



КОМИТЕТ ПО ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Тридцать седьмая сессия

Рим, 17-22 октября 2011 года

Пункт V

СОВЕЩАНИЕ ЗА КРУГЛЫМ СТОЛОМ ПО ВОПРОСАМ ПОЛИТИКИ: ВОЛАТИЛЬНОСТЬ ЦЕН НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ

Содержание

	Пункты
I. ВЫЗОВЫ	1 - 5
II. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ	6 - 10
III. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ПОЛИТИКИ	11 - 77
A. ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕРЫ ПО СНИЖЕНИЮ ВОЛАТИЛЬНОСТИ ЦЕН НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ	11 - 55
<i>Инвестиции в повышение производительности и устойчивости</i>	11 - 19
<i>Регулирование рынков фьючерсов на сельскохозяйственные товары</i>	20 - 24
<i>Государственные продовольственные резервы и хранилища частного пользования</i>	25 - 35

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 документа на заседания и не запрашивать дополнительных копий.

Большинство документов к совещаниям КВПБ размещено в Интернете по адресу: www.fao.org/cfs. Делегаты получат копии всех документов в электронном виде при регистрации.

<i>Местные меры поддержки и торговая политика</i>	36 - 41
<i>Информация о мировом рынке продовольствия, прозрачность и координация действий на международном уровне</i>	42 - 47
<i>Контроль потребности энергетического сектора в сельхозкультурах и сокращение потерь</i>	48 - 55
 B. МЕРЫ ПО СМЯГЧЕНИЮ НЕГАТИВНОГО ВЛИЯНИЯ ВОЛАТИЛЬНОСТИ ЦЕН НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ	
<i>Сети социальной защиты</i>	56 - 62
<i>Управление рисками для производителей</i>	63 - 68
<i>Международные компенсационные механизмы</i>	69 - 73
<i>Стабилизация расходов на импорт продовольствия посредством рыночных механизмов</i>	74 – 77

Вопросы, предлагаемые вниманию КВПБ

Комитет:

- i. Подчеркивает необходимость объединения международных усилий для устранения структурных причин волатильности цен на продовольствие с гарантией, что эти меры не окажут негативного влияния на права бедных производителей и потребителей на питание;
- ii. Одобряет доклад Группы экспертов высокого уровня (ГЭВУ) по волатильности цен и продовольственной безопасности и рекомендует всем заинтересованным сторонам принять его к сведению*;
- iii. Одобряет План действий по волатильности цен на продовольствие и сельскому хозяйству «Группы двадцати» как реальную попытку решить вопросы, связанные с устранением главных причин и последствий волатильности цен на продовольствие, и рекомендует утвердить его на Саммите «Группы двадцати», который состоится в ноябре 2011 года;
- iv. Призывает заинтересованные стороны принять во внимание оценку ФАО и другими международными организациями положительных и отрицательных эффектов различных ответных мер в связи с высоким ростом и волатильностью цен на продукты питания, которые обсуждались в ходе ряда региональных и субрегиональных совещаний, организованных ФАО в 2011 году:

Меры, направленные на увеличение производства и расширение доступности продовольственных товаров, а также повышение устойчивости к потрясениям:

- a. Увеличить стабильные, устойчивые государственные и частные капиталовложения в повышение производительности сельского хозяйства и развитие сельской местности, уделяя особое внимание мелкомасштабному сельскому хозяйству;
- b. Стимулировать значительное увеличение финансирования научно-исследовательских работ в области сельского хозяйства, в том числе путем активизации текущего процесса реформирования Консультативной группы по международным сельскохозяйственным исследованиям (КГМСИ), поддержки национальных исследовательских программ и оказания содействия в области передачи технологий, обмена опытом и наращивания потенциала на основе сотрудничества;
- c. Поддержать разработку или пересмотр Странами-участницами комплексных национальных стратегий продовольственной безопасности, в которых учитываются интересы гражданского общества и фермерских организаций и сочетаются меры, охватывающие несколько секторов;
- d. Настоятельно рекомендовать Странам-участницам изучить возможность обеспечения стимулов для уменьшения потерь и отходов в продовольственной системе, включая принятие мер по снижению потерь после уборки урожая.

Меры, направленные на снижение волатильности:

- e. Поддержать Систему информационного обеспечения рынка сельскохозяйственной продукции (АМИС) с целью улучшения информированности о рынке продовольственных товаров и прозрачности его функционирования, а также призвать международные организации-участники, крупнейших игроков частного сектора и правительства стран к обеспечению распространения актуальной, качественной информации, относящейся к продовольственному рынку;

- f. Признавая потребность стран в ускорении координированной реакции во время кризисов цен на продовольствие, поддержать создание Форума политики быстрого реагирования АМИС и обратиться в Бюро КВПБ с просьбой выработать и реализовать механизм сотрудничества между указанным Форумом и КВПБ;
- g. Повысить прозрачность, регулирование и контроль в отношении использования производных финансовых инструментов на сельскохозяйственных рынках;
- h. Принимая во внимание, что взаимовыгодная и предсказуемая международная торговля продовольственными товарами имеет первостепенное значение для снижения чрезмерной волатильности цен, продолжать уделять главное внимание формированию прозрачной, понятной, подотчетной, взаимовыгодной многосторонней системе торговли, основанной на наборе правил и учитывающей соображения продовольственной безопасности, и в этой связи поддержать решения Дохийского раунда;
- i. Поощрять реформы, направленные на производство возобновляемых видов топлива и сырьевых материалов там, где позволяют экономические, экологические и социальные условия, а также свободную торговлю ими, и рекомендовать разработку планов действий в непредвиденных обстоятельствах с целью корректировки, пусть даже временной, стратегий, стимулирующих производство или потребление биотоплива в условиях, когда мировые рынки испытывают трудности, а продовольственные ресурсы – острую нехватку.

Меры, направленные на ослабление отрицательных последствий волатильности:

- j. Разработать стабильные, долгосрочные национальные стратегии по социальной защите и программы социальной поддержки, которые во времена кризиса служат регулирующим фактором и предусматривают соответствующее увеличение размера помощи. В этой связи подтвердить поручение ГЭВУ изучить этот вопрос и просить экспертов представить результаты на 38-й Сессии КВПБ.
- k. Рекомендовать по возможности применять национальные и местные программы социальной поддержки и местные механизмы закупок для обеспечения продовольственной помощи с учетом временных, рыночных, производственных, институциональных и других значимых факторов.
- l. Одобрить действия, которые «Группа двадцати» предложила выполнить ВПП и другим международным организациям и партнерам для выработки предложения по pilotной программе, предусматривающей создание на основе гуманитарной помощи небольших целевых региональных продовольственных резервов на случай непредвиденных обстоятельств в соответствии с приложением II к Соглашению ВТО о сельском хозяйстве;
- m. Разработать инструменты управления рисками, рекомендовать их включение в национальные стратегии обеспечения продовольственной безопасности и изучить возможности применения контрциклических компенсационных механизмов для уязвимых стран в случае резких скачков внешнеторговых цен. Следует также уделить внимание учету передового опыта и уроков, вынесенных в отношении уязвимых мелких производителей продовольствия;

- n. Наладить консультативный процесс в рамках КВПБ с целью разработки кодекса поведения касательно использования продовольственных резервов и их влияния на волатильность цен, включая дальнейшую оценку сдерживающих факторов и эффективности местных, национальных и региональных продовольственных резервов. Сроки и конкретный характер процесса определяет Бюро после обсуждения с Консультативной группой и другими заинтересованными сторонами. Отчет о ходе процесса должен быть представлен КВПБ в октябре 2013 года;
- o. Одобрить решение «Группы двадцати» дать согласие на снятие ограничений на экспорт продовольствия или чрезвычайные налоги на продукты питания, закупаемые ВПП для некоммерческих целей гуманитарной помощи, и не вводить их в будущем, а также настоятельно рекомендовать всем Странам-участницам согласиться принять эти принципы;
- p. Одобрить международную поддержку продовольственной помощи во время высоких и волатильных цен на продукты питания, в том числе в рамках Конвенции об оказании продовольственной помощи (КОПП), и обеспечить ее осуществление коллективными усилиями.
- v. Рекомендует ФАО, МФСР, ВПП, ВТО, Всемирному банку и другим компетентным международным организациям и сторонам, заинтересованным в деятельности КВПБ, активизировать политический диалог друг с другом и со Странами-участницами с целью ускорить принятие и осуществление вышеуказанных рекомендаций на всех соответствующих уровнях;
- vi. Обращается к секретариату КВПБ с просьбой подготовить совместно с Консультативной группой на основе информации, предоставленной соответствующими заинтересованными сторонами, сводный отчет о ходе выполнения всех вышеназванных рекомендаций и мероприятий и представить его КВПБ в сроки, которые определит Бюро КВПБ.

* Наряду с этим базовым документом следует принять во внимание Доклад ГЭВУ по волатильности цен и продовольственной безопасности и Резюме и рекомендации для политиков (CFS:2011/3 Add.1).

I. ВЫЗОВЫ

1. Мировое сообщество снова обеспокоено растущими ценами на продовольствие и проблемами продовольственной безопасности и питания. Прошлый год был отмечен чрезвычайной волатильностью цен на мировых продовольственных рынках, когда цены на зерно взлетели до уровня, на котором находились в апогее продовольственного кризиса 2008 года.
2. Тревоги из-за высоких цен на продовольствие и их чрезвычайной волатильности не уменьшаются. Высокие цены 2008 года привели к тому, что еще 80 млн человек в мире стали голодать, что увеличило число голодных и недоедающих до одного миллиарда. Цены на продовольствие серьезно замедлили и могут даже обратить вспять прогресс, достигнутый в деле сокращения масштабов голода в соответствии с задачами, сформулированными на Всемирном продовольственном саммите 1996 года (вдвое уменьшить число голодных в мире к 2015 году) и в Первой цели Развития, поставленной в Декларации тысячелетия (наполовину сократить масштабы голода в мире).

3. Волатильность цен на продовольствие угрожает фундаментальному праву человека на достаточное питание. Высокие и волатильные цены не только увеличивают, но и усугубляют бедность и отсутствие продовольственной безопасности. Волатильность цен на продовольствие сильнее всего отражается на самых неимущих – особенно на бедных слоях городского населения и безземельных крестьянах, у которых на питание может уходить до 75% дохода. Рацион неимущих часто однообразен, что ограничивает их возможность перейти на менее дорогие продукты питания. Поскольку более обеспеченные потребители в состоянии так или иначе поддерживать привычный уровень питания, скачки цен приводят к возросшему неравенству в распределении продуктов.

4. Высокие цены на продовольствие также снижают чистую покупательную способность бедных домохозяйств в отношении продуктов питания и могут вести к необратимому ущербу. Они закрепляют «ловушки бедности», поскольку разрушается как материальный, так и человеческий капитал, и сокращаются расходы на образование и медицинское обслуживание. Неимущие потребители продовольствия – не единственная группа, страдающая от роста и волатильности цен. В принципе, для бедных производителей продовольствия выросшие цены имеют положительный эффект и представляют возможность для преодоления бедности. Однако волатильность цен увеличивает неопределенность и ограничивает капиталовложения, необходимые для увеличения производства продовольствия и снижения уязвимости. На национальном уровне возросшие расходы на импорт продовольствия угрожают валютным резервам, препятствуют исполнению бюджетов развития и замедляют рост и развитие экономики.

5. По всей вероятности, волатильность цен на продовольствие сохранится. С учетом общего роста доходов в мире, спрос на продовольствие менее чувствителен к колебаниям цен, что ведет к волатильности цен и учащению ценовых скачков, угрожающих продовольственной безопасности и питанию миллионов неимущих. Политическая задача заключается в том, чтобы увеличить рост производительности, в особенности мелких производителей, повысить устойчивость к потрясениям, содействовать доступу на рынок и лучшему функционированию продовольственных рынков и выработать эффективную и согласованную политику, которая, по возможности, снижает волатильность и сглаживает ее негативные последствия. Доклад по волатильности цен, подготовленный Группой экспертов высокого уровня (ГЭВУ) по вопросам продовольственной безопасности и питания для Комитета по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ), и Межведомственный доклад по волатильности цен на продовольствие для «Группы двадцати» представляют усилия, направленные на решение политической проблемы управления рисками, связанными с волатильными ценами на продовольствие, и, в конечном счете, на защиту наиболее уязвимых.

II. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

6. Ожидается, что цены на продовольствие будут оставаться высокими. Рост населения и доходов в странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах значительно повышают спрос на продовольствие. Ожидается, что к 2050 году население мира достигнет приблизительно 9 миллиардов, а потребность в продовольствии увеличится на 70-100%. Протекционистская политика в области биотоплива, ведущая к увеличению в развитых странах потребности сектора производства биотоплива в сельскохозяйственных культурах, также вносит свой вклад в увеличение спроса. Что касается предложения, ожидается, что темпы роста в сельскохозяйственном производстве упадут до 1,5% в период до 2030 года и продолжат падение до 0,9% в период между 2030 и 2050 годами, в сравнении с наблюдавшимися начиная с 1961 года темпами роста в 2,3% в год. Если темпы роста производства сельскохозяйственной продукции отстают от спроса, цены будут испытывать повышательное и постоянное давление. Учитывая, что баланс между предложением и спросом уже напряжен, любое внешнее воздействие может

привести к значительным скачкам цен на продовольствие и их исключительной волатильности.

7. По общему мнению, помимо фундаментальных принципов работы рынка, на цены на продовольствие оказывает влияние еще ряд дополнительных факторов. Эти факторы могут быть обозначены как взаимозависимость сельскохозяйственного и энергетического рынков и макроэкономические факторы, которые побуждают финансовые организации входить на рынки фьючерсов на сельскохозяйственную продукцию. Действуя вместе, эти силы могут сделать рынки сельскохозяйственной продукции гораздо более уязвимыми к потрясениям. В особенности в период 2007-2008 годов, стечание столь многих существенных факторов, в числе которых были высокие цены на нефть, увеличение денежной массы и низкие процентные ставки, в сочетании с уменьшением производства сельскохозяйственных культур в мире вызвало не только беспрецедентный скачок цен, но и их значительную волатильность. На экстремальные скачки цен может влиять и политика. Например, экспортные ограничения, введенные в действие крупнейшими странами-экспортерами, могут привести к существенному росту цен, делая мировой рынок продовольственных товаров ненадежным источником продовольствия.

8. Продовольственная безопасность – сложная и многоплановая проблема. Когда продовольственной безопасности угрожает глобальная волатильность цен на продовольствие, возникает необходимость реагировать и на международном, и на национальном уровне. Например, возросшая согласованность политических мер на международном уровне может обеспечить эффективное и быстрое реагирование на скачки цен на продовольствие. На национальном уровне существует необходимость в полномасштабных национальных стратегиях продовольственной безопасности, которые учитывают специфические условия и характерные особенности страны и регулируют такие аспекты продовольственной безопасности, как поставки продовольствия и доступ к нему. Такие стратегии должны включать политические меры по снижению волатильности цен и меры по смягчению ее воздействия, в особенности на уязвимые группы населения, помогая как потребителям, так и производителям. Такие стратегии должны быть обоснованными, проработанными и реализовываться с охватом всех заинтересованных сторон, при участии гражданского общества, фермерских организаций и частного сектора.

9. Увеличение инвестиций в рост производительности сельского хозяйства является важнейшим условием снижения волатильности цен на продовольствие как на международном, так и на национальном уровне. Другие политические решения, непосредственно снижающие волатильность цен на продовольствие на мировых рынках, включают устранение перекосов в политике, например ограничений на импорт и экспорт или субсидирование производителей и биотопливные нормативы. Более качественная и своевременно предоставленная правительствам, производителям и потребителям информация о рынках продовольственных товаров может восстанавливать спокойствие на рынках и снижать вероятность резких скачков цен. Повышенная прозрачность на рынках фьючерсов на сельскохозяйственную продукцию может повысить такие их функции, как формирование рыночных цен и перераспределение рисков, снижая волатильность в краткосрочной перспективе. Во времена скачков цен на продовольствие компенсационные механизмы в состоянии оказывать испытывающим дефицит продовольствия странам с низким уровнем дохода помочь в покрытии возросших расходов на импорт продовольствия.

10. На национальном уровне развивающиеся страны нуждаются в информационных системах, позволяющих следить за ситуацией на рынках продовольствия, оценивать число голодающих и недоедающих, обеспечивать раннее предупреждение о проблемах и эффективное оказание адресной помощи. Системы социальной защиты могут уменьшить воздействие резкого роста цен на наиболее уязвимых потребителей. Продовольственные запасы могут быть увязаны с такими системами социальной защиты, но могут также использоваться для непосредственной стабилизации рыночных цен на национальных

рынках. Другие политические меры, которые могут смягчить воздействие волатильности цен на продовольственные товары на производителей, включают использование рыночных инструментов управления рисками. Такие стратегии управления рисками могут также использоваться странами для стабилизации расходов на импорт продовольствия.

III. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ПОЛИТИКИ

A. ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕРЫ ПО СНИЖЕНИЮ ВОЛАТИЛЬНОСТИ ЦЕН НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ

Инвестиции в повышение производительности и устойчивости

11. Волатильные цены и их влияние на экономическое положение бедных слоев населения – результат двадцати лет недостаточного инвестирования в сельское хозяйство и недостаточного внимания к этому сектору экономики. К 2050 году население мира увеличится с нынешних 6,8 млрд до 9,1 млрд, что составит прирост в 34% за последние 40 лет. В частности, эти подсчеты позволяют предположить, что в будущем, при том, что рост предложения продовольствия отстает от роста спроса, повышающее давление на цены будет определяющей характеристикой мировых продовольственных рынков.

12. Инвестирование в повышение производительности сельского хозяйства и устойчивость к внешним потрясениям, а также в сельскохозяйственные и рыночные институты, является центральным элементом решения проблем, связанных с волатильностью цен на продовольствие. Для большинства бедных стран здоровый сельскохозяйственный сектор – ключевое условие для того, чтобы снизить уязвимость перед международной волатильностью цен, преодолеть голод и бедность, а также обеспечить основу для общего роста экономики. По мнению аналитиков, рост валового внутреннего продукта (ВВП), обусловленный ростом сельского хозяйства, почти в четыре раза эффективнее способствует сокращению бедности, чем ВВП, полученный за счет других отраслей. Рост производительности сельского хозяйства не только повышает устойчивость к потрясениям, но также действует на национальные экономики как мультипликатор, в конечном счете приводя к более высоким заработкам в сельских районах и оживлению сельских рынков, где фермеры и сельскохозяйственные рабочие тратят заработанные деньги. Такое инвестирование должно уделять внимание потребностям мелких фермеров и в особенности женщин-фермеров, которые составляют около половины мелких сельхозпроизводителей в мире.

13. Увеличение государственного инвестирования в транспортную и производственную инфраструктуры, а также в человеческий капитал, является центральным для стимулирования производительности. Улучшение инфраструктуры, в частности сельских дорог и рыночного хозяйства, например хранилищ и складских комплексов, и системы информации по сельскохозяйственному рынку играют важную роль в сокращении транспортных расходов и интегрировании мелких сельскохозяйственных производителей в рынок. Инвестиции в строительство новых (и модернизацию существующих) оросительных систем и рыночные институты и механизмы обеспечат рост количества и улучшение качества продовольствия и более стабильные цены. Улучшения в системе распространения знаний, образовании, здравоохранении и питании также являются важными составляющими комплексного политического подхода к повышению производительности, укреплению продовольственной безопасности и повышению благосостояния мелких сельхозпроизводителей. Неотъемлемое условие такого подхода – обеспечение охвата женщин-фермеров и предоставлением им равного доступа ко всем ресурсам и услугам.

14. Усовершенствование агроинновационных систем, развитие навыков и умений и расширение масштабов достигнутого успеха являются приоритетами для укрепления потенциала мелких фермеров для того, чтобы работать более результативно и обеспечивать решение задач в области продовольственной безопасности и питания. Все большая часть сельскохозяйственных исследований осуществляется частным сектором, ориентированным на технологии для крупномасштабного, коммерческого сельского хозяйства. Внедрение таких технологий требует от фермеров высокого уровня управлеченческих навыков и знаний. В результате доступ мелких фермеров в развивающихся странах к таким инновативным технологиям затруднен. Существует необходимость в совершенствовании технологических инноваций и в глобальном распространении технологий, ориентированных на малые фермерские хозяйства и учитывающих их специфику. Мелкие сельхозпроизводители должны быть в центре внимания инновационных систем и принимать участие в формировании программы научно-исследовательских работ таким образом, чтобы актуальная для них как производителей и потребителей продукция растениеводства и животноводства получала должное внимание. Женщины-фермеры должны занять более заметное положение в этих системах, чем это было до сих пор. Необходимо, чтобы инновации решали проблему существующего неравенства женщин-фермеров в доступе к ресурсам и услугам и повышали их потенциал для увеличения производства.

15. Помимо этого существует необходимость поддержки развития технологий и обеспечения надлежащих стимулов для решения проблем, связанных с изменением климата и рационального использования таких ресурсов, как земля и вода. Направленные на устойчивую интенсификацию сельского хозяйства программы распространения знаний, основанные на участии сельхозпроизводителей, должны ориентироваться на мелких фермеров, поскольку способность реагировать на меняющиеся условия окружающей среды требует новаторских решений и управлеченческих навыков на уровне ферм.

16. Капиталовложения, требующиеся в развивающихся странах для поддержки роста производства сельскохозяйственной продукции и обеспечения мировых поставок продовольствия в 2050 году, составляют 83 млрд долл. США среднегодовых чистых инвестиций (в долл. США 2009 г.). Общая сумма включает необходимые инвестиции в первичное сельское хозяйство и необходимые услуги по переработке и сбыту, включая предприятия по хранению и переработке, но не включает инвестиции в общественные блага, такие как дороги, широкомасштабные ирригационные проекты, электрификацию и другие товары и услуги, предоставляемые для общественного потребления.

17. Однако доля официальной помощи в целях развития, предназначенной на сельское хозяйство, упала до 3,8% и с учетом потребностей в инвестициях остается недостаточной. Потенциал для сокращения этого разрыва у более бедных развивающихся стран ограничен. Доля государственных расходов на сельское хозяйство упала в развивающихся странах в среднем до 7%, а в Африке еще ниже. Национальные правительства должны будут внести существенный вклад.

18. Помимо официальной помощи в целях развития и государственных расходов на сельское хозяйство, правительствам следует сформировать благоприятные условия для того, чтобы частный сектор, включая мелких фермеров, увеличил инвестиций в сельское хозяйство, таким образом добиваясь роста производительности и увеличивая устойчивость к внешним воздействиям, от которых будет зависеть долгосрочная продовольственная безопасность. Необходимо поощрять инвестиции частного сектора на всех участках производственно-сбытовой цепи – на восходящем этапе фермерской работы, т.е. в производство и распределение семян и удобрений, и на нисходящем – в хранение, переработку, маркетинг и сбыт. Неконкурентным рынкам, характеризующимся развитием картелей, или структурам с небольшим количеством трейдеров или поставщиков также следует уделить внимание.

19. В целях содействия инвестициям частного сектора развивающимся и наименее развитым странам потребуется обеспечить введение эффективных систем управления и институтов, стабильные макроэкономические условия, здоровую структурную и финансовую политику, развитие человеческого капитала и государственных служб. Кроме того, крайне важно создание благоприятных законодательных и политических условий для организаций мелких производителей. Уже создан ряд институциональных и организационных механизмов для урегулирования трудностей, с которыми сталкиваются мелкие сельхозпроизводители. Эти механизмы позволяют мелким фермерам интегрироваться в рынки, предоставляя широкий спектр услуг, от облегчения доступа на товарные рынки и доступа к информации, финансовым услугам и технологиям до содействия участию в процессе выработки политики. Такие организации также могут оказывать содействие в формировании национальных стратегий развития сельского хозяйства и продовольственной безопасности, которые будут приниматься и реализовываться самими странами и будут основываться на фактических данных и охватывать все заинтересованные стороны.

Регулирование рынков фьючерсов на сельскохозяйственные товары

20. Фьючерсные рынки составляют неотъемлемую часть системы продовольственного рынка, выполняя две важных функции: они содействуют перераспределению ценовых рисков и участвуют в ценообразовании. За период с 2005 по 2011 год фьючерсные цены на сельскохозяйственную продукцию значительно выросли, и вопрос о том, не являются ли резкие взлеты цен на продовольствие своего рода «спекулятивным пузырем», не оставляет многих аналитиков и наблюдателей. В этот же период мы стали свидетелями значительного подъема торговли товарными фьючерсами и появлением нового класса трейдеров, состоящего из таких финансовых инвесторов, как пенсионные фонды, банки и государственные инвестиционные фонды. Эти инвесторы рассматривают товарные фьючерсы как активы, сопоставимые с такими традиционными категориями активов, как обыкновенные акции, облигации и недвижимость. Как правило, они пассивно инвестируют в товарные фьючерсы, открывая длинные позиции (стратегия «купить и держать»), в противоположность традиционным биржевым игрокам, которые открывают короткие позиции, быстро покупая и продавая.

21. Дискуссия о влиянии биржевой игры на волатильность цен на продовольствие пока не пришла к определенному выводу. Одни аналитики полагают, что вход финансовых инвесторов на рынки товарных фьючерсов мало отражается на ценах. Другие аналитики отмечают, что большое количество денег, вложенных финансовыми инвесторами во фьючерсы на сельскохозяйственную продукцию, может дестабилизировать рыночное равновесие цен, определяющееся спросом и предложением. Скорее всего, спекулятивная активность на фьючерсных рынках усиливает волатильность цен только в краткосрочном периоде. Равновесные цены, сохраняющиеся в течение более продолжительного срока, в конечном счете определяются на рынках наличного товара, где покупка и продажа реальных товаров отражает действие фундаментальных факторов спроса и предложения.

22. Несмотря на продолжающуюся дискуссию, ее участники пришли к согласию относительно того, что надлежащее регулирование на всех фьючерсных биржах и рынках улучшит как функцию перераспределения риска, так и ценообразовательную функцию рынков фьючерсов на сельскохозяйственную продукцию. В частности, существует потребность в большем количестве информации о сделках на рынках фьючерсов. Детализированные данные по торгам необходимы для того чтобы участники могли следить за информацией о трейдерах, регулярностью и объемом сделок. На некоторых биржах такая информация доступна, но в сводной форме, что затрудняет идентификацию участников. Кроме того, существует потребность в большей прозрачности на внебиржевых рынках.

23. Ряд решений, направленных на серьезные улучшения регулирования фьючерсных рынков, уже приняты или находятся в стадии рассмотрения. В Соединенных Штатах принятый в 2010 году Закон Додда-Франка (Закон о реформе финансового сектора и защите прав потребителей) предписывает ужесточение регулирования финансового рынка с целью повышения прозрачности и уменьшения риска, присущего внебиржевой торговле производными финансовыми инструментами. Комиссия Европейского Союза приняла предложение о регулировании внебиржевой торговли производными финансовыми инструментами и в настоящее время рассматривает несколько ключевых директив, регулирующих финансовые рынки, в числе которых директива «О злоупотреблении на рынках» и директива «О рынках финансовых инструментов».

24. Биржевые игроки готовы взять на себя риск будущих колебаний цен и получить прибыль. Чтобы улучшить функционирование продовольственных рынков, адекватное регулирование должно не запрещать, а совершенствовать спекулятивные операции. Обсуждение мер регулирования продолжается на национальном и международном уровне. Некоторые биржи уже ввели позиционные лимиты по сделкам с товарными фьючерсами и отслеживают сделки с фьючерсными контрактами, сопоставляя их с наличием на рынке реальных товаров, предназначенных для физических поставок. Практики, направленные на повышение прозрачности и улучшение функционирования рынка, включают в себя:

- Создание торгового депозитария, в котором регистрируются внебиржевые контракты, и перенос торговли всеми в достаточной степени ликвидными внебиржевыми деривативами на биржевые площадки;
- Установление лимита на спекулятивные операции с фьючерсными контрактами с тем, чтобы эффективно минимизировать возможность того, что участники, например крупные финансовые организации и фонды, могут повлиять на рынок;
- Установление лимита на товары некоммерческих организаций, хранящихся на товарных складах, с тем, чтобы ограничить возможности манипулирования рынком;
- Обеспечить принятие изменений в мерах регулирования всеми биржами в разных странах с тем, чтобы избежать миграции участников биржевой деятельности на другие площадки.

Государственные продовольственные резервы и хранилища частного пользования

25. После продовольственного кризиса 2008 года наблюдается возрождение интереса к роли, которую государственные запасы продовольствия могли бы играть в рыночной среде, характеризующейся волатильными ценами на продовольствие. И в докладе по волатильности цен, подготовленном ГЭВУ, и в Межведомственном докладе по волатильности цен на продовольствие для «Группы двадцати» говорится о потенциале государственных продовольственных резервов. Однако рекомендации докладов значительно отличаются: первый выдвигает предложения об использовании резервных запасов для стабилизации цен, второй подчеркивает необходимость использовать продовольственные запасы только в гуманитарных целях.

26. Национальные резервные запасы продовольствия, цель которых заключается в стабилизации цен на внутреннем рынке, – один из типов государственных запасов продовольствия. Данные механизмы полагаются на сочетание продовольственных запасов, внутренних закупок для защиты минимальной цены, выпуска продовольствия на рынок для сдерживания роста цен и торговых мер, которые защищают внутренний рынок от колебаний цен на мировом рынке. Ряд азиатских стран – производителей риса для защиты своих внутренних рынков полагаются на сочетание резервных запасов риса и монополию на торговлю. В Африке, несмотря имевший место в 1990-х годах сдвиг к либерализованным рыночным системам, в ряде стран резервные запасы остаются главной отличительной особенностью рынков продовольствия.

27. Практика использования резервных запасов продовольствия неоднозначна. В азиатских странах резервные запасы использовались для того, чтобы стабилизировать цены и придать уверенность фермерам, которые делали бы необходимые инвестиции и повышали производительность. В Африке частые, дискретные и во многом непрогнозируемые изменения в уровне запасов ведут к повышению неопределенности и отпугивают трейдеров от входа на рынок. Это препятствует развитию конкурентных продовольственных рынков, что имеет негативные последствия для продовольственной безопасности, особенно во времена взлета международных цен.

28. Стабилизация цен посредством резервных запасов – политический вариант, требующий значительных ресурсов. Внутренние закупки, вывод продовольствия из резервных запасов и торговые программы требуют механизма кредитования, так же как и постоянных бюджетных ассигнований на покрытие любых операционных потерь в процессе внутренней и международной торговли. По критериям ВТО расходы, относящиеся к формированию и хранению резервов для продовольственной безопасности и в гуманитарных целях, соответствуют критериям «зеленой корзины», т.е. относятся к мерам поддержки, которые могут применяться без ограничения. Тем не менее использование запасов для поддержания механизмов стабилизации цен может расцениваться как мера, негативно влияющая на торговлю.

29. Во время кризиса стоимость создания резервных запасов может оказаться непомерно высокой, поскольку затраты растут в соответствии с ростом цен. Кроме того, резервные запасы, созданные для защиты от скачков цен, неэффективны. Резервный запас можно выпустить только на тот рынок, на котором он был закуплен. Как только запасы будут исчерпаны, средств для сдерживания скачка цен не останется. В целом резервные запасы, при условии достаточного финансирования, более эффективны для сглаживания последствий понижения цен, чем ценовых взлетов. Кроме того, резервные запасы, созданные для защиты от скачков цен, могут оказаться уязвимыми для спекулятивных атак. Если спекулянты понимают, что запасов агентства по стабилизации недостаточно для поддержания цен на заранее установленном низком уровне, они будут конкурировать за скупку всего запаса, чтобы получить вероятную прибыль.

30. Кроме того, механизмы создания резервных запасов на международном и региональном уровнях высокозатратны и критикуются за ограниченную эффективность в сдерживании роста цен. Тем не менее, ввиду того что страны пытаются добиться самообеспечения и создать собственные резервы, предложения о создании международных и региональных продовольственных резервов заслуживают внимательного рассмотрения, поскольку такие резервы могли бы поддерживать эффективность производства на мировом уровне, с производством различных видов продовольствия там, где это экономически и экологически целесообразно.

31. Прошлый опыт программ международного управления продовольственными запасами по большей части, хотя и не полностью, неудачен, и доказательств того, что стабилизация на основе резервных запасов привела к сколь-нибудь заметному снижению волатильности цен, мало. Международные программы создания резервов, например, в рамках международных соглашений по сырьевым товарам, требуют постоянного соблюдения обязательств и уязвимы к меняющимся рыночным условиям. Региональные резервы, такие как Резерв продовольственной безопасности АСЕАН, созданный в 1980 году с начальным объемом в 50 тысяч тонн риса, если и использовались, то нечасто.

32. Несмотря на аргументы против использования резервных запасов, ряд аналитиков считает, что национальные продовольственные резервы могут играть очень важную роль в снижении волатильности цен на продовольствие и смягчении серьезных гуманитарных, политических и экономических последствий резкого роста цен. Такие последствия могут потребовать пересмотра роли продовольственных запасов в новом контексте возросшей волатильности цен на продовольствие. Экспертам по политике следует извлечь уроки из

прошлого опыта, чтобы выработать инновационные решения по продовольственным запасам, включая использование опционов на покупку, таким образом, чтобы повысить эффективность таких запасов и при этом снизить издержки.

33. Министры сельского хозяйства стран, входящих в «Группу двадцати», на своей встрече 23 июня 2011 года призвали заинтересованные международные организации выработать кодекс ответственного управления чрезвычайными продовольственными запасами, основанный на добровольных принципах и добросовестной практике. Наряду с этим, в докладе ГЭВУ по волатильности цен говорится о необходимости повышенной координации на международном уровне политики в области создания резервов. Хотя прошлый опыт показывает, что управление международными программами резервов – трудная задача в связи с высокими затратами на информирование и координирование таких программ, могут потребоваться дополнительные усилия по изучению форм координации действий на международном уровне.

34. Одним из возможных вариантов могло бы стать создание небольших, стратегически расположенных продовольственных запасов на случай чрезвычайной гуманитарной ситуации на региональном уровне, увязанными, с одной стороны, с эффективными системами раннего предупреждения, и с другой – с сетями социальной защиты. Важно, чтобы такие чрезвычайные продовольственные запасы были интегрированы в национальные и региональные стратегии продовольственной безопасности с четко регламентированными механизмами пополнения запасов иопределенными пороговыми значениями критерия угрозы продовольственной безопасности. По просьбе министров сельского хозяйства государств, входящих в «Группу двадцати», Всемирная продовольственная программа и другие международные организации подготавливают технико-экономическое обоснование, анализ эффективности затрат и пилотный проект создания в Западной Африке региональной системы продовольственных запасов на случай чрезвычайной гуманитарной ситуации, работая в тесном сотрудничестве с ЭКОВАС и государствами-членами этой организации. Данные исследование, анализ и проект обеспечат ценный концептуальный план региональной системы продовольственных запасов, которая может наилучшим образом использовать преимущества экономии за счет масштаба, распределять риски по региону и оказывать действенную помощь уязвимым группам населения во время кризиса.

35. Усилия, направленные на проектирование систем продовольственных запасов выиграют от дальнейшего анализа, оценки существующих практик и экспертизы инновационных решений для улучшения функционирования национальных или региональных запасов и повысить их эффективность в смягчении негативных последствий скачков цен на продовольствие, не искажая при этом поведение рынков. Ценный вклад в этом отношении обеспечила бы прошлая и текущая работа, например, исследования пилотной региональной системы продовольственных запасов на случай чрезвычайной гуманитарной ситуации ЭКОВАС. Рекомендовано, чтобы КВПБ инициировал такой процесс оценки роли продовольственных запасов в контексте скачков цен и волатильности, конечной целью которого стала бы выработка набора добровольных принципов для управления продовольственными запасами.

Местные меры поддержки и торговая политика

36. Упрочнение интеграции развивающихся и уязвимых стран в международный рынок имеет первостепенное значение для развития. В прошлом фермерские субсидии и протекционистские меры в некоторых странах ОЭСР расценивались как фактор, сдерживающий инвестиции в сельское хозяйство развивающихся стран и таким образом увеличивающий их уязвимость для резких скачков цен на мировом рынке. Политические методы, которые искажают производство и торговлю сельскохозяйственными товарами, стимулируют производство в областях, где оно в противном случае не развивалось бы, и

препятствуют конкурентоспособным производителям в других местах. Это ведет как к неэффективности производства, так и к отсутствию продовольственной безопасности в долгосрочной перспективе. Несмотря на осуществляемые в настоящее время реформы, по-прежнему существуют серьезные препятствия торговле сельскохозяйственной продукцией как в самих развивающихся странах, так и между развивающимися и развитыми странами.

37. Во время резких скачков цен в 2008 и 2010 годах ряд стран с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся стран в попытке понизить цены на внутреннем рынке и обеспечить внутреннюю продовольственную безопасность ввели ограничения на экспорт. В целом запреты на экспорт могут снижать цены на продовольствие на внутреннем рынке и расцениваются как меры по защите потребителей. Тем не менее, ограничения экспорта, введенные как крупными, так и небольшими странами-экспортерами, могут нанести вред их традиционным торговым партнерам. Запреты на экспорт продовольствия, ограничивающие гуманитарную продовольственную помощь, особенно пагубны и вредят самим уязвимым. Согласованное введение ограничений на экспорт главными экспортёрами делает международный рынок ненадежным источником продовольствия. Хотя право суверенных государств повышать собственную продовольственную безопасность не подвергается сомнению, чем больше стран введут такую политику, тем больше возрастет мировая нестабильность цен, что потенциально вызовет проблемы у стран, которые не прибегали к тем или иным стратегиям стабилизации.

38. Существующие правила торговли, согласованные во времена низких и стабильных цен на продовольствие, предлагают небольшую защиту от резко растущих цен и их волатильности и могут даже усугублять ситуацию. Асимметричность принятых практик экспортных и импортных мер, по всей видимости, слишком либеральна к ограничениям экспорта, которые разрушают доверие на международных рынках. Текущий проект модальностей переговоров по правилам регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства, обсуждавшийся на Дохийском раунде переговоров ВТО в целях развития, как представляется, не решает проблемы этой асимметричности. Более прогнозируемые и менее дискреционные политические меры обеспечивали бы большую информированность и с меньшей вероятностью способствовали бы панике и чрезмерному накоплению товарных запасов, в результате приводя к уменьшению неопределенности.

39. Сегодня главной проблемой, стоящей перед международным сообществом, является построение прозрачной, подотчетной и основанной на системе правил многосторонней торговой системе, гарантирующей любой стране доступ к продовольствию. Существенно, что такая система улучшает доступ на рынок, в то же самое время решает политические проблемы как продовольственной безопасности, так и неоднородности стран – членов ВТО, учитывая особые нужды бедных и уязвимых стран. Специальные защитные меры могут защищать мелких фермеров в развивающихся странах от резкого увеличения субсидированного импорта сельскохозяйственной продукции, которое может уничтожить их источники существования. Такие меры могут поощрять производителей в развивающихся странах инвестировать в свои мелкие фермы и получать стабильный доход.

40. Необходимо:

- Существенно облегчить доступ на рынок, снизив национальные субсидии, оказывающие негативное влияние на международную торговлю, особенно в развитых странах;
- Отменить экспортные субсидии с тем, чтобы сформировать равные условия на международном рынке и повысить эффективность.
- Урегулировать вопросы с запретами на экспорт продовольствия или особыми налогами на поставки гуманитарной помощи.

- Поддерживать и укреплять надлежащие защитные меры для развивающихся стран, в особенности наиболее уязвимых, чтобы повысить их эффективность и конкурентоспособность и упрочить их интеграцию в международные рынки.

41. В целях достижения большей прозрачности и прогнозируемости торговой политики есть также ряд предложений по упрочнению положений ВТО по вопросам экспорта:

- Страна обязуется представить в Комитет ВТО по сельскому хозяйству нотификацию перед введением любого нового запрета на экспорт или ограничения на продовольственные товары. Такие нотификации должны сопровождаться детализированными данными и анализом, демонстрирующими основания для введения таких мер, и описывать, как они могут отразиться на торговых партнерах данного члена ВТО.
- После подачи такой нотификации в Комитет ВТО по сельскому хозяйству страна обязуется в течение определенного периода до введения ограничения (например, один месяц) провести в обязательном порядке консультации со странами, чьи интересы может потенциально затронуть данный запрет или ограничение.
- Страна обязуется четко и в явной форме обозначить срок действия данной меры, оговорив максимальный период ее применения (например, 3 месяца).

Информация о мировом рынке продовольствия, прозрачность и координация действий на международном уровне

42. Скачки цен на продовольственные товары в 2008 и 2010 годах выявили ряд слабых мест систем информации о рынках и координировании действий и ответных политических мер. К числу таких слабых мест относятся:

- Нехватка надежной и актуальной информации по предложению сельскохозяйственных культур, спросу, запасам и, в особенности, экспортным возможностям стран и регионов; отсутствие четких и универсальных индикаторов текущих рыночных условий.
- Неопределенность и отсутствие прозрачности торговой политики, что привело к накоплению запасов, паническим закупкам и политическим решениям, которые не были оптимальными. Отсутствие эффективного и надежного механизма оповещения об ухудшении продовольственной ситуации
- Отсутствие эффективных политических рекомендаций и координации политических мер.
- Отсутствие четких связей между системами информирования, оповещения и реагирования.

43. Как следствие, готовность ряда правительств и международного сообщества быстро и эффективно реагировать на угрозы продовольственной безопасности недостаточна. Выстраивая новые и дополняющие существующие системы, добиться усовершенствования системы информирования о мировых рынках можно с помощью сводной информации о продовольствии «Группы двадцати» и такой инициативы, как Система информационного обеспечения рынка сельскохозяйственной продукции (АМИС). Такие инициативы направлены на повышение надежности данных, своевременности и регулярности их предоставления, а также на улучшение согласованности политических мер во время кризиса.

44. Участие в АМИС должно стать открытым для всех стран. Однако в начале усилия будут сосредоточены на главных участниках рынка, на долю которых приходится самая большая часть мирового производства продуктов питания, потребления и торговли. В состав АМИС войдет совместный Секретариат, расположенный в ФАО и состоящий из международных организаций, имеющих возможности на регулярной основе собирать, анализировать и распространять информацию о текущей продовольственной ситуации и ее

перспективах, а также о продовольственной политике. В структуру АМИС войдут две группы, обеспечивающие эффективное выполнение двух важных функций: Группа информации о мировом продовольственном рынке будет отвечать за сбор и анализ информации о рынке продовольствия, в то время как задачей Форума политики быстрого реагирования станет содействие координации политики на международном уровне.

45. В компетенцию Группы информации о мировом продовольственном рынке будет входить изучение производства, запасов, торговли, потребления и цен, включая фьючерсные цены. В частности, она могла бы:

- Предоставлять постоянную, качественную, достоверную, точную, своевременную и сопоставимую информацию о состоянии спроса и предложения и его возможном развитии в краткосрочной перспективе;
- Содействовать улучшению качества статистических данных и информации;
- Собирать и анализировать информацию по вопросам национальных политик и их международных последствиях.

46. Форум политики быстрого реагирования будет способствовать политическому диалогу и содействовать координированию политических мер в тех случаях, когда ситуация на рынке и прогноз ее развития указывают на высокий риск для продовольственной безопасности. В его задачи будет входить:

- Получать и оценивать информацию и аналитические материалы от Секретариата АМИС о текущей ситуации на мировом рынке и прогнозе ее развития и регулярно выпускать бюллетени о возможных последствиях для продовольственной безопасности;
- Содействовать раннему обмену ключевой информацией и обсуждению разработчиками политики вопросов предупреждения и реагирования на кризис и помогать мобилизовать широкую и оперативную политическую поддержку действий по вопросам, затрагивающим сельскохозяйственное производство и рынки во время кризиса, не претендуя на влияние в вопросах срочных мер гуманитарного характера;
- Работать в тесном взаимодействии с КВПБ, способствуя большей согласованности политики и укреплению политических связей на мировом уровне.

47. АМИС будет состоять из постоянной группы стран и организаций, которые сосредоточатся исключительно на волатильности цен на продовольствие и, сочетая политическую волю и глубокие технические знания, будут предоставлять информацию о рынках и содействовать обсуждению надлежащих действий во время кризиса. Предполагается, что Форум политики быстрого реагирования будет тесно сотрудничать с КВПБ, представляя в Бюро и Консультативную группу КВПБ сводки с оценкой состояния рынка и продовольственной безопасности, а также предложения различных политических решений, с тем чтобы КВПБ имел всю информацию, нужную для обеспечения большей согласованности политики и укрепления стратегических связей на мировом уровне.

Контроль потребности энергетического сектора в сельхозкультурах и сокращение потерь

48. На международном уровне цены на продукцию растениеводства все в большей степени зависят от цен на нефть. Рост цен на нефть повышает конкурентоспособность этанола по сравнению с бензином и спрос на него. Поскольку и сектор производства биотоплива, и сектора производства продовольствия или кормов используют одни и те же ресурсы, например зерно или сахарный тростник, рост производства этанола уменьшает предложение продовольствия и приводит к росту цен на него.

49. Такая сильная взаимосвязь между сельскохозяйственной продукцией и рынками энергоносителей означает, что если цены на нефть высоки и стоимость

сельскохозяйственной культуры на рынке энергоносителей превышает ее стоимость на продовольственном рынке, культура пойдет на производство биотоплива, что повысит цены на продовольствие настолько, насколько это определяет спрос на биотопливо.

50. Внезапные изменения цен на нефть могут быть резкими, вызывая повышенную волатильность цен на продовольствие. Поддержка производства биотоплива создала растущий спрос на определенные сельскохозяйственные культуры, что привело к конкуренции за эти культуры между энергетическим сектором и сектором производства продовольствия и, соответственно, росту цен. Например, субсидии на производство биотоплива первого поколения снижают затраты на производство биотоплива и, следовательно, увеличивают зависимость цены на культуру от цены на нефть. Такую политику поддержки необходимо пересмотреть.

51. Есть предложения отменить положения существующих в настоящее время национальных политик, которые субсидируют или регламентируют производство или потребление биотоплива, и облегчить доступ, открыв международные рынки. Одновременная отмена субсидий и торговых ограничений приведет к тому, что биотопливо будет производиться там, где это экономически целесообразно. Другие предложения требуют более гибких мер, которые учитывали бы влияние биотоплива на доступность продовольствия и цены на него. Согласно этим предложениям, страны, оказывающие поддержку своему сектору производства биотоплива, должны разработать планы корректировки политики стимулирования производства или потребления биотоплива, когда мировые продовольственные рынки испытывают давление и спрос сектора биотоплива на продовольственную или фуражную культуру снижен.

52. Что касается предложения, потери и отходы после уборки урожая значительно уменьшают доступность продовольствия в мировом масштабе. По оценкам ФАО, слабо развитые системы обработки, хранения, упаковки, транспортировки и маркетинга сельскохозяйственных продуктов в развивающихся странах приводят к потерям от 15% до 50% урожая. Решение проблемы послеуборочных потерь является эффективным способом значительно увеличить продовольственные ресурсы в развивающихся странах.

53. Помощь фермерам, кооперативам и общинным зернохранилищам – важный первый шаг на пути к сокращению послеуборочных потерь и повышению устойчивости, а также решению проблем чрезвычайных потребностей и снижения внутренней волатильности цен на продовольствие, поскольку фермеры получают возможность продавать зерно в межсезонье. На уровне деревни есть очевидные преимущества коллективного хранения, которое позволяет собрать значительные объемы товара, снизить затраты на хранение и транспортировку и привлечь трейдеров.

54. В развивающихся странах инвестиции частного сектора в хранение, будь то хранение на уровне фермы, деревни или в более широком масштабе, сдерживаются слабой государственной поддержкой и недостаточно благоприятными условиями. Поэтому фермеры нерасположены к таким новшествам, соглашаясь терпеть достаточно высокие послеурожайные потери.

55. Существует необходимость выработки политики, которая облегчала бы фермерам, кооперативам и частным трейдерам доступ к кредитам на улучшение хранения и обеспечивала необходимую технологию и обучение для минимизации потерь после сбора урожая, а также потребность в учебных программах для создания навыков управления хранением, как для фермерских ассоциаций и кооперативов, так и для частного сектора.

В. МЕРЫ ПО СМЯГЧЕНИЮ НЕГАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ВОЛАТИЛЬНОСТИ ЦЕН НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ

Сети социальной защиты

56. В условиях стремительно растущих цен на продовольствие предоставление бедным слоям населения субсидированного продовольствия или денежных средств через сети социальной защиты повышает их способность справляться с бременем возросших расходов на продукты питания и удерживает домохозяйства от продажи важного для их благополучия имущества, например, сельскохозяйственных животных, или от сокращения расходов на медицинское обслуживание и образование. Учитывая ухудшение качества питания и возросшие угрозы здоровью во время кризиса, сети социальной защиты должны также уделять продовольствию особое внимание.

57. Важно, чтобы программы социальной защиты можно было оперативно расширять, предоставляя помощь на гибкой основе, в виде денежных средств или продовольствия, в зависимости от рыночных условий. Расширение происходит за счет увеличения размера помощи на душу населения либо путем включения в программы новых получателей помощи. Однако такое расширение представляет значительные трудности, что подчеркивает необходимость планирования на случай чрезвычайных обстоятельств. Во-первых, программа социальной защиты должна иметь административный потенциал для расширения. Во-вторых, если расширение происходит за счет добавления новых получателей помощи, которые попали в категорию уязвимых в результате роста цен на продовольствие, следует использовать дополнительные механизмы определения таких получателей.

58. Адресные программы, рассчитанные на четко определенный круг получателей, трудно разработать, и зачастую их интегрируют в существующую сеть социальной защиты. Целевые программы продовольственной безопасности, такие как планы детского питания, создание рабочих мест и предоставление средств производства и программы школьного питания, помогают уязвимым слоям населения справиться с волатильностью цен или другими потрясениями и могут, при наличии финансирования, относительно легко быть расширены во время кризиса.

59. Быстрого определения получателей помощи можно добиться, сочетая географические и демографические критерии и самоидентификацию получателей. Привязка социальной помощи к определенным условиям, например поддержка беременных и кормящих женщин и детей в возрасте до двух лет, обеспечивает и механизм определения получателей помощи, и механизм смягчения краткосрочных последствий потрясения, одновременно уменьшающий неблагоприятные последствия в долгосрочной перспективе.

60. Гибкая и диверсифицированная помощь, основанная на диапазоне безвозмездных социальных выплат, является очень важным инструментом для решения проблем отсутствия продовольственной безопасности и смягчения негативных последствий скачков цен на продовольствие для уязвимых слоев населения. Такие выплаты могут осуществляться в виде денежных средств, талонов на питание или продовольствия. Целевые денежные выплаты или талоны на питание уместны там, где целью вмешательства является функционирование рынков продовольствия и облегчения доступа к продуктам питания. Они также могут способствовать развитию местного рынка продовольствия, обеспечивая частному сектору более значительные стимулы к расширению масштабов операций и более стабильные каналы сбыта, что позволяет частному сектору получать экономию от масштабов. Если частные предприниматели не в состоянии расширить масштабы распределения продовольствия или, например, местные продовольственные рынки изолированы, переводы денежных средств могут привести к

инфляции цен на продовольствие. В таких случаях распределение продовольствия будет более уместным, поскольку оно повышает доступность продуктов питания, не оказывая дополнительного давления денежной массы на цены местного рынка.

61. Наконец, таким механизмам требуется контрциклический бюджет, позволяющий расширять масштаб операций во время скачков цен с последующим сокращением. Такие требования к бюджету представляют значительную трудность, что подчеркивает необходимость в помощи международного сообщества испытывающим дефицит продовольствия развивающимся странам с низким уровнем дохода, для которых во время кризиса такие расходы могут оказаться непосильными.

62. Скачки цен на продовольствие подрывают соглашения по ценам на продовольствие, достигнутые в ходе продолжающихся переговорах по Конвенции о продовольственной помощи (КОПП), которая определяет ежегодный гарантированный минимальный объем продовольствия и связанных с продовольствием ресурсов, поставляемых странам-получателям в ответ на чрезвычайные ситуации с продовольствием и другие ситуации, такие как оказание содействия системам социальной защиты. КОПП обеспечивает около 5 миллионов тонн продовольствия в год по коллективным обязательствам стран-доноров. Однако в ходе переговоров были выдвинуты предложения о том, чтобы позволить странам-донорам выражать индивидуальные обязательства в стоимостном выражении, а не в количествах продовольствия, чтобы позволить правительствам формировать бюджеты в точном соответствии с их обязательствами согласно КПП. С учетом прогнозируемых на ближайшее десятилетие высоких и волатильных цен такая практика сделает возможной передачу риска волатильных цен странам – получателям продовольственной помощи. Существует необходимость минимизировать этот риск с помощью рыночных инструментов управления рисками, сохранив при этом в силе коллективное обязательство предоставить определенные количества продовольствия.

Управление рисками для производителей

63. Управление рисками для производителей в развивающихся странах и странах с формирующейся рыночной экономикой сопряжено со значительными трудностями. Уязвимые слои населения состоят главным образом из территориально разнесенных мелких фермеров с ограниченным доступом к рынкам и знаниям. Это приводит к высоким затратам на организацию программ управления рисками, в дополнение к слабому спросу на инструменты управления рисками. Кроме того, есть значительные ограничения развития страхового и финансового рынка, а институциональный потенциал, в отсутствие сформировавшихся товарных бирж, зачастую низок. Механизмы управления риском для уязвимых производителей зависят от характера риска, который может быть связан с погодой или вредителями и болезнями растений или животных, либо может быть экономическим, связанным с ценами на факторы производства и продукцию.

64. Значительные усилия и научно-исследовательский потенциал вкладываются в разработку таких инноваций, как страхование урожая на основе погодных индексов, позволяющее мелким производителям защитить себя от рисков, связанных с погодой. Основная идея такого страхования состоит в том, что фермеры получают страховые выплаты в тех случаях, когда уровень осадков или температура настолько высоки или низки, что, по всей вероятности, вызовут значительное падение урожайности, либо в тех случаях, когда засухи, заморозки или количество осадков превысят конкретные пороговые величины. Индексное страхование представляет ряд преимуществ, поскольку основывается на поддающихся самостоятельной проверке погодных индексах, что позволяет страховым компаниям целесообразно передавать часть своих рисков международным рынкам или перестраховщикам. Однако для того чтобы быть эффективным, индексное страхование требует наличия ряда условий. Выбранный индекс должен убедительно коррелировать с

местными урожаями, необходимо наличие сети местных метеостанций и систем сбора метеоданных. Кроме того, для стимулирования спроса на такие страховые инструменты должны быть решены вопросы распространения информации. Фермеры и другие заинтересованные стороны должны ясно представлять, как работает страхование на основе погодных индексов.

65. Защита фермеров от ценовых рисков сопряжена с аналогичными проблемами. Помимо того, что доступ фермеров к рынкам и знаниям ограничен, они производят сельскохозяйственную продукцию в количествах, недостаточных, чтобы сделать участие во фьючерсных рынках целесообразным. Даже если посредством фермерских организаций собрать у производителей продукцию в достаточных количествах, остаются проблемы стандартизации и качества. Помимо этого, лишь в немногих развивающихся странах существуют товарные биржи, где фермеры и другие участники рынка могут застраховать себя от колебания цен.

66. Направленные на защиту мелких фермеров инновации на финансовых рынках нуждаются в значительной поддержке. Необходимы государственные инвестиции в увеличение институционального потенциала и адекватную техническую помощь и обучение, поскольку частный страховой сектор сталкивается с высокими затратами на запуск новых продуктов и барьерами. Инновационные продукты, такие как индексное страхование, часто требуют сотрудничества государственного и частного секторов либо государственных инвестиций на развитие системы сбора и анализа данных. Если масштабы индексного страхования предполагается расширять, потребуется более активное вмешательство правительства и доноров для обеспечения благоприятных условий и содействия развитию страховых рынков. Следует, однако сказать, что опыт в целом показывает, что крайне сложно выстроить экономически эффективную адресную программу, убеждающую мелких сельхозпроизводителей использовать инструменты управления финансовыми рисками.

67. Продовольственные рынки во многих развивающихся странах недостаточно интегрированы с существующими товарными биржами, что делает финансовое хеджирование неэффективным и подверженным высоким уровням базисного риска (отсутствие корреляции между биржевыми и местными ценами). Необходимо поощрять региональные товарные биржи в развивающихся странах, так чтобы контракты и инструменты управления рисками были увязаны с местными условиями, тем самым улучшая функционирование рынка и перераспределение рисков.

68. Системы приемочных операций зернохранилищ могут помочь мелким производителям управлять рисками, при этом расширяя мощности по зернохранению местного частного сектора и приводя к более конкурентным рынкам. Принцип действия таких систем заключается в том, что фермеры или трейдеры могут поместить основные продукты питания заявленного количества и качества на надежный склад и получать складскую расписку – свидетельство о собственности. Складские расписки могут способствовать снижению потерь при хранении, смягчать волатильность цен и облегчать доступ к финансам, поскольку свидетельство собственности может использоваться в качестве обеспечения для получения кредита. Таким образом складские расписки могут помочь мелким фермерам лучше управлять рисками и в то же самое время способствовать эффективной частной торговле.

Международные компенсационные механизмы

69. Во время кризиса компенсационные меры выступают важными механизмами, помогающими странам избежать серьезных дефицитов бюджета и снизить расходы на импорт продовольствия, при этом осуществляя ключевые программы социальной помощи. В прошлом одной из основных международных мер реагирования на волатильность на

рынке сырьевых товаров было компенсационное финансирование, например, предоставлявшееся странам АКТ через систему стабилизационных экспортных поступлений «Стабекс» Европейского союза или в рамках Фонда компенсационного финансирования Международного валютного фонда (МВФ). Обе программы имели своей целью обеспечение компенсационного финансирования странам для предотвращения негативного воздействия на их экономический рост резких колебаний цен на сырье, но не использовались в широких масштабах, вероятно, из-за недостаточного финансирования в первом случае и чрезмерно высоких процентных ставок – во втором.

70. Во время скачка цен 2008 года ряд стран, испытывавших значительный рост расходов на импорт продовольствия и удобрений, прибегли к программе МВФ по оказанию помощи беднейшим странам, пострадавшим от внешних шоков (ESF). ESF обеспечивала ликвидность для смягчения негативного воздействия внешних шоков на платежный баланс развивающихся стран, состояние золотовалютных резервов и инфляцию. В 2009 году МВФ учредил три механизма кредитования с целью обеспечения значительно больших объемов финансирования и более льготных условий: Механизм ускоренного кредитования, обеспечивавший предоставление кредита без обязательства должника проводить ту или иную экономическую политику; Механизм резервного кредитования «стэнд-бай» для покрытия потребностей в краткосрочном финансировании и корректировке, в том числе вызванных шоками; и Расширенный механизм кредитования, который также включает меры по обеспечению оперативной поддержки в случае резких скачков цен на продовольствие и топливо.

71. Такие механизмы могут быть развиты или расширены с тем, чтобы страны могли получить возможность финансировать импортные поставки продовольствия в случае необходимости, а не компенсировать потери платежного баланса уже после факта таких поставок. Необходимо оказывать поддержку таким механизмам, как Глобальная программа реагирования на кризисные ситуации (ГПРКС) Всемирного банка, которая ориентирована на самые бедные и уязвимые страны, и усилия по смягчению кризиса в более широкой перспективе, предпринимаемые под эгидой Международной ассоциацией развития.

72. Еще одной возможностью для рассмотрения является механизм кредитования закупок продовольствия, упоминавшийся в Марракешском решении и на совещании на уровне министров в рамках переговорного раунда Всемирной торговой организации (ВТО) в Дохе. На основе анализа, проведенного ФАО и ЮНКТАД, было выработано предложение по созданию Фонда финансирования продовольственного импорта (ФФПИ), посредством которого менее развитые страны и страны, являющиеся чистыми импортерами продовольствия, могли бы получить доступ к краткосрочному кредитованию в случае резко возросших расходов на импорт продовольствия.

73. ФФПИ позволил бы странам финансировать импорт продовольствия в случае возникновения такой необходимости вместо того чтобы компенсировать потери платежного баланса после закупок, и в своей деятельности основывался бы на международном сообществе, предоставляющем условные гарантии, а не финансирование. Условия для предоставления кредита могли бы включать уровень расходов на импорт продовольствия, который по прогнозам превысит определенные пороговые значения. ФФПИ мог бы также использовать гарантии, полученные от ряда развитых стран, позволяющие ему получать заем у международного банка и на рынках капитала.

Стабилизация расходов на импорт продовольствия посредством рыночных механизмов

74. Инновационные рыночные механизмы, такие как использование фьючерсных рынков для гарантирования своевременного импорта продовольствия по более стабильным ценам, обеспечивают защиту от волатильности цен на продовольственные товары. Тем не

менее такие варианты требуют создания соответствующих институтов на национальном уровне и наращивания технических экспертных знаний.

75. Основными инструментами, которые можно было бы использовать для стабилизации расходов на импорт продовольствия, являются фьючерсы и опционные контракты или внебиржевые инструменты. Финансовые учреждения, как правило международные банки, выступают посредниками в предоставлении этих инструментов хеджирования правительствам. Покупая фьючерсные контракты, правительство, которое хочет защититься от возможного резкого роста цен на зерно, обеспечивает определенный уровень закупочной цены зерна. Главное преимущество для хеджирующего риски правительства состоит в том, что ко времени хеджирования стоимость импорта продовольствия более-менее точно известна. На практике фьючерсы могут оказаться невыгодным для правительства инструментом, поскольку каждый раз, когда правительство хеджирует риск, занимая фьючерскую позицию, оно берет на себя неизвестное обязательство. Если рыночные цены опускаются по отношению к цене по заключенному правительством фьючерсному контракту, правительство будет обязано выплатить своему рыночному контрагенту разницу в ценах.

76. Альтернативой хеджированию риска фьючерсными контрактами является хеджирование опционными контрактами, которое позволяет правительству обеспечить поддержание цен на определенном уровне в обмен на фиксированную страховую премию, которая обычно выплачивается авансом. Опционы на покупку представляют собой хеджирование товаров, которое интегрирует ценовую защиту в соглашение об импорте. Для импортеров опцион на покупку фактически назначает максимальную цену указанного в контракте количества продовольствия. Максимальная цена особенно привлекательна в тех случаях, когда правительство намеревается застраховать себя от роста цен. Главное преимущество стратегии опционов на покупку состоит в том, что опционы имеют рыночную цену. В отличие от хеджирования фьючерсами, стоимость защиты известна заранее. Покупатели могут выбрать уровень и продолжительность защиты, которая им требуется, либо решить, что цена слишком высока.

77. Для того чтобы решить проблему с отсутствием технических экспертных знаний по инструментам хеджирования в странах с низким уровнем доходом, требуются значительные инвестиции. Многие правительства не готовятся заранее к управлению резкими колебаниями цен и не оценивают риск изменения цен на продовольствие как потенциальное обязательство с последствиями для бюджета. Опыт показал, что привлечение развивающихся стран и стран с формирующейся рыночной экономикой к управлению рисками требует длительных усилий по наращиванию потенциала до уровня, на котором лица и органы, принимающие решения, свободно оперируют инструментами управления рисками и формируют соответствующие организационные механизмы (включая осмотрительное планирование затрат и определение выгод). Необходимо в мировом масштабе изучить опыт таких стран, как Мексика, которые добились больших успехов в разработке механизмов анализа финансовых рисков и инновационных мер по управлению этими рисками.