

7. Политические задачи

Вопрос использования жидкого биотоплива для транспорта являются предметом широких дискуссий, основное внимание в которых уделяется возможностям жидкого биотоплива содействовать смягчению последствий изменения климата, и достижению энергетической безопасности и стимулированию развития сельских районов. Однако с тех пор, как начали пристально изучаться некоторые исходные предположения относительно биотоплива, стало постепенно выясняться, что биотопливо поднимает также немало серьезных вопросов, связанных с социально-экономическими и экологическими последствиями его производства и использования. Биотопливо создает и возможности, и риски в экологическом и в социальном плане. Развитие социально и экологически устойчивого производства биотоплива с использованием возможностей, которые оно открывает, при одновременном регулировании или сведении к минимуму рисков будет решающим образом зависеть от проводимой в секторе политики.

В предыдущих главах была рассмотрена роль биотоплива как фактическая, так и потенциальная, основные проблемы и вопросы, связанные с развитием данного сектора в экономическом и экологическом плане, а также в контексте борьбы с бедностью и достижения продовольственной безопасности. Была сделана попытка разобраться в наиболее актуальных вопросах биотопливногo сектора и дать на них ответы, опираясь на имеющуюся в настоящее время фактическую информацию. В настоящей главе делается попытка определить, какими будут последствия разработки надлежащей политики для сектора.

Вопросы, рассмотренные в докладе

Основные вопросы, рассмотренные в докладе, и данные на них ответы, можно кратко обобщить следующим образом:

■ *Представляет ли биотопливо угрозу продовольственной безопасности?*

С точки зрения малоимущих нетто-покупателей основных продуктов питания как в городе, так и в сельской местности повышение цен на продовольствие, вызванное отчасти возросшим спросом на биотопливо, будет представлять непосредственную угрозу их продовольственной безопасности. Даже если биотопливо и является лишь одним из нескольких факторов, недавно вызвавших резкий рост цен на продукты питания, расширение его производства может и дальше оказывать повышательное давление на продовольственные цены в достаточно долгосрочной перспективе. Непосредственное воздействие вздорожания продовольствия на бедные слои населения можно смягчить за счет создания должным образом разработанных и целенаправленных систем безопасности, обеспечивающих доступ к продуктам питания. Важно также, чтобы фермеры смогли ощутить на себе воздействие роста цен, что обеспечило бы возможную реакцию со стороны предложения. Введение контроля цен и запрета на экспорт, к которому многие страны прибегли в 2008 году с целью защиты своих потребителей от повышения цен, не дает рынкам возможности приспособиться и, обеспечивая кажущееся облегчение ситуации в краткосрочной перспективе, может, фактически, продлевать и углублять кризис продовольственной безопасности. Если рынкам будет позволено функционировать, а ценовые сигналы будут эффективно доходить до производителей, то рост цен создаст стимул к расширению производства и повышению занятости, что, в свою очередь, может снять обеспокоенность по поводу продовольственной безопасности в долгосрочной перспективе.

■ *Может ли биотопливо содействовать развитию сельского хозяйства?*

Рост цен на сельскохозяйственную продукцию представляет непосредственную угрозу продовольственной безопасности малоимущих потребителей во всем мире, но в долгосрочной перспективе он открывает возможности для развития сельскохозяйственного сектора.

Такие возможности могут быть реализованы только тогда, когда сельскохозяйственный сектор будет в состоянии реагировать на ценовые стимулы, а малоимущие фермеры, в частности, смогут участвовать в обеспечении предложения. Увеличение спроса на биотопливо может нейтрализовать долгосрочную тенденцию к снижению реальных цен на сельскохозяйственные товары, которая на протяжении десятилетий препятствовала инвестированию государственных и частных средств в сельское хозяйство и сельские районы многих развивающихся стран. Такие страны могут использовать эту возможность для оживления своих секторов сельского хозяйства, но если говорить об оживлении всего сельского хозяйства в целом, то возможности этих стран будут зависеть, кроме всего прочего, от инвестиций в инфраструктуру, учреждения и технологии. Улучшение доступа к производственным ресурсам, особенно мелких фермеров и маргинализированных групп населения, таких как женщины и меньшинства, существенно повысит вероятность превращения сельского хозяйства в двигатель роста и снижения бедности. Более широкие возможности обеспечит отмена субсидий и снятие торговых барьеров, приносящих выгоды производителям в странах ОЭСР за счет производителей в развивающихся странах.

