



联合国  
粮 食 及  
农 业 组 织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

R

# КОМИТЕТ ПО ПРОБЛЕМАМ СЫРЬЕВЫХ ТОВАРОВ

## Семидесятая сессия

**Рим, 7-9 октября 2014 года**

### КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ЗАПИСКА ТРЕТЬЕГО СОВЕЩАНИЯ НА УРОВНЕ МИНИСТРОВ ПО ВОПРОСАМ УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫМ СЫРЬЕВЫМ РЫНКАМ РИМ, 6 ОКТЯБРЯ 2014 ГОДА

1. Тема встречи на уровне министров в нынешнем году "Управление и международные сырьевые рынки", где под управлением подразумевается весь комплекс официальных и неофициальных правил, институтов, организаций и процессов, посредством которых государственные и частные субъекты проводят свои интересы, формулируют и вычленяют приоритеты, а также принимают и проводят решения и обеспечивают их мониторинг и осуществление. Обсуждение этой темы должна предоставить широкую платформу для выступлений министров, в том числе и по важным вопросам, касающимся волатильности цен, транспарентности и стабильности, сырьевых товаров и развития, устойчивости и международной организационной архитектуры, управляющей мировыми рынками сельскохозяйственных сырьевых товаров.

2. Три последовавших друг за другом скачка цен на протяжении пяти лет пробудили опасения о том, что международные продовольственные рынки стали более уязвимы к "чрезмерным" колебаниям цен и что нынешняя система управления этими рынками показала свою слабость перед лицом новых факторов, определяющих цены на продовольствие, и их связей с ценами на энергетические и финансовые активы. Ряд стран-импортеров продовольствия утратил доверие к мировым рынкам как надежным источникам поставок и принял политические меры по укреплению самообеспечения продовольствием.

3. На международном уровне было признано, что ощущались нехватка надежной и актуальной информации, особенно о состоянии запасов, и отсутствие четких и полных показателей состояния рынка. Последовавшие недостаточная транспарентность и отсутствие эффективного механизма предупреждения об ухудшающихся условиях на международном рынке подтолкнули к накоплению запасов сверх потребностей, панической скупке и к непроработанным и нескоординированным политическим решениям, лишь усугубившим

*В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить на заседания свои экземпляры документа и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к заседаниям ФАО размещено в Интернете по адресу: [www.fao.org](http://www.fao.org)*

ситуацию. В 2011 году в качестве ответа на необходимость улучшения информационного обмена, повышения транспарентности и укрепления координации политики был создан новый элемент международного управления – Система информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции (АМИС).

4. Скачки продовольственных цен привлекли внимание в глобальном масштабе, однако они также спровоцировали и широкую дискуссию по различным аспектам рыночного поведения и управления, транспарентности и стабильности, регулированию рынков производной продукции, возможностям активных действий по стабилизации рынков и реформы правил международной торговли. Главным вопросом, касающимся всех сельскохозяйственных сырьевых товаров, является волатильность цен. Вместе с тем, концентрация внимания на волатильности продовольственных цен отвлекла внимание от прочих застарелых проблем международных рынков сельскохозяйственных сырьевых товаров, касающихся не только основных видов продовольствия, но и таких тропических продуктов, как кофе, или такого сельскохозяйственного сырья, как хлопок. Такие сырьевые товары, в основном производимые мелкими фермерами в странах с низким уровнем доходов, жизненно необходимы для обеспечения доходов, занятости, поступлений от экспорта и развития.

5. Согласно оценке зависимости от трех ведущих сырьевых товаров, более чем 50% экспортной выручки почти двух третей развивающихся стран зависит от экспорта первичных сырьевых товаров. Зависимость от экспорта сырьевых товаров сокращалась вплоть до 2000 года по мере диверсификации производства странами, однако потом стала вновь расти, особенно в Африке и Латинской Америке, по мере изменения товарной структуры экспорта, когда предпочтение отдается неперработанным товарам, а не товарам с высокой степенью переработки. До сих пор 10 стран получают более 5% совокупных экспортных поступлений за счет одного кофе – Бурунди две трети, а Эфиопия одну треть. Другие страны в значительной степени зависят от экспорта чая, бананов, джута, какао и хлопка.

6. По оценке, производство и экспорт сырьевых товаров дают доход и рабочие места более чем одному миллиарду людей. До 20 миллионов человек работают в индустрии кофе в более чем 50 странах-производителях. Восемьдесят процентов кофе и 90% какао выращиваются мелкими фермерами. Вместе с тем, переработка, перевозка и сбыт сырья, а также поставки семян и удобрений отличаются высокой степенью концентрации и контролируются небольшим числом транснациональных корпораций, доминирующих в глобальных производственно-сбытовых цепях. Производители в странах с низким уровнем доходов обычно получают лишь небольшую часть доходов, приносимых их сырьевыми товарами. В более общем плане мелкие фермеры часто оказываются на обочине процесса управления в международном масштабе, и их голосом и интересами пренебрегают в глобальной дискуссии и процессах принятия решений. Такое положение, возможно, усугубилось с принятием программ структурных преобразований, принизивших роль национальных советов по торговле сырьевыми товарами, которые, несмотря на многие свои слабые стороны, по крайней мере, служили каналом проведения интересов производителей.

7. Для стран, зависящих от сырьевых товаров, конъюнктура на мировых рынках однозначно и резко сказывается на уровне бедности, экономическом росте и развитии, а также доходах и продовольственной безопасности мелких фермеров и всего сельского сектора. Многие страны, зависящие от сырьевых товаров, также являются нетто-импортерами продовольствия и, таким образом, одновременно покупателями и продавцами на международных рынках сырьевых товаров. Гражданское общество подчеркивало необходимость повысить инклузивность управления международными рынками сырьевых товаров и необходимость укрепить в этом процессе связи между сырьевыми товарами, устойчивостью, ростом и развитием.

8. Большая часть специализированных институтов управления международной сырьевой экономикой – такие, как международные соглашения и организации в области сырьевых товаров, а также Общий фонд для сырьевых товаров (ОФСТ) – были созданы в 1970-е годы и

даже ранее. Сегодня такие международные организации в области сырьевых товаров, как Международная организация по кофе и Международная организация по сахару, стремятся развивать международное сотрудничество в своих конкретных секторах сырьевых товаров путем диалога, проектов и исследований, а также повышать транспарентность рынков за счет предоставления рыночной информации и статистики. ОФСТ был изначально задуман для финансирования международных соглашений в области сырьевых товаров, однако в связи с тем, что они прекратили работу вскоре после его создания, сегодня ОФСТ финансирует проекты развития сырьевых товаров, направленные на совершенствование рынков сырьевых товаров и укрепление потенциала участия в торговле развивающихся стран и мелких фермеров.

9. Помимо этих специализированных организаций, такие организации, как ФАО, ЮНКТАД и Всемирный банк, собирают и распространяют соответствующую рыночную информацию и занимаются анализом проблем сырьевых рынков с целью повышения транспарентности и понимания, а также обеспечивают политическую поддержку. На практике ФАО обеспечивает работу двух категорий организаций, так как помимо оказания услуг более централизованного характера она также имеет специализированный механизм в области сырьевых товаров в виде Комитета по проблемам сырьевых товаров (КСТ) и межправительственных групп по сырьевым товарам (МГСТ), выполняющих многие из тех функций, которые отводятся международным организациям в области сырьевых товаров. Соответствующие правила торговли устанавливает ВТО, которая рассматривала вопросы о доступе на рынок бананов и другой тропической продукции и привлекла внимание к конкретным проблемам африканских производителей хлопка.

10. Сравнительно недавно "Группа двадцати", "Группа восьми" и различные организации гражданского общества стали проявлять интерес к вопросам управления рынками сырьевых товаров. В частности, "Группа двадцати" сосредоточилась на волатильности цен и транспарентности рынков.

11. За период после образования большинства институтов этой архитектуры управления произошли разительные перемены в рыночных структурах, политике и технологиях. К ним относятся: меняющиеся модели потребления вследствие урбанизации и роста доходов; технологические инновации, включая развитие биотоплива и конкурентоспособных синтетических заменителей для многих сельскохозяйственных сырьевых товаров; растущая концентрация международных рынков сырьевых товаров; институциональные перемены в странах-экспортерах сырьевых товаров в результате программ структурных преобразований, приведших к росту роли частного сектора в торговле сырьевыми товарами; развитие глобальных производственно-сбытовых цепочек по сырьевым товарам; и изменения правил торговли сельскохозяйственной продукцией и перемены самой природы и масштабов волатильности цен на сырьевые товары. Соответственно развивалась и политическая дискуссия. Экономический и политический подход к повышению эффективности рынков сырьевых товаров сместился от интервенций в поддержку цен и мер по стабилизации рынка, типичных для международных соглашений в области сырьевых товаров, предусматривавших "обстоятельства экономического характера", к растущему упору на транспарентность рынков и управление с учетом фактора риска. Тем не менее, в последнее время наблюдалось оживление интереса к буферным запасам с целью обуздания волатильности цен. В политике торговли сельскохозяйственными товарами наблюдались прогressive реформы, не в последнюю очередь благодаря соглашению по сельскому хозяйству в рамках Уругвайского раунда, и движение к системе международной торговли под эгидой ВТО, строящейся на правилах. Изменение климата привело к пониманию необходимости устойчивости и будет причиной перемен в географии производства сырьевых товаров и торговли ими. Все эти изменения имели далекодущие последствия не только для работы международных рынков сырьевых товаров, но также для продовольственной безопасности, прав собственности и доступа к производственным ресурсам и положения мелких фермеров – производителей сырьевых продуктов.

12. Несмотря на эти глубокие перемены в природе сырьевых рынков, многие задачи, приведшие к созданию нынешней архитектуры для сырьевых товаров, сохраняют актуальность и сегодня. Это предотвращение чрезмерной волатильности цен, повышение реальных доходов развивающихся стран, улучшение доступа к рынкам и надежности поставок первичной продукции, диверсификация производства и расширение переработки сельскохозяйственных сырьевых товаров в развивающихся странах. Сюда же относятся стимулирование исследований и разработок, направленных на повышение производительности и конкурентоспособности, совершенствование структуры рынка и систем маркетинга, сбыта и транспортировки. Многие из этих задач были вновь подтверждены в последнее время на международных форумах, например в Аруской декларации и Плане действий по африканским сырьевым товарам, принятых в 2005 году Африканским союзом, либо Глобальной инициативе по сырьевым товарам, принятой ОФСТ, ЮНКТАД и Группой государств Африки, Карибского бассейна и Тихого океана в 2007 году. В обоих этих документах есть ссылка на необходимость реформы глобального управления, но, судя по всему, момент упущен.

13. Некоторые отдельные структуры предприняли попытки собственной модернизации и самосовершенствования. ФАО недавно предприняла крупный обзор деятельности КСТ и завершает обзор работающих под ее эгидой МГСТ с тем, чтобы обеспечить их соответствие современным проблемам в области сырьевых товаров. ФАО также успешно воплотила в жизнь идею создания инклузивных форумов с участием широкого круга заинтересованных сторон в секторах конкретных сырьевых товаров: частный сектор, НПО, государственные структуры, производители, трейдеры и потребители. ОФСТ также успешно пересматривает свою работу в рамках масштабной реформы, начатой в 2009 году и преследующей целью реформировать все его аспекты – задачи, методы работы и структуру. Единственным новым институциональным ответом на меняющиеся обстоятельства является АМИС. Она может послужить моделью на будущее как, пожалуй, единственная межправительственная инициатива в области сырьевых товаров, предназначенная для преодоления текущих обстоятельств за счет повышения транспарентности и улучшения координации политики. Такие инициативы, разумеется, приветствуются, однако они отражают точку зрения отдельной организации либо направлены на решение отдельно взятой проблемы. Они не стали итогом широкой и инклузивной дискуссии о будущем международной сырьевой экономики и соответствующей реформы управления в соответствии с новыми реалиями и меняющимися глобальными приоритетами. Главные перемены, произошедшие на международных рынках сырьевых товаров, и признание необходимости пересмотра ряда механизмов управления придают актуальность такой дискуссии.

14. Управление международными рынками сырьевых товаров является широкой темой, имеющей множество измерений. Возможно, министры захотят поделиться национальным видением конкретных проблем, стоящих перед производством сырьевых товаров и торговлей ими в их странах.

15. Есть набор из трех вопросов более широкого плана, которые, возможно, захотят обсудить министры:

- Каковы должны быть приоритеты глобальной политики и повестки дня развития индустрии сырьевых товаров, и как они должны соотноситься с более широкими международными целями в области развития на период после 2015 года?
- Какие задачи должны выполнять международные механизмы управления – разумеется, речь идет о политически и экономически достижимых целях?
- Насколько эффективны нынешние механизмы управления в выполнении своих задач, и как можно укрепить существующие институты и механизмы для соответствия новым вызовам?