

Март 2012 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
---	--	--------------------	---	---	---	--

# КОМИТЕТ ПО ПРОБЛЕМАМ СЫРЬЕВЫХ ТОВАРОВ

## Шестьдесят девятая сессия

Рим, 28-30 мая 2012 года

### ОПЫТ В ОБЛАСТИ ВНУТРЕННИХ ЦЕН НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ И МЕР ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ПЕРИОД 2007-2011 ГОДОВ

#### Резюме

В периоды высоких и волатильных цен на мировых продовольственных рынках с середины 2007 года поступали сообщения о повсеместном росте цен и на внутренних рынках. Этот рост цен вызвал многочисленные и разнообразные политические меры, направленные на сдерживание роста цен и решение более долгосрочных продовольственных проблем. Тем временем Секретариат активизировал работу по сбору, обобщению и анализу данных по внутренним ценам на продовольствие и изменениям в политике, что привело к накоплению информации по многим странам, достаточной для тщательного анализа опыта, полученного в период 2007-2011 годов. Настоящий документ ССР 12/5 представляет этот опыт, как в сфере внутренних цен на зерновые сельскохозяйственные культуры, так и в сфере национальных мер политики. Ряд политических и аналитических аспектов в кратком изложении представлены в конце документа на рассмотрение Комитета.

#### Предлагаемые КСТ действия

Комитет может пожелать:

- Признать, что возросшая согласованность действий между странами и повышенная прозрачность рынка могли бы внести вклад в стабилизацию рынков как на национальном, так и глобальном уровне.
- Подчеркнуть важность безотлагательного и успешного завершения Дохийского раунда торговых переговоров.
- Рекомендовать ФАО внимательно следить за изменением цен на продовольственные сырьевые товары и принимаемые в связи с этим меры и при необходимости проводить углубленный анализ и страновые тематические исследования.

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

- Просить ФАО продолжать оказывать и упрочать содействие государствам-членам в области политических и программных мер, с тем чтобы эффективно решать проблему высоких и волатильных цен на продовольствие.

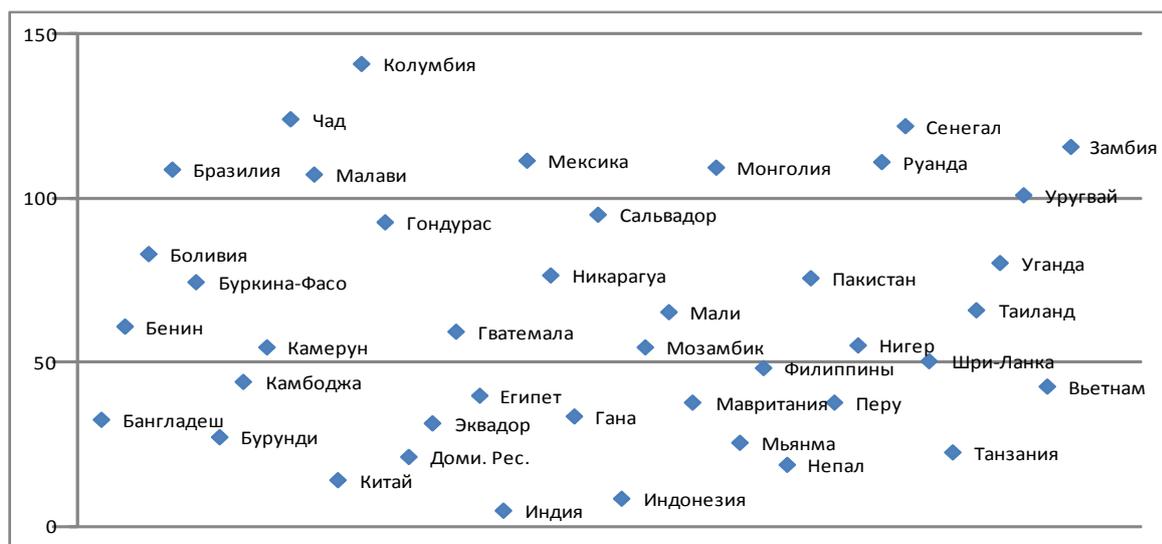
## **I. ОБЗОР РОСТА ЦЕН НА ЗЕРНОВЫЕ НА ВНУТРЕННИХ РЫНКАХ В ПЕРИОД 2007-2011 ГОДОВ**

1. Настоящий обзор основан на 155 ценовых рядах по зерновым (рис, пшеница и кукуруза) на внутренних рынках 52 стран. С 2007 года по 2011 год наблюдались пять случаев резкого роста или скачков цен на зерновые на мировых рынках, в одном случае на рис (2007/2008 годы), в двух случаях на пшеницу и в двух случаях на кукурузу (в 2007/2008 и 2010/2011 годах). Настоящий обзор отвечает на вопрос: насколько выросли внутренние цены в периоды резкого роста мировых цен? Изменение внутренних цен в связи с изменением мировой цены в соответствующий период называется показателем распространения изменений мировых цен на национальные рынки. Это приближенная характеристика воздействия мировых цен на внутренние рынки. Следует отметить, что хотя изменение мировой цены является важным фактором, определяющим изменение внутренней цены, степень этой зависимости обуславливается и другими факторами, в частности уровнем самообеспеченности, барьерами и политическими мерами, сдерживающими передачу ценового воздействия, и структурными ограничениями.

### **A. Рис**

2. Цены на рис резко поднимались с октября 2007 года по май 2008 года, когда экспортная цена на рис ThaiA1 выросла на 475 долл. США за тонну, или на 160 процентов. За этот период (плюс еще два месяца, до июля 2008 года, когда цены продолжали заметно расти, отражая запаздывающую передачу ценового воздействия) внутренние цены в 42 странах, охваченных обзором, выросли в среднем на 305 долл. США за тонну, или на 50 процентов, что составляет показатель распространения изменений мировых цен на внутренние рынки в 64 процента. Как показано на рис. 1, в 10 странах этот показатель превысил 100 процентов, т.е. рост внутренних цен превысил изменение мировой цены, и в 15 других случаях лежал в пределах 50–100 процентов. В оставшихся 17 странах показатели передачи ценового воздействия были ниже 50 процентов. В 23 странах из 37 рост цен в местной валюте (МВ) был ниже, чем в долларовом выражении, в 15 случаях на 10 или более процентных пунктов, отражая повышение валютного курса. С другой стороны, цены в МВ выросли больше, чем цены в долларовом выражении, в 11 случаях, но только в двух случаях это было заметно выражено, отражая обесценивание валюты. На уровне регионов показатели передачи ценового воздействия были относительно ниже для стран Азии (42 процента), чем для стран Африки (70 процентов) и Латинской Америки (74 процента).

Рис. 1 – Передача ценового воздействия во время скачков цен на рис (октябрь 2007 г. – май 2008 г.)



Примечание: Показатель распространения изменений мировых цен на внутренние рынки – это отношение изменения внутренней цены к изменению мировой цены во время скачка цен.

## В. Пшеница

3. Было отмечено два скачка цен на пшеницу: с мая 2007 года по март 2008 года и с июня 2010 года по февраль 2011 года. Данный обзор основывается на 56 ценовых рядах по 26 странам – 27 показателей для первого скачка цен и 29 показателей для второго. По каждому периоду 12 ценовых рядов приводятся для зерна пшеницы, остальные ценовые ряды приводятся для пшеничной муки. Хотя два этих товара не идентичны, можно полагать, что мировая цена на зерно в значительной степени влияет на цену муки на внутреннем рынке.

### *Первый скачок цен, май 2007 года – март 2008 года*

4. В этот период мировая цена на пшеницу (твердая краснозерная озимая US №2) выросла на 279 долл. США за тонну, или на 137 процентов. В среднем для 12 стран изменение цены на зерно пшеницы составило 221 долл. США за тонну, что дает показатель распространения изменения мировой цены в 79 процентов (221/279 долл. США). Самым низким ценовое воздействие было для Китая и Индии (11 процентов в каждом случае, тогда как для четырех стран (Боливия, Египет, Эфиопия и Судан) оно превысило 100 процентов) (рис. 2). Рост цен в МВ был ниже, чем в долларовом выражении, в среднем на 17 процентных пунктов. Что касается пшеничной муки, средний рост цены для 15 стран составил 377 долл. США за тонну, что дает показатель распространения изменения мировой цены на внутренние рынки в 135 процентов (перенос цены на зерно на рынок муки). Для 10 стран показатель распространения изменения мировой цены превысил 100 процентов, для трех – находился в диапазоне от 50 до 100 процентов. В большинстве случаев изменения цены в МВ были ниже, чем в долларовом выражении.

**Рис. 2 – Передача ценового воздействия во время скачков цен на пшеницу**

**Первый скачок (май 2007 г. - март 2008 г.)**

**Второй скачок (июнь 2010 г.- февраль 2011 г.)**



Примечание: Показатель распространения изменений мировых цен на внутренние рынки – это отношение изменения внутренней цены к изменению мировой цены во время скачка цен.

### *Второй скачок цен, июнь 2010 года – февраль 2011 года*

5. В этот период мировая цена выросла на 179 долл. США за тонну, или на 98 процентов. Для зерна пшеницы изменение внутренних цен в среднем в 12 странах, по которым имеются данные (включая два дополнительных месяца, как указано выше), составило 92 долл. США за тонну – показатель распространения изменения мировой цены на внутренние рынки в 52 процента, что ниже показателя в 79 процентов, наблюдавшегося во время первого скачка цен. Показатель распространения изменения мировой цены превысил 50 процентов для семи из 12 стран, но ни в одном из случаев не превысил 100 процентов, и был ниже 20 процентов для Китая, Индии и Судана. Внутренние цены, помимо того, что были заметно ниже, чем во время первого скачка цен, в целом не росли значительно после того, как мировая цена достигла максимума в феврале 2011 года. Что касается пшеничной муки, изменение цены по 17 странам в среднем составило 133 долл. США за тонну – показатель распространения мировой цены на внутренние рынки в 74 процента, что значительно ниже 135 процентов для муки во время первого скачка цен. В семи случаях данный показатель превышал 100 процентов, и в четырех случаях лежал в диапазоне от 50 до 100 процентов (рис. 2). Изменения цены в МВ были в среднем по выборке ниже приблизительно на 10 процентных пунктов, чем в долларом выражении.

## **С. Кукуруза**

6. Аналогично пшенице, мировые цены на кукурузу испытали два скачка цен: июль 2007 года – июнь 2008 года и июль 2010 года – апрель 2011 года.

### *Первый скачок цен, июль 2007 года – июнь 2008 года*

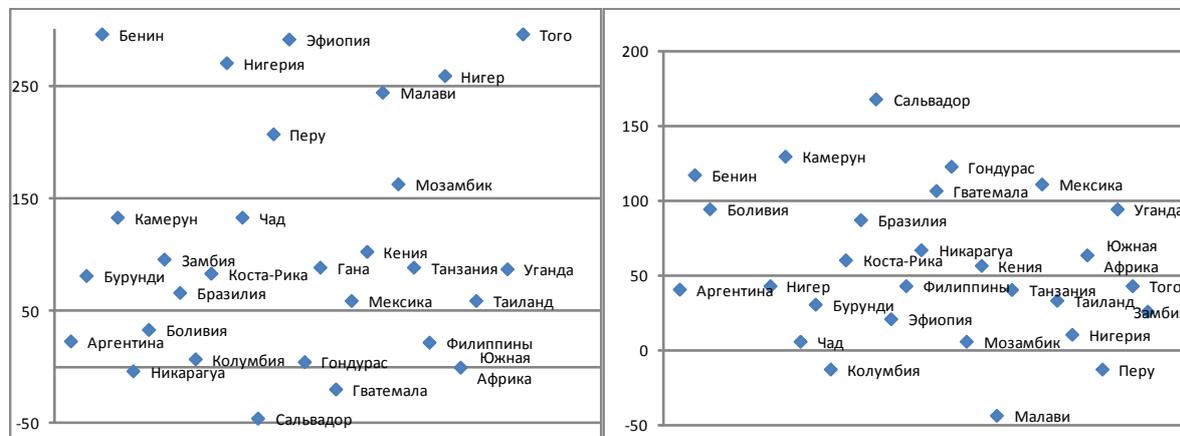
7. За этот период мировая цена на кукурузу (желтая US №2) выросла на 135 долл. США за тонну (92 процента), в то время как рост внутренних цен в 29 странах составил в среднем 146 долл. США за тонну, что дает показатель распространения мировой цены на внутренние рынки в 108 процентов. Данный показатель превысил 200 процентов для семи стран (Бенин, Малави, Нигер, Нигерия, Перу, Того и Эфиопия) (рис. 3) и лежал в диапазоне от 100 до 200 процентов для остальных четырех стран (Камерун, Кения, Мозамбик и Чад). Столь значительные изменения требуют углубленного анализа лежащих в их основе причин, тем более что многие исследования рыночной интеграции отмечали слабое воздействие мировых цен на кукурузу на внутренние цены в Африке, объясняющееся главным образом невысокими объемами продаж, и указывали на доминирующую роль внутренних факторов. Изменения цены

в национальной валюте в основном ниже, но не настолько сильно. По регионам показатель распространения мировой цены на внутренние рынки составлял в среднем 165 процентов для 16 стран в Африке, но только 62 процента в среднем для 11 стран Латинской Америки.

**Рис. 3 – Передача ценового воздействия во время скачков цен на кукурузу**

**Первый скачок (июль 2007 г. – июнь 2008 г.)**

**Второй скачок (июнь 2010 г. – апрель 2011 г.)**



Примечание: Показатель распространения изменений мировых цен на внутренние рынки – это отношение изменения внутренней цены к изменению мировой цены во время скачка цен.

### *Второй скачок цен, июнь 2010 года – апрель 2011 года*

8. Мировая цена на кукурузу выросла на 162 долл. США за тонну, в сравнении со 135 долл. США за тонну во время первого скачка цен. Внутренние цены в 28 странах выросли в среднем на 90 долл. США за тонну, что дает показатель распространения мировой цены на внутренние рынки в 56 процентов. Данный показатель превысил 100 процентов для шести стран (Бенин, Гватемала, Гондурас, Камерун, Мексика и Сальвадор) и лежал в пределах 50-100 процентов для остальных семи стран. Изменения цены в местной валюте были ниже, чем в долларовом выражении в 21 случае.

### *Выводы относительно изменений внутренних цен*

9. Данный обзор показывает, что в периоды, соответствовавшие скачкам цен на мировых рынках, внутренние цены значительно росли. В совокупности все 155 ценовых рядов за оба периода демонстрируют, что внутренние цены выросли больше, чем цены на мировых рынках (т.е. показатель распространения мировой цены на внутренние рынки превысил 100 процентов), в 48 рядах из 155, тогда как данный показатель в 50 случаях лежал в промежутке между 50 и 100 процентами и в остальных 57 случаях был ниже 50 процентов. Для пшеницы и кукурузы показатели распространения мировых цен на внутренние цены были значительно ниже во время второго скачка цен (2010/2011 годы). Ключевой причиной такого явления был рост производства зерновых в 2009 году и, по всей вероятности, большие запасы, перешедшие на сезон 2010/2011 годов. Лучшая подготовка к росту цен, обусловленная опытом 2007/2008 годов, также могла привести к более низким показателям распространения мировых цен. При столь большом числе примеров показателей, превышавших 100 процентов, и в некоторых случаях даже 200 процентов, такие эпизоды заслуживают более пристального изучения в целях понимания роли политических и неполитических (например, погодных) факторов в усилении распространения мировых цен или в смягчении роста цен. Эконометрический анализ рыночной интеграции и распространения мировых цен на внутренние рынки должен стать приоритетным в этом направлении.

## **II. Меры внутренней политики в ответ на скачки цен на зерновые в период 2007-2011 годов**

10. Высокие и волатильные цены на продовольствие, в особенности скачки цен, естественным образом вызвали многочисленные и разнообразные ответные меры. Обзор ФАО за 2008 год, основанный на информации по 77 странам, установил, что около половины из обследованных стран принимали меры по снижению налогов на импорт продовольственных товаров, 55 процентов использовали контролирование цен и потребительские субсидии, 25 процентов ввели в той или иной форме ограничения экспорта, 25 процентов приняли меры по увеличению предложения, используя запасы зерновых, и 16 процентов не прибегали к каким бы то ни было мерам политики. Сходная картина вырисовывается и из последних, уточненных данных по политическим мерам, полученных ФАО и другими организациями.

11. Ниже эти меры политики обобщаются. Чтобы лучше выделить краткосрочные и долгосрочные меры, а также связанные с ними новые проблемы и политические дискуссии, они перечисляются под следующими подзаголовками: а) торговая политика; б) усиление внимания к производству продовольствия и самообеспеченности; в) иностранные инвестиции в сельскохозяйственные земли; г) рост расходов на поддержку сельского хозяйства и новых программ; д) возросшее участие государственного сектора в продовольственных рынках; и е) различные специальные меры по сдерживанию розничных цен на основные продукты питания.

### **A. Торговая политика как мера, направленная на сдерживание внутренней инфляции цен на продовольственные товары**

12. Многие страны прибегли к мерам торговой политики в попытках контролировать внутренние цены на продовольственные товары, главным образом потому, что такие меры в применении быстрореализуемы и малозатратны. Многие страны, импортирующие продовольствие, снизили свои тарифы, порой полностью их сняв, с различными результатами. Воздействие на цены зависело от величины тарифа и масштаба снижения. Например, Марокко резко снизило тарифы на импортируемую пшеницу со 130 процентов до 2,5 процента, а Нигерия сократила пошлины на импорт риса со 100 процентов до 2,7 процента. В обоих случаях воздействие на цены выглядело существенным. Менее значительного воздействия можно было ожидать в случаях с Перу, которая временно отменила тарифы на импорт пшеницы, кукурузы и всех видов муки, составлявшие от 17 до 25 процентов, и Индонезией, которая сняла пошлины на импортируемую пшеницу, составлявшие всего 5 процентов.

