

Состояние рынков сельскохозяйственной продукции

Высокие цены на продовольствие
и продовольственный кризис –
накопленный опыт и извлеченные уроки



Издание подготовлено
Отделом политики и поддержки
электронного издательства
Отдел по связям
ФАО

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном документе не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или документами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.

ISBN 978-92-5-406280-4

Все права защищены. Воспроизведение и распространение материала, содержащегося в настоящем информационном документе, для образовательных или некоммерческих целей разрешаются без получения предварительного письменного согласия владельцев авторских прав при условии указания полного названия источника. Воспроизведение материала, содержащегося в настоящем информационном документе, для перепродажи или других коммерческих целей запрещается без получения письменного согласия владельцев авторских прав. Заявки на получение такого разрешения следует направлять по адресу:

Chief
Electronic Publishing Policy and Support Branch
Communication Division
FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy
или по электронной почте:
copyright@fao.org

© ФАО 2009

Публикации ФАО можно получить, обратившись в
Отдел продаж и маркетинга:
SALES AND MARKETING GROUP
Communication Division
Food and Agriculture Organization
of the United Nations
Эл. почта: publications-sales@fao.org
Факс: (+39) 06 57053360
Веб-сайт: www.fao.org/icatalog/inter-e.htm

Примечание:

Если не указано особо, данные по Китаю включают Тайвань, провинцию Китая, Гонконг, особый административный район, и Макао, особый административный район.

Выражение признательности

Доклад «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции, 2009 год» написан группой сотрудников Отдела торговли и рынков ФАО во главе с Дэйвидом Хелламом.

Доклад был подготовлен под общим руководством Хафеза Ганема, Помощника Генерального директора, главы Департамента экономического и социального развития ФАО, и Александра Сарриса, директора Отдела торговли и рынков.

Авторы выражают признательность Педро Ариасу за общее содействие работе, а также Адаму Пракашу за особый вклад в изучение тенденций и изменчивости цен на сельскохозяйственную продукцию, Абдолрезе Аббасиану за вклад в изучение вопроса цен на зерновые, Йозефу Шмидхуберу за помощь в изучении вопросов биотоплива, Хансдипу Хаиру за содействие в изучении аспекта спекуляций, Мерритт Клуфф и Хольгеру Маттей за помощь в изучении перспектив изменения цен на сырьевые товары, Джорджу Рапсоманикису за вклад в изучение вопросов передачи воздействия цен, Джейми Моррисону за помощь в изучении трудностей со стороны предложения и ответной реакции со стороны предложения, Лилиане Бальби, Рамешу Шарме и Манитре Ракотоарисоа за вклад в изучение мер политического реагирования и Александру Саррису за помощь в изучении механизмов финансирования импорта продовольствия.

Большим подспорьем был подробный анализ и замечания коллег из Департамента экономического и социального развития ФАО. Особо следует отметить вклад Хафеза Ганема, Александра Сарриса, Марчелы Виллареаль, Кита Вибе, Йозефа Шмидхубера, Йелле Бруинсма, Костаса Стамоулиса, Дэйвида Маршалла, Хиека Сомы, Анри Жоссерана и Абдолрезы Аббасиана.

Фотографии на обложке (сверху вниз):

© FAO/Roberto Faidutti
© FAO/Giuseppe Bizzarri
© FAO/KCII
© FAO/Giuseppe Bizzarri
© FAO/Giulio Napolitano

4 О настоящем докладе

6 Предисловие

10 Часть 1. Что произошло с мировыми ценами на продовольствие и почему?

- 11** Инфляция мировых цен на продовольствие в 2007–2008 годах
- 18** Почему цены на продовольствие выросли так сильно?
- 32** Последствия высоких цен на продовольствие

38 Часть 2. Почему высокие цены на продовольствие не обеспечили благоприятной возможности для бедных производителей?

- 39** Доходит ли повышение мировых цен до производителей в развивающихся странах?
- 43** Выросли не только цены, но и издержки
- 45** Ограничения со стороны предложения

48 Часть 3. В чем должны заключаться меры политического реагирования?

- 49** В чем суть политических проблем?
- 50** Как отреагировали развивающиеся страны?
- 53** Какие политические меры следует принимать?
- 60** Необходимость международных действий

70 Приложение

- 70** Таблица 1. Политические меры, принятые в отдельных странах в ответ на рост цен на сельскохозяйственную продукцию
- 74** Таблица 2. Тенденции динамики реальных цен на сельскохозяйственную продукцию
- 75** Таблица 3. Месячные цены на сельскохозяйственную продукцию в номинальном выражении
- 77** Дополнительная литература и информация

78 Публикации отдела торговли и рынков ФАО в период 2006-2008 годов

О настоящем докладе

Во второй половине 2006 года мировые цены на большинство основных продовольственных товаров поползли вверх. К первой половине 2008 года мировые цены на зерновые, выраженные в долларах США, достигли максимального уровня за последние почти 30 лет, что поставило под угрозу продовольственную безопасность бедных слоев населения во всем мире и вызвало глубокую обеспокоенность международного сообщества в связи с возникающим мировым продовольственным кризисом. Во второй половине 2008 года началось быстрое снижение мировых продовольственных цен вследствие резкого падения цен на нефть и сокращения спроса под воздействием финансового кризиса и мировой рецессии. Тем не менее нынешние цены значительно превосходят показатели прошлых лет и будут, как ожидается, оставаться таковыми. Для многих малоимущих потребителей цены на продовольствие по-прежнему остаются высокими или продолжают расти. Кроме того, несмотря на то, что мировые цены на продовольствие упали, неизменными остались предложение и неблагоприятная рыночная конъюнктура. Падение цен произошло отнюдь не из-за повсеместного расширения доступности продовольствия. В большинстве развивающихся стран высокие продовольственные цены не вызвали положительной ответной реакции со стороны предложения. Поэтому настало время проанализировать, что произошло и по какой причине, а также понять, какие уроки (в первую очередь политические) можно вынести из этого опыта.

Хотя общие факты, касающиеся этого периода «стремительно растущих цен на продовольствие», вероятно, хорошо известны, несколько вопросов все же остается пока без ответа: какова относительная значимость различных факторов, предположительно послуживших причиной подобного роста цен, привели ли недавние события к коренному изменению поведения на рынке и можно ли ожидать, что высокие цены отныне станут нормой.

Реакция отдельных правительств и всего международного сообщества будет зависеть от ответов на эти вопросы. Кроме того, хотя резкий рост цен и бедственное положение малоимущих потребителей были главной темой мировых средств массовой информации, гораздо меньше внимания уделялось последствиям, с которыми приходится сталкиваться бедным сельхозпроизводителям. После многих лет низких цен на сельскохозяйственную продукцию, рост цен должен был бы, казалось, открыть перед ними возможности повышения своих доходов и стать стимулом к увеличению производства на общее благо. Почему же этого не произошло?

В докладе «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции, 2009 год» рассматривается характер повышения цен на мировых рынках и то, каким образом оно перешло в рост цен на продовольствие для отдельных потребителей и сельхозпроизводителей. Цены на сельскохозяйственные товары всегда отличались высокой изменчивостью, но их колебания происходили вокруