент создания альтернативного политического пространства для обеспечения продовольственной безопасности, хотя ни одно из них не позволяет решить проблему в полной мере. Большинство подписанных в последнее время РТС касаются сельскохозяйственных товаров, однако о таких вопросах, как субсидии, можно договориться только на многосторонней основе, поскольку ни одна страна не согласится оговаривать использование сельскохозяйственных субсидий в контексте РТС без гарантии принятия аналогичных обязательств другими крупными странами. Кроме того, политические проблемы, связанные с ратификацией таких соглашений законодательными органами, могут оказаться лишь немного менее серьезными, чем сложности, связанные с принятием многосторонних торговых соглашений. Кроме того, РТС создают системные проблемы для многосторонней торговой системы, поскольку они по определению ведут к дискриминации стран, не являющихся сторонами РТС. Эта проблема обострится с началом переговоров о «мегарегиональных» соглашениях.

2.

Пространство для маневра в вопросах политики, которым располагают развивающиеся страны

Важнейшей темой, без которой не обходится ни одно обсуждение правил ССХ, является пространство для политического маневра – предоставляемые странам гибкие возможности для осуществления политики (в широких рамках, ограниченных правилами), которые призваны обеспечить эффективность и надежность мировой торговой системы в интересах всех стран.

Вопрос о том, достаточно ли существующее политическое пространство, остается спорным. Одни считают, что ССХ предоставляет развивающимся странам более чем достаточное политическое пространство и что даже в отсутствие гибких возможностей, таких как предлагаемые специальные положения по продуктам и специальный механизм гарантий (СМГ), маловероятно, что эти страны захотят ограничить свои возможности новым соглашением. Другие полагают, что при измерении политического пространства не проводятся различия между предоставляемым пространством и тем, которое действительно полезно или актуально для конкретной страны. Это различие точек зрения значительно затрудняет достижение договоренности.

Все основополагающие элементы ССХ, то есть положения о доступе к рынкам, внутренней поддержке и экспортной конкуренции, ограничивают пространство для политического маневра всех членов ВТО, в том числе развивающихся стран.

■ Доступ к рынкам

Предоставляемое пространство для политического маневра с точки зрения доступа к рынкам определяется ставками связанных пошлин, которые члены ВТО обязуются не превышать. При изучении общего характера усредненной структуры связанных пошлин становится очевидной четкая иерархия. В среднем самые высокие ставки пошлин приняты в НРС; на втором месте развивающиеся страны; самые низкие ставки в развитых странах. Однако при рассмотрении действующих ставок выясняется, что различий между тремя группами практически нет. Таким образом, в среднем в распоряжении как НРС, так и развивающихся стран оказывается значительно больший объем

неиспользуемого пространства для политического маневра (разница между средним размером ставок связанных и действующих пошлин), чем у развитых стран (таблица 7 и рисунок 20).

Однако средние данные могут вводить в заблуждение, поскольку в рамках этих категорий наблюдается значительная неоднородность. Разнообразие страновых ситуаций в рамках этих широких групп не связано с какими бы то ни было очевидными критериями, такими как уровень развития; оно является результатом исторически сложившихся различий в методах определения ставок связанных пошлин. Некоторые страны определили эти ставки в начале действия ССХ на уровне действующих ставок пошлин или на основе тарификации. Страны, которые использовали этот вариант для определения предельного уровня связывания (в случае ранее не связанных ставок), при составлении своих перечней обязательств выбрали очень разные варианты. Члены, присоединившиеся к ВТО после 1995 года, были вынуждены в рамках своих соглашений о присоединении установить более низкие связанные ставки.

В целом данные говорят о том, что связывание ставок пошлин в рамках ВТО не стало основным фактором, ограничивающим способность развивающихся и наименее развитых стран устанавливать действующие ставки после вступления в силу ССХ⁷⁸. Данные показывают, что связанные ставки для многих стран были установлены на достаточно высоком уровне, для того чтобы обеспечить большинству развивающихся стран гибкие возможности, позволяющие им применять ставки на необходимом для них уровне.

Однако использование средних данных не позволяет увидеть, что зачастую пространство для политического маневра оказывается ограниченным на уровне отдельных ставок, что может стать проблемой в случае товаров, считающихся уязвимыми («чувствительными») или стратегически важными для продовольственной безопасности. Пространство для политического маневра на уровне отдельных ставок в значительной степени зависит от конкретного товара и конкретной страны⁷⁹.

В этой связи данные анализа пространства для политического маневра в отношении доступа к рынкам

могут быть недостоверными. Для развивающихся стран главной проблемой является не столько наличие пространства для политического маневра, измеряемого как расхождение между действующими и связанными ставками, но скорее актуальность этого пространства и способность конкретного государства использовать его таким образом, чтобы способствовать укреплению собственной продовольственной безопасности.

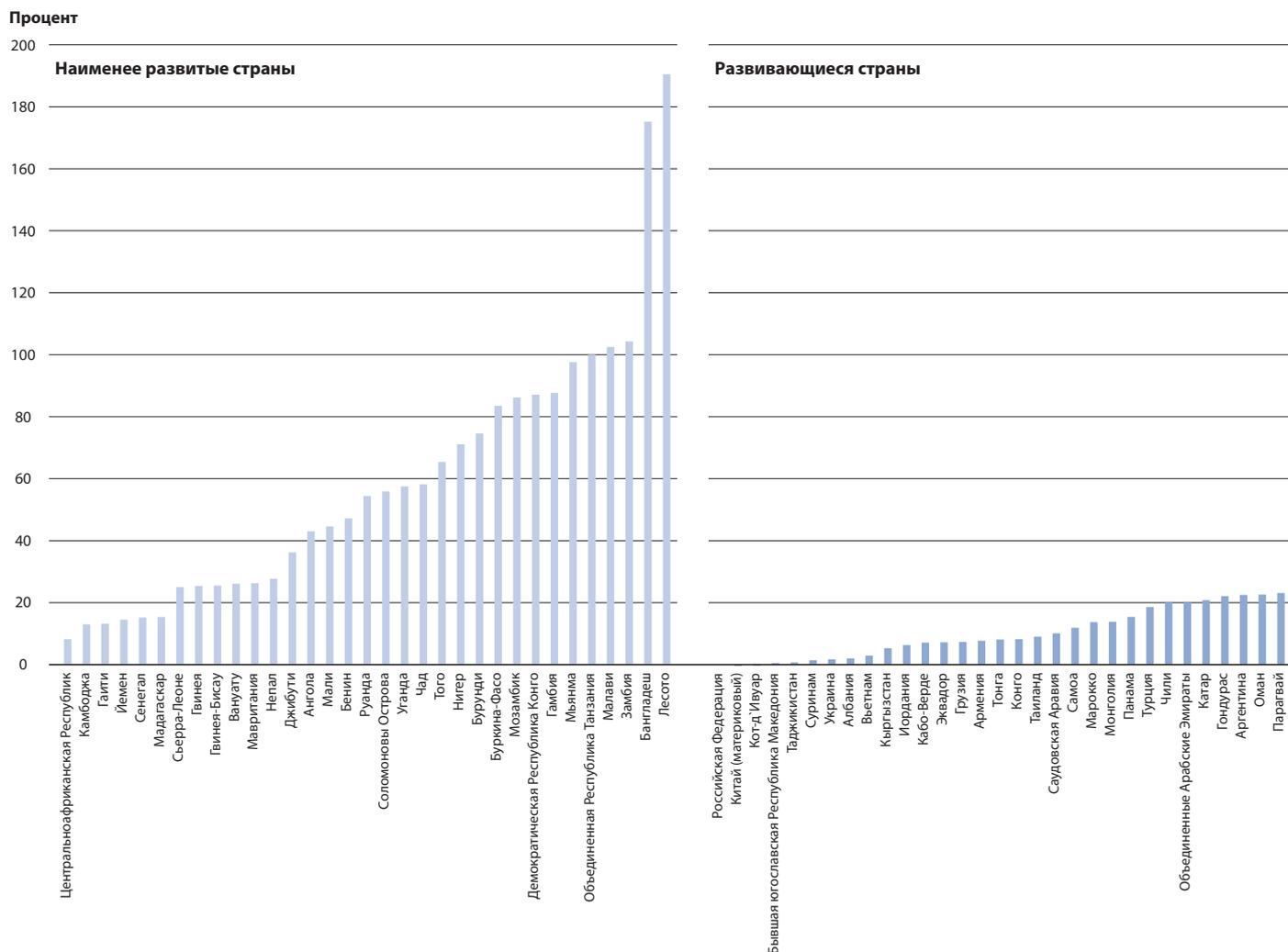
Трудности в использовании расхождения между уровнем связанных и действующих ставок в качестве пространства для регулирования уровня ставок (связанные как с тем, что они уже находятся на уровне связанных ставок или приближаются к нему, так и с тем, что использование разницы в течение длительного времени будет иметь пагубные последствия для потребителей или создаст законодательные проблемы) стали причиной востребованности у многих развивающихся стран такого инструмента как СМГ, направленного на предоставление

им дополнительных гибких возможностей, позволяющих использовать пространство для политического маневра в области доступа к рынкам для обеспечения при необходимости их продовольственной безопасности. Такой механизм поддержки позволит развивающимся странам временно повышать ставки для решения проблем, вызванных резкими колебаниями объемов импорта или связанным с ними падением цен. Однако СМГ продолжает вызывать разногласия в связи с условиями, которые необходимо выполнить для его применения, и средствами правовой защиты, которые могут быть использованы после его применения.

Опыт работы ФАО⁸⁰ свидетельствует о том, что резкий рост объемов импорта может быть вызван целым рядом факторов. В их число входят как внешние факторы, такие как субсидии, предоставляемые другими странами, и волатильность мировых цен, так и внутренние факторы, такие как структура внутреннего рынка или

РИСУНОК 20

Неиспользуемое пространство для маневра в плане ставок пошлин на сельскохозяйственные продукты, в разбивке по группам стран, 2013 год



Источник: A. Matthews. 2015. *Articulating trade concerns related to food security in multilateral trade rules*. Справочный документ подготовлен для доклада "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы". Рим, ФАО. На основе данных ставок пошлин ВТО.

экстремальные погодные условия. В связи с этим, как показывает опыт действующего специального механизма гарантий, не следует ожидать, что развивающиеся страны будут автоматически использовать СМГ в каждом случае, когда будет выявлен резкий рост импорта. Тщательно проработанный механизм может быть очень полезным инструментом в работе по достижению целей обеспечения продовольственной безопасности, в то же время повышая предсказуемость использования пространства для политического маневра развивающихся стран-импортеров.

■ Внутренняя поддержка

Общий подход в рамках ССХ в отношении внутренней поддержки заключается в ограничении мер, которые считаются искажающими производство и торговлю, без наложения ограничений на меры политики, которые

влекут минимальные последствия, искажающие торговлю, или не имеют таких последствий. В число политических мер, на которые не налагаются ограничения (врезка 17), попадают в «зеленую корзину», входят меры, отвечающие требованиям с точки зрения минимальных последствий, искажающих торговлю, или минимального воздействия на производство, или отсутствия таких последствий и такого воздействия, а также удовлетворяющие определенным критериям, изложенным в Приложении 2 к ССХ. Помимо мер в «зеленой корзине», от обязательств по сокращению, предусмотренных статьей 6 ССХ, освобождены еще две другие категории мер внутренней поддержки: определенные меры, направленные на развитие, в развивающихся странах (статья 6.2), а также ряд прямых платежей в рамках программ ограничения производства из «голубой корзины» (статья 6.5). Кроме того, сокращению не подлежат так называемые

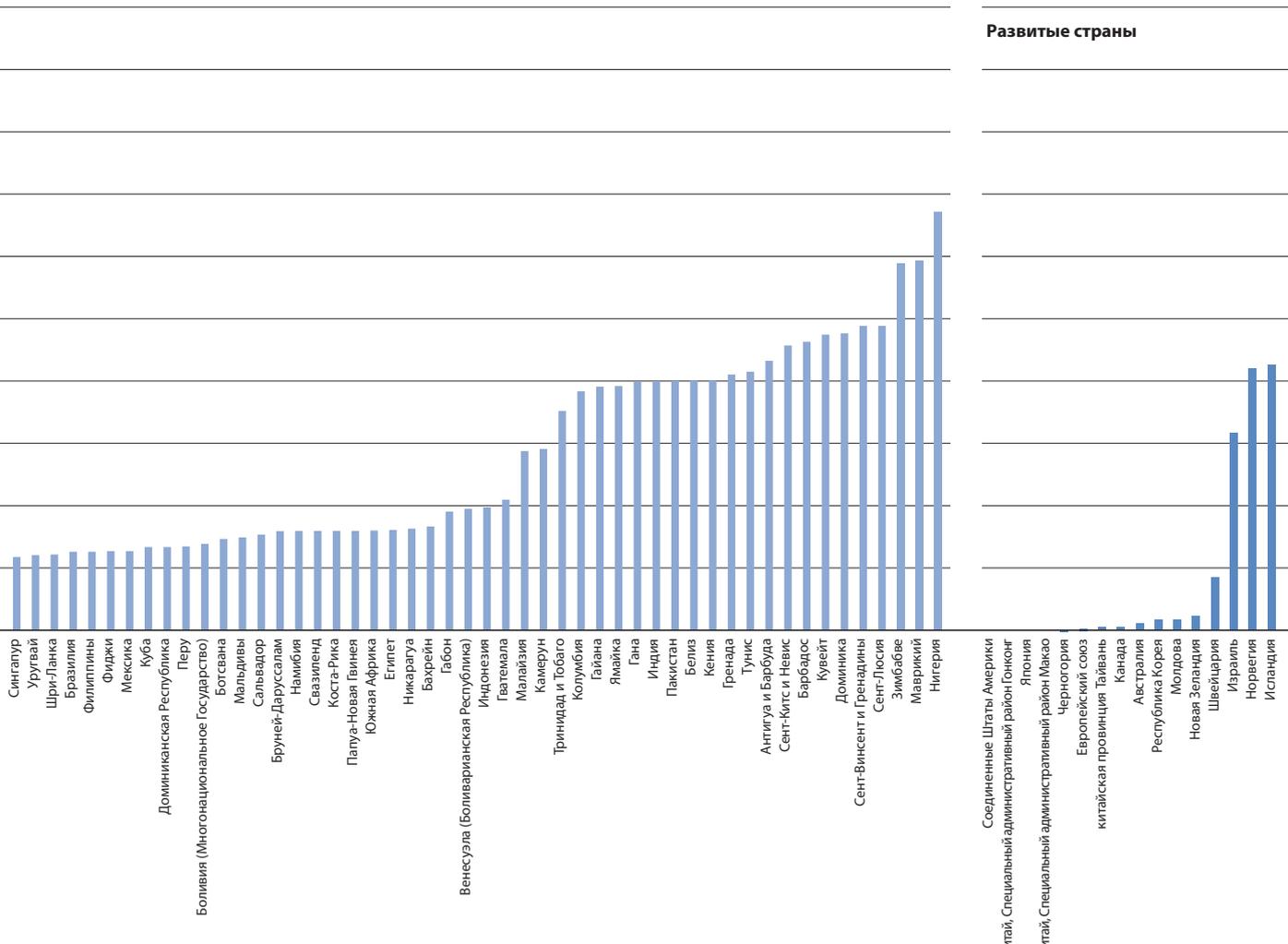


ТАБЛИЦА 7

Усредненная структура ставок пошлин на сельскохозяйственные продукты в разбивке по основным группам стран, 2013 год

	Средние ставки связанных пошлин	Средние ставки действующих пошлин	Среднее неиспользуемое пространство для политического маневра
Наименее развитые страны	73,5	15,3	58,1
Развивающиеся страны	54,3	15,0	39,3
Развитые страны	31,4	16,1	15,2

Источник: А. Matthews. 2015. *Articulating trade concerns related to food security in multilateral trade rules*. Справочный документ подготовлен для доклада "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы". Рим, ФАО. На основе данных о ставках пошлин ВТО.

ВРЕЗКА 17

Примеры мер политики, для которых делается исключение в рамках ССХ

Обязательства по СПП не распространяются на меры политики, входящие в «зеленую корзину», включая общие услуги, такие как научные исследования, подготовка кадров, борьба с вредителями и болезнями, маркетинг и продвижение товаров, инфраструктурные услуги, выплаты фермерам, земельная реформа, развитие сельских районов и обеспечение источников средств к существованию в сельских районах, государственные запасы для обеспечения продовольственной безопасности, внутренняя продовольственная помощь, несвязанная поддержка доходов, программы страхования и поддержки доходов, экологические выплаты и помощь при стихийных бедствиях.

Развивающимся странам (за исключением Китая) предоставляются дополнительные гибкие возможности, в частности в рамках положений о развитии (статья 6.2). Согласно этим положениям, развивающиеся страны могут при расчете своего текущего общего СПП не учитывать инвестиционные субсидии, которые, как правило, предоставляются сельскохозяйственным предприятиям, субсидии на средства производства, как правило предоставляемые производителям с низким уровнем дохода или производителям, испытывающим дефицит ресурсов, и меры поддержки, призванные стимулировать диверсификацию с целью предотвращения незаконного выращивания наркотических культур.

незначительные уровни поддержки пункт (b) Статьи 7.2⁸¹. Меры политики, для которых не сделано исключение, ограничиваются с помощью обязательств, определяемых на основании совокупного показателя поддержки (СПП).

Пространство для политического маневра в отношении внутренней поддержки определяется тем,

получает ли страна право не учитывать при расчете ее текущего СПП платежи, осуществляемые в рамках тех или иных мер политики, а также размером действующих в ней предельных значений СПП.

В некоторых странах в рамках перечня обязательств перед ВТО установлен верхний предел текущего общего СПП. Этот предел называется связанным общим СПП. Для большинства развивающихся стран искажающая торговлю поддержка ограничивается незначительными суммами, предусмотренными их обязательствами в рамках ССХ (таблица 8).

Установление незначительных сумм как предельного объема может серьезно ограничить использование поддержки рыночных цен в развивающихся странах, что объясняется тем, какие методы применяются для расчета поддержки рыночных цен при определении СПП в отношении того или иного товара (врезка 18). Влияние формулы, используемой в соответствии с правилами ВТО для определения поддержки рыночных цен, не создавало сложностей в первые годы использования ССХ и в начале Дохинского раунда в 2001 году по той причине, что изменения номинальных среднемировых цен на сельскохозяйственные товары в период с 1986 года по 2003 год были незначительными. Однако впоследствии формула стала сдерживающим фактором из-за резкого роста номинальных мировых цен на продовольствие. Большинство развивающихся стран сообщают, что не используют политические меры, искажающие торговлю, или используют их в минимальной степени, однако некоторые развивающиеся страны наращивают объем поддержки. Тем не менее в некоторых случаях интерпретация параметров формулы, используемой для расчета поддержки рыночных цен в той или иной стране, приводит к тому, что рост кажется более существенным.

Еще когда ССХ разрабатывалось, высказывалось мнение, что правила оказания внутренней поддержки могут быть эффективным средством снижения объема искажающей торговлю внутренней поддержки, оказываемой развитыми странами. Реформирование политики в значительной мере способствовало

ТАБЛИЦА 8

Пространство для политического маневра в области внутренней поддержки, предусмотренное Соглашением по сельскому хозяйству

Члены	Меры, на которые не налагаются ограничения	Меры, на которые налагаются ограничения	Цифры (на начало 2015 года)
Государства-члены, имеющие перечень объемов обязательств, составляющих связанный общий СПП	Должны отвечать соответствующим критериям для освобождения от обязательств	Не должны превышать уровни обязательств, составляющих связанный общий СПП (статья 3.2)	15 развитых стран 17 развивающихся стран
Государства-члены, не имеющие перечня объемов обязательств, составляющего связанный общий СПП		Не должны превышать соответствующий минимальный уровень	4 развитые страны 96 развивающихся стран

Примечания: для стран, установивших связанный общий СПП, объем поддержки, который в противном случае будет считаться предельным, может быть уменьшен путем освобождения от обязательства по установке минимальных величин для мер поддержки, направленных или не направленных на конкретную продукцию.
СПП = совокупный показатель поддержки.

Источник: A. Matthews. 2015. Articulating trade concerns related to food security in multilateral trade rules. Справочный документ подготовлен для доклада "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы". Рим, ФАО.

сокращению применения в странах ОЭСР инструментов поддержки, в наибольшей степени искажающих торговлю, однако иногда наблюдалось чисто символическое сокращение объема внутренней поддержки, например, в случаях, когда отмена регулируемых цен не приводила к реальному сокращению объема экономического содействия фермерам в связи с сохранением тарифного протекционизма практически в неизменном виде. В

других случаях на смену мерам, попадающим в «желтую» или «голубую» корзину, пришла политика бюджетной поддержки в рамках мер, относящихся к «зеленой корзине», – это явление известно как «смена корзины». Это предположение подтверждается тем, что во многих развитых странах снижение объемов мер поддержки, не относящихся к «зеленой корзине», сопровождалось увеличением объемов поддержки, попадающих в «зеленую корзину»⁸².

ВРЕЗКА 18

Ограничения, связанные с установлением незначительных сумм в рамках ССХ

Все меры политики, на которые распространяются обязательства по сокращению, попадают в «желтую корзину» и подлежат действию обязательств по сокращению на основе СПП.

В развивающихся странах для мер в отношении конкретных товаров на сумму ниже 10% общей закупочной стоимости соответствующего товара, произведенного в стране (8,5% для Китая, 5% для развитых стран), СПП не вычисляется. Аналогичным образом расчет не производится для мер, не относящихся к конкретным товарам, на сумму менее 10% от общей стоимости сельскохозяйственной продукции в стране (8,5% – для Китая, 5% – для развитых стран). Члены ВТО, где не определяется связанный общий СПП, имеют право предоставлять поддержку, искажающую производство и торговлю, только в объемах, не превышающих установленных для них незначительных уровней. Если совокупный объем поддержки, как направленной, так и не направленной на конкретные товары, не превышает установленный для этих стран незначительный уровень, эти страны считаются выполняющими свои обязательства.

В формуле, применяемой в настоящее время для расчета поддержки рыночных цен, используется разница между регулируемой ценой и фиксированной внешней справочной ценой, основанной на ценах в период с 1986 года по 1988 год; эта разница умножается на объем соответствующего критериям производства, которому планируется предоставить поддержку.

Общим последствием использования предусмотренной ССХ формулы для расчета объема поддержки рыночных цен с помощью использования регулируемых цен, а также значительного повышения уровня мировых рыночных цен по сравнению с предусмотренным ССХ базовым периодом в середине 1980-х годов может стать нарушение развивающимися странами своих внутренних обязательств по поддержке даже в тех случаях, когда регулируемые цены в них устанавливаются на уровне ниже действующих цен на мировом рынке.

Источник: информация, содержащаяся в публикации A. Matthews. 2015. Articulating trade concerns related to food security in multilateral trade rules. Rome, FAO.