13. Другими мерами торговой политики, использованными рядом стран, были экспортные ограничения, выступавшие в различных формах: обычный налог (адвалорный и по определенной ставке с единицы продукции), переменный налог, дифференцированные налоги, определяемые в зависимости от стадии переработки, минимальные экспортные цены (МЭЦ), квоты и запреты на экспорт. В ряде случаев такие инструменты использовались в сочетании, как последовательно, так и одновременно, по мере того как директивные органы реагировали на стремительные изменения цен на продовольственные товары в стране и за рубежом. Экспортные ограничения в большинстве случаев были ослаблены или сняты после окончания периода первых скачков цен в 2008 году, но некоторые страны продолжали их применять до окончания периода второго скачка цен в 2011 году. Многие страны вновь ввели экспортные ограничения во время второго скачка цен в 2011 году. Начиная с июля 2011 года, ограничения были отменены всеми основными экспортёрами зерновых, такими как Аргентина, Индия, Российская Федерация и Украина. Экспорт риса из Вьетнама продолжает регулироваться МЭЦ, которые часто корректируются.

14. Ограничения на экспорт продовольственных товаров в этот период вызвали серьезные дискуссии, не только на уровне стран, но и на различных глобальных форумах, посвященных вопросам торговли и продовольственной безопасности, а также в Комитете ВТО по сельскому хозяйству. Дискуссии затрагивали ряд проблем, связанных с воздействием и результативностью ограничений: воздействие ограничений на цены на мировых рынках и их волатильность; результативность ограничений в части стабилизации внутренних

потребительских цен; воздействие на производителей; воздействие на производство и развитие рынка в долгосрочной перспективе; воздействие на частную торговлю; правомерность альтернативных ограничительных инструментов. В дискуссиях участвовали такие заинтересованные стороны, как отраслевые группы (сельхозпроизводители, перерабатывающие и торговые предприятия), объединения потребителей и правительства. Временами дискуссии охватывали даже различные министерства.

15. На февраль 2012 года большая часть таких ограничительных мер, как запреты на экспорт и квоты, были сняты. Тем не менее национальные СМИ и специалисты по анализу рынка достаточно часто указывают на возможность того, что правительства снова введут ограничения экспорта, спровоцированные изменениями таких факторов, как инфляция цен на продовольствие и темпы экспорта. Вводя экспортные налоги или ограничения, правительства должны соблюдать правила ВТО, в соответствии с требованиями Статьи 12 Соглашения по сельскому хозяйству ВТО заблаговременно уведомляя Комитет по сельскому хозяйству о характере и длительности предпринимаемых мер. Помимо этого нормативного положения, опыт 2007–2011 годов показывает, что существует большой простор для точной настройки этого инструмента торговой политики с тем, чтобы он стал более результативным и оказывал меньше негативного воздействия на фермеров и частную торговлю. Восстановление доверия импортеров к мировому продовольственному рынку – вопрос, который также требует рассмотрения.

## **В. Усиление внимания к производству продовольствия и самообеспеченности**

16. Глобальный продовольственный кризис 2007-2008 годов заставил многие страны уделить повышенное внимание производству продовольствия и установить более высокие целевые показатели самообеспеченности в рамках новых или пересмотренных национальных стратегий продовольственной безопасности. В то время как выросшие внутренние цены, в свою очередь обусловленные более высокими ценами на мировых рынках, естественным образом сместили кривые производственных возможностей в сторону увеличения производства, такие меры политики отражают стремление поднять производство продовольствия на более высокий уровень и удерживать его на этом уровне. Данные меры обусловлены также растущим ощущением того, что мировые продовольственные рынки стали менее надежными. В некоторых случаях такие политические позиции уже были сформулированы ранее, но были упрочены в ответ на кризис. Например, в Китае несколько лет действовала политика «зерновой безопасности», ставившая целью достижение самообеспеченности зерном на 95 процентов; в ноябре 2009 года эта политика была вновь подтверждена в важном программном документе. Тем временем государственная поддержка производства зерна в течение последних четырех лет заметно активизировалась. Российская Федерация в январе 2010 года приняла *Доктрину продовольственной безопасности*, устанавливающую, в числе прочего, количественные показатели минимальной продовольственной самообеспеченности, для зерновых составляющие 95 процентов. В Анголе *Национальная стратегия продовольственной безопасности* и соответствующий *План действий* были приняты в 2009 году. Многие правительства в Западной Африке, например в Бенине, Буркина-Фасо, Кот д'Ивуаре, Мали, Нигерии и Сенегале, инициировали новые программы производства продовольствия, в частности риса, также устанавливающие более высокие цели в области самообеспеченности. Целевые показатели самообеспеченности пшеницей были повышены также в Алжире и Египте. Бангладеш, Индонезия, Малайзия и Филиппины вновь подтвердили существующие либо объявили о новых, более высоких показателях самообеспеченности рисом, в некоторых случаях на 100 процентов.

17. Сходным образом отреагировали некоторые региональные экономические группы. В Западной Африке продовольственный кризис 2007-2008 годов побудил к новой формулировке региональной сельскохозяйственной программы. В июне 2008 года главы государств-членов Экономического сообщества государств Западной Африки (ЭКОВАС) откликнулись на продовольственный кризис, проведя саммит, на котором объявили о программе содействия региональным производственно-сбытовым продовольственным цепочкам (рис, кукуруза и клубнеплоды) в целях обретения продовольственного суверенитета. Восточноафриканское

сообщество (ВАС) движется в том же направлении в соответствии со своей региональной стратегией продовольственной безопасности.

### **С. Иностранные инвестиции в сельскохозяйственные земли с целью обеспечения поставок продовольствия**

18. Интересным ответом на высокие продовольственные цены и ощущаемую слабость глобальных продовольственных рынков стало предложение об инвестициях богатых стран, испытывающих нехватку продовольствия, в первичное производство продовольствия в странах, где, как считается, земля имеется в избытке и недостаточно используется. Это привело к серьезным спорам. С одной стороны, такие инвестиции приветствовались как возможность принести развивающимся странам столь необходимые средства на модернизацию сельского хозяйства, обеспечить передачу технологий, создание рабочих мест и образование связей на всем протяжении производственно-сбытовой цепи, от производителей до потребителей. С другой стороны, высказывалась озабоченность, что крупномасштабные инвестиции в землю в отсутствие соответствующих политических мер, законов и институтов влекут за собой риски для принимающей страны и местных общин, что и было продемонстрировано некоторыми тематическими исследованиями.

19. В ответ последовали призывы к выработке международных руководящих принципов, которые регулировали бы такие инвестиции. ФАО содействовала проведению международных переговоров о *Добровольных руководящих принципах ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности* (ДПОР). После одобрения Комитетом по всемирной продовольственной безопасности в мае 2012 года, эти руководящие принципы будут служить в качестве справочного материала и обеспечивать ориентиры для совершенствования управления земельными, рыбными и лесными ресурсами с общей целью обеспечения продовольственной безопасности для всех и на устойчивой основе. Помимо этого, ФАО, МФСР, ЮНКТАД и Всемирный банк совместно выработали добровольные *Принципы ответственного инвестирования в сельское хозяйство, обеспечивающие соблюдение прав, сохранение источников средств к существованию и сбережение ресурсов*. Данные инструменты будут, в числе прочего, служить материалом для возглавляемых КВПБ консультаций в целях разработки и более широкого распространения принципов ответственного инвестирования в сельское хозяйство, содействующего укреплению продовольственной безопасности и улучшению положения в области питания.

### **Д. Рост расходов на поддержку сельского хозяйства и новых программ**

20. В соответствии с упомянутым изменением стратегии многие правительства во всем мире объявили о своих новых обязательствах и/или увеличили расходы на программы производства продовольствия. Одним из заметных и незамедлительных откликов на продовольственный кризис стали субсидии на топливо и удобрения, а также субсидии на семена и сельскохозяйственный кредит. Продолжается осуществление таких новаторских программ, как «умные субсидии» на удобрения и частно-государственные партнерства. Обращают на себя внимание такие отклики во многих странах Африки, а также в Азербайджане, Бангладеш, Коста-Рике и Индонезии. В Китае расходы на программу поддержки производства зерна – прямые выплаты производителям, а также субсидии на семена, машины и оборудование, топливо и удобрения – за период с 2006 года по 2010 год выросли более чем в четыре раза. В 2009 году правительство Анголы объявило об инвестировании 2 млрд. долл. США в сельское хозяйство с целью значительного повышения производства зерновых. В 2009 году в Кении помощь сельскому хозяйству из бюджета существенно, на 66 процентов, увеличилась, и в дальнейшем поддерживалась на этом уровне. В результате в 2011 году было отмечено, что доля бюджета, направляемая на поддержку сельского хозяйства, несколько лет назад составлявшая 4 процента, выросла до 9 процентов. Поощрение производства продовольствия посредством программ поддержки цен, подкрепляемых государственными закупками, также стало популярной мерой реагирования на

кризис. В странах, где такие программы поддержки уже существовали, как например, в Китае и Индии, гарантированные цены были существенно повышены. В других странах, например Алжире, Анголе и Нигерии, было объявлено о новых программах.