■ **Может ли биотопливо помочь снизить выбросы парниковых газов?**

Некоторые виды биотоплива могут, при соблюдении определенных условий, способствовать сокращению выбросов парниковых газов. Однако на практике глобальное воздействие растущего производства биотоплива будет в существенной степени зависеть от места и способа производства сырья. Ключевым фактором в этой связи становится изменение структуры землепользования в результате расширения производства сырья. Во многих регионах велика вероятность того, что выбросы парниковых газов в результате прямых или опосредованных изменений в землепользовании превысят или по крайней мере в значительной степени погасят сокращение таких выбросов, достигнутое за счет использования биотоплива на транспорте. Более того, даже в тех случаях, когда применение биотоплива эффективно с точки зрения сокращения выбросов парниковых газов, оно может — при сопоставлении с

другими возможными вариантами — оказаться не самым выгодным способом достижения этой цели с экономической точки зрения. Надлежащая сельскохозяйственная практика и увеличение урожайности культур могут частично компенсировать отрицательное воздействие выбросов парниковых газов, вызванных изменениями структуры землепользования. Помимо этого, важными факторами в обеспечении положительного результата являются технологические разработки и усовершенствование инфраструктуры, которые позволят повысить урожайность с гектара. Технологии второго поколения могут, в частности, значительно улучшить баланс парниковых газов производства биотоплива.

■ **Представляет ли биотопливо угрозу для земли, воды и биоразнообразия?**

Расширение производства биотоплива, как и любого другого вида сельскохозяйственного производства, может представлять угрозу для земельных и водных ресурсов и для биоразнообразия, а поэтому необходимо существование надлежащих политических мер для минимизации возможных негативных последствий. Такие последствия будут различаться в зависимости от вида сырья, местонахождения и методов земледелия, а также от того, перепрофилируются ли для производства биотопливого сырья новые земли или вытесняются другие культуры. Рост спроса на сельскохозяйственную продукцию усилит давление на базу природных ресурсов, особенно если этот спрос удовлетворяется за счет расширения посевных площадей. С другой стороны, выращивание многолетних сырьевых культур на маргинальных или деградированных землях может открыть перспективные возможности для устойчивого производства биотоплива, хотя экономическая жизнеспособность такого варианта может быть сопряжена с трудностями, по крайней мере в краткосрочной перспективе.

■ **Может ли биотопливо содействовать достижению энергетической безопасности?**

Можно ожидать, что жидкое биотопливо, производимое из сельскохозяйственных культур, будет вносить лишь ограниченный вклад в глобальные поставки транспортного топлива и еще меньшую долю в общее энергообеспечение.

Поскольку сельскохозяйственные рынки невелики по сравнению с энергетическими, расширение производства биотоплива стремительно повышает цены на сельскохозяйственное сырье, делая биотопливо неконкурентоспособным в сравнении с топливом, получаемым из нефти. Тем не менее, в странах, располагающих обширной базой природных ресурсов и имеющих возможность производить конкурентоспособное сырье и эффективно его перерабатывать, могут существовать возможности развития экономически жизнеспособного сектора биотоплива. Непредвиденные изменения на энергетических рынках могут воздействовать также и на экономическую жизнеспособность биотоплива. Технологические нововведения, включая создание биотоплива второго поколения на основе целлюлозного сырья, могут расширять потенциальные возможности и число стран, в которых биотопливо могло бы вносить существенный вклад в достижение энергетической безопасности. Не ясно, однако, когда именно технологии второго поколения смогут стать коммерчески жизнеспособными. Когда это произойдет, скорее всего, будет одновременно использоваться топливо как первого, так и второго поколения; при этом основная часть поставляемого объема биотоплива — по крайней мере, на протяжении десятилетия — будет обеспечиваться за счет биотоплива первого поколения на основе сахароносных, крахмалистых и масличных культур.

Основа для оптимизации политики в области биотоплива

Жидкое биотопливо для транспорта активно популяризируется, особенно некоторыми странами ОЭСР, посредством серии политических мер, обеспечивающих поддержку и стимулы для его производства и применения. В основе такой политики лежат главным образом национальные и внутренние интересы. Одним из важных факторов является также стремление оказать содействие фермерам и сельским общинам. Кроме того, в расчет принимались предположения о положительном вкладе биотоплива в энергетическую безопасность и в смягчение последствий изменения климата, но сегодня эти предположения все чаще ставятся под сомнение. Непредвиденные последствия,

особенно в плане воздействия на рынки и на продовольственную безопасность, нередко ускользали от внимания. Сегодня все шире признается, что необходимо разработать более последовательный набор политик и подходов в области биотоплива на основе четкого понимания связанных с ними последствий, которые начинают уже выявляться.

Проводимая политика должна быть направлена на реализацию потенциальных возможностей, обеспечиваемых биотопливом, при тщательном регулировании рисков, с которыми, безусловно, сопряжено его использование. Она должна быть согласована с политикой, проводимой в других соответствующих областях, и основана на четких и надежных политических принципах, без чего она не сможет быть эффективной. К сожалению, такую политику придется формулировать в условиях значительной неопределенности.