ВРЕЗКА 19

Возможные варианты положений об экспортных ограничениях

Меры реагирования, принимаемые некоторыми основными экспортерами в ситуации высоких и нестабильных цен на продовольствие, серьезно сказываются на поставках продовольствия и, как следствие, на обеспечении продовольственной безопасности ряда РСНИП. Подтверждено, что экспортные ограничения значительно усугубляют негативные последствия для продовольственной безопасности в случаях неожиданного и стремительного роста цен на основные продукты питания и ослабляют репутацию международных рынков как надежного источника продовольствия.

В сфере, регулируемой положением ВТО об экспортных ограничениях, наблюдается «недорегулирование», или «нормативный дефицит», поскольку оно не содержит надлежащего определения обстоятельств, при которых могут быть использованы количественные ограничения, и не регулирует экспортные налоги. Статья XI ГАТТ 1994 года гласит, что на импорт и экспорт могут налагаться ограничения или запрещения, но только с помощью пошлин и налогов, в то время как использование других инструментов политики, направленных на сокращение экспорта, таких как квоты или экспортные лицензии, не допускается (статья XI, пункт 1). Запрет на использование количественных ограничений не распространяется на «запрещения или ограничения экспорта, временно применяемые для предотвращения или ослабления последствий критического недостатка продовольствия или других товаров, имеющих существенное значение для экспортирующей договаривающейся стороны» (статья XI, пункт 2а). Поскольку ясное определение «критического недостатка» отсутствует, у стран остается достаточно свободы для принятия политических решений по экспортным ограничениям, в то время как свободы в случае ограничения импорта они не имеют.

Во избежание негативных последствий для ряда РСНИП было бы полезно выработать усовершенствованную, согласованную на многосторонней основе нормативно-правовую базу, регулиующую использование экспортных ограничений. Тем не менее, несмотря на общую озабоченность, которая возникла в последние годы в связи с необходимостью введения ВТО более строгих ограничений на экспорт, договоренность пока не достигнута.

Anania предлагает шесть вариантов изменения действующих правил по экспортным ограничениям в отношении сельскохозяйственных товаров в случае внезапного быстрого роста мировых цен, которые представлены в порядке возрастания серьезности их последствий для политического пространства стран-экспортеров:

- освобождение от экспортных ограничений на закупки продовольствия международными организациями для распространения в качестве продовольственной помощи;
- расширение возможностей для обеспечения применения существующих правил путем уточнения условий действующих положений ГАТТ о допустимости использования экспортных ограничений;
- ограничение воздействия налогов и ограничений на экспорт на мировые рынки путем использования экспортных ограничений, зависящих от доли внутреннего производства конкретного экспортируемого товара;
- запрет на использование экспортных ограничений, за исключением налогов на экспорт, в случае экспорта в бедные страны, являющиеся чистыми импортерами продовольствия;
- введение более строгих правил в отношении экспортных ограничений и налогов на экспорт;
- обеспечение полноценного баланса в регулировании импортных и экспортных ограничений.

Источник: G. Anania. 2013. Agricultural export restrictions and the WTO: what options do policy-makers have for promoting food security? ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issue Paper No. 50. Geneva, Switzerland, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

■ Экспортная конкуренция и ограничения

В прошлом использование экспортных субсидий рядом развитых стран стало важным фактором, усугубившим ситуацию, вызванную значительным снижением мировых цен, и способствовало нестабильности как цен, так и объемов импорта во многих развивающихся странах. В этой связи отказ от экспортных субсидий стал одним из основных требований развивающихся стран в ходе Дохинского раунда переговоров. Дохинская министерская декларация предписывает проведение переговоров, направленных на сокращение всех форм экспортных субсидий с целью постепенного отказа от них.

Однако после скачка цен в 2008–2009 годах положение изменилось, и для стабилизации внутренних цен ряд развивающихся стран прибегли к ограничениям на экспорт. Внимание сместилось на обеспечение непрерывности поставок основных экспортеров и реакцию стран, использующих экспортные ограничения в попытке ограничить рост цен для населения (врезка 19).

Отсутствие в ССХ положений об экспортных ограничениях оставляет значительное пространство для политического маневра, что позволяет странам реагировать на неустойчивость внутренних цен и соответственно решать проблемы продовольственной безопасности в краткосрочной перспективе. Однако это важный недостаток

системы многосторонней торговли, который может иметь серьезные последствия для продовольственной безопасности, особенно развивающихся стран-импортеров.

Чем больше стран прибегают к экспортным ограничениям во время скачков цен, тем менее эффективны такие меры как средство стабилизации цен на внутреннем рынке и тем значительнее дестабилизация цен на мировом рынке. Попытки оградить экономику от потрясений в связи с мировыми ценами с помощью торговых мер, в лучшем случае обеспечат передачу рисков, связанных с товарным производством и торговлей. Если многие страны будут принимать меры, направленные на передачу ценового риска другим странам, это приведет к дальнейшему усугублению ситуации для всех сторон⁸³.

Анализ трех основных аспектов ССХ показывает, что действующие правила ВТО, как правило, предоставляют пространство для политического маневра в области обеспечения продовольственной безопасности, но не

всегда обеспечивают его для конкретных стран, товаров или ставок. Однако то, является ли такое пространство актуальным и полезным для укрепления продовольственной безопасности развивающихся стран, остается спорным вопросом. Трудности в определении его целесообразности и актуальности зачастую объясняются тем, что оно может зависеть от характеристик конкретной страны и стадии ее развития, как утверждается в части III. Кроме того, национальная торговая политика, регулируемая положениями ССХ, определяется отнюдь не в вакууме. Она осуществляется правительствами в рамках более широкой политической повестки дня, подразумевающей различные цели, не всегда связанные с торговлей, также необходимо принимать во внимание политические реалии. Кроме того, ее определению может способствовать смещение внимания на политические процессы национального уровня, влияющие на применение мер политики.

3.

От политики к процессам в целях повышения согласованности и обеспечения пространства для политического маневра

■ Процессы национального уровня и разработка политики и стратегий в области торговли сельскохозяйственной продукцией

Предполагается, что торговля и связанная с ней политика будут играть все более важную роль в содействии осуществлению и финансированию стратегий и инвестиционных планов в области сельского хозяйства и продовольственной безопасности. Так, в подписанной африканскими странами Малабской декларации⁸⁴ предусмотрено конкретное обязательство по стимулированию внутриафриканской торговли сельскохозяйственными товарами и услугами, что обеспечивает повышенное внимание к торговле и смежным вопросам в новой стратегии осуществления КПРСХА (врезка 20)⁸⁵.

Особенно важную роль играет торговая политика, поскольку она обладает потенциалом по созданию благоприятных условий для мобилизации различных источников финансирования, включая помощь из-за рубежа в таких формах, как инициатива «Помощь в целях торговли» (ПЦТ), финансирование торговли и частные инвестиции. Подход к обеспечению этих условий зависит от контекста конкретной страны, в особенности от роли сельскохозяйственного сектора в процессе роста страны, от достижения договоренностей о целях и приоритетах развития торговли сельскохозяйственной продукцией в различных секторах, а также от определения сочетания мер политики, способствующих достижению этих целей и реализации этих приоритетов, что должно сопровождаться признанием недостаточности только торговли.

ВРЕЗКА 20

Укрепление торговых приоритетов в контексте комплексной программы развития сельского хозяйства в Африке

КПРСХА представляет собой общеафриканскую сельскохозяйственную программу, направленную на улучшение положения в сфере продовольственной безопасности и питания и увеличение доходов в Африке путем повышения производительности сельского хозяйства не менее чем на 6% в год и увеличения государственных инвестиций в сельское хозяйство до 10% годового национального бюджета.

Приоритеты КПРСХА на национальном уровне определяются с помощью национальных договоров и инвестиционных планов, разработка которых координируется национальными структурами при министерствах сельского хозяйства и которые предназначены для управления донорской поддержкой осуществления КПРСХА.

КПРСХА способствует укреплению или созданию относящихся к сельскому хозяйству механизмов финансирования для Африки. Наряду с Многосторонним донорским целевым фондом КПРСХА под управлением Всемирного банка и Глобальной программой в области сельского хозяйства в интересах обеспечения продовольственной безопасности, существуют другие механизмы, включающие фонды акционерного капитала и фонды, где половина средств представляет собой акционерный капитал, такие как *Agvance Africa* и Фонд сельского хозяйства Африки, и стимулирующие механизмы типа «тянуть», такие как *AgResults*.

Изначально КПРСХА предназначалась для повышения согласованности действий участников процесса при разработке стратегии в аграрном секторе и мобилизации опыта и ресурсов для их поддержки. Развитие торговли и рынка является одним из основных элементов механизма КПРСХА, однако взаимодействие и координация торговых учреждений при разработке и осуществлении договоров и инвестиционных планов в рамках КПРСХА всегда находились на низком уровне. Однако Малабская декларация и соответствующие Стратегия и дорожная карта в целях реализации концепции КПРСХА к 2025 году обеспечивают значительные возможности для более активного обсуждения проблематики торговли и ее интеграции в процесс осуществления КПРСХА на региональном и национальном уровне.

Источник: ФАО.

ВРЕЗКА 21

Меры по координации в рамках инициативы «Помощь в целях торговли» (ПЦТ)

Реализация инициативы ПЦТ была начата в 2005 году и имела целью: i) укрепление производственного потенциала развивающихся стран; ii) решение вопросов ограниченного предложения в этих странах; и iii) удовлетворение их потребностей в области торговой инфраструктуры.

Первоначально инициатива была направлена на преодоление разрыва между секторами путем выработки региональных и страновых процессов, направленных на содействие разработке и осуществлению всеобъемлющих торговых стратегий, обеспечивающих объединение региональных и национальных торговых приоритетов под эгидой одной структуры. Осуществление инициативы способствовало привлечению министерств торговли к деятельности в области развития как еще одного канала оказания зарубежной помощи в целях развития (ЗПР).

Центральная роль министерств торговли особенно заметна в наименее развитых странах, где усилия по объединению приоритетов национальной торговли под эгидой ПЦТ обеспечиваются структурированным процессом, координируемым при посредстве Расширенной комплексной рамочной программы для оказания связанной с торговлей технической помощи (РКРП). РКРП является многосторонней донорской программой, в рамках которой НРС оказывается поддержка, направленная на активизацию их роли в глобальной торговой системе. Поддержку РКРП обеспечивают национальные подразделения по реализации при министерствах торговли НРС, и она является основным процессом, направленным на координацию проведения диагностических исследований по интеграции торговли (ДИИТ), посвященных анализу внутренних и внешних препятствий для интеграции стран в глобальную торговую систему и выработке рекомендаций относительно областей, нуждающихся в технической помощи и принятии политических мер. Матрица действий в рамках ДИИТ является основным механизмом координации связанной с торговлей помощи той или иной стране, оказываемой донорами, и использования дополнительной ПЦТ.

Инициатива ПЦТ способствовала укреплению и увеличению числа связанных с торговлей инструментов финансирования для мобилизации ЗПР. В число примеров связанных с торговлей механизмов финансирования при ПЦТ и РКРП входят механизмы *географической направленности* (целевые фонды региональных банков ПЦТ, Целевой фонд для НРС при РКРП) и тематического характера (Фонд содействия торговле Всемирного банка, Фонд для содействия соблюдению стандартов и развитию торговли Всемирного банка, Многосторонний донорский целевой фонд для торговли и развития Всемирного банка). В ряде стран созданы *механизмы финансирования торговли национального уровня* – различные в зависимости от страны (например, *общепромышленный подход к торговле в Камбодже*).