21. Национальные обязательства по поддержке сельского хозяйства были дополнены прозвучавшими на международных саммитах и конференциях на высшем уровне обещаниями внешней помощи в ответ на продовольственный кризис. В целом, скачки цен и прогнозы высоких и волатильных цен на продовольствие оказали заметное влияние как на мышление, так и на поведение заинтересованных сторон. С осознанием того, что производство продовольствия в прошлом недофинансировалось и что страны должны прилагать гораздо больше усилий для развития этого субсектора, пришло и изменение восприятия проблем.

## **Е. Возросшее участие государственного сектора в продовольственных рынках**

22. В то время как у многих стран отсутствуют масштабные программы государственных закупок продовольственного зерна как часть системы поддержки фермерских цен и обеспечения государственных резервов, новые объявления о намерениях, решения и политические дискуссии свидетельствуют о возросшей роли государства на продовольственных рынках. В Индии государственные закупки зерновых в течение последних четырех сезонов были рекордно высокими, составляя в среднем около 30 процентов от общего объема производства риса и пшеницы, и существенно превышая нормы для государственных резервов. В соответствии с новым Законом о национальной продовольственной безопасности прогнозируемые потребности Индии составляют около 60-70 миллионов тонн зерновых. Так же выросли государственные закупки пшеницы в Китае, составляя за последние три года в среднем около 35 процентов от общего объема производства. В Российской Федерации и Украине, которые являются крупными экспортёрами, доли государственных закупок от общего объема производства остаются рекордно низкими, но ряд недавно принятых решений и политические дискуссии могут привести к росту государственных закупок в ближайшие годы. Рыночные цены на хлеб и мясо, по всей вероятности, являются важными факторами, влияющими на масштаб государственных интервенций. В Российской Федерации обсуждаются новые схемы, такие как доступные государственные кредиты сельхозпроизводителям под залог зерна и региональные продовольственные фонды для государственных закупок.

23. Ожидается, что возврат Таиланда в 2011 году к прежней программе кредитования сельхозпроизводителей под залог урожая риса (Paddy Pledging Programme, PPP), в соответствии с которой будет поднята минимальная гарантированная цена на рис для производителей, повысит роль государства на рынке риса, особенно если гарантированная цена на рис будет установлена на высоком уровне. PPP заменила программу страхования цены, которая базировалась на прямых выплатах производителям и включала государственные закупки в очень небольших масштабах. В Африке, где государственных программ гораздо меньше, основная дискуссия развернулась по вопросу роли и размеров зерновых запасов, т.е. насколько большими должны быть такие запасы и будут ли они использоваться для стабилизации рыночных цен. Например, ВАС в соответствии со своим *Планом действий по обеспечению продовольственной безопасности на 2010-2015 годы*, предложило государствам-участникам значительно увеличить свои запасы. Эти политические дискуссии привели к оживленному обсуждению роли запасов в обеспечении стабильности цен и продовольственной безопасности по сравнению с ролью торговли – вопрос, вызывавший серьезное внимание в 1970-х и 1980-х годах.

## **Е. Различные специальные меры по сдерживанию розничных цен на основные продукты питания**

24. Сдерживание потребительских или розничных цен на продовольствие, в противоположность сдерживанию оптовых цен, стало еще одной серьезной проблемой, с которой пришлось столкнуться многим правительствам, в особенности в тех случаях, когда потребительский товар представлял собой переработанный продукт, например хлеб и

макаронные изделия, а также мясо, цена которого зависела от цены на зерно. Соответственно некоторые правительства, ограничившие экспорт зерновых, обнаружили, что в то время как цены на зерно сдерживались, этого никак нельзя было сказать о переработанных продуктах. Такая ситуация привела к ряду мер, направленных на прямое регулирование розничных цен, например, таких, как установка ценовых ограничений и переговоры торговцев при посредничестве правительства об установлении максимальных цен и наценок. Посредников и переработчиков часто обвиняли в укрывательстве товаров и спекуляции. Такой опыт поднял, в очередной раз, вопросы о надежном функционировании рынков продовольствия и о роли правительства в торговле продуктами питания.