Неопределенность, возможности и риски

В процессе разработки политики в области биотоплива необходимо принимать во внимание высокую степень неопределенности, с которой все еще сопряжена потенциальная и будущая роль жидкого биотоплива в глобальном энергообеспечении. Такая неопределенность подчеркивается также существенными расхождениями в оценках потенциальных поставок биоэнергии в среднесрочной и долгосрочной перспективе, представленных в ряде недавних исследований. Исследователи, однако, в целом согласны с тем, что потребности в земельных ресурсах будут слишком большими, и жидкое топливо не сможет вытеснить ископаемое топливо в больших масштабах. Развитие биотоплива следует рассматривать как часть долгосрочного процесса перехода к миру, менее зависимому от ископаемого топлива и располагающему несколькими источниками возобновляемой энергии, одним из которых является биотопливо. Вместе с тем, даже если биотопливо вносит лишь небольшой вклад в глобальное энергоснабжение, оно все равно может оказывать существенное влияние на сельское хозяйство и на продовольственную безопасность.

Важнейшим среди факторов, вызывающих неопределенность, является дальнейшая динамика цен на ископаемое топливо, которая будет определять экономическую

жизнеспособность жидкого биотоплива. В среднесрочной и долгосрочной перспективах технологические разработки в биотопливном секторе могут изменить основополагающие формулы, по которым рассчитывается рентабельность, причем такие разработки могут касаться как технологий производства сырья (к примеру, агротехнические разработки), так и технологий конверсии. Переход к производству топлива второго поколения на основе лигноцеллюлозного сырья может существенно изменить перспективы и характеристики развития биотоплива и расширить его потенциал. Кроме того, будут иметь значение развитие технологии и политики в других областях возобновляемых источников энергии, а также в области энергосбережения, равно как и общее развитие глобальной и национальной энергетической политики и политики, регулирующей смягчение последствий изменения климата.

Считается, что биотопливо обеспечивает различные возможности как в социально-экономическом плане, так и в плане экологии и природных ресурсов. Однако эти аспекты сопряжены со значительной неопределенностью, и их фактическая значимость остается неясной. Социально-экономические возможности обусловлены возрастающим спросом на продукцию фермерских хозяйств, что могло бы способствовать повышению доходов сельского населения и стимулировать развитие сельских районов. В плане экологии и природных ресурсов ожидалось, что при соответствующих условиях биотопливо может содействовать сокращению выбросов парниковых газов. В число прочих предполагаемых выгод входило сокращение объема выбросов регулируемых загрязнителей воздуха от работы двигателей внутреннего сгорания и потенциальные возможности использования сырьевой биомассы для восстановления деградированных земель.

Сегодня больше внимания стали уделять рискам, связанным с развитием биотоплива. В настоящей работе рассмотрены социально-экономические и экологические риски. Социально-экономические риски сопряжены главным образом с негативным воздействием повышения продовольственных цен в результате роста спроса на сельскохозяйственную продукцию на малоимущих и уязвимых нетто-покупателей продуктов питания. Ужесточение конкуренции за

земельные и водные ресурсы также может представлять угрозу для бедных, непривилегированных сельских жителей, не имеющих гарантий прав на землю, при том, что наиболее уязвимой группой нередко являются женщины. В плане экологии становится все более очевидным, что замена ископаемого топлива биотопливом отнюдь не гарантирует, что выбросы парниковых газов сократятся. Результат зависит от метода производства биотоплива, в том числе от способа выращивания сельскохозяйственной культуры и процесса переработки, а также от того, каким образом такое топливо попадает на рынок. Глобальное воздействие биотоплива будет, скорее всего, отрицательным, если для выращивания сырья будут дополнительно вовлекаться значительные земельные ресурсы.

Согласованность политики

Развитие биотоплива определяется различными сферами политики — сельского хозяйства, энергетики, транспорта, экологии и торговли, зачастую при отсутствии четкой координации и согласованности политики, проводимой в каждой из них. Роль биотоплива следует рассматривать в соответствии с каждой из этих политических сфер, без чего нельзя будет обеспечить его надлежащей роли в достижении различных политических целей.

К примеру, сырьем для производства биотоплива являются сегодня многие сельскохозяйственные товары, используемые в качестве продуктов питания. Вследствие этого возникает соперничество между производством сырья для биотоплива и традиционным сельским хозяйством за земли и другие производственные ресурсы, поэтому политика в области производства продовольствия и ведения сельского хозяйства имеет решающее значение для разработки биотопливной политики. Вместе с тем, биотопливо является лишь одним из многих возможных источников возобновляемой энергии, а в этой сфере стремительными темпами внедряются технологические нововведения; поэтому политику в области биотоплива следует рассматривать в более широком контексте энергетической политики. Аналогичным образом биотопливо представляет собой лишь один из вариантов сокращения выбросов парниковых газов, и поэтому его следует рассматривать в сопоставлении с альтернативными стратегиями смягчения последствий. Выбор политики

в области транспорта также решающим образом воздействует на спрос на жидкое биотопливо. И наконец, торговая политика может стимулировать или сдерживать развитие экологически устойчивого биотоплива. Если торговые барьеры будут препятствовать реализации наиболее эффективной и устойчивой географической структуры производства и сбыта биотоплива, то экологические цели его развития могут оказаться под угрозой.

