

Декабрь 2011 года



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

Региональная конференция ФАО для Азии и Тихого океана

Тридцать первая сессия

Ханой, Вьетнам, 12 - 16 марта 2012 года

**Совещание за круглым столом по мерам политики, направленным на
решение проблемы волатильности цен на продовольственные товары**

Содержание

Пункты

I. История вопроса.....	1 – 12
A. Причины волатильности цен на продовольственные товары	4 – 7
B. Почему волатильность цен на продовольственные товары представляет собой проблему	8 – 9
C. Различные меры политики, направленные на решение проблемы волатильности цен на продовольственные товары.....	10 – 12
II. Темы, предлагаемые для рассмотрения на совещании за круглым столом.....	13 – 14

I. История вопроса

1. С шестидесятых годов прошлого века до начала двухтысячных годов в целом цены на продовольственные товары в реальном выражении снижались за исключением периода с 1973 по 1974 годы, когда было отмечено их резкое повышение, а затем с 2003 по 2006 годы начался их постепенный подъем. Однако волатильность мировых цен на продовольственные товары с 2006 года была беспрецедентной за весь период с середины семидесятых годов прошлого столетия. С сентября 2006 г. по июнь 2008 г. цены резко повысились, а Индекс продовольственных цен ФАО (ИПЦ) вырос с 125 до 224 пунктов. Затем он начал снижаться и в феврале 2009 г. достиг отметки в 141 пункт. В июле 2010 г. он опять начал повышаться и к февралю 2011 г. достиг показателя в 238 пунктов, что представляет собой самый высокий уровень с января 1990 г. как в номинальном, так и реальном выражении.

2. После этого в октябре 2011 г. ИПЦ опять уменьшился (что явилось следствием снижения мировых цен на все сырьевые товары, учитываемые при образовании индекса) до самого низкого за 11 месяцев уровня в 216 пунктов, что всё ещё на 5 пунктов выше, чем за год до этого. В последние годы в большинстве стран Азиатско-Тихоокеанского региона внутренние цены на продовольственные товары были волатильными. Более того, индексы продовольственных цен росли быстрее, чем индексы цен на потребительские товары. Например, в течение первой половины 2011 г. в большинстве стран региона за исключением Филиппин отмечались более высокие темпы инфляции цен на продовольствие, чем общий уровень инфляции.

3. В Сельскохозяйственном прогнозе ОЭСР-ФАО на 2011-2020 годы отмечается, что в следующем десятилетии цены на сельскохозяйственные сырьевые товары в реальном выражении будут высокими по сравнению с предыдущим десятилетием. В течение этого десятилетия высокие цены на продовольственные товары и степень их волатильности, по всей вероятности, сохранятся, если темпы роста производства продовольствия не будут соответствовать росту спроса и если другие факторы, включая высокие цены на сырую нефть, останутся неизменными.

A. Причины волатильности цен на продовольственные товары

4. Причины волатильности цен на продовольственные товары могут быть международными и внутренними. Основополагающая причина наблюдаемой волатильности мировых цен на продовольственные товары заключается в неустойчивости соотношения спроса и предложения, что можно наблюдать на примере снижения соотношения объемов запасов к объемам потребления продовольственного зерна на глобальном уровне в течение последнего десятилетия. Несмотря на то, что спрос на продовольствие постоянно растет вследствие роста численности населения, увеличения доходов и производства биотоплива, поставки продовольствия были ограничены по причине воздействия нескольких факторов.

5. В ходе последнего десятилетия темпы роста производства основных зерновых культур (т.е. риса и пшеницы) остановились. В Азиатско-Тихоокеанском регионе площади пахотных земель почти не увеличились (в некоторых странах они даже уменьшились), качество почвы ухудшается, а водные ресурсы истощаются. Эти факторы всё в большей степени ограничивают рост сельскохозяйственного производства. Такое положение в условиях быстрого роста населения привело к неустойчивости соотношения спроса и предложения, неопределенности на рынках, волатильности цен на продовольственные товары и появлению тенденции к росту цен на продовольствие.