Однако усилия по координации в рамках инициативы ПЦТ в аграрном секторе оказались неэффективными в связи с крайне ограниченным участием в процессе ПЦТ сельскохозяйственных институтов всех уровней. На глобальном уровне диалог по вопросам политики ограничивался главным образом торговыми учреждениями, в то время как на национальном уровне слишком активное внимание уделялось министерствам торговли.

Источник: ФАО.

В большинстве развивающихся стран вопросы сельского хозяйства и связанные с торговлей цели и стратегии прорабатываются в рамках отдельных процессов расстановки приоритетов, переговоров и координации, относящихся к министерствам сельского хозяйства и торговли соответственно. Эти процессы часто слабо согласованы: планы, связанные с сельским хозяйством, обычно определяются и обсуждаются с донорами без привлечения министерств торговли, в то время как сами министерства часто не в полной мере выявляют и отражают приоритеты развития сельского хозяйства при разработке торговой политики и ведении переговоров по торговым соглашениям и редко привлекают к работе министерства сельского хозяйства.

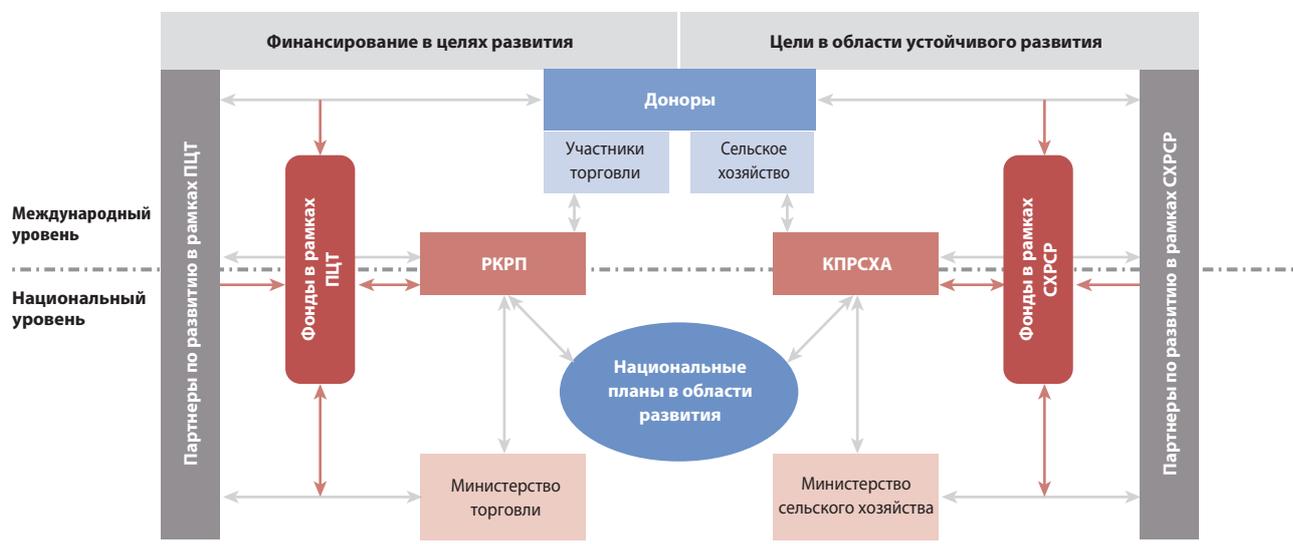
Эта ситуация может привести к различиям в представлениях о национальных приоритетах в области торговли сельскохозяйственной продукцией, что может стать причиной неоднородности потенциала страны по

разработке и осуществлению соответствующих торговых стратегий и политики, способствующих развитию аграрного сектора и связанному с этим улучшению положения в области продовольственной безопасности, и в этой связи к расхождениям в определении требуемого пространства для политического маневра.

Кроме того, при выработке непоследовательных или даже противоречащих друг другу приоритетов такой разрыв между секторами способствует неэффективному распределению ресурсов. Доноры и партнеры по развитию усугубляют разрыв путем поддержки секторальных процессов через различные департаменты или учреждения, чья деятельность также слабо координируется. В рамках инициативы ПЦТ был определен подход к разработке торговых стратегий и была предпринята попытка изменить его, однако это принесло ограниченные результаты в аграрном секторе (врезка 21).

РИСУНОК 21

Регулирование процессов планирования в сфере сельского хозяйства и торговли в наименее развитых странах Африки



Примечания: ПЦТ = Помощь в целях торговли; СХРСР = Сельскохозяйственное развитие и развитие сельских районов; КПРСХА = Комплексная программа развития сельского хозяйства в Африке; РКРП = Расширенная комплексная рамочная программа для оказания связанной с торговлей технической помощи.

Источник: по материалам E. Canigiani and S. Bingi. 2013. Connecting food value chains in Africa. *GREAT Insights*, 2(5). July-August 2013. Maastricht, Netherlands, European Centre for Development Policy Management.

Пример НРС Африки показателен. В этих странах вопросы сельского хозяйства и связанных с торговлей стратегий и инвестиционных планов, как правило, решаются в рамках двух отдельных процессов, РКРП и КПРСХА, в которых участвуют различные министерства (сельского хозяйства и торговли соответственно), заинтересованные стороны, партнеры по развитию и источники финансовой поддержки.

Слабо выраженные связи между этими процессами часто становятся причиной недоработанных стратегий. Например, предметом ДИИТ, проводимых в рамках РКРП, часто становятся экспортные культуры, тогда как поддержке конкурирующих с импортом продовольственных культур оказывается недостаточно внимания. В соглашениях об участии в КПРСХА наблюдается обратная тенденция: основное внимание уделяется урожайности продовольственных культур, при этом не учитываются в достаточной мере перспективы и трудности, связанные с доступом к региональным и мировым рынкам или конкуренцией на этих рынках. О неэффективном использовании ресурсов свидетельствует наличие отдельных механизмов финансирования для поддержки каждого процесса, при этом каждый донор, как правило, вносит вклад в эти механизмы через различные департаменты и программы (рисунок 21).

Рисунок 21 можно корректировать с учетом изменений климата и включать в него министерства охраны окружающей среды и национальные программы адаптации и действий (НПАД), так как в деятельности

механизмов финансирования, относящихся к процессу изменения климата, возникают поразительно похожие проблемы. Можно также проанализировать аспекты питания путем привязки информации о министерствах здравоохранения и процессах выработки национальной политики в области питания. Эта ситуация указывает на необходимость согласования не только политических мер, но и помощи и других финансовых инструментов. Интересно отметить, что недостатки в области регулирования, наблюдаемые на национальном уровне, отражают широкую проблему сопряжения политических процессов, направленных на решение социальных, экономических и экологических проблем на глобальном уровне. Вопросы сельского хозяйства и продовольственной безопасности (а также изменения климата и питания) рассматриваются в рамках целей устойчивого развития (ЦУР), в то время как проблемы торговли обсуждаются в рамках процесса финансирования в целях развития (ФЦР). Глобальное регулирование анализируется в следующем, заключительном разделе доклада.

В данном контексте повышение эффективности торговой политики как средства обеспечения продовольственной безопасности является в равной мере политической и технико-экономической проблемой. В страновой политике необходимо обеспечить баланс противоречивых целей, а директивным органам необходимо уравновесить интересы различных групп внутри своих государств и за их пределами. После

постановки целей более очевидным становится значение согласованности политики, равно как и необходимость перестройки политики стран и приведения ее в соответствие с целями в области развития.

■ **Учет аспектов продовольственной безопасности при принятии решений в области национальной торговой политики**

Развитые страны изучают вопрос об оптимальном подходе к реформированию своего институционального управления с целью расширения возможностей для включения политики в области развития в более широкий комплекс мер политики для активизации экономического роста посредством торговли и инвестиций, однако важно оказывать развивающимся странам поддержку в реформировании их собственных систем управления, с тем чтобы обеспечить интеграцию аспектов продовольственной безопасности в процессы принятия решений в области национальной торговой политики. Укрепление потенциала для работы в различных секторах представляет собой общую проблему для развитых и развивающихся стран.

Преодоление разрыва между процессами в секторах возможно следующими путями:

- активизация участия заинтересованных сторон в сфере торговли, включая министерства торговли, комиссии по развитию экспорта, промышленные объединения и торгово-промышленные палаты, в разработке стратегий и инвестиционных планов в области сельского хозяйства;
- согласование стратегий и инвестиционных планов в области сельского хозяйства с политическими системами и механизмами планирования, связанными с торговлей, такими как стратегии импорта и экспорта и ДИИТ – во многих случаях это потребует пересмотра министерствами сельского хозяйства и торговли

национальных приоритетов в области торговли сельскохозяйственной продукцией с целью обеспечения более устойчивого баланса между расширением торговли и поддержкой конкурирующих с импортом стратегических продовольственных товаров; данные более последовательные приоритеты также должны быть отражены в страновых стратегиях развития и долгосрочных программных документах, согласованных с донорами и международными организациями, например в страновых механизмах действий ООН в области развития;

- привлечение экспертов в области торговли и сельского хозяйства к разработке стратегий и инвестиционных планов;
- установление связей между национальными структурами, относящимися к секторальным процессам (например, КПРСХА, РКРП), при наличии таковых.

Однако разрыв между процессами в сферах сельского хозяйства и торговли не сократится сам по себе. Для повышения согласованности политики требуются грамотное руководство и политическая приверженность, непрерывное содействие процессам посредством политического диалога между различными группами заинтересованных сторон, укрепление институтов и повышение потенциала по преодолению пробелов в знаниях. О координации процессов часто забывают, что приводит к недооценке ресурсов, необходимых для установления связей между секторами.

Поддерживая процессы на национальном уровне, важно также добиться согласованности глобальных систем регулирования, влияющих на эти процессы, и их способности обеспечивать поддержку работы по достижению целей стран в области продовольственной безопасности с помощью связанных с торговлей процессов.

4.

Увязка торговли и продовольственной безопасности в рамочной программе в области развития на период после 2015 года

■ Проблемные вопросы

В рамочной программе в области развития на период после 2015 года во главу угла ставятся вопросы продовольственной безопасности и международной торговли. Продовольственная безопасность четко обозначена в Цели 2 в числе ЦУР «Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и

улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства».

С другой стороны, торговля также рассматривается в качестве фактора, способствующего достижению ЦУР, и включена в число средств осуществления (CO)⁸⁶, в которых указывается, какие задачи, обязанности и обязательства в отношении ресурсов необходимы для достижения ЦУР. Все

ТАБЛИЦА 9

Цели в области устойчивого развития и целевые показатели торговли, имеющие отношение к продовольственной безопасности

Предложенная цель	Целевые показатели в сфере торговли
<p>Цель 2 Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства</p>	<p>2.b Исправлять и не допускать торговые ограничения и искажения на мировых сельскохозяйственных рынках, в том числе в рамках параллельной отмены всех форм субсидирования экспорта сельскохозяйственной продукции и всех экспортных мер аналогичного действия, в соответствии с мандатом Дохинского раунда переговоров по вопросам развития.</p> <p>2.c Принять меры с целью обеспечения надлежащего функционирования рынков продовольствия и их производных финансовых инструментов и содействия своевременному доступу к рыночной информации, в том числе в отношении продовольственных резервов, с целью помочь ограничить чрезвычайную неустойчивость цен на продовольствие.</p>
<p>Цель 8 Содействие неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех</p>	<p>8.a Активизировать поддержку в рамках инициативы «Помощь в целях торговли» в интересах развивающихся стран, в частности, наименее развитых стран, в том числе посредством расширенной Интегрированной рамочной программы оказания технической помощи в области торговли наименее развитым странам.</p>
<p>Цель 10 Снижение уровня неравенства внутри стран и между ними</p>	<p>10.a Проводить в жизнь принцип особого и дифференцированного отношения к развивающимся странам, в частности наименее развитым странам, в соответствии с соглашениями Всемирной торговой организации.</p>
<p>Цель 14 Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития</p>	<p>14.6 Запретить к 2020 году определенные виды субсидирования рыболовства, которые приводят к созданию избыточных мощностей и перелову, ликвидировать субсидирование, которое способствует незаконному, несообщаемому и нерегулируемому рыбному промыслу, и воздерживаться от применения таких новых субсидий, признавая при этом, что соответствующие и эффективные специальные и дифференцированные режимы для развивающихся и наименее развитых стран должны являться неотъемлемой частью проводимых по линии Всемирной торговой организации переговоров о субсидировании рыбного промысла. [Сноска: Принимая во внимание продолжающиеся переговоры Всемирной торговой организации, принятую Дохинскую повестку дня в области развития и гонконгское обязательство министров.]</p>
<p>Цель 17 Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития</p>	<p>17.10 Содействовать созданию всеобщей, основанной на правилах, открытой, недискриминационной и справедливой многосторонней торговой системы в рамках Всемирной торговой организации, в том числе на основе завершения переговоров в рамках Дохинской повестки дня в области развития.</p> <p>17.11 Существенно увеличить объем экспорта из развивающихся стран, в частности, преследуя цель удвоения доли наименее развитых стран в общемировом объеме экспорта к 2020 году.</p> <p>17.12 Своевременно обеспечивать беспозынный и неkvотируемый доступ на рынки на долгосрочной основе для всех наименее развитых стран в соответствии с решениями Всемирной торговой организации, в том числе посредством обеспечения того, чтобы преференциальные правила сертификации происхождения, применяемые к товарам, импортируемым из наименее развитых стран, были прозрачными и простыми и способствовали облегчению доступа на рынки.</p>

Источник: по материалам документа: Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. 2014 год. Доклад Рабочей группы открытого состава Генеральной Ассамблеи по целям в области устойчивого развития. Нью-Йорк, США, Организация Объединенных Наций.

СО перечислены в цели 17 «Укреплять средства достижения устойчивого развития и активизировать работу механизмов Глобального партнерства в интересах устойчивого развития». За исключением двух связанных с торговлей целевых показателей в рамках Цели 2, которые лишь косвенно касаются вопросов торговли, имеющих отношение к продовольственной безопасности, в системе ЦУР до сих пор практически не отражаются конкретные взаимосвязи между торговлей и продовольственной безопасностью. Однако, как показано в таблице 9, возможности для укрепления связей могут быть обеспечены в целом ряде целей.

Проблемы увязки торговли и продовольственной безопасности в рамках ЦУР отчасти вызваны тем, что СО были сгруппированы в рамках отдельной цели. Если превратить в цели сами инструменты и ресурсы для достижения целей, а не указывать, как они должны способствовать достижению каждой цели посредством измеримых показателей, то это может привести к формированию несогласованной системы регулирования.

Эта потенциальная несогласованность может быть усилена в случае переговоров по СО в рамках процесса ФЦР отдельно от ЦУР, в то время как те же вопросы решаются в рамках еще одного процесса – деятельности «Группы двадцати», направленной на обеспечение благоприятных макроэкономических условий и содействие структурным преобразованиям в целях реализации концепции на период после 2015 года.

Во врезке 22 показано, в чем процесс ЦУР опирается на опыт Целей развития тысячелетия (ЦРТ).

Таким образом, возможное разделение торговли и продовольственной безопасности в этих крупных

глобальных процессах является следствием отсутствия связи аспектов устойчивого развития со структурными макроэкономическими вопросами, торговлей и финансами в глобальном регулировании в целом. Это разделение также отражено в институциональной архитектуре, регулирующей эти вопросы на международном и национальном уровнях.

Без общих и совместных целей по секторам, которые должны быть заложены в ЦУР, этот разрыв ведет к разобщенности, которой нет места в сегодняшнем все теснее взаимосвязанном мире. Преодоление изоляции и поиск новой институциональной структуры, способной обеспечить достижение более комплексных ЦУР, представляет серьезную проблему для регулирования на глобальном уровне в будущем.

Ситуация усложняется, если принять во внимание другие процессы, которые могут прямо или косвенно отражаться на взаимосвязи между торговлей и продовольственной безопасностью. В число процессов, напрямую воздействующих на ситуацию, входят те, которые касаются правил международной торговли, международных резервов и политики управления запасами, использования и расширения применения биотоплива, управления рыбным хозяйством, инвестиций в сельскохозяйственные земли, сырьевых рынков и международной помощи во время кризисов и чрезвычайных ситуаций. Процессы, оказывающие косвенное влияние на взаимосвязь между торговлей и продовольственной безопасностью, включают в себя конкурентную политику, международные природоохранные режимы, климатическую политику, регулирование энергетического рынка и международный режим прав человека.

ВРЕЗКА 22

Сравнение ЦУР и ЦРТ

Широко признано, что восемь ЦРТ помогли активизировать усилия в области развития и способствовали определению глобальных и национальных приоритетов развития. Информацию о целях было легко передавать, и для них был разработан понятный механизм измерений и мониторинга. Однако они подвергались критике по ряду причин, в том числе за их излишнюю узость, за то, что они были разработаны с точки зрения богатых доноров, помогающих бедным получателям, а не с помощью всеобъемлющего процесса консультаций со всеми заинтересованными сторонами, и без учета исходных условий в различных регионах и странах, добивающихся этих целей.

С учетом опыта, извлеченного из ЦРТ¹, на Конференции по устойчивому развитию «Рио+20» Организация Объединенных Наций выступила инициатором всеобъемлющего межправительственного процесса подготовки свода ЦУР. Обсуждения по ЦУР не были завершены во время подготовки настоящего доклада, и остаются вопросы относительно числа целей и ресурсов для их достижения, однако широко признаётся, что были ликвидированы многие недостатки ЦРТ. В частности, процесс консультаций носит более широкий и всеобъемлющий характер, в более явной форме указывается на необходимость укрепления синергетического эффекта экономических, экологических и социальных аспектов развития, и принимаются во внимание различия в положении и возможностях стран в деле содействия достижению целей.

¹ См. также UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda. 2012. *Review of the contributions of the MDG agenda to foster development: lessons for the post-2015 UN development agenda*. Discussion Note. New York, USA, United Nations.

Например, может появиться необходимость укрепления внутренней политики и законодательства стран, в частности антимонопольного законодательства, регулирующего деятельность монополистических структур. Опять же, если горизонтальная и вертикальная интеграция агропродовольственной системы понизит конкурентоспособность глобальной продовольственной системы, это также станет международной проблемой. Полезно будет как минимум повысить информированность по вопросам конкуренции, связанным с международной агропродовольственной системой. Для эффективного функционирования глобальной агропродовольственной системы может потребоваться согласованный на международном уровне механизм конкурентной политики, который позволит ускорить этот процесс⁸⁷.

Глобальная система регулирования переживает переходный этап, на котором происходит пересмотр функций и обязанностей с учетом значительно усложнившейся картины мира с гораздо более тесными взаимосвязями. Однако широко признаётся, что устойчивое развитие – это уже не вопрос отношений Север-Юг, а тема, вызывающая всеобщую озабоченность, соответственно все страны должны способствовать достижению ЦУР, используя методы, соизмеримые с их условиями, потенциалом и возможностями.

Таким образом, формирование более согласованного глобального механизма в области торговли и продовольственной безопасности тесно связано с более широкой реформой глобального регулирования и обеспечивающей его институциональной и финансовой архитектуры. Для достижения далеко идущих глобальных и совместных целей, стоящих на повестке дня, первоочередное значение имеет построение более тесных синергетических связей между учреждениями, механизмами финансирования и процессами, созданными для решения социальных, экономических и экологических вопросов на всех уровнях. Первым шагом на пути к обеспечению таких связей для развития торговли сельскохозяйственной продукцией будет достижение договоренности между секторами о долгосрочных целях и приоритетах, определяющих направление разработки торговой политики.

Основная задача в сфере торговли и продовольственной безопасности заключается в обеспечении баланса между предписанной ЦУР специализацией стран и концепцией непричинения вреда третьим странам, которая лежит в основе многосторонней торговой системы. Давление в противоположных направлениях, с тем чтобы, с одной стороны, обеспечить странам неограниченные возможности для использования политических мер при решении вопросов национальной продовольственной безопасности, а с другой стороны, не допустить причинения вреда третьим странам, затрудняет разработку согласованного механизма глобального руководства.

■ Возможности

Способность реализовать потенциал преобразований ЦУР зависит от процесса ФЦР, уточнения роли СО и относящихся к ним ресурсов; в свою очередь, все вышеперечисленное связано с текущей реформой ЗПР.

До недавнего времени ЗПР считалась основным источником финансирования в целях развития. Однако лишь часть финансовых потоков, относящихся к целям развития, имеют отношение к ЗПР. По статистическим данным ОЭСР⁸⁸, на ЗПР приходится 28% всех официальных и частных потоков из 29 стран – членов Комитета содействия развитию ОЭСР⁸⁹. Другие источники включают финансирование, предоставляемое государственными органами, на условиях, близких к рыночным, и/или по коммерческим мотивам, частное финансирование на рыночных условиях, например ПИИ, а также частные гранты, предоставляемые благотворительными фондами и НПО⁹⁰.

Теперь все страны имеют более широкий выбор вариантов финансирования в целях развития. Помимо внутренних государственных ресурсов (налоговых и неналоговых поступлений) и внутренних частных финансовых институтов, являющихся крупнейшими источниками средств для стран, относящихся ко всем категориям с точки зрения доходов, существуют такие варианты финансирования, как взаимная поддержка развивающихся стран с помощью сотрудничества Юг-Юг, фонды, прямые пожертвования, социальный бизнес и денежные переводы⁹¹, при этом структура финансирования (сочетание национальных, международных, государственных и частных источников) изменяется в зависимости от уровня дохода и развития. Таким образом, зачастую сдерживающим фактором в реализации направленной на преобразования повестки дня в области развития на период после 2015 года становится не общая нехватка средств, а подход к их изысканию и использованию.

Будущее финансирования развития во все большей степени зависит от признания того, что развивающиеся страны должны иметь собственные стратегии развития и стремиться финансировать свои собственные структурные преобразования. Возникли сомнения в важности иностранной помощи как таковой для повестки дня на будущее в области развития. Встал вопрос о том, как более «продуманно» оказывать помощь в странах, где она менее важна, и повысить эффективность управления другими источниками финансирования там, где она сохраняет важность и в настоящее время⁹². В этой связи переосмысливается роль ЗПР в качестве средства достижения ЦУР в свете других факторов их достижения или СО, включая торговлю, чья функция заключается в том, чтобы, не ограничиваясь помощью, мобилизовать различные источники финансирования, в большей степени соответствующие уровню развития и доходов той или иной

страны. В этом контексте ЗПР становится катализатором для международных фондов, способствуя созданию благоприятных нормативных условий и увеличивая отдачу от государственных и частных инвестиций в более широком понимании.

Экономическая концепция, лежащая в основе этих тенденций и концепции на период после 2015 года, основывается на экономической дипломатии, под которой понимается «процесс, посредством которого страны взаимодействуют с внешним миром, с тем чтобы обеспечить себе максимальные национальные выгоды во всех областях деятельности, включая торговлю, инвестиции и другие виды экономически полезного взаимодействия, где они имеют сравнительные преимущества; он включает в себя двусторонние, региональные и многосторонние аспекты, каждый из которых играет важную роль»⁹³. Этот процесс закладывает основу для более целостного подхода к международным отношениям, в рамках которого в большей степени принимаются во внимание вопросы экономической политики, более эффективно учитываются политические выгоды национального и международного уровня, политика в области развития рассматривается в составе комплекса политических мер и во главу угла ставятся долгосрочные преобразования, а не краткосрочные политические или коммерческие интересы.