Принципы политики

Предлагаются пять руководящих принципов разработки эффективных политических подходов к области биотоплива:

- Политика в области биотоплива должна быть протекционистской в отношении малоимущих и людей, лишенных продовольственной безопасности. Приоритет следует отдавать решению проблем, с которыми сталкиваются из-за вздорожания продовольствия страны, импортирующие продукты питания, особенно наименее развитые страны, а также бедные и уязвимые нетто-покупатели продовольствия в сельских и городских районах. Следует использовать потенциальные возможности повышения продовольственной безопасности и поднятия сельской экономики, которые открывает развитие биотоплива.
- Политика в области биотоплива должна содействовать росту путем повышения экономической и технологической эффективности и создания условий, позволяющих развивающимся странам пользоваться будущими рыночными возможностями. Поэтому политика должна стимулировать исследования и разработки, повышая таким образом эффективность и экологическую устойчивость производства сырья и его переработки в биотопливо. Кроме того, она должна создавать стимулирующую среду для оказания поддержки всеобъемлющему реагированию предложения на спрос на биотопливо в развивающихся странах, давая малоимущим фермерам возможность получения выгод.
- Политика в области биотоплива должна способствовать достижению экологической устойчивости. Она должна обеспечивать, чтобы биотопливо существенным позитивным образом содействовало

снижению выбросов парниковых газов, защите земельных и водных ресурсов от истощения и экологического ущерба и предотвращению чрезмерных новых выбросов загрязняющих веществ.

- Такая политика должна быть открытой и ориентироваться на рынок, чтобы устранять существующие перекосы на рынках биотоплива и сельскохозяйственной продукции и предотвращать появление новых. Она должна также учитывать непредвиденные последствия, которые могут иметь транснациональный характер.
- Политику в области биотоплива следует разрабатывать при соответствующей международной координации, чтобы обеспечить поддержку международной системой целей достижения экологической устойчивости, а также социальных целей по развитию сельского хозяйства и сокращению голода и нищеты.

Направления политических действий

В настоящем разделе изучаются некоторые из основных вопросов политики, решение которых необходимо для обеспечения экологически и социально устойчивого развития биотопливного сектора. Некоторые из поднятых вопросов конкретно касаются биотоплива. Другие же вопросы широко известны и связаны с устойчивым сельскохозяйственным развитием и продовольственной безопасностью в целом, но их актуальность растет в свете становления биотоплива в качестве одного из новых источников спроса на сельскохозяйственную продукцию.

Защита малоимущих и людей, лишенных продовольственной безопасности

Как уже подчеркивалось ранее, политика в области биотоплива — это не единственный фактор наблюдающегося в последнее время роста цен на сельскохозяйственные товары. Тем не менее, рост спроса на биотопливо, безусловно, оказал повышательное давление на цены на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие и может продолжать делать это в течение определенного времени, даже когда (и если) исчезнут некоторые из других факторов, лежащих в

основе текущего повышения цен. Масштаб влияния оценить трудно, и зависеть он будет от темпов развития сектора и политики развития биотоплива, проводимой как в развитых, так и в развивающихся странах. При этом, однако, совершенно очевидна необходимость устранения негативного воздействия на продовольственную безопасность развивающихся (и в особенности наименее развитых) стран, которые являются нетто-импортерами продовольствия, а также домохозяйств с низким уровнем дохода, являющихся нетто-покупателями продовольствия, даже в период после устранения текущей чрезвычайной ситуации, представляющей собой повсеместную и серьезную угрозу продовольственной безопасности.

Важным шагом вперед стал бы отказ стран от проведения и внедрения политики, поощряющей и стимулирующей спрос на биотопливное сырье в ущерб продовольственным запасам, что как раз происходит сейчас в случае повсеместно применяемых нормативов и субсидий в поддержку производства и потребления биотоплива.

Необходимо создать системы безопасности для защиты бедных и уязвимых нетто-покупателей продовольствия от лишения их доступа к достаточному питанию и снижения их реальной покупательной способности. В существующих условиях стремительного роста цен на продовольствие защита наиболее уязвимых членов общества может предусматривать прямое распределение продуктов питания, целевые продовольственные субсидии, денежные дотации и программы поддержки здорового питания, например, бесплатное питание в школах. Помимо этого, возможно, потребуются импортные и общие субсидии. В краткосрочной и среднесрочной перспективе необходимо создать либо расширить и укрепить программы социальной защиты. Хорошо организованные адресные системы социальной защиты могут в потенциале обеспечивать прямую поддержку наиболее нуждающихся членов общества при существенно более низких затратах, нежели реализация более масштабных действий; это, в свою очередь, делает такие системы более устойчивыми.

В среднесрочной и долгосрочной перспективе смягчение воздействия растущих цен на продовольствие может быть

достигнуто за счет ответного предложения со стороны сельскохозяйственного сектора. Такое ответное предложение потребует эффективной передачи ценового сигнала сельскохозяйственным производителям, а эффективность его передачи, в свою очередь, зависит от проводимой политики и наличия адекватной организационной и физической инфраструктуры для поддержания эффективного функционирования рынков. Принятие политических мер с целью контроля над ценами или регулирования товарных потоков нормализует, возможно, ситуацию в краткосрочном плане, но может оказаться разрушительным в долгосрочной перспективе, поскольку оно воздействует на ценовые стимулы для производителей. Чрезвычайно важное значение для эффективного функционирования рынков имеет также инвестирование средств в складское и транспортное хозяйство.