25. Приведем несколько примеров: в Российской Федерации корреляция между ценой на зерно и хлеб оказалась относительно низкой, вплоть до того, что когда с марта 2011 года цены на пшеницу начали падать, цены на хлеб продолжали расти. В результате был принят ряд мер – например, замораживание цен на определенный период, ставшее возможным благодаря договоренностям между производителями зерна, предприятиями мукомольной и хлебопекарной промышленности – и прошло обсуждение новых идей, в числе которых было установление перечня социально-значимых продуктов питания, предельная наценка на которые устанавливалась бы на каком-то разумно обоснованном уровне. В Украине был составлен перечень социально-значимых продуктов, включивший все зерновые продукты и ряд пищевых растительных масел, с целью контроля, в случае необходимости, над розничными ценами и/или наценками. Ряд административных мер, направленных на предотвращение укрывательства товаров и спекуляций, был принят также в Китае и Индии, включая ограниченное участие государства в аукционах и на рынках фьючерсов. В Шри-Ланке правительство установило фиксированные розничные цены на ряд продуктов, в частности на рис, пшеничную муку, мясо птицы и сахар. Для некоторых из перечисленных продуктов были регламентированы и фермерские цены, что сделало процесс точной подстройки регулятивных мер (например, тарифных ставок) более сложным. Ограничение верхнего предела розничных цен или торговых наценок стало распространенной мерой реагирования в ряде африканских стран, например, Алжире, Камеруне и Эфиопии.

### **III. РЕЗЮМЕ – РЯД ПОЛИТИЧЕСКИХ И АНАЛИТИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ**

26. Во-первых, процесс передачи ценового воздействия с мирового рынка на внутренние заслуживает внимательного изучения. Помимо десяти или около того крупных экспортеров, которые избежали масштабного распространения мировых цен на свои рынки, существуют подгруппы импортеров с различным опытом предотвращения такого распространения, как удачным, так и неудачным. Какие политические и неполитические факторы могли сыграть в этом роль, какие уроки можно извлечь и распространить в качестве положительного опыта?

27. Во-вторых, то, что кризис цен на продовольствие подтолкнул правительства к тому, чтобы сделать приоритетами производство продовольствия и продовольственную безопасность, является позитивным фактом. В этой связи можно отметить две проблемы в числе прочих. Одна – обеспечить сохранение этих приоритетов даже после того, как рост цен на продовольствие на мировых рынках остановится. Это потребует, в числе прочего, надежной интеграции соответствующих продовольственной политики, программ и мер поддержки в планы национального развития, такие как Механизм страновых программ (МСП) и Документы по стратегии сокращения масштабов бедности (ДССМБ). Вторая, не менее важная – необходимо, чтобы высокие целевые показатели достижения продовольственной самообеспеченности устанавливались в высшей степени осторожно, основываясь на глубоком экономическом и социальном анализе, с тем чтобы избежать ресурсных и экологических издержек и экономической неэффективности, которые могли бы стать следствием таких мер, либо свести их к минимуму.

28. В-третьих, кризис цен на продовольствие вызвал утрату доверия к мировым рынкам продовольствия среди импортеров продовольствия. Это обесценивает годы усилий по

осуществлению экономической политики, в особенности проводившейся ВТО, направленной на то, чтобы сделать торговлю краеугольным камнем национальной продовольственной безопасности.

29. И наконец, в отношении того, является возросшее вмешательство государственного сектора в продовольственные рынки позитивным или негативным фактором, мнения расходятся. Тенденция к снижению роли государства и повышению вовлеченности частного сектора существовала годами. При том, что эта модель, как кажется, работает в обычное время, продовольственный кризис выявил слабые места в функционировании национальных продовольственных рынков, когда многим правительствам пришлось прибегнуть к различным формам специальных и односторонних мер по сдерживанию роста цен, включая ограничение роли частного сектора. Полученный опыт требует глубокого анализа и политической дискуссии с участием всех заинтересованных сторон, для того чтобы сделать продовольственные рынки эффективными и в периоды высоких и волатильных цен.

#### **IV. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ КОМИТЕТУ ДЕЙСТВИЯ**

30. Комитет может пожелать:

- i) Признать, что возросшая согласованность действий между странами и повышенная прозрачность рынка могли бы внести вклад в стабилизацию рынков как на национальном, так и на глобальном уровне. Следует настоятельно призвать страны к расширению и упрочению политического диалога и процесса консультаций и отказу от специальных мер политики, которые могут усугубить ситуацию.
- ii) Подчеркнуть важность безотлагательного и успешного завершения Дохийского раунда торговых переговоров, с тем чтобы обеспечить основанную на соблюдении норм международную систему торговли сельскохозяйственными товарами, которая будет открытой, справедливой, устойчивой и недискриминационной.
- iii) Рекомендовать ФАО внимательно следить за изменением цен на продовольственные сырьевые товары и принимаемые в связи с этим меры и проводить углубленный анализ и страновые тематические исследования по мере необходимости.
- iv) Просить ФАО продолжать оказывать и упрочать содействие государствам-членам в области политических и программных мер, с тем чтобы эффективно решать проблему высоких и волатильных цен на продовольствие, а именно в сферах информации о положении на рынках и ее анализа, политических рекомендаций и наращивания потенциала.