В этом меняющемся контексте снижение относительной важности помощи заставляет также обратить внимание на другие области политики, крайне важные для содействия непрерывному развитию⁹⁴. В повестке дня «за рамками помощи» внимание уделяется другим политическим мерам, которые позволяют обеспечить более масштабный, чем помощь, положительный эффект для беднейших слоев населения. В частности, считается, что возрастает важность политических мер в обеспечении эффективности мобилизации и использования финансовых средств, которые в этой связи также рассматриваются как инструмент обеспечения финансирования. Соответствующие политические меры включают в себя внутреннюю политику, которая может способствовать мобилизации внутренних ресурсов, и международные соглашения и стратегии, создающие благоприятные условия для разработки и осуществления политики на национальном уровне.

Торговля и связанная с ней политика могут играть важную роль в поощрении и поддержке изменений, подразумевающих использование других подходов помимо помощи, так как они могут создать благоприятные условия для содействия структурным преобразованиям и мобилизации дополнительных источников финансирования, которые более точно соотносятся с уровнем доходов все более разнообразной группы развивающихся стран. Таким образом, по мере пересмотра роли ЗПР страны-доноры вырабатывают новую

концепцию, в рамках которой основой международного сотрудничества становится торговля. Доноры все чаще обсуждают возможность перехода от отношений на основе помощи к торговым отношениям с использованием ЗПР в качестве катализатора для частных инвестиций. Международное сообщество не только стремится к интеграции международных и национальных стратегий, но и принимает меры для повышения координации с частным сектором, с тем чтобы стимулировать мобилизацию частных инвестиций для целей устойчивого развития.

В ходе подготовки к реализации этой новой концепции ряд стран-доноров переориентируют свои стратегии, в то время как другие также проводят реформы своих организационных структур. Австралия, Канада и Нидерланды в значительной степени изменили свою институциональную архитектуру в области двусторонней политики сотрудничества в целях развития путем слияния государственных ведомств, отвечающих за решение вопросов в сфере международных отношений, торговли и развития.

Интересно отметить, что в то время как развитые страны переосмысливают свои задачи в области ЗПР и соответствующие стратегии, развивающиеся страны также вырабатывают новую концепцию реагирования на изменяющиеся условия в сфере помощи и ее более тесные связи с рынками и частными инвестициями. В рамках этой концепции, которая особенно горячо поддерживается африканскими странами, предусматривается, что структурные преобразования должны быть основаны на собственных внутренних ресурсах (врезка 23). Меры, направленные на мобилизацию внутренних ресурсов для развития, должны быть основаны на углублении понимания политических, экономических и других факторов, способствующих и препятствующих мобилизации и использованию этих ресурсов. Необходима мобилизация в развивающихся странах на национальном и региональном уровнях – работу в этом направлении следует вести, налаживая деятельность финансового сектора и рынков⁹⁵.

Таким образом, хотя признается, что ЗПР продолжает играть важную роль, она все чаще воспринимается как катализатор для мобилизации внутренних финансов. Например, министры африканских государств выступили за использование ЗПР и технической помощи для проведения налоговой реформы и обеспечения управления государственными финансами в странах с самым низким уровнем дохода в надежде на то, что в долгосрочной перспективе это позволит стимулировать усилия по мобилизации внутренних ресурсов⁹⁶. В пятом глобальном обзоре инициативы «Помощь в целях торговли» Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Африки также указала на необходимость использовать ПЦТ для стимулирования индустриализации, что является решающим шагом в деле стимулирования процесса структурных преобразований.

ВРЕЗКА 23

Картирование неиспользованного потенциала по финансированию Африки

Повестка дня Африканского союза – 2063 стала поводом для полемики по вопросу о том, как Африка может финансировать свое развитие. Наличие у континента неосвоенного потенциала по финансированию развития подтверждается рядом исследований, которые выявили широкий спектр имеющихся в Африке ресурсов, а также возможных механизмов и инструментов для распределения соответствующих средств. Европейский центр управления политикой развития (ЕЦУПР) представил предварительную картину распределения этих ресурсов, а также сопутствующих механизмов и инструментов. Картирование было проведено на основе расчетов потенциальных финансовых ресурсов/потребностей и их источников.

- Годовой объем внутренних налоговых поступлений на континенте превышает их объем в США и составляет 520 млрд долл. США.
- Годовой доход Африки от минералов и ископаемого топлива составляет более 168 млрд долл. США.
- Объем золотовалютных резервов африканских стран, хранящихся в их центральных/резервных банках, составляет 400 млрд долл. США.
- Капитализация фондового рынка выросла с 300 млрд долл. США в 1996 году до 1,2 трлн долл. США в 2007 году.
- Десять африканских стран создали фонды национального благосостояния, общая сумма средств в которых, по оценкам, составляет около 160 млрд долл. США.

Создавая необходимые структуры и механизмы в сотрудничестве с международными субъектами, африканские страны могут в перспективе привлекать дополнительные средства, например, следующими способами:

- В 2013 году объем переводов от африканских диаспор вырос до 64 млрд долл. США¹; в перспективе это позволит дополнительно привлечь 10 млрд долл. США в год посредством секьюритизации и до 20 млрд долл. США с учетом долговых ценных бумаг диаспор.
- Меры по уменьшению задолженности могут позволить дополнительно привлечь средства на сумму до 114 млрд долл. США.
- Сокращение объема незаконных финансовых потоков позволит выделить на цели развития 50–60 млрд долл. США, которых в данный момент недосчитывается континент.

¹ AfDB, OECD and UNDP. 2014. *African Economic Outlook 2014*, Chapter 2 – External financial flows and tax revenues for Africa. Africa Development Bank (AfDB), OECD, United Nations Development Programme (UNDP).

Источник: ECDPM. 2014. *Implementing African development initiatives: opportunities and challenges to securing alternative financing for the Agenda 2063*. Briefing Note No. 65. Maastricht, Netherlands.

Для восприятия торговли как движущей силы устойчивого развития и для осуществления изменений, которые происходят в процессе перехода к реализации концепции на период после 2015 года, необходим серьезный анализ охвата связанных с торговлей обсуждений и переговоров, которые обычно в первую очередь касаются технических вопросов, отодвигая на задний план более сложные политические тенденции. С этой точки зрения отсутствие координации и последовательности секторальных процессов не только заводит в тупик международные переговоры, но и не позволяет использовать торговую политику для создания благоприятных условий, которые позволят как развитым, так и развивающимся странам наиболее эффективно использовать ресурсы, имеющиеся в их распоряжении.

Работа в изоляции усиливает поляризацию взглядов и подходов, вследствие чего у стран возникают трудности в использовании торговых соглашений и применении торговой политики таким образом, чтобы обеспечивать поддержку структурных преобразований:

- Преодоление расхождений между политическими процессами в различных секторах и на разных

уровнях путем создания горизонтальных и вертикальных связей может обеспечить оптимальный подход к обеспечению и использованию политического пространства в целях продовольственной безопасности в торговых соглашениях. Кроме того, увеличению последовательности и предсказуемости политики послужит также построение более тесных синергетических связей между процессами, обеспечив тем самым более стабильные политические цели в долгосрочной перспективе. Координация поможет национальным правительствам определить общие цели по секторам и решить, как лучше сбалансировать различные факторы в контексте глобального механизма, созданного в соответствии с договоренностями.

- Усилив синергетические связи между процессами, можно также содействовать странам в их работе по мобилизации финансовых ресурсов, необходимых для ускорения процессов структурной перестройки и экономического развития, путем оптимизации распределения и использования ресурсов через

различные бюджеты и направления их на достижение общих целей. Это позволит укрепить потенциал стран по мобилизации средств из внутренних источников.

С учетом того, что в концепции на период после 2015 года во главу угла ставится торговля и связанная с ней политика, для решения возникающих в связи с ней проблем и использования соответствующих возможностей также требуется анализ многосторонней торговой системы и ее основного нормативного механизма – соглашения ВТО по сельскому хозяйству. Этим соглашением устанавливаются условия для разработки и осуществления

национальной торговой политики и таким образом создается политическое пространство для стран, стремящихся к ликвидации голода и отсутствия продовольственной безопасности. Для использования перспектив в сфере повышения продовольственной безопасности, которые открывает торговля, в ходе обсуждения вопросов торговли, торговой политики и торговых соглашений потребуется более тщательное изучение и согласование связей между политическим пространством, структурной перестройкой и мобилизацией ресурсов.

Примечания

- 1 В настоящем докладе термин “продовольственная безопасность” используется для удобства и означает безопасность в сфере продовольствия и питания.
- 2 В первой половине 2015 года средние цены на продовольствие в реальном выражении были на 28% выше, чем в период с 1995 по 2005 годы, однако в ближайшие десять лет, по мере того как рост производства, стимулируемый увеличением производительности и снижением цен на факторы производства, начнет превышать рост спроса, темпы которого замедлятся, ожидается падение продовольственных цен.
- 3 FAO and OECD. 2015. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2015–2024*. Paris, OECD Publishing.
- 4 N. Alexandratos and J. Bruinsma. 2012. *World agriculture towards 2030/2050: the 2012 revision*. ESA Working Paper No. 12–03. Rome, FAO.
- 5 ФАО. 2009. “Как прокормить население мира в 2050 году”. Рим.
- 6 WTO. 2014. *World Trade Report 2014. Trade and development: recent trends and the role of WTO*. Geneva, Switzerland.
- 7 OECD. 2014. *Development Cooperation Report 2014. Mobilizing resources for sustainable development*. Paris, OECD Publishing.
- 8 WTO, 2014 (см. примечание 6).
- 9 FAO and OECD, 2015 (см. примечание 3).
- 10 Там же.
- 11 Там же.
- 12 Там же.
- 13 K. Ash and I. Lejarraga. 2014. Can we have regionalism and multilateralism? In R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann and J. Hepburn, eds. *Tackling agriculture in the post-Bali context*. Geneva, Switzerland International Centre for Trade and Sustainable Development.
- 14 K.J. Ruhl. 2013. *An overview of US intrafirm-trade data sources*. New York, USA, New York University Stern School of Business.
- 15 G. Gereffi and K. Fernandez-Stark. 2011. *Global value chain analysis: a primer*. Durham, USA, Centre on Globalization, Governance and Competitiveness, Duke University; S. Miroudot and A. Ragoussis. 2009. *Vertical trade, trade costs and FDI*. OECD Trade Policy Working Paper No. 89. Paris, OECD Publishing; R. Koopman, W. Powers, Z. Wang and S.-J. Wei. 2011. *Give credit to where credit is due: tracing value added in global production chains*. National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 16426, September 2010, revised September 2011. Cambridge, USA, NBER; R. Koopman, Z. Wang and S.-J. Wei. 2014. Tracing value-added and double counting in gross exports. *American Economic Review*, 104(2): 459–494; R. Stehrer. 2013. *Accounting relations in bilateral value added trade*. The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW) Working Paper No. 101. Vienna, WIIW; M. Timmer, A.A. Erumban, B. Los, R. Stehrer and G.J. de Vries. 2014. Slicing up global value chains. *Journal of Economic Perspectives*, 28(2): 99–118; R. Baldwin. 2012. *Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going?*, Centre for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Paper No. 9103. London, CEPR; R. Baldwin and S. Evenett. 2012. Value creation and trade in 21st century manufacturing: what policies for UK manufacturing? In E. Greenaway, ed. *The UK in a global world: how can the UK focus on steps in global value chains that really add value?*, pp. 71–128. London, CEPR; O. Cattaneo and S. Miroudot. 2013. From global value chains to global development chains: an analysis of recent changes in trade patterns and development paradigms. In E. Zedillo and B. Hoekman, eds. *21st century trade policy: back to the past?* New Haven, USA, Yale University Press.
- 16 P. Montalbano, S. Nenci and L. Salvatici. 2015. *Trade, value chains and food security*. Справочный документ подготовлен для доклада *The State of Agricultural Commodity Markets 2015–16*. Rome, FAO.
- 17 См., например, S. Murphy, D. Burch and J. Clapp. 2012. *Cereal secrets: the world's largest grain traders and global agriculture*. Oxfam Research Reports. Oxford, UK, Oxfam GB.
- 18 WTO, 2014 (см. примечание 6).

- 19 M. Maertens, B. Minten, and J. Swinnen. 2012. Modern food supply chains and development: evidence from horticulture export sectors in sub-Saharan Africa. *Development Policy Review*, 30(4): 473–497.
- 20 FAO and OECD, 2015 (см. примечание 3).
- 21 Наименее развитые страны (НРС) – категория, предложенная Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций. Развивающиеся страны, являющиеся чистыми импортерами продовольствия (РСНИП) – категория, предложенная на Уругвайском раунде переговоров и включенная в существующую правовую систему ВТО.
- 22 Страны с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия (СНДДП) – категория статистики, предложенная FAO для представления определенных данных. Отнесение к этой категории основано на критериях дохода и объема торговли продовольствием, при этом предусмотрена возможность исключения из нее по желанию страны.
- 23 E. Díaz-Bonilla. 2015. *Lost in translation: the fractured conversation about trade and food security*. Справочный документ подготовлен для доклада *The State of Agricultural Commodity Markets 2015–16*. Rome, FAO; FAO. 2006. *Trade reforms and food security: country case studies and synthesis*. Rome.
- 24 J. Clapp. 2015. *Food security and international trade: unpacking disputed narratives*. Справочный документ подготовлен для доклада «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы». FAO, Рим.
- 25 E.H. Pangaribowo, N. Gerber and M. Torero. 2013 *Food and nutrition security indicators: a review*. Centre for Development Research (ZEF) Working Paper No. 108. Bonn, Germany, ZEF, University of Bonn
- 26 ИФПРИ, Международный союз активистов и *Welthungerhilfe* разработали глобальный индекс голода, который отражает многомерный характер голода, объединяя три равнозначных показателя в единый индекс.
- 27 Этот раздел основывается на публикации Clapp, 2015 (см примечание 24).
- 28 Этот и два следующих раздела основываются на публикации Díaz-Bonilla, 2015 (см. примечание 23).
- 29 E. Díaz-Bonilla, M. Thomas, S. Robinson and A. Cattaneo. 2000. *Food security and trade negotiations in the World Trade Organization: a cluster analysis of country groups*. IFPRI Discussion Paper No. 59. Washington, DC, IFPRI.
- 30 L.A. Winters, N. McCulloch and A. McKay. 2004. Trade liberalization and poverty: the evidence so far. *Journal of Economic Literature*, 42(1): 72–115.
- 31 Díaz-Bonilla, 2015 (см. примечание 23).
- 32 M. Lipton and M. Ravallion. 1995. Poverty and policy. In J. Behrman and T.N. Srinivasan, eds. *Handbook of Development Economics*, Vol. 3, pp. 2551–2657. Amsterdam, North-Holland.
- 33 См., например, Lipton and Ravallion, 1995 (см. примечание 32); R. Eastwood and M. Lipton. 2000. Pro-poor growth and pro-growth poverty reduction: meaning, evidence, and policy implications. *Asian Development Review*, 18(2): (22–58); L. Christiaensen, L. Demery and J. Kuhl. 2010. *The (evolving) role of agriculture in poverty reduction*. United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER) Working Paper No. 2010/36. Helsinki, UNU-WIDER.
- 34 См. M. Arimond and M. Ruel. 2004. Dietary diversity is associated with child nutritional status: evidence from 11 demographic and health surveys. *Journal of Nutrition*, 134(10): 2579–2585; R. Remans, S.A. Wood, N. Saha, T. Lee Anderman and R.S. DeFries. 2014. Measuring nutritional diversity of national food supplies. *Global Food Security*, 3(3/4): 174–182.
- 35 C. Hawkes. 2008. Globalization of agrifood systems and the nutrition transition. In J. von Braun and E. Díaz-Bonilla, eds. 2008. *Globalization of food and agriculture and the poor*, pp. 215–49. Oxford, UK, Oxford University Press; J. Kearney. 2010. Food consumption trends and drivers. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 365: 2793–2807.
- 36 Díaz-Bonilla, 2015 (см. примечание 23).
- 37 B. Hoekman and P.C. Mavroidis. 2015. *Regulatory spillovers and the trading system: from coherence to cooperation*. E15Initiative. Geneva, Switzerland, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum.
- 38 N. Minot, 2011. *Transmission of world food price changes to markets in sub-Saharan Africa*. IFPRI Discussion Paper No. 1059. Washington, DC, IFPRI; N. Minot. 2012. *Food price volatility in Africa: has it really increased?* IFPRI Discussion Paper No. 1239. Washington, DC, IFPRI; A. Chapoto and T. Jayne. 2009. *The impact of trade barriers and market interventions on maize price unpredictability: evidence from Eastern and Southern Africa*. Michigan State University (MSU) International Development Draft Working Paper No. 102. East Lansing, USA, MSU.
- 39 Díaz-Bonilla, 2015 (см. примечание 23).
- 40 FAO. 2003. *Trade reforms and food security: conceptualizing the linkages*. Rome; FAO, 2006 (см. примечание 23).
- 41 FAO, МФСР и ВПП. 2015. *Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире – 2015. На пути к достижению намеченных на 2015 год международных целей в области борьбы с голодом: обзор неравномерных результатов*. FAO, Рим.

- 42 Например, S. Murphy, 2008. Agriculture and market power. In von Braun and Díaz-Bonilla, 2008 (см. примечание 35), pp. 181–88; J. Morrison and S. Murphy. 2009. Economic growth and the distributional effects of freer agricultural trade in the context of market concentration. In A. Sarris and J. Morrison, eds. *The evolving structure of world agricultural trade: implications for trade policy and trade agreements*, pp. 137–77. Rome, FAO.
- 43 von Braun and Díaz-Bonilla, 2008 (см. примечание 35).
- 44 Díaz-Bonilla, 2015 (см. примечание 23).
- 45 T. Reardon and C. Timmer. 2008. The rise of supermarkets in the global food system. В von Braun and Díaz-Bonilla, 2008 (см. примечание 35), pp. 189–214.
- 46 Как отмечалось ранее, пищевая ценность питания – отдельная тема.
- 47 J. Swinnen. 2015. Supply chains, trade and food security: linking rich consumers to poor producers through value chains. Презентация в ФАО, Рим, Италия, март 2015.
- 48 Díaz-Bonilla, 2015 (см. примечание 23).
- 49 См., например, описание несовершенной конкуренции на мировом рынке производства удобрений в публикации M. Hernandez and M. Torero. 2011. *Fertilizer market situation: market structure, consumption and trade patterns, and pricing behavior*. IFPRI Discussion Paper No. 01058. Washington, DC, IFPRI. Необходимость внимательного отношения к тому влиянию, которое имеют супермаркеты и переработчики на процесс ценообразования, и изучение проблем ценообразования в условиях олигополии и олигополии также подчеркивается у Reardon and Timmer, 2008 (см. примечание 45).
- 50 См., например, M. Maertens and J. Swinnen. 2009. Trade, standards and poverty: evidence from Senegal. *World Development*, 37(1): 161–178.
- 51 P. Arias, D. Hallam, E. Krivonos and J. Morrison. 2013. *Smallholder integration in changing food markets*. Rome, FAO.
- 52 Díaz-Bonilla, 2015 (см. примечание 23).
- 53 Опасения, связанные с захватом земли, отражены в «Добровольных руководящих принципах ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности», одобренных 38-й (специальной) сессией Комитета по всемирной продовольственной безопасности 11 мая 2012 года, в которых вниманию стран предлагаются принципы и признанные на международном уровне стандарты ответственного регулирования вопросов владения и пользования. Они содержат основы, которые страны могут использовать при разработке стратегий, политик, законов, программ и действий. Руководствуясь этими принципами, государственные органы, гражданское общество, представители частного сектора и отдельные граждане могут судить о приемлемости собственных действий и действий других участников процесса.
- 54 D. Cheong, M. Jansen and R. Peters, eds. 2013. *Shared harvests: agriculture, trade, and employment*. Geneva, Switzerland, International Labour Organization (ILO) and United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).
- 55 FAO. 2015. Food and Agriculture Policy Decision Analysis (FAPDA). Веб-сайт (размещено по адресу: <http://www.fao.org/in-action/fapda/background/policy-classification/en/>).
- 56 A. Dorward and J.A. Morrison. 2015. Heroes, villains and victims: agricultural subsidies and their impacts on food security and poverty reduction In G.M. Robinson and D.A. Carson, eds. *Handbook on the globalisation of agriculture*. Handbooks on Globalisation series. Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- 57 Также следует проводить различие между видом политики и разработкой мер политики. Например, государство может проводить политику минимальной поддержки цен, однако если такая поддержка осуществляется на уровне системы социальной защиты (т. е. ниже цен на границе) или выше уровня цен на границе, ситуация существенно изменится.
- 58 ФАО. 2009. *Руководство по принятию политических и программных мер по борьбе с ростом цен на продовольствие на уровне стран*. Рим.
- 59 FAO. 2014. *Policy responses to high food prices in Latin America and the Caribbean: country case studies*. Rome.
- 60 OECD. 2015 *Managing food insecurity risk: analytical framework and application to Indonesia*. Paris.
- 61 P. Arias et al. (2013) (см. примечание 51).
- 62 C.P. Timmer. 2014. Managing the structural transformation: a political economy approach. UNU-WIDER Annual Lecture 18, 18 November 2014, United Nations, New York, USA. Не опубликовано.
- 63 S. Fan, A. Gulati and S. Thorat. 2007. *Investments, subsidies and pro-poor growth in rural India*. IFPRI Discussion Paper 716. Washington, DC, IFPRI.
- 64 Описание ситуации в Мексике содержится, например, в следующей публикации: S. Levy and E. Rodríguez. 2005. *Sin herencia de pobreza: El Programa Progreso Oportunidades en México*. Washington, DC, Inter-American Development Bank; H.