Использование возможностей для развития сельского хозяйства и сельских районов

Рост цен на сельскохозяйственную продукцию, вызванный увеличением спроса на биотопливо, хотя и представляет собой непосредственную угрозу продовольственной безопасности бедных и уязвимых нетто-покупателей продовольствия, но в долгосрочной перспективе он может открывать новые возможности для развития сельского хозяйства и сельских районов, формирования доходов и обеспечения трудовой занятости. Высокие цены могут стать одним из важных элементов оживления сельского хозяйства, обеспечивая стимулы для частного сектора к инвестированию и производственной деятельности. Однако высокие цены сами по себе не вызовут широкомасштабного развития сельского хозяйства; одним из совершенно необходимых компонентов для этого является инвестирование средств в увеличение производительности труда в развивающихся странах. Для повышения производительности труда потребуется проводить существенную и непрерывную модернизацию областей, долгое время оставшихся без внимания, таких как исследования, распространение знаний, сельскохозяйственная и общехозяйственная инфраструктура, а также кредитные инструменты и инструменты регулирования рисков, все они должны дополнять улучшенные ценовые стимулы.

Необходимо сконцентрировать усилия на создании возможностей, позволяющих малоимущим сельским производителям, менее всех остальных способным реагировать на меняющуюся рыночную конъюнктуру, расширять свое производство и товарное предложение. Необходимо нацелить сельскохозяйственные исследования на удовлетворение потребностей таких бедных производителей, многие из которых ведут свое хозяйство на землях, становящихся все менее плодородными. Критически важно расширить их доступ к сельскохозяйственным услугам, включая распространение сельскохозяйственных знаний, и к финансовым услугам, а также укрепить их возможности по использованию данных услуг. Не менее важным является гарантирование их доступа к природным ресурсам, таким как земля и вода, а также расширение использования ими несельскохозяйственных источников дохода, включая программы выплат за обеспечение экологических услуг. Огромное значение имеют вопросы земельной политики, особенно необходимость обеспечивать уважение прав на землю уязвимых и неимущих общин. Необходимо оказывать поддержку малоимущим сельским домохозяйствам, чтобы помочь им укреплять свою жизнедеятельность в условиях растущей климатической неопределенности и использовать возможности новых подходов к регулированию погодных и других рисков, включая новые формы страхования.

Обеспечение экологической устойчивости

Необходимо обеспечить, чтобы дальнейшее расширение производства биотоплива вносило положительный вклад в смягчение последствий изменения климата. В этой связи критически необходимо обеспечить более четкое понимание влияния биотоплива на изменение характера землепользования, являющееся источником наиболее мощного воздействия на выбросы парниковых газов. Важно также оценивать и сводить к минимуму другие неблагоприятные экологические последствия. Следует разработать согласованные подходы к проведению анализа жизненного цикла, расчету балансов парниковых газов и выработке критериев обеспечения устойчивости производства, чтобы гарантировать таким образом последовательность применяемого подхода.

Поддержка биотоплива обусловила искусственное ускорение темпов роста его

производства. Снижение темпов роста за счет отмены субсидий и нормативов в области производства и потребления биотоплива укрепит экологическую устойчивость и даст время проявиться результатам применения усовершенствованных технологий и увеличенной урожайности, что, в свою очередь, ослабит давление, оказываемое с целью расширения площадей культивирования. Исследования и разработки, а также инвестирование средств в повышение производительности труда могут содействовать сокращению нагрузок на базу природных ресурсов, вызываемых расширившимся производством биотоплива. Внедрение усовершенствованных технологий в процесс производства сырья и его переработки в биотопливо будет, безусловно, иметь решающее значение для обеспечения долгосрочной устойчивости производства биотоплива.

Наличие критериев обеспечения устойчивости и соответствующей сертификации может содействовать достижению экологической устойчивости, но сами по себе они не могут непосредственно устранять последствия изменений структуры землепользования в результате роста масштабов производства. Критерии необходимо, однако, подвергать тщательной оценке; их следует применять только к глобальным общественным благам, и они не должны приводить к созданию новых торговых барьеров и необоснованных ограничений, сдерживающих потенциал развития развивающихся стран. Следует рассмотреть и прояснить вопрос о возможности дифференциального подхода к биотопливному сырью и сельскохозяйственной продукции в целом. Применение дифференциального подхода лишено в данном случае внутреннего обоснования, и подобное разграничение не представляется осуществимым на практике.

Популяризация качественной сельскохозяйственной практики может являться, как и в любой другой сфере сельскохозяйственного производства, практическим подходом к снижению неблагоприятного воздействия расширенного производства биотоплива на изменение климата и других его экологических последствий. Выплата компенсаций производителям сырья за оказание экологических услуг путем устойчивого производства своей продукции также является одним из инструментов, который можно использовать совместно с критериями обеспечения устойчивости для стимулирования

устойчивости производства. На начальном этапе популяризацию качественной сельскохозяйственной практики можно сочетать с созданием потенциала в странах, которым он более всего необходим. Со временем можно будет постепенно вводить более жесткие стандарты и программы сертификации.

Пересмотр существующей политики в области биотоплива

Страны ОЭСР оказывают, в частности, значительную поддержку сектору биотоплива, без которой большая часть производства биотоплива вряд ли была бы экономически жизнеспособной, учитывая уровень существующих технологий и последние относительные цены на товарное сырье и сырую нефть. Основной целью политики, кроме поддержания фермерских доходов, является смягчение последствий изменения климата и достижение энергетической безопасности. Основное внимание в проводимой политике уделяется нормативам и существенному субсидированию производства и потребления жидкого биотоплива. Протекционистские меры в торговле, такие как тарифы, ограничивают доступ на рынок потенциальных производителей биотоплива из развивающихся стран, нанося ущерб эффективной международной структуре производства и распределению ресурсов. Такая поддержка и протекционизм осуществляются в дополнение к уже существующим невероятно высоким субсидиям и протекционизму в сельскохозяйственном секторе, которые на протяжении десятилетий присутствуют в сельскохозяйственной политике большинства стран ОЭСР и усиливают искажение рынка, вызванное подобной политикой.

Назрела насущная необходимость пересмотра политики в области биотоплива в свете формирующихся знаний о биотопливе и последствиях его применения. Такой пересмотр следует проводить с учетом оценки эффективности политики в достижении поставленных целей и связанных с этим затрат. Фактические данные, рассмотренные в настоящем докладе, говорят о том, что проводимая политика неэффективна в достижении энергетической безопасности и смягчении последствий изменения климата. В сущности, биотопливо с точки зрения энергетической безопасности может вносить лишь незначительный вклад в глобальное

энергообеспечение. Отсутствует ясность и в плане предполагаемой возможности смягчения воздействия выбросов парниковых газов; стремительное расширение производства биотоплива может, по всей видимости, скорее увеличить, нежели сократить выбросы, особенно если речь идет о широкомасштабном изменении характера землепользования. Политика, проводимая странами ОЭСР, обходится им дорого, и расходы могут возрасти по мере расширения производства. Учитывая уровень существующих знаний, доводы в пользу сохранения определенной проводимой политики, как, например, нормы смешивания, субсидирование производства и потребления и торговые барьеры в секторе биотоплива, кажутся слабыми. Гораздо разумнее направлять расходы, предусмотренные для биотоплива, на исследования и разработки как в области сельского хозяйства в целом, так и конкретно в секторе биотоплива с целью повышения экономической и технологической эффективности и устойчивости вместо предоставления субсидий на производство и потребление. Весьма перспективным направлением представляется, в частности, переход к производству биотоплива второго поколения.

Соображения политической экономии также говорят не в пользу субсидирования биотоплива. Даже в тех случаях, когда субсидии оправданны (к примеру, в новых отраслях) и носят предположительно временный характер, опыт (т.е. история сельскохозяйственной политики) показывает, что уже введенные субсидии очень трудно отменить.

Нельзя недооценивать и вопрос согласованности политики. Биотопливо представляет собой лишь один из множества источников возобновляемой энергии и является только одной из многочисленных альтернативных стратегий смягчения последствий воздействия выбросов парниковых газов. В плане энергетической безопасности важно гарантировать равные условия для различных источников и поставщиков возобновляемой энергии как на национальном, так и на международном уровне, а также не допускать популяризации биотоплива в ущерб другим источникам. Говоря о смягчении последствий воздействия выбросов парниковых газов, следует отметить, что «углеродный» налог и продаваемые разрешения на выбросы представляют собой механизмы, устанавливающие стоимость или

цену углерода и стимулирующие таким образом принятие наиболее эффективных ответных мер по сокращению выбросов углерода, которые могут включать экономию энергии, использование биотоплива и применение других технологий.

Отмена действующих нормативов и субсидий, связанных с производством и потреблением биотоплива, может принести дополнительные выгоды или свести к минимуму определенное негативное воздействие биотоплива. Субсидии и нормативы обусловили искусственное ускорение темпов роста производства биотоплива, усугубляя отдельные связанные с ним негативные последствия. Они оказали существенное повышательное давление на продовольственные цены и стали одним из факторов (хотя, возможно, и не самым существенным), содействующих их недавнему резкому росту. Стремительное расширение биотопливного сектора, вызванное проводимой политикой, также усилило давление на базу природных ресурсов вследствие его воздействия на изменение характера землепользования. Как подчеркивалось выше, более поступательное развитие сектора могло бы снизить повышательное давление на цены и ослабить нагрузку на природные ресурсы, что, в свою очередь, могло бы дать время для развития и внедрения технологий, которые позволили бы удовлетворять большую часть спроса за счет повышения урожайности, а не расширения посевных площадей.

Расширение поддержки, оказываемой международной системой устойчивому развитию биотоплива

Международные торговые правила и национальная торговая политика в областях сельского хозяйства и биотоплива должны способствовать эффективному и справедливому распределению ресурсов на международном уровне. Существующее сочетание субсидий, нормативов и торговых барьеров этой цели не служит. Политика торговли биотопливом должна расширять возможности сельскохозяйственных производителей и субъектов, занимающихся переработкой биотоплива, в развивающихся странах в соответствии с их сравнительными преимуществами путем устранения существующих торговых барьеров. Это будет способствовать формированию более эффективной структуры производства биотоплива на международном уровне.

Существует необходимость созыва соответствующего международного форума для обсуждения и согласования критериев обеспечения устойчивости, с тем чтобы они содействовали достижению установленных в них экологических целей, не создавая при этом ненужных барьеров для поставщиков из развивающихся стран. Важно также не допускать одностороннего внедрения критериев обеспечения устойчивости и соответствующих программ сертификации и их превращения в дополнительные торговые барьеры. По мере внедрения критериев обеспечения устойчивости международное сообщество должно оказывать развивающимся странам помощь в создании потенциала.

На международное донорское сообщество также возлагается четкое обязательство оказывать поддержку развивающимся странам в устранении непосредственных угроз их продовольственной безопасности, возникающих вследствие роста цен на продовольствие, путем выделения ресурсов для реализации необходимых мер по обеспечению помощи и защиты наиболее уязвимых стран и групп населения, сталкивающихся с отрицательными последствиями.

Международные доноры должны также признавать возможности, которые открывает биотопливо, и удвоить поддержку развития сельского хозяйства. Многие возможности и проблемы, связанные с биотопливом, уже известны по опыту расширения и интенсификации сельского хозяйства. Между тем, расширение сектора биотоплива и последующий рост цен на сельскохозяйственную продукцию увеличивают прибыль от инвестиций в сельское хозяйство и подкрепляют аргументы в пользу расширения помощи развитию, конкретно предназначенной для сектора сельского хозяйства.

Выводы

В последние несколько лет наблюдается стремительный рост производства и потребления биотоплива, главным образом за счет реализации политики, направленной на повышение энергетической безопасности, сокращение выбросов парниковых газов и оказание поддержки развитию сельского хозяйства. Столь стремительные темпы роста обогнали наше понимание потенциального воздействия биотоплива на продовольственную

безопасность и экологию. По мере того, как мы начинаем признавать выявляющиеся потенциальные последствия, возникает необходимость формирования политики в области биотоплива на более надежной основе. Сегодня перед нами стоит задача снизить риски, связанные с биотопливом, и в то же время обеспечить более широкое совместное использование открываемых им возможностей.

Существует срочная необходимость в пересмотре нынешней политики в области биотоплива в международном контексте, чтобы обеспечить защиту малоимущих и людей, лишенных продовольственной безопасности, а также стимулировать масштабное развитие сельского хозяйства и сельских районов, гарантируя при этом экологическую устойчивость.

Мнение гражданского общества

Агротопливо или продовольственный суверенитет?

Международный комитет по планированию продовольственного суверенитета (IPC)

www.foodsovereignty.org

Нынешняя массовая волна инвестиций в энергетическое производство на основе выращивания и промышленной переработки таких сельскохозяйственных культур как кукуруза, соя, пальмовое масло, сахарный тростник, рапс и т.д., не позволит справиться ни с климатическим, ни с энергетическим кризисом. Это повлечет за собой разрушительные социальные и экологические последствия. Это уже является одной из причин нынешнего продовольственного кризиса. Это создает новую, весьма серьезную угрозу производству продовольствия мелкими фермерами и достижению продовольственного суверенитета для населения мира.

По некоторым утверждениям, агротопливо поможет делу борьбы с изменением климата. В действительности, происходит противоположное. Новые экстенсивные монокультурные плантации для производства агротоплива приводят к увеличению объема парниковых газов в результате обезлесения, высыхания сильно увлажненных земель и распада общинных земель. В мире просто недостаточно земли для производства всего топлива, необходимого для индустриального общества, чьи потребности в перевозке людей и товаров постоянно растут. Обещания, связанные с агротопливом, создает иллюзию, что мы можем продолжать потреблять энергию во все возрастающих масштабах. Единственный ответ на угрозу изменения климата — это сокращение энергопотребления во всем мире и перенаправление международной торговли на местные рынки.

Для решения проблемы изменения климата нам не нужны агротопливные плантации для производства топливной энергии. Вместо этого нам следует поставить индустриальную продовольственную систему с головы на ноги. Нам требуются политические и стратегические решения, направленные на сокращение производства энергии и предотвращение разбрасывания ресурсов. Такие решения уже существуют, и их отстаивают. В сельскохозяйственном и продовольственном производстве они означают ориентацию производства на местные, а не международные рынки; они означают реализацию стратегических мер для удержания людей на земле, вместо того, чтобы изгонять их; они означают поддержку стабильных и устойчивых подходов для возврата биоразнообразия в сельское хозяйство; они означают диверсификацию сельскохозяйственных производственных систем, использование и обогащение местных знаний; они означают возвращение местным общинам центральной роли в развитии сельских районов. Или, проще говоря, это означает решительное продвижение вперед по пути продовольственного суверенитета!

Мы требуем:

- окончания корпоративного монокультурного производства агротоплива. В качестве первого шага следует незамедлительно объявить пятилетний международный мораторий на производство, торговлю и потребление промышленного агротоплива.
- глубокой оценки социальных и экологических издержек агротопливного бума, а также прибыли, получаемой транснациональными корпорациями от переработки сырья и торговли им.
- поощрения и разработки моделей мелкомасштабного производства и местного потребления и отказа от потребительского подхода.
- четко выраженной поддержки правительствами и учреждениями устойчивой модели производства и распределения продуктов питания, базирующейся на крестьянском хозяйстве, которому присущи минимальное энергопотребление, способность создавать рабочие места, уважение культурного и биологического разнообразия и позитивное воздействие на глобальное потепление (плодородные почвы являются наилучшим способом захвата CO₂).
- переориентации сельскохозяйственной политики на устойчивые сельские общины и средства к существованию на основе продовольственного суверенитета и подлинной аграрной реформы.

Биотопливо: новая возможность для семейного сельского хозяйства

Международная федерация сельскохозяйственных производителей (IFAP)

www.ifap.org

Производство продовольствия и корма сохраняет первостепенное значение для фермеров IFAP; однако, биотопливо открывает новые рыночные возможности, помогает диверсифицировать риски и содействовать развитию сельских районов. Биотопливо является наилучшей альтернативой для сокращения выбросов парниковых газов в транспортном секторе и, тем самым, для содействия смягчению последствий изменения климата. В условиях рекордно высоких цен на нефть биотопливо также способствует обеспечению продовольственной безопасности.

Последнее время биотопливо винят в резком росте цен на продукты питания. За повышением цен на продовольствие стоят многие факторы, включая дефицит поставок из-за неблагоприятных погодных условий и изменения в режиме питания, что порождает повышенный спрос. Доля общемировых земель сельскохозяйственного назначения, отведенных для производства биотоплива, весьма невелика: 1 процент в Бразилии, 1 процент в Европе и 4 процента в Соединенных Штатах Америки. Таким образом, производство биотоплива является маргинальным фактором в повышении цен на продукты питания.

Фермерскому сообществу, давно страдающему от низких доходов, необходимо преодолеть ошибочное представление о биотопливе. Биоэнергия предоставляет собой хорошую возможность для стимулирования развития экономики сельских районов и сокращения бедности, при условии, что ее производство отвечает критериям устойчивости. Устойчивое производство биотоплива семейными фермерами не создает угрозы производству продовольствия. Это возможность добиться рентабельности и оживить сельские общины.

Развитие биотопливного производства зависит от позитивных государственных политических рамок и стимулов, таких как обязательные целевые показатели по использованию биотоплива, и финансовых стимулов использования биотоплива вместо ископаемого топлива до тех пор, пока эта отрасль не обретет зрелости. Это отвечает интересам общества в том случае, если биотопливо производится из местных источников, поскольку они порождают занятость и богатство в стране. Правительства должны также предоставлять инвестиционные стимулы, включая: кредиты по подоходному налогу для мелких производителей биотоплива, финансирование биоэнергетических станций, привлечение участия фермеров посредством компенсационных грантов и снижение предпринимательского риска при освоении новых технологий. Ключевое значение имеет поддержка исследований и разработок, особенно в области маломасштабных технологий и наращивания энергетического потенциала местных растений.

Биотопливо не является волшебным решением вопроса, однако оно открывает значительные возможности в плане дохода для фермеров. С тем чтобы это было выгодно фермерам, требуется провести тщательную долгосрочную оценку экономических, экологических и социальных выгод и издержек для выявления реальных возможностей увеличения доходов производителей. Необходимы продуманные стратегические решения, разработанные совместно с различными заинтересованными сторонами, для использования потенциальных экологических и экономических выгод, включая разработку политики рационального земелепользования, надлежащий отбор сельскохозяйственных культур и областей производства и защиту прав фермеров. Организациям фермеров следует добиваться создания надлежащих механизмов стимулирования, которые позволят их членам с пользой для себя реализовывать эти новые возможности и получать дополнительный доход.

Требуются дополнительные исследования и разработки, с тем чтобы избежать конкуренции в использовании определенных культур в качестве продовольствия или топлива, а также для получения правильных сигналов в отношении развития биотопливного производства во всем мире. Поэтому важнейшее значение имеет заполнение информационных пробелов в отношении биотоплива посредством распространения информации и программ наращивания мощностей для поддержки фермеров в развитии собственности в цепи создания добавленной стоимости.