6. На волатильность цен на продовольственные товары всё большее воздействие оказывает усиление связей между сельскохозяйственными и энергетическими рынками, явившееся следствием использования кукурузы и других сырьевых товаров для производства биотоплива. Таким образом, волатильность энергетических рынков переносится на продовольственные рынки. Помимо этого, попытки стран ограничивать экспорт продовольствия с целью обеспечения внутренней продовольственной безопасности может

привести к резкому повышению мировых цен, особенно в тех случаях, когда эта страна является крупным экспортером соответствующего сырьевого товара.

7. В течение года цены на продовольственные товары отличаются по сезонному принципу, поскольку определенный продукт производится один или два раза в год, а потребляется этот продукт в течение всего года. Цены на продовольственные товары колеблются также от года к году вследствие различий в показателях произведенной продукции и состояния запасов, объем которых зависит от таких внутренних факторов, вызывающих нарушения в снабжении, как погодные условия, нашествие вредителей, распространение заболеваний и стихийные бедствия. Это может быть усугублено воздействием таких факторов, как монополистическая структура рынков; слабо развитая инфраструктура; отсутствие служб кредитования, страхования и т.п.; и динамика относительных цен и ценовых ожиданий.

B. Почему волатильность цен на продовольственные товары представляет собой проблему?

8. В тех случаях, когда на мировых рынках растут цены на продовольственные товары, зависящие от импорта страны с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия, вероятнее всего, столкнутся с нехваткой иностранной валюты и трудностями в сохранении стабильности внутренних цен на продовольственные товары вследствие финансовых ограничений. Существенные скачки внутренних цен на продовольствие представляют собой серьезную угрозу для бедных слоев населения развивающихся стран, тратящих три четверти своего дохода на продукты питания. В Азиатско-Тихоокеанском регионе более 70 процентов фермеров являются мелкими, и большинство из них являются чистыми покупателями продовольствия. В большинстве развивающихся стран, в которых вследствие ограниченных финансовых и административных возможностей правительства не существует эффективных сетей оказания социальной помощи, резкое повышение цен на продовольственные товары может привести к тому, что бедные слои населения начнут уменьшать потребление продовольствия, тратить свои честно заработанные сбережения и – в случае сохранения такого положения – продавать свои производственные активы или отказываться от своих потребностей в области образования и здравоохранения, что может привести к тому, что они станут нищими.

9. В результате неожиданно возникающей существенной волатильности цен на продовольственные товары как производители, так и потребители принимают не совсем оптимальные решения. Производители не могут эффективно планировать производство вследствие неопределенности относительно динамики цен в будущем. Повышение цен на сырьевые товары может стать позитивным стимулом для сельскохозяйственного сектора, в котором в течение трех десятилетий отмечалось снижение цен в реальном выражении. Однако ответная реакция поставщиков товаров зависит также от сравнительной стоимости потребляемых в производстве факторов, и стимулы, связанные с повышением мировых цен, не всегда относятся также и к производителям вследствие высоких операционных издержек или принятия внутренних мер политики.

C. Различные меры политики, направленные на решение проблемы волатильности цен на продовольственные товары

10. Государственные инвестиции в сельскохозяйственные исследования и распространение знаний, орошение и другие инфраструктурные и вспомогательные службы приведут к повышению производительности сельского хозяйства и эффективности затрат. Это, в свою очередь, повысит конкурентоспособность внутреннего производства, увеличит доходы фермеров и сделает продовольствие более доступным. Такие общественные товары, предоставляемые государственным сектором в виде инвестиций, могут стать катализатором в деле привлечения частных инвестиций в сельское хозяйство и создания устойчивой основы для сельскохозяйственного роста. Повышение производительности, сбалансированности и способности к быстрому восстановлению сельского хозяйства будет способствовать

уменьшению волатильности цен в долгосрочном плане. Это окажет существенное положительное воздействие на доходы бедных слоев сельского населения, на которых приходится основная доля бедных в этом регионе и чье благосостояние зависит от сельского хозяйства. Сельские домохозяйства станут в меньшей степени уязвимыми в условиях колебаний цен и растущей бедности.