- Rodríguez Vázquez. 2011. *Lecciones aprendidas para el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica en el Acuerdo Global Unión Europea – México*. Santiago de Chile, FAO.
- 65 K. Anderson and S. Nelgen. 2013. *Updated national and global estimates of distortions to agricultural incentives, 1955 to 2011*. Washington DC, World Bank.
- 66 Действительно, согласно подсчетам, в 2015 году объем поддержки производителей в Соединенных Штатах Америки будет выше, чем в большинстве других стран, что связано с падением цен на сырьевые товары. См. Reuters. 2015. Think tank says U.S. farm bill payments to peak with 2015 crop. Информационный бюллетень (размещено по адресу: <http://www.reuters.com/article/2015/03/10/us-usa-agriculture-fapri-idUSKBN0M61UD20150310>).
- 67 FAO, 2015. Мониторинг и анализ агропродовольственной политики (MAFAP). Веб-сайт (размещено по адресу: <http://www.fao.org/in-action/mafap/home/en/>).
- 68 E. Magrini, P. Montalbano, S. Nenci and L. Salvatici. 2014. *Agricultural trade policies and food security: is there a causal relationship?* FOODSECURE Working Paper No. 25. The Hague, LEI Wageningen UR (University and Research Centre).
- 69 В этой связи важны как интенсивность изменения политики, так и продолжительность процесса перехода. Для стабилизации ожиданий субъектов деятельности директивным органам необходимо с самого начала объявить конечную цель, даже если она подразумевает радикальное изменение по сравнению с текущей ситуацией. На следующем этапе оптимальный подход состоит в обеспечении возможности длительного, постепенного перехода с целью минимизации издержек в связи с адаптацией.
- 70 Здесь и в следующем разделе в качестве источника информации используется следующий документ: A. Matthews. 2015. *Articulating trade concerns related to food security in multilateral trade rules*. Справочный документ подготовлен для доклада *The State of Agricultural Commodity Markets 2015–16*. Rome, FAO.
- 71 Другие соглашения ВТО, такие как «Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (СФС)», «Соглашение по техническим барьерам в торговле (ТБТ)» и «Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС)», также необходимо учитывать при выработке принципов регулирования вопросов глобальной продовольственной безопасности, однако они не рассматриваются в настоящем докладе.
- 72 Марракешское решение министров о мерах в связи с возможными негативными последствиями программы реформы для наименее развитых стран и развивающихся стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия.
- 73 O. De Schutter. 2011. *The World Trade Organization and the post-global food crisis agenda: putting food security first in the international trade system*. Activity report – November 2011. Geneva, Switzerland, United Nations Special Rapporteur on the Right to Food.
- 74 ВТО. 2011. Пункт 13 Дохийской министерской декларации.
- 75 См., например, B. Chatterjee and S. Murphy. 2014. *Trade and food security*. E15Initiative. Geneva, Switzerland, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum; J. Clapp. 2011. *Food security and the WTO: will the Doha Round make a difference?* Manchester, UK, PovertyDialog.org and The University of Manchester Brooks World Poverty Institute; O. De Schutter. 2009. *International trade in agriculture and the Right to Food*. Dialogue on Globalization Occasional Paper No. 46. Geneva, Switzerland, Friedrich-Ebert-Stiftung; E. Díaz-Bonilla, 2014. *Agricultural trade and food security: some thoughts about a continuous debate*. E15Initiative. Geneva, Switzerland, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum; C.G. Gonzalez, 2002. Institutionalizing inequality: The WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries. *Columbia Journal of Environmental Law*, 27(2): 433–489; K. Elliott. 2015. *Food security in developing countries: is there a role for the WTO?* Washington, DC, Center for Global Development; C. Häberli. 2012. Do WTO rules improve or impair the right to food? In J. McMahon and M. Desta, eds. *Research handbook on the WTO Agriculture Agreement: new and emerging issues in international agricultural trade law*, pp. 50–72. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing; C. Häberli. 2010. Food security and WTO rules. In B. Karapinar and C. Häberli, eds. *Food crises and the WTO*. Cambridge, UK, Cambridge University Press; T. Josling. 2015. *Rethinking the rules for agricultural subsidies*. E15Initiative. Geneva, Switzerland, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum; R. Sharma. 2011. Food sovereignty, hunger and global trade rules. *ATDF Journal*, 8(1/2): 10–17; F. Smith. 2012. Food security and international agricultural trade regulation: old problems, new perspectives. In J. McMahon and M. Desta, eds. *Research handbook on the wto agriculture agreement: new and emerging issues in international agricultural trade law*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing; S. Tangermann. 2013. *Agriculture and food security group: a post-Bali food security agenda*. Geneva, Switzerland, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).
- 76 OECD, 2014. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014*. Paris.
- 77 T. Josling, 2014. The WTO, food security and the problem of collective action. Paper prepared for a Conference on Food Price Volatility, Food Security and Trade Policy, 18–19 September, 2014, World Bank, Washington, DC.

- 78 См. также R. Sharma, 2007. Developing country experience with the key policy issues of the Uruguay Round Agreement on Agriculture. In A. McCalla and J. Nash, eds. *Reforming agricultural trade for developing countries*. Washington, DC, World Bank; C. Laroche Dupraz and A. Postolle, 2013. Food sovereignty and agricultural trade policy commitments: how much leeway do West African nations have? *Food Policy*, 38(1): 115–125.
- 79 R. Bernabe, 2008. *Treatment of special products: implications of the Chair's May 2008 draft modalities text*. Geneva, Switzerland, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).
- 80 FAO. 2006. *Import surges: what are their external causes*. FAO Briefs on Import Surges. Rome.
- 81 См. WTO. 2015. Domestic support. Веб-страница, посвященная Соглашению по сельскому хозяйству (размещено по адресу: https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_domestic_e.htm).
- 82 R. Banga. 2015. Greening of subsidies and food security. Presentation delivered at the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Global Forum on Commodities 2015, 13–14 April, Geneva, Switzerland.
- 83 W. Martin and K. Anderson. 2012. Export restrictions and price insulation during commodity price booms. *American Journal of Agricultural Economics*, 94(2): 422–427.
- 84 Малабская декларация об ускорении темпов роста и преобразования сельского хозяйства во имя общего процветания и расширения возможностей для получения средств к существованию, принятая в июне 2014 года в Малабо, Экваториальная Гвинея (размещено по адресу: http://pages.au.int/sites/default/files/Malabo%20Declaration%202014_11%202026-.pdf).
- 85 African Union. 2015. *Implementation strategy and road map to achieve the 2025 vision on CAADP: operationalizing the 2014 Malabo Declaration on Accelerated African Agricultural Growth and Transformation for Shared Prosperity and Improved Livelihood*. Addis Ababa.
- 86 Средства осуществления, определенные в рамках ЦУР, включают в себя, помимо торговли, финансы, технологии, наращивание потенциала и системные вопросы (включая, в частности, макроэкономическую стабильность, согласованность политики и уважение к политическому пространству стран в целях искоренения нищеты и устойчивого развития).
- 87 Различные мнения по этим вопросам представлены в следующей публикации: von Braun and Díaz-Bonilla, 2008 (см. примечание 35).
- 88 OECD. *Development Cooperation Report 2014. Mobilizing resources for sustainable development*. Paris.
- 89 Комитет содействия развитию (КСР) ОЭСР является международным форумом с участием 29 стран, в том числе предоставляющих наибольшие объемы зарубежной помощи, миссия которого заключается в содействии сотрудничеству в области развития и другим политическим мерам в этой сфере, направленным на обеспечение устойчивого развития, включая экономический рост с учетом интересов беднейших слоев населения, сокращение масштабов нищеты, повышение уровня жизни в развивающихся странах и будущее, в котором ни одна страна не будет зависеть от помощи.
- 90 *European Report on Development 2015. Combining finance and policies to implement a transformative post-2015 development agenda*. 2015. Brussels, Overseas Development Institute (ODI), in partnership with: the European Centre for Development Policy Management (ECDPM), the German Development Institute (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) (GDI/DIE), the University of Athens (Department of Economics, Division of International Economics and Development) and the Southern Voice Network.
- 91 Там же.
- 92 ODI. 2015. *Designing the development agency of the future: framing paper*. London.
- 93 K. Rana. 2007. Economic diplomacy: the experience of developing countries In N. Bayne and S. Woolcock, eds. *The new economic diplomacy: decision making and negotiations in international relations*, стр. 201–20. London, Ashgate Publishing Limited.
- 94 ODI, 2015 (см. примечание 92).
- 95 European Centre for Development Policy Management (ECDPM). Dossier: Financing for development. Веб-страница (размещено по адресу: <http://ecdpm.org/dossiers/financing-for-development/>).
- 96 Там же.



Продовольственная и сельскохозяйственная
организация Объединенных Наций



НАШИ ПРИОРИТЕТЫ

Стратегические цели ФАО

Достижение поставленных ФАО целей по искоренению голода и нищеты – это непростая и комплексная задача. Сегодня благодаря существенным изменениям в методах нашей работы ФАО представляет собой более отоборизованную, структурно более сбалансированную и более гибкую организацию, деятельность которой ориентирована на достижение пяти стратегических целей. У обновленной и более эффективной ФАО есть реальный шанс одержать победу в борьбе с голодом, недоеданием и нищетой в сельских районах.

СОДЕЙСТВИЕ БОРЬБЕ С ГОЛОДОМ, ОТСУТСТВИЕМ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И НЕДОЕДАНИЕМ

Мы содействуем усилиям по искоренению голода путем продвижения стратегий и политических обязательств в поддержку продовольственной безопасности и путем обеспечения наличия и доступности самой последней информации о связанных с голодом и питанием вызовах и вариантах решения существующих в этом плане проблем.

ПОВЫШЕНИЕ ПРОДУКТИВНОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ СЕЛЬСКОГО, ЛЕСНОГО И РЫБНОГО ХОЗЯЙСТВА

Мы содействуем реализации доказавших свою эффективность стратегий и видов практики в целях поддержки высокопродуктивных секторов сельского хозяйства (растениеводство, животноводство, лесное и рыбное хозяйство), принимая при этом меры к тому, чтобы не подрывать базу природных ресурсов.

СОКРАЩЕНИЕ МАСШТАБОВ НИЩЕТЫ В СЕЛЬСКИХ РАЙОНАХ

Мы содействуем усилиям по обеспечению доступа к ресурсам и услугам для сельской бедноты, в том числе с помощью обеспечения занятости и социальной защиты в сельских районах, поскольку ей нужно найти путь, который вывел бы ее из нищеты.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНКЛЮЗИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ СИСТЕМ

Мы содействуем усилиям по созданию безопасных и эффективных продовольственных систем, которые оказывают поддержку мелким сельхозпроизводителям и способствуют сокращению масштабов нищеты и голода в сельских районах.

ПОВЫШЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ СРЕДСТВ К СУЩЕСТВОВАНИЮ ПЕРЕД УГРОЗАМИ И КРИЗИСАМИ

Мы содействуем усилиям стран по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и техногенным катастрофам путем снижения их рисков и повышения устойчивости их продовольственных и сельскохозяйственных систем.

2015–16

Состояние рынков сельскохозяйственной продукции: 2015–2016 годы

**Торговля и продовольственная безопасность:
достижение оптимального баланса между
национальными приоритетами и общим благом**

В последние десятилетия объемы торговли сельскохозяйственной и продовольственной продукцией в мире росли быстрыми темпами при активном вовлечении в эту торговлю стран в качестве экспортеров или импортеров. Ожидается, что эта тенденция продолжится в ближайшие десятилетия. Как следствие, будет возрастать и влияние торговли на уровень и характер продовольственной безопасности во всех регионах мира. Поэтому необходимо следить за тем, чтобы расширение торговли сельскохозяйственной продукцией способствовало, а не препятствовало решению задачи ликвидации голода, проблем отсутствия продовольственной безопасности и неполноценного питания.

Цель настоящего издания доклада *“Состояние рынка сельскохозяйственной продукции”* заключается в том, чтобы сблизить взгляды на последствия развития торговли сельскохозяйственной продукцией для продовольственной безопасности, а также на то, какие способы регулирования в сфере торговли сельскохозяйственной продукцией могут обеспечить благоприятный эффект от повышения открытости экономики для торговли для всех стран. Опираясь на факты и проясняя различные вопросы, авторы доклада открывают возможности для более предметного обсуждения стратегических решений и для необходимого совершенствования политических процессов, в рамках которых принимаются такие решения.



ISBN 978-92-5-408931-3



9 789254 089313

IS090R/1/12.15