



**КОМИТЕТ ПО ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ**

Тридцать шестая сессия

Рим, 11-14 и 16 октября 2010 года

**КРУГЛЫЙ СТОЛ ПО ВОПРОСАМ ПОЛИТИКИ
РАЦИОНАЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ СЛАБЫХ МЕСТ И
УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ В ЦЕЛЯХ УЛУЧШЕНИЯ
ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ
БОЛЕЕ КАЧЕСТВЕННОГО ПИТАНИЯ**

Содержание

ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ КВПБ	Страница 1
I. ВЫЗОВЫ	Пункты 1 - 4
II. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ	5 - 21
A. ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА	5 - 15
B. ВОЛАТИЛЬНОСТЬ ЦЕН	16 - 21
III. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ	22 - 39
A. СНИЖЕНИЕ РИСКА	23 - 34

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить свои копии документов на заседания и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к заседаниям КВПБ размещено в Интернете по адресу: www.fao.org/cfs. При регистрации делегаты получают электронную копию всех документов.

В. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА И МЕРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ	35 - 39
IV. МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ НА ВОЛАТИЛЬНОСТЬ ЦЕН	40 - 43
V. ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ ЗАПАСЫ	44 - 51

Комитету предлагается:

- Поручить Группе экспертов высокого уровня подготовить предложения, касающиеся надлежащей и последовательной политики, мероприятий, инструментов и институтов, для эффективного регулирования рисков, связанных с волатильностью цен в сельскохозяйственном секторе. Они должны предусматривать принятие превентивных и корректирующих мер в отношении производителей и потребителей на соответствующем уровне (внутреннем и международном) с учетом обзора существующих исследований, анализирующих информационные системы, причины и последствия волатильности цен для продовольственной безопасности производителей, стран – чистых импортеров продовольствия и потребителей, а также анализирующих меры реагирования, которые принимались на различных уровнях.

- Поручить Группе экспертов высокого уровня подготовить предложения по оптимальному формату нескольких взаимосвязанных направлений политики, имеющих целью обеспечить адаптацию к изменению климата субъектов, имеющих отношение к пищевым цепочкам (сельскохозяйственная политика, питание, политика в области НИОКР, институциональная база, экономические аспекты, финансовые аспекты), на основе обзора оценок воздействия изменения климата на продовольственную безопасность и возможностей адаптации сельскохозяйственных систем и пищевых цепочек. В них должны определяться средства обеспечения согласованности политики и программ в области продовольственной безопасности и изменения климата и взаимодополняемость результатов переговоров в рамках обоих направлений.

- Создать в рамках КВПБ рабочую группу, перед которой будут поставлены две задачи:

i) определить возможность взаимодействия между имеющимися институтами, а также выявить проблемы, которые необходимо устранить для эффективного решения проблемы уязвимых мест и рисков, относящихся к волатильности цен

(ii) провести анализ доклада, подготовленного Группой экспертов высокого уровня, обсудить предлагаемые рекомендации с целью подготовки предложений для тридцать седьмой сессии КВПБ.

- Приступить к разъяснению политики и оказанию технической поддержки странам, с тем чтобы обеспечить всеобъемлющую оценку рисков и уязвимых мест. На основе этих оценок оказать странам содействие в разработке и реализации стратегии социальной защиты, включающей меры социальной поддержки, направленные на защиту прав бедных слоев населения на питание, здоровье, образование и нормальный уровень жизни.

I. ВЫЗОВЫ

1. Жизнь представляет собой феномен, всегда связанный с риском: каждый из нас ежедневно подвергается различным рискам¹. Эти риски варьируются от весьма вероятных до маловероятных, от непосредственной опасности до постепенно нарастающей угрозы. Риск представляет собой употребление в пищу опасных продуктов питания и переход дороги с автомобильным движением; нахождение в эпицентре землетрясения и

¹ Определение риска включает шоковое и стрессовое воздействие, которое может различным образом влиять на состояние систем, сообществ, домашних хозяйств или индивидуумов.

проживание в отдаленном сельском районе, зависящем от орошаемого земледелия, при полном отсутствии дождей. Когда опасность становится реальностью, главный вопрос заключается в том, насколько мы уязвимы² перед лицом потрясений и новой реальности.

2. Несмотря на то что мы все сталкиваемся с одинаковыми рисками, в случае если риск становится реальностью, степень нашей уязвимости не одинакова. Бедность является одним из фундаментальных факторов, определяющих не только степень уязвимости перед любым воздействием, но также и способность снижения риска, или смягчения или преодоления последствия. Пол является еще одним определяющим фактором – мужчины и женщины, мальчики и девочки имеют разную подверженность риску и разные уязвимости. Только женщина сталкивается с биологическим риском беременности и рождения ребенка, но проблемой гендерного характера это становится в странах, где низкий социально-экономический статус женщин не позволяет ей получать надлежащие услуги дородового наблюдения и медицинские услуг, обеспечивающих безопасные роды. Во многих семьях при нехватке продуктов питания женщины жертвуют свою долю мужьям и детям. Во всем мире для бедного населения, живущего в условиях отсутствия продовольственной безопасности, его бедность не только является фактором уязвимости, но и увеличивает степень этой уязвимости. Бедный человек, употребивший в пищу небезопасные продукты питания, и не имеющий доступа к медицинскому страхованию, вынужден полагаться на ту медицинскую помощь, которую он может получить, что подвергает его риску получить неквалифицированные медицинские услуги и, возможно, фальшивые лекарства.

3. Более чем наглядно уязвимость малоимущих слоев населения проявилась в ходе недавних кризисов, которые часто называют кризисами трех латинских букв «F» - продовольствия, топлива и финансов. Высокие цены на топливо привели не только к росту себестоимости продукции и изменению производственных стимулов в область продовольственных сельскохозяйственных культур ввиду возросшего спроса на них со стороны рынков биоэнергетики, но и к увеличению стоимости импорта продовольствия для стран с низким доходом и дефицитом продовольствия. Климатические проблемы не только осложнили производство некоторых из основных продовольственных товаров, таких как пшеница, в ключевых для глобального рынка районах их производства, но и привели к полной потере урожая риса в некоторых странах Азии, поставив их в зависимость от импорта в тяжелое время. Финансовый кризис стал причиной повышения ликвидности на финансовых рынках и способствовал резкому увеличению объемов спекулятивной торговли на рынках сельскохозяйственных сырьевых товаров, усугубив имевшуюся волатильность цен. В период между маем 2007 года и маем 2008 года существенно возросли объемы глобальной торговли фьючерсами и опционами на зерно, а также ежемесячные объемы открытых позиций³ по фьючерсным контрактам.

4. Общеизвестно, что помимо базовых рыночных факторов все большее значение приобретает ряд «новых» сил. Рост взаимозависимости между сельскохозяйственными, энергетическими, финансовыми и валютными рынками в сочетании с факторами более широкого, макроэкономического характера приводит к тому, что сельскохозяйственные рынки становятся более уязвимыми для внешних потрясений⁴. Особенным ценовой взлет

² Уязвимость отражает степень подверженности систем, сообществ, домашних хозяйств или индивидуумов любому риску. Понятие имеет три составляющих: характер рисков («уязвимость перед каким шоковым воздействием?»), воздействие и степень воздействия на системы, сообщества, домашние хозяйства или индивидуумов (последствия шокового воздействия – несистемного или ковариантного) и реакцию систем, сообществ, домашних хозяйств или индивидуумов (которая включает устойчивость, способность справиться с шоковым воздействием, а также стратегии *ex ante* и реагирование *ex post*).

³ Сумма открытых позиций представляет собой общее число фьючерсных контрактов на какой-либо сырьевой товар, которые не были исполнены или компенсированы прямо противоположными позициями. Robles, M., M. Torero and J. Von Braun, 2009. When Speculation Matters, IFPRI.

⁴ В начальный период резкого роста цен в продовольственном прогнозе ФАО были указаны несколько причин: низкий уровень запасов зерновых, низкая урожайность в основных странах-экспортерах, быстро растущий спрос на сельскохозяйственные товары для производства биотоплива и повышение цен на нефть. По мере

2007-2008 годов делает одновременное появление такого большого числа этих факторов, возникших в результате эффекта, который климатические неурядицы оказали на производство сельскохозяйственных культур во всем мире. Для населения, живущего в условиях отсутствия продовольственной безопасности, эта ситуация стала «идеальным штормом», в результате которого еще более чем 100 млн. человек обеднели и стали голодать, а общая численность такого населения увеличилась до более чем одного миллиарда человек⁵.

II. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

A. ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА

5. Климатические явления всегда несут с собой значительный риск для сельскохозяйственного сектора, например: слишком затяжные дожди или слишком короткие дожди, слишком ранние или слишком поздние дожди. Для бедных фермеров риски такого рода усугубляются тем, что у них почти нет возможности снизить и/или регулировать степень своей подверженности риску путем ирригации, страхования, получения доступа к соответствующим улучшенным сортам семян, удобрениям и пестицидам. Изменение климата увеличивает масштаб угроз для продовольственной безопасности и источников средств к существованию, так как частота климатических бедствий возрастает, урожайность и производство сельхозпродукции в уязвимых регионах падает, увеличиваются риски для здоровья и санитарии, обостряется дефицит воды. Разрастание потенциальных конфликтов, вызванных все более усугубляющейся нехваткой ресурсов, скорее всего, приведет к новым гуманитарным кризисам, а также росту урбанизации, миграции и более массовому перемещению населения (МГИК, 2007 год).

6. Изменение климата нарушает баланс хрупких экосистем, многократно увеличивая стрессовое воздействие на них и, в конечном итоге, сказывается на источниках средств к существованию, продовольственной безопасности и образе жизни миллиардов людей. При этом непропорционально большая тяжесть последствий изменения климата выпадает, как правило, на долю женщин, являющихся основными производителями выращиваемой сельхозпродукции, и имеющим наихудший доступ к качественным ресурсам и услугам, и детей⁶.

7. Многие страны уже сталкиваются с последствиями изменения климата, в том числе растущая нерегулярность и непредсказуемость осадков, увеличение количества бурь и затяжных засух (МГИК, 2007 год). По данным Научно-исследовательского центра по эпидемиологии стихийных бедствий, «в последние десятилетия число зарегистрированных стихийных бедствий гидрологического характера увеличивается в среднем на 7,4% в год. Кроме того, в последние годы мы наблюдаем тенденцию к усилению этой тенденции, так как в период с 2000 год по 2007 год их число увеличивается в среднем 8,4% в год». Водные ресурсы не ограничены границами стран, и, по мере того как их доступность снижается, могут возникать конфликты и войны. В период между 1946 годом и 1999 годом почти 30% международных вопросов, связанных с водными ресурсами, носили конфликтный характер (von Braun, 2009 год⁷).

углубления кризиса возникли другие факторы, усугубившие ситуацию, например, экспортные ограничения, ослабление доллара США и рост интереса со стороны спекулянтов и индексных фондов к расширению сырьевой составляющей в своих портфолио ввиду большого объема свободных ликвидных средств в мире.

⁵ Доклад ФАО «О положении дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности», 2009 год.

⁶ Raworth (2008).

⁷ von Braun, J. 2009. *Threats to Security Related to Food, Agriculture, and Natural Resources – What to Do?* Документ, представленный на «Дискуссии по стратегическим вопросам», EADS, Берлин, 26 марта 2009 года.

8. В июле и августе 2010 года аномальный уровень выпавших муссонных дождей вызвал масштабное наводнение на северо-западе Пакистана, площадь которого увеличивалась в южном направлении, в итоге достигнув размера Италии. В результате наводнений уже погибло более 1500 человек, пострадало около 20 миллионов человек, уничтожены гектары сельскохозяйственных культур. Оценка стоимости уничтоженных посевов варьируется от 1 млрд. долл. США до почти 3 млрд. долл. США. В России наступила самая суровая засуха за последние десятилетия, высокие температуры бьют рекорды, уничтожено около 25% урожая пшеницы. Россия ввела запрет на экспорт пшеницы, и с учетом того, что она занимает 13% в глобальном объеме торговли пшеницей, это привело к значительному увеличению цен на пшеницу, достигнувших самого высокого уровня за последние два года. Разрушительные пожары на больших площадях леса также будут способствовать раскручиванию спирали изменения климата. Китай страдает от проливных дождей, вызывающих оползни, гибель людей и опустошения после того, как схожие явления уже имели место в начале этого года. Ожидается, что к 2015 году число людей, пострадавших от стихийных бедствий, связанных с изменением климата, достигнет 375 млн. в год (ISDR, 2008 год). Ожидается, что к 2050 году масштабы голода могут увеличиться на 10-20%, а число детей, не получающих надлежащего питания, возрастет на 21% (или 24 млн. человек), больше, чем это было бы без изменения климата⁸.

9. По прогнозам, последствия изменения климата будут неравномерно распределены с географической точки зрения, при этом наиболее серьезные последствия будут наблюдаться в регионах, где отсутствие продовольственной безопасности ощущается особенно остро. Ожидается, что страны южного полушария пострадают больше всего в результате снижения урожайности сельскохозяйственных культур и участвующих экстремальных погодных явлений (МГИК, 2007 год; ФАО, 2009 год). Климатические изменения будут больше всего выражены в Африке к югу от Сахары и в Южной Азии, то есть в регионах с самым большим распространением хронического недоедания и бедности (ISDR, 2008 год). Как явствует из одного исследования пяти основных для продовольственной безопасности культур, выращиваемых в Африке, - кассавы, земляного ореха, кукурузы, просо и сорго – велика вероятность того, что урожайность этих культур, за исключением кассавы, снизится на 7%, и существует пятипроцентная вероятность того, что это снижение может достигнуть даже 27%. По-видимому, чем более развита сельскохозяйственная система, тем серьезнее для нее соответствующие последствия: в системах с наибольшей урожайностью наблюдается ее самое большое пропорциональное падение⁹.

10. Только в Африке в общей сложности более 650 млн. человек зависят от неорошаемого земледелия, проживая в условиях, которые уже характеризуются нехваткой воды и деградацией земель, и эти проблемы усугубятся в дальнейшем в результате изменения климата. К 2025 году две третьих пригодных для возделывания земель региона может быть утрачена (ФАО, 2009 год), и, соответственно, будут утрачены средства к существованию миллионов мелких фермеров. К концу текущего десятилетия изменение климата может привести к значительному снижению урожайности в некоторых сельскохозяйственных системах неорошаемого земледелия в Африке. Нехватка природных ресурсов, таких как земля и вода, и все большее распространение отсутствия продовольственной безопасности способствует возникновению конфликтов. Многие из слабых государств мира расположены в Африке к югу от Сахары, и большинство из них, по данным доклада World Development Report 2008, считаются зависимыми от сельского хозяйства. Таким образом, изменение климата, все большее распространение отсутствия продовольственной безопасности и конфликты, по-видимому, будут тесно переплетены в

⁸ Parry et al (2009).

⁹ Schlenker and Lobell, 2010. *Robust Negative Impacts of Climate Change on African Agriculture*. Environmental Research Letters. 5 014010.

порочном круге негативных явлений. В некоторых районах Азии, Африки к югу от Сахары и Латинской Америки ожидаются снижение производительности пастбищ от 40 до 90% в полусухих и сухих регионах, высокий уровень опустынивания и засоления почвы (МГИК, 2007 год).

11. Урожайность культур и производительность в животноводстве пострадают не только по причине эффекта, который изменения климата оказывают на земельные и водные ресурсы. Изменение климата влияет на экосистемы, в том числе на взаимосвязь между сельскохозяйственными культурами и опылителями, а также на связь между сельскохозяйственными вредителями и их естественными врагами. Изменение условий окружающей среды, температуры и влажности, приведет к изменениям в распространении, частоте и масштабе появления животных-вредителей, растений-вредителей и заболеваний животных и растений. Кроме того, оно приведет к появлению новых вредителей.

12. Странам, в которых произойдет снижение сельскохозяйственного производства, будет необходимо компенсировать его посредством увеличения объемов импорта продовольствия, что приведет к повышению их уязвимости в случае резких скачков цен на продукты питания, таких как в ходе последнего кризиса продовольственных цен. Падение объемов производства, как в среднем, так и в периоды продолжительного климатического стресса, в сочетании с ростом спроса на сельскохозяйственную продукцию и конкуренции в этой сфере, скорее всего, приведет к увеличению цен на важнейшие сельскохозяйственные культуры – рис, пшеницу, кукурузу и соевые бобы – от 25 до 150% к 2060 году (Parry et al., 2009 год). Колебания цен на продовольствие, рассматриваемые ниже в разделе «Волатильность цен», уже представляют собой системный источник риска, который, как ожидается, будет увеличиваться по мере изменения климата (Всемирный банк, 2010 год).

13. В то же время снижение местного производства окажет значительное влияние на возможности получения дохода и покупательную способность развивающихся стран. 36% рабочей силы во всем мире, а в Африке к югу от Сахары – две третьих, занято в сельском хозяйстве, и увеличение их доходов и продовольственная безопасность зависят от роста производительности в мелких фермерских хозяйствах (ФАО, 2009 год). Поэтому вполне вероятно, что страны с низким уровнем дохода и ограниченными финансовыми возможностями для ведения торговли, с высокой степенью зависимости от собственного производства для покрытия потребностей в продовольствии и высокими темпами роста спроса столкнутся с трудностями в обеспечении своего населения продовольствием, предлагаемым на глобальных рынках (там же.)

14. Вероятно, что изменение климата скажется и на использовании продуктов питания. Снижение доступности продовольствия и воды, высокие цены на продукты питания, а также более частые экстремальные явления будут способствовать обострению проблемы недоедания, а также увеличению рисков для санитарии и здоровья. Болезни могут появляться в географических районах, где раньше отсутствовали. В свою очередь, это может привести к порочному кругу, когда инфекционные заболевания, в том числе заболевания, передающиеся через воду, станут причиной голода или усугубят эту проблему, что, в свою очередь, сделает соответствующее население более восприимчивым к таким заболеваниям. Недоедание и болезни становятся причиной снижения производительности труда и уменьшения доходов. Вероятно, что в развивающихся странах калорийность питания снизится к 2050 году до уровня в 2000: ожидается, что число детей, страдающих от недоедания, увеличится на 24 миллиона, что на 21% больше чем в настоящее время, при этом почти половина из них, 10 миллионов, появится в Африке к югу от Сахары (Parry et al., 2009 год).

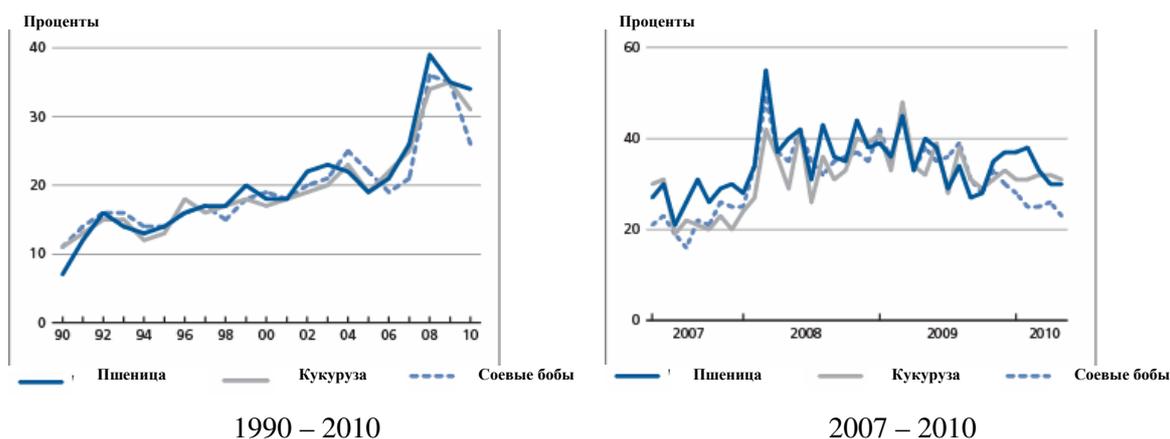
15. Говоря кратко, изменение климата способствует появлению новых опасностей и в то же время увеличивает уязвимость индивидуумов, сообществ и стран с точки зрения продовольственной безопасности. Ускоренная деградация природных ресурсов в сочетании

с более экстремальными погодными явлениями и ростом цен на продовольствие приведет к дальнейшему истощению производственных активов и возможности получения дохода для бедного населения (Всемирный банк, 2010 год). Это снизит возможности сельских домашних хозяйств производить или закупать продовольствие, а также восстанавливаться от шокового воздействия и вырабатывать к нему устойчивость, еще более осложняя задачу преодоления возникающих трудностей.

В. ВОЛАТИЛЬНОСТЬ ЦЕН

16. Волатильность (прогнозируемая)¹⁰ цен на многие из основных продовольственных товаров, торговля которыми ведется в международном масштабе, неуклонно возрастала в течение последних двух десятилетий. В настоящее время такая волатильность, судя по всему, стала одной из постоянных характеристик рынков, в отличие от прошлых лет. Непреходящий характер прогнозируемой волатильности является отражением постоянной неопределенности в отношении того, как фундаментальные рыночные силы и новые силы, влияющие на поведение рынков, взаимодействуют сейчас, и каково будет их влияние в будущем.

Волатильность (прогнозируемая)



17. Несмотря на то что влияние мировых цен на внутренние рынки может быть ограничено мерами пограничного контроля, поддержкой внутренних цен и проблемами инфраструктурного характера, повысившаяся открытость международной торговли сельскохозяйственными товарами вместе с либерализацией внутренних секторов означает, что изменения мировых цен в большинстве своем более быстро и более полным образом сказываются на внутренних рынках. Объемы торговли и интеграция в мировые рынки представляют собой как источник, так и решение проблем ценовой волатильности. Режимы открытой торговли способствуют более быстрому исчезновению резких колебаний рыночных цен. Например, в результате засухи повышаются внутренние цены, но последствия для потребителей смягчаются тем, что импортные поставки быстро компенсируют возникающий дефицит. Схожим образом, в случае большого урожая экспортные возможности компенсируют фермерам падение внутренних цен. Однако когда

¹⁰ Прогнозируемая волатильность представляет собой ожидание рынка в отношении того, насколько сильным будет изменение цены на сырьевой товар в будущем. Она называется «прогнозируемая», потому что относится к будущему, и ее невозможно непосредственно наблюдать, а можно только рассчитать, исходя из цен на сделки с производными финансовыми инструментами, такими как *опционы*. Чем больше расхождений в ожиданиях трейдеров в отношении будущих цен, тем выше предполагаемая неопределенность и, соответственно, прогнозируемая волатильность цены на соответствующий сырьевой товар.

такие явления имеют место в крупной стране-экспортере, высокая интеграция рынков способствует тому, что потрясения на внутренних рынках передаются на международные рынки, оказывая влияние на цены во всех странах. Наблюдающаяся в России засуха является прекрасным иллюстрацией на эту тему. Прогноз на урожай пшеницы снижен на 25%, уничтожено 10 млн. гектаров посевов на сумму в один миллиард долларов США. Так как Россия является крупным экспортером пшеницы, эти потрясения привели к резкому увеличению мировых рыночных цен на пшеницу на 42% только в июле 2010 года. Тем не менее, политика стабилизации внутренних цен, к которой часто прибегают в азиатских странах, являющихся крупными производителями риса, может стабилизировать внутренние рынки за счет рынков других стран, как это было в 2007-2008 годах, когда страны, являющиеся крупными экспортерами риса, ввели запрет на его экспорт.

18. Во многих странах волатильность цен на продовольствие может стать угрозой внутренней безопасности и привести к свержению правительства. Увеличение цен в два или три раза на некоторые зерновые, имевшее место в 2006-2008 годах, привело к мятежам и протестам в более чем 60 странах (Zaman et al 2008¹¹).

19. Потенциал быстрого перехода волатильности международных цен на внутренние рынки означает, что правительства сталкиваются с серьезными трудностями в регулировании макроэкономики и обеспечении политической стабильности в тех случаях, когда потребители страдают от повышения цен, а фермеры – от падения цен. Однако уязвимость в случае волатильности цен бывает различной. Когда резко повышаются цены на зерновые и топливо, самые тяжелые последствия наступают для стран – чистых импортеров продовольствия, которые зачастую являются беднейшими странами мира. Несмотря на то что считается, что последствия больше сказываются на городских потребителях, чем на сельских потребителях, в реальности большинство бедных сельских производителей являются чистыми потребителями, и поэтому они в не меньшей степени страдают от повышения цен на продовольствие. Когда доля расходов на продукты питания превышает 50%, нередко достигая даже 70%, и в особенности когда потребление основано на одном базовом продукте питания, таком, каким является рис во многих районах Азии, у бедного населения почти нет возможности для корректировки своего бюджета.

20. С другой стороны, при падении цен производители в развитых странах нередко имеют возможность воспользоваться различными схемами поддержки, в том числе через страховые и финансовые рынки, чтобы компенсировать падение своих доходов. У производителей в развивающихся странах доходы могут значительно колебаться, в особенности у тех из них, кто сильно зависит от одного сырьевого товара в качестве источника дохода и имеет мало возможностей (или вообще их не имеет) получить поддержку от рыночных механизмов. Кроме того, время между принятием решения об инвестировании в производство и началом производства создает риск для производителей, которые основывают свои решения на прогнозе будущих цен, которые они не могут гарантировать.

21. Волатильность цен на сырьевые товары угрожает жизнеспособности фермерских хозяйств (в случае низких цен), продовольственной безопасности (в случае высоких цен), осложняет принятие решений об инвестировании и угрожает внутренней безопасности и политической стабильности. Не удивительно, что правительства все больше задаются вопросом, какую политику им следует проводить для того, чтобы справиться со все более непредсказуемыми условиями.

¹¹ Zaman, H., Delgado, C., Mitchell, D., and Revenga, A. 2008. *Rising Food Prices: Are There Right Policy Choices?* Development Outreach, October 6-8.

III. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ПОЛИТИКИ

22. Два ключевых подхода предусматривают регулирование риска и уязвимости: снижение риска каких-либо шоковых воздействий и создание механизмов, смягчающих последствия воздействий или способствующих их преодолению в случае их наступления.

A. СНИЖЕНИЕ РИСКА

23. Существует много возможностей уменьшения шокового воздействия, которому подвергаются люди, в том числе их здоровье и режим питания. Когда главное значение приобретает вопрос продовольственной безопасности, ключевыми факторами становятся системы земледелия, сельскохозяйственные культуры, скот и продукты водного происхождения.

24. Существуют методы сельскохозяйственного производства и системы земледелия, которые снижают риски, связанные с изменением климата, но расширение их применения требует соответствующей политики и институтов.

25. Даже на уровне отдельно взятого фермерского хозяйства для покрытия первоначальных расходов и компенсации потерянного дохода в переходный период требуется надлежащая помощь.

26. В целом диверсификация в рамках сельского хозяйства и переход к деятельности, не связанной с сельским хозяйством, повышают устойчивость на уровне фермерских хозяйств и на местном уровне.

27. Диверсифицированная ротация, в том числе сортов сельскохозяйственных культур и видов животных, имеющих различные требования к температурным режимам, повышение эффективности водопользования и устойчивости к вредителям/заболеваниям, использование культур с меньшей разницей в доходности являются эффективными способами снижения риска и повышения эффективности. Реагирование на возрастающую нерегулярность осадков включает расширение ирригации, а также более эффективное водопользование, смену выращиваемых сельскохозяйственных культур или используемых методов, в том числе изменение времени посадки, использование покровных культур, почвозащитное земледелие и использование сортов с генетическими улучшениями, сортов, устойчивых к засухе и/или требующих небольшого полива.

28. Чтобы обеспечить возможность выбора в будущем, необходимо проводить отбор и обеспечивать сохранение генетических ресурсов, как животных, так и растительных. Они являются источником для использования или выведения пород и сортов, устойчивых к жаре, засухе и вредителям, и позволяют противостоять изменению климата.

29. Улучшенные сорта необходимы для повышения производительности сельскохозяйственных культур и преодоления последствий климатических изменений, таких как затяжные засухи, сокращение сельскохозяйственного сезона, более частые появления вредителей и заболеваний. Поэтому необходимо расширять возможности выведения новых сортов растений на национальном и региональном уровнях, что требует подготовки большего числа селекционеров и разработки комплексных национальных и региональных систем поддержки. Страны нуждаются в политике и законодательстве, способствующих эффективному выведению и передаче адаптированных сортов, учитывающих потребности небольших хозяйств. Это предполагает разработку эффективных систем снабжения семенами, в том числе с использованием местных производителей семян, в сочетании с возрождением семенной отрасли. Важное значение также имеет региональная гармонизация нормативно-правовой базы по семенам.

30. Улучшение информации о погодных условиях и ее использование для прогнозирования изменений климата также имеют ключевое значение, в том числе и для разработки схем страхования на основе погодных индексов.
31. Создание институтов и систем мониторинга для раннего обнаружения и реагирования имеет чрезвычайно важное значение для снижения воздействия вредителей и заболеваний на выращиваемые сельскохозяйственные культуры и домашний скот. Пользу приносят и программы искоренения заболеваний животных как, например, Глобальная программа искоренения чумы крупного рогатого скота.
32. Улучшение питательных свойств продуктов питания, в особенности для женщин и детей, также является важным способом повышения устойчивости к заболеваниям. В этом отношении важным является сохранение разнообразия сельскохозяйственных культур и их сортов, некоторые из которых богаты различными микроэлементами. Важную роль также играет внедрение садоводства, которое предоставляет новые возможности получения дохода и является важным источником продуктов, содержащих микроэлементы. Развитие домашнего скотоводства, особенно в Африке, способствовало бы появлению новых продуктов-источников железа, прежде всего для женщин.
33. В отсутствие качественного питания для бедного населения мира организация поставок продуктов питания, содержащих микроэлементы, например, в рамках страновых программ поставок продуктов питания, содержащих витамин А, реализуемых два раза в год в большинстве стран, могут способствовать повышению иммунитета у детей. Еще одним инструментом снижения риска является биофортификация – селекция культур с повышенным содержанием доступных микроэлементов, что создает ситуацию «двойной выгоды». Здоровые семена нуждаются в содержащихся в почве в небольшом количестве микроэлементах, таких как железо и цинк, но они могут отсутствовать в почве. Селекция семян, содержащих эти вещества в небольшом количестве, позволяет выращивать более здоровые растения и улучшать здоровье людей, которые потребляют продукцию, выращенную из этих семян. Пропаганда здорового образа жизни может способствовать решению как проблемы недоедания, так и проблемы переизбытка, уменьшая риск для здоровья, связанный с обоими состояниями.
34. Риск инфекционных заболеваний, которые негативным образом сказываются на режиме питания детей, можно снизить посредством реализации программ прививок, в частности от кори, дифтерии и полиомиелита.

В. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА И МЕРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

35. Комплексная стратегия социальной защиты (ССЗ) – это второй элемент масштабного плана, призванного решить проблемы риска и уязвимости. ССЗ основывается на полном выявлении различных потребностей населения и рисков, которым оно подвергается, учете степени связанной с ними уязвимости различных групп населения и определении различных инструментов социальной защиты, которые могут быть использованы для снижения уязвимости населения перед шоковым воздействием, которое имеет место в реальности. ССЗ также может быть полезной для решения проблем структурного характера – «ловушек нищеты» и хронических лишений. Хотя такие инструменты обеспечиваются или предоставляются государством, они не всегда полностью им финансируются. В рамках стратегии социальной защиты часто используются страховые инструменты, часто в качестве дополнительной меры, зависящей от уровня дохода, для обеспечения защиты в случае серьезных проблем со здоровьем, потери работы и старости. В этих инструментах также присутствует элемент перераспределения доходов, так как состоятельное население субсидирует бедное население, уплачивая более высокие взносы. Другие страховые продукты можно

приобретать в частном порядке на рынке, например, страховые полисы от изменений погоды или на основе погодных индексов, доступные в Эфиопии, Малави и Индии¹².

36. В рамках стратегии социальной защиты принимаемые меры социальной поддержки, как правило, основаны на трансфертах, не предусматривающих взносов, и других операциях, позволяющих улучшить доступ к продовольствию и предметам первой необходимости для бедного населения и населения, живущего в условиях отсутствия продовольственной безопасности. По сути, они направлены на обеспечение права на минимальный уровень жизни. Несмотря на то что население имеет право, например, на продовольствие, считалось, что меры социальной поддержки являются бесполезным расходом государственных ресурсов, уменьшающим объем бюджетных средств для инвестиций в производственную деятельность, в том числе в инфраструктуру, школы, больницы и т.д. Сейчас все большее признание получает тот факт, что при условии надлежащей реализации они представляют собой продуктивные инвестиции, защищающие человеческий капитал и основные активы во времена трудностей. Программы мер социальной поддержки должны быть неотъемлемой частью стратегии социальной защиты и разрабатываться таким образом, чтобы их количество можно было бы легко увеличить в случае кризисов, как те, которые недавно имели место, и свернуть по мере необходимости. Быстрое развертывание мер социальной поддержки во время засухи или других кризисов позволяет населению не продавать свои активы, в которых оно нуждается для производственной деятельности, после окончания кризиса. Это позволяет фермерам не продавать свои производственные активы, такие как домашний скот, сельскохозяйственные орудия и т.д., и, что более важно, это обеспечивает сохранение режима питания в домашних хозяйствах, в особенности беременных и кормящих женщин и детей в возрасте до двух лет. Для детей период с момента зачатия до двухлетнего возраста является критически важным с точки зрения питания. Он, очевидно, является определяющим для потенциала ребенка в будущей жизни, и ненадлежащее питание или серьезное нарушение в режиме питания в этот период будет сказываться всю жизнь в виде сужения возможностей¹³.

37. Существует множество мер социальной поддержки, и при их выборе и разработке следует учитывать контекст, в котором они будут применяться. Выбор конкретного инструмента зависит от цели программы, условий рынка, возможностей по осуществлению, ожидаемого воздействия и экономической эффективности, предпочтений населения (зачастую варьирующихся в зависимости от пола, времени года и места) и бенефициаров программы¹⁴. Например, продовольственные трансферты в большей степени оправданы в случаях ограниченного доступа к рынкам или же для помощи больным, престарелым и инвалидам, которые могут испытывать трудности в доступе на рынки. Продовольственные трансферты могут быть также необходимы в случаях, когда требуется специальное питание, например, в случае серьезного недоедания среди детей или для восполнения недостаточного питания, связанного с ВИЧ-инфекцией, и повышения эффективности антиретровирусной терапии.

38. Широко используемым инструментом являются программы общественных работ, оплачиваемых деньгами или натурой (продуктами питания, карточками). Они не только обеспечивают доход для рабочих, но и создают ценные общественные активы, которые обеспечивают защиту или реабилитацию активов окружающей среды. Это посадка деревьев, постройка дамб и плотин для предотвращения разливов воды и эрозии почв и

¹² Vargas Hill, R., & Torero, M. (2009) "Innovations in Insuring the Poor". (Eds.) Международный исследовательский институт в области разработки продовольственной политики (МИИПП), Вашингтон.

¹³ Alderman, H. & Hoddinott, J. (2009) "Growth-Promoting Social Safety Nets". In J. von Braun, R. Vargas Hill and R. Pandya-Lorch, eds. *The Poorest and Hungry. Assessments, Analyses, and Action*. (МИИПП), Вашингтон.

¹⁴ ВВП (2008), "Vouchers and Cash Transfers as Food Assistance Instruments: Opportunities and Challenges" Rome.

строительство подъездных дорог, улучшающих доступ на рынки, где можно приобрести продовольствие или продать сельскохозяйственные продукты. Они все больше используются для деятельности, связанной со смягчением последствий изменения климата и адаптации. Программы общественных работ, возможно, менее оправданы в районах с высоким распространением ВИЧ-инфекции и отсутствием доступа к необходимому лечению, или в некоторых постконфликтных зонах с высокой долей инвалидов среди населения.

39. Программы общественных работ являются хорошей иллюстрацией продуктивности мер социальной поддержки, так как они способствуют, в том числе, и улучшению состояния общественных активов. Они часто используются в период неурожая, но могут и быть связаны с программами микрострахования, такими как страхование на случай неблагоприятных погодных условий, предусматривающее выплаты в случае засухи, которая может негативно сказаться на уровне занятости и урожайности. Это позволяет сельским домохозяйствам идти на больший риск и защищать свои сельскохозяйственные средства к существованию.

IV. МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ НА ВОЛАТИЛЬНОСТЬ ЦЕН

40. Проблемы в области политики, как краткосрочные, так и долгосрочные, носят сложный и многогранный характер. Если посмотреть на кризис 2007-2008 годов, то реакция стран с точки зрения политики была разной, но в целом они оказались не готовы к произошедшему и были вынуждены или создавать специальные механизмы, или принимать меры краткосрочного характера. Страны, имеющие продовольственные резервы, воспользовались ими для осуществления прямых интервенций на рынке с целью стабилизации внутренних цен. Многие страны – импортеры продовольствия снизили тарифы на импорт, в то время как ряд стран, располагавших свободными объемами произведенного продовольствия, ограничили или даже запретили его экспортные поставки, с тем чтобы избежать дефицита продовольствия и дальнейшего повышения внутренних цен. Эффективность некоторых из этих действий была поставлена под сомнение, в особенности с учетом того, что во время кризиса Индия, Индонезия и Китай даже смогли увеличить свои резервы, не ограничившись одной только стабилизацией на рынке. Какие бы действия правительство ни планировало предпринять, всегда важно помнить о всех имеющихся политических инструментах, растущем масштабе рисков и возможных мерах реагирования в интересах соответствующих слоев населения. Из нижеприведенной информации следует, что выбор соответствующей политики требует более глубокого понимания рассматриваемых вопросов:

41. На национальном уровне:

- Несмотря на высокие операционные издержки, многие правительства все больше склоняются к той точке зрения, что **буферные запасы**, как региональные, так и внутренние, в сочетании с **режимами торговли** являются решением проблемы волатильности цен. Правительства некоторых азиатских стран обеспечили надежную защиту более чем 2 млрд. своих потребителей, используя резервы продовольствия и ограничивая экспортные поставки, но при этом нередко действовали в ущерб потребителям в других азиатских странах-импортерах. Этот подход, однако, был не столь успешным в Африке, где важнейших продуктов питания несколько, в отличие от Азии, где таковым является только рис.
- Опыт использования буферных запасов в Азии демонстрирует, что частые, непоследовательные и, как правило, неожиданные интервенции со стороны правительства имеют тенденцию усиливать неопределенность и ослаблять стимулы для частного сектора принимать участие в торговле. Это приводит к

негативным последствиям для развития эффективной системы сбыта продовольствия. Таким образом, имеются серьезные основания для разработки ясных и прозрачных правил, регулирующих интервенции правительств на этих рынках. Страны – импортеры продовольствия с низким уровнем дохода могут рассмотреть возможность создания относительно небольших **стратегических запасов** основных продуктов питания, обеспечивая таким образом продовольственную безопасность уязвимых слоев населения и в то же время содействуя развитию частного сектора.

- Успех действий азиатских стран можно оценивать как ограниченный. Введение основными экспортёрами **запрета на экспортные поставки** повысило цены на международных рынках и снизило их надежность в качестве источника продовольствия. Введение запрета на экспорт без указания срока его действия увеличило неопределенность на международных рынках. Право суверенных стран на обеспечение продовольственной безопасности не ставится под сомнение, но чем больше стран вводят ограничения на экспорт, тем больше возрастает ценовая нестабильность в мире, что в будущем может вызвать проблемы для тех стран, которые не прибегают к какой-либо политике стабилизации. В то же время более предсказуемая и последовательная политика в области экспорта будет одновременно более ясной и информативной и снизит вероятность паники и накопления запасов, уменьшая таким образом неопределенность.
- **Поддержка цен** на сельскохозяйственные товары – это один из способов, который после его использования во многих странах в течение нескольких десятилетий в целом оказался неэффективным, и масштабы его применения уменьшились. Меры, направленные на сохранение определенного уровня цен, имеют тенденцию затруднять производителям восприятие рыночных сигналов и дестабилизировать мировые рынки. Кроме того, они могут стать своего рода регрессивным налогом на бедные слои населения, так как в результате цены для потребителей повышаются. Такие меры всегда нужно сопоставлять с другими альтернативами, предусматривающими меньше вмешательства, такими как прямая целевая поддержка, создающая новые возможности для получения дохода, инвестиции, направленные на повышение производительности, и т.д.
- **Политика самообеспечения**, направленная на **диверсификацию** основных продуктов питания на случай потрясений на глобальных рынках зерновых, в отличие от самообеспечения, основанного на одном сырьевом товаре, как это часто практикуется в Азии, представляет собой решение долгосрочного характера. Если она основана на высокой конкурентоспособности и высокой производительности при наличии прочных связей с мировыми рынками, то такая политика может дать странам возможность обеспечить продовольственную безопасность в условиях турбулентности на мировых рынках.
- Эффективная долгосрочная стратегия может быть основана и на механизмах, содействующих раскрытию ценовой политики, и инструментах хеджирования от рыночных рисков, используемых местными хозяйствующими субъектами, таких как **товарно-сырьевые биржи**. При надлежащем регулировании и привлечении достаточных средств, препятствующих монопольным действиям, они оказывают существенное содействие организации сбыта сырьевых товаров во многих развитых и развивающихся странах. Однако в последние годы на рынках фьючерсов появился класс трейдеров, которые традиционно работали на финансовых рынках. Эти организации-инвесторы, которые часто называют «индексные фонды», диверсифицировали свою деятельность, распространив ее на сферу сельского хозяйства, так как доходность сырьевых товаров находится в обратной зависимости от доходности акций и облигаций. Роль индексных фондов в недавнем скачке цен активно обсуждается, и есть мнение, что объем денежных средств, инвестированных в фьючерсы на сельскохозяйственные

товары, способствовал искажению ценовых параметров, уводя их от их фундаментальных значений.

- Правительства могут внедрять **стратегии регулирования риска** производителей, уделяя первоочередное внимание *ex ante* непредсказуемым и неизбежным рискам, которые могут иметь низкую вероятность, но тяжелые последствия и с которыми фермеры не могут справиться самостоятельно. Поддержка рыночных схем страхования, особенно страхования от неблагоприятных погодных условий с целью избежать «морального риска», и меры социальной поддержки являются примерами таких стратегий.

42. На международном уровне несоординированность политических действий правительств во время ценового скачка 2007-08 годов привела к усилению волатильности и затруднила доступ к рынкам. Это свидетельствует о необходимости создания международной нормативно-дисциплинарной базы для обеспечения беспрепятственного доступа к глобальным поставкам и повышения доверия к функционированию рынка. Например:

- Международные схемы импорта продовольствия, такие как **финансовые гарантии импорта продовольствия** или систематическое хеджирование затрат на импортные поставки на рынках фьючерсов и опционов, могут быть эффективными в деле снижения непредсказуемости расходов на импорт продовольствия.
- Схожие опасения относительно буферных запасов, в особенности относительно их использования, возникают в отношении так называемых «**виртуальных запасов**», которые предназначены для изменения фундаментальных характеристик фьючерсов, а не использования на рынках наличных товаров. Любая попытка открытого влияния на цены на рынках фьючерсов может весьма дорого обойтись и привести к уходу тех, кто использует рынки фьючерсов для хеджирования, сделав таким образом эти рынки чисто спекулятивными.
- Система своевременных предварительных уведомлений о **мерах** в области сельскохозяйственной **торговой политики**, влияющих на предложение экспортных сельскохозяйственных товаров и спрос на импортные товары, а также возможное ограничение на введение таких мер могут повысить предсказуемость в сфере обеспечения продовольственной безопасности.¹⁵
- **Многосторонние или региональные соглашения** между основными экспортерами и импортерами с целью обеспечения нормального потока поставок во время кризисов и создание надежной системы гарантий поставок для наиболее уязвимых стран могут содействовать повышению надежности функционирования международных рынков.
- Создание улучшенной системы **информации о глобальных рынках**, в частности более точной и своевременной информации о национальных запасах сырьевых товаров, в особенности в основных странах-экспортерах, может способствовать тому, чтобы цены соответствовали своим фундаментальным значениям.

43. Очевидно, что выбор политики и координация политики имеют важные последствия для создания более стабильной рыночной среды, повышения доверия, предсказуемости и надежности на рынках, а также для гарантирования доступа к продовольствию развивающимся странам с низким уровнем дохода.

¹⁵ Существующее соглашение по сельскому хозяйству в рамках ВТО не препятствует правительствам сокращать или вводить запрет на экспортные поставки.

V. ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ ЗАПАСЫ

44. Помимо других мер политического реагирования, вызванных резким скачком цен, в ряде стран Африки использовались операции по созданию буферных запасов, направленные на снижение внутренних цен на кукурузу и защиту права потребителей на продовольствие. В Азии, где большинство основных производителей риса работают на внутренних рынках, стабилизация цен была достигнута, скорее, путем введения ограничений на экспорт, нежели действиями по созданию продовольственных запасов. Тем не менее, высокие цены на продовольствие в сочетании с запретом на экспорт, введенным крупными экспортерами или традиционными торговыми партнерами, вынудили многие правительства и международные учреждения пересмотреть роль продовольственных запасов в стабилизации цен и обеспечении продовольственной безопасности.

45. Возможность стабилизации цен посредством создания буферных запасов основывается на представлении о том, что запасы частного сектора не достаточны, так как волатильные цены делают создание запасов очень рискованным занятием в принципе, и в некоторых случаях они создаются для нейтрализации политических рисков, связанных с повышением цен на основные продукты питания. Такая ситуация вызывает особую озабоченность в Азии, где таким продуктом является рис. Отсутствие или недостаточность запасов, схем страхования, а также отсутствие или неразвитость рынков фьючерсов может оправдывать прямые интервенции на рынке со стороны правительства. Хотя это так для большинства развивающихся стран, в развитых странах наличие хорошо функционирующих рынков фьючерсов делает создание запасов в частном секторе относительно безрисковым и отменяет необходимость создания государственных запасов продовольствия.

46. Во время ценовых скачков прямые интервенции с использованием продовольственных резервов могут обуздать рост продовольственных цен, являясь субсидированием продовольственных цен, которое идет на пользу всем потребителям. В долгосрочной перспективе стабилизация цен приносит пользу и производителям. Уменьшение волатильности может способствовать увеличению инвестиций в сельское хозяйство и, соответственно, увеличению производства и доходов. Тем не менее, использование государственных продовольственных резервов сталкивается с рядом серьезных трудностей. Во-первых, уровень цен, на котором достигается стабилизация, может изменяться с течением времени, и сложно предсказать, будут ли эти изменения постоянными или временными. Во-вторых, правительство может не располагать достаточными финансовыми ресурсами для поддержания цен в установленном диапазоне. Наконец, интервенции на рынке с использованием продовольственных запасов требуют информации и аналитического потенциала, и предъявляют значительные требования к управленческим способностям правительств. Даже там, где эти проблемы решены и государственные институты работают надлежащим образом, по крайней мере с точки зрения достижения цели стабилизации цен, есть мнение, что контролируемые государством рынки являются неэффективной и дорогой альтернативой.

47. Во время недавнего скачка цен ряд стран использовали продовольственные запасы для снижения внутренних цен на продовольствие и пытались сдержать их рост посредством использования различных программ импорта, внутренних закупок продовольствия и последующих поставок продовольствия на рынок по доступным ценам¹⁶. В большинстве случаев такие прямые интервенции на рынки не приводили к успеху. Расходы на проведение таких операций значительны, и они могут возрастать по мере роста

¹⁶ Ряд стран Восточной и Южной Африки осуществляли политику стабилизации цен через советы по сбыту. В Кении Национальный совет производителей зерновых участвует в организации импортных поставок, закупках кукурузы, производимой внутри страны, и процессе управления запасами. В Малави и Замбии Корпорация сельскохозяйственного развития и маркетинга и Агентство по продовольственным запасам, соответственно, имеют сильные позиции на рынке.

цен. В целом, цены на продовольственные товары характеризуются долгосрочным негативным трендом, прерываемым резкими взлетами. Отсюда следует, что политика использования продовольственных запасов является дорогим инструментом регулирования рынка, так как продовольственные запасы необходимо поддерживать в течение долгого времени. В то же время использование продовольственных запасов не всегда успешно в период ценовых скачков, если последние возникают по причине низкого объема запасов частного сектора.

48. Использование продовольственных запасов также может иметь непредсказуемые негативные последствия для внутренних рынков. Государственные запасы могут заменить частные, что приведет к тому, что большая часть запасов, которые находились бы в частном секторе, будут находиться под управлением государственного органа, отвечающего за продовольственные запасы. Например, в Восточной и Южной Африке государственные организации по продовольственным запасам имеют значительное присутствие на рынке, что может оказывать негативное влияние на других участников рынка. Неожиданные изменения в управлении продовольственными запасами, такими как резкое изменение установленного уровня цен, нередко приводят к увеличению риска для частных держателей запасов и уменьшают доверие между государственным и частным сектором. Это повышает хрупкость системы сбыта и приводит к негативным последствиям для частного сектора с точки зрения его долгосрочного развития.

49. Опыт, полученный в ходе последнего взлета цен на продовольствие, является возможностью, прежде всего для стран – импортеров продовольствия, пересмотреть свои относительные предпочтения в пользу использования торговых мер и запасов и обратить взор на частный сектор. Продовольственные запасы можно рассматривать как неотъемлемую часть политики обеспечения продовольственной безопасности, особенно в периоды резкого взлета и падения цен, когда введение запрета на экспортные поставки со стороны других стран может существенно сократить возможности для импорта. Тем не менее, поддержание больших продовольственных запасов обходится дорого и зачастую экономически неэффективно. Необходим баланс между торговыми мерами и использованием запасов в качестве средства выравнивания цен и уровня потребления в период внутренних или внешних потрясений. Существует ряд возможностей более эффективного регулирования рынка или содействия хорошо функционирующим рынкам в нормальной работе.

- Следует изучить возможность сохранения правительствами относительно небольших объемов стратегических продовольственных запасов для уязвимых групп населения в отличие от попыток регулирования рынка. Стратегические продовольственные запасы могут обеспечить продовольственную безопасность и при этом оказать содействие развитию частного сектора. Также следует изучить возможность комбинированного использования продовольственных запасов и финансовых резервов, с тем чтобы минимизировать издержки.
- Разработка ясных и прозрачных правил, регулирующих интервенции государства на рынках в зависимости от ценового диапазона (например, предельных значений потребительских цен), может дать участникам рынка четкий сигнал о том, когда государство собирается прибегнуть к интервенциям.
- Также необходимо улучшать аналитический потенциал и развивать системы информации о рынке. Расширение консультаций и улучшение координации между правительством и частным сектором по вопросам оценки рынка и предоставление информации может повысить эффективность использования продовольственных запасов.

50. На международном уровне возможности политического характера для стабилизации цен ограничены. Сложность механизмов, в результате которых возникают ценовые скачки на мировых рынках, и реакция отдельных стран затрудняют возможность

проведения интервенций в международном масштабе. Схемы международного использования запасов, как, например, в рамках международных соглашений по сырьевым товарам, требуют постоянного соблюдения обязательств и уязвимы перед лицом меняющихся рыночных условий. Действительно, опыт использования международных запасов продовольствия не выглядит обнадеживающим. В качестве примера можно упомянуть Резерв продовольственной безопасности АСЕАН, созданный в 1980 году с начальным объемом запасов в 50 тыс. тонн риса, который использовался не часто, если вообще использовался. Кроме того, объемы этого резерва очень невелики, и их будет достаточно только для того, чтобы справиться с потрясениями местного характера. По-видимому, проблемы с принятием коллективных решений не дали этому резерву стать важным компонентом систем продовольственной безопасности в регионе. Разработка более крупной схемы, охватывающей большее число стран или предусматривающей поддержание больших объемов запасов, скорее всего, столкнется с еще большими проблемами с точки зрения принятия коллективных мер, в особенности в сфере финансирования – именно по этой причине большинство международных соглашений по сырьевым товарам прекратили свое существование.

51. В целом, политика регулирования рынка на национальном и международном уровне, основанная на использовании глобальных или региональных буферных запасов, не способна предотвратить скачки цен. Кроме того, за исключением интервенций, основанных на мощном финансировании, она может не преуспеть в регулировании рынка в период резких ценовых колебаний. Опыт использования государственных буферных запасов показывает, что зачастую такие интервенции, скорее, имели деструктивный, а не стабилизирующий эффект. Учитывая имеющиеся знания о рынках и предыдущий опыт трудностей с принятием коллективных решений, маловероятно, что подобные инициативы могут представлять собой практическое решение на многосторонней основе.