11. Для решения проблемы волатильности внутренних цен в краткосрочном плане необходима эффективная политика в области торговли и сбыта. Выбор конкретного инструмента политики и успех такой политики зависят от сложившейся в конкретной стране обстановки. Более того, ориентированные на рынок меры должны быть дополнены мерами в области социальной защиты, направленными на защиту бедных слоев населения в периоды скачков цен. У этих мер имеются политические и финансовые последствия. Например, снижение импортных тарифов приведет к уменьшению доходов государства, а прямые операции государства на рынках могут затронуть операции частного сектора и некоторые налоги могут быть переложены на производителей, что может стать препятствием для инвестиций.

12. Поэтому меры внутренней политики должны основываться на тщательном анализе их финансовой и политической жизнеспособности и их последствий для производителей и потребителей, победителей и побежденных – возможно исходя из опыта стран и уроков, извлеченных из предыдущих мер политического реагирования. Политикам следует также учитывать следующее: (1) может ли проблема волатильности цен быть эффективно разрешена при приемлемых издержках без деформирования рыночных механизмов, особенно в краткосрочном плане; (2) могут ли определенные меры политики привести к тому, что не будет победителей и побежденных; (3) существуют ли возможности для сотрудничества между правительствами и частным сектором в деле решения этой проблемы; и (4) существуют ли перспективы для регионального сотрудничества и – в положительном случае – в каких областях.

II. Темы, предлагаемые для рассмотрения на совещании за круглым столом

13. Совещание за круглым столом может стать местом для обмена опытом стран, изучения усилий других сторон по решению проблемы волатильности цен на продовольственные товары и выявления возможных национальных и региональных мер политики, направленных на снижение волатильности цен на продовольственные товары и смягчение её отрицательного воздействия на производителей и потребителей. Обсуждению будет способствовать председательствующий, который будет содействовать взаимодействию при рассмотрении соответствующих вопросов, проблем и возможных путей их решения с тем, чтобы были выработаны практические рекомендации. Для обеспечения максимального взаимодействия между участниками каждой стране предлагается представить описание одного или двух случаев, вызывающих озабоченность или требующих комментариев и отражающих их недавний опыт решения проблемы волатильности цен на продовольственные товары, и сформулировать основные вопросы, которые должны быть рассмотрены совместно.

14. Соответствующие темы, охватывающие различные меры политики, направленные на решение проблемы волатильности цен на продовольственные товары, могут включать следующее:

- Какие основные политические и институциональные изменения и реформы необходимы для увеличения государственных и частных инвестиций в развитие сельского хозяйства и сельских регионов с тем, чтобы снизить производственные риски, с которыми сталкиваются мелкие фермеры, и чтобы уменьшить волатильность цен?
- Какие меры необходимы для того, чтобы мелкие фермеры могли извлекать пользу от высоких цен на продовольственные товары?
- Каковы основные характеристики программ по оказанию социальной помощи и других мер, которые необходимо осуществить с целью обеспечения продовольственной безопасности бедных слоев населения в условиях высоких и волатильных цен на продовольственные товары?

- Какие меры необходимо предпринять странам с целью сбора и распространения своевременной и надежной информации о производстве продовольствия, его запасах, его потреблении и торговле им в сотрудничестве с недавно созданной международной Информационной системой о продовольственных рынках (ИСПР), организованной ФАО? Каков может быть вклад региона в успешное функционирование ИСПР?
- Какие меры необходимо предпринять с целью повышения уровня региональной и международной координации мер политики в области землепользования, торговли, производства энергии из биомассы и спекулятивных операций с продовольственными сырьевыми товарами?
- Какие существуют пути оказания помощи импортирующим продовольствие странам с низким уровнем дохода с тем, чтобы они могли оплачивать импортируемое продовольствие в условиях волатильности мировых цен на продовольственные товары?
- Каковы варианты создания резервов продовольственного зерна на национальном и региональном уровнях в целях обеспечения защиты от волатильности цен на продовольственные товары?
- В каких областях ФАО могла бы оказать государствам-членам первоочередную техническую помощь с тем, чтобы они могли решать проблемы высоких и волатильных цен на продовольственные товары?