

## АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА ПО ТОРГОВОЙ ПОЛИТИКЕ

В РАМКАХ ПОДДЕРЖКИ ФАО ПЕРЕГОВОРНОГО ПРОЦЕССА НА 12-Й МИНИСТЕРСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ ВТО

### ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЙ РЕЗЕРВ: ЦЕЛИ, ОПЫТ И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

ОСНОВНЫЕ  
ПОЛОЖЕНИЯ

- Программы создания государственного продовольственного резерва нацелены на достижение следующих целей продовольственной безопасности: снижение уязвимости во время чрезвычайных ситуаций, стабилизация цен, обеспечение внутренних программ распределения продовольствия среди населения.
- На практике бывает трудно провести различие между различными видами резервов, поскольку разные страны реализуют меры, ориентированные как на производителей, так и на потребителей, и направленные на достижение нескольких целей одновременно.
- При оценке поддержки рыночных цен, реализуемой путём создания резервов, важно различать экономическую концепцию и концепцию ВТО, а также учитывать влияние колебаний валютных курсов и инфляции.

Авторы: Ишрат Гадок и Козимо Авезани

#### Цели государственного продовольственного резерва и типы резервов

Под государственным продовольственным резервом (ГПР) подразумевается закупка, хранение и снабжение населения продовольствием государством при помощи государственных компаний и организаций. Резерв является важной частью сельскохозяйственной политики во многих странах. В резерв, как правило, включаются продукты, преобладающие в национальном рационе питания и, следовательно, составляющие его наибольшую долю.

Страны, как правило, поддерживают один или несколько из трёх основных типов продовольственных резервов (рис. 1). Однако их чёткое разграничение может представлять трудности, так как резервы часто создаются для одновременного достижения нескольких целей. При реализации программ ГПР поддержка собственного сельского хозяйства часто дополняется и мерами торговой политики. К таким мерам относятся, например, поддержка уровня цен, обусловленная созданием или пополнением запасов, создание барьеров импорту для поддержания минимальных закупочных цен, меры поддержки потребителей/социальной защиты, например, отпуск продуктов из запасов по субсидированным ценам, и экспортные субсидии для реализации запасов на мировом рынке.

Такие меры могут оказывать как положительное, так и отрицательное воздействие на сельскохозяйственные рынки. Например, гарантированные государственные закупки могут предотвратить экстренную продажу продовольствия фермерами по низким ценам в местах, где отсутствует инфраструктура хранения и инструменты управления рисками. Аналогичным образом, раздача продовольствия или его реализация по ценам ниже рыночных является важной формой социальной защиты наиболее уязвимых слоёв населения. Кроме того, достаточные запасы продовольствия обычно оказывают стабилизирующее воздействие на мировые рынки. Например, во время пандемии COVID-19 достаточные мировые запасы продовольственных товаров способствовали успокоению рынков и привлечению повышенного внимания к роли государственных

резервов в обеспечении продовольственной безопасности. Однако программы, нацеленные на обеспечение высоких для производителей и низких для потребителей, противоречивы по своей сути и в итоге, давая возможность достичь только одной цели за счёт другой, могут привести к неоправданно высоким бюджетным расходам. В зависимости от масштаба операций, программы ГПР могут также оказывать влияние на объёмы торговли и мировые цены, что может негативно сказаться на производителях и потребителях в других странах. Поэтому программы ГПР требуют тщательной оценки в каждом конкретном случае в сравнении с другими способами достижения аналогичных целей.

Рис. 1: Типы резервов и цели программ по их созданию

ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЙ РЕЗЕРВ
Для уменьшения уязвимости потребителей к сбоям в снабжении продуктами питания или резкому увеличению цен на продовольствие в чрезвычайной ситуации
БУФЕРНЫЙ РЕЗЕРВ
Для стабилизации цен на внутреннем рынке с целью предотвращения чрезмерной волатильности (в интересах потребителей и производителей).
РЕЗЕРВ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВИЕМ
Для обеспечения физической и экономической доступности адекватного количества продуктов питания определённым группам населения

#### Государственный резерв и поддержка рыночных цен в Соглашении по сельскому хозяйству ВТО

Из-за разной реализации программ ГПР в разных странах, данный вопрос стал одним из самых сложных на переговорах по сельскому хозяйству в ВТО. В частности, до сих пор продолжаются дискуссии

по поводу различной интерпретации переменных в формуле расчёта объёма поддержки рыночных цен (ПРЦ).

Соглашение по сельскому хозяйству ВТО гласит, что хотя правительства имеют право приобретать и продавать продовольствие по регулируемым ценам, разница между этими ценами и справочной внешней ценой должна отражаться в расчёте совокупного объёма поддержки в пункте «Поддержка рыночных цен».<sup>1</sup> Её расчёт осуществляется следующим образом:<sup>2</sup>

**ПРЦ = (применяемая регулируемая цена - фиксированная внешняя справочная цена) x объем производства продукции, в отношении которой действует регулируемая цена**

Фиксированная внешняя справочная цена (ФВСЦ) — это мировая цена данного товара на условиях поставки FOB в период 1986-88 гг. Объём производства продукции в данном расчёте — это количество продукции, которое может получить ценовую поддержку по применяемой регулируемой цене.

Существуют следующие различия в толковании ПРЦ:

(i) базовый период, используемый для расчёта ФВСЦ. Данный вопрос особенно актуален для стран, которые присоединились к ВТО после 1995 года;

(ii) валюта ФВСЦ и регулируемой цены; и

(iii) корректировка ФВСЦ с учётом инфляции.

Кроме того, существуют различные подходы к определению объёма производства и стоимости производства. Хотя последняя и не связана напрямую с расчётом ПРЦ, она используется для определения минимального порога для отчётности, называемого «de minimis».

<sup>1</sup> Пар. 3 и сноска 5 приложения 2 к Соглашению по сельскому хозяйству

<sup>2</sup> Пар. 8 приложения 3 к Соглашению по сельскому хозяйству

## Соотношение регулируемых и мировых цен

Следует различать метод ВТО расчёта ПРЦ, изложенный выше, который, как уже говорилось, базируется на фиксированной внешней справочной цене (ФВСЦ), и общую концепцию ценовой поддержки, которая обычно выражается разницей между ценой производителя и текущей мировой рыночной ценой. Например, рост номинальных цен вследствие инфляции по методу ВТО приведёт к повышению ПРЦ, даже несмотря на то, что фермеры не получают никакой выгоды. На примере регулируемых цен на пшеницу в Бразилии, Китае, Индии и Пакистане, на рисунке 2 показано влияние колебаний обменного курса и инфляции на разницу внутренних цен в рамках программ ГПР и мировых цен. При выражении в национальных валютах (диаграмма 2а, проиндексированные номинальные значения) регулируемые цены во всех четырёх странах в период с 2008 по 2019 год росли в противоположность индикативной мировой цене (Американская твердая красноезерная озимая пшеница №2). При пересчёте в доллары США с корректировкой на уровень инфляции (диаграмма 2б) регулируемые цены следовали в русле мировой цены и в некоторые годы даже опускались ниже её.

## Основные направления деятельности:

- ▶ Формирование понимания роли программ ГПР в достижении продовольственной безопасности путём открытого диалога и обмена опытом.
- ▶ Определение влияния программ ГПР и связанных с ними мер на производителей, потребителей, государственный бюджет и мировые рынки, а также оценка мер в сравнении с альтернативной политикой и способами в каждом конкретном случае.
- ▶ Создание условий, при которых политические меры, принимаемые странами для достижения собственной продовольственной безопасности, не подрывали бы продовольственную безопасность в других странах.

Данная аналитическая записка подготовлена на основе следующих документов: **FAO. 2021. Public Food Stockholding: a review of policies and practices. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb7146en>**

**Рис. 2. Динамика регулируемых и мировых цен на пшеницу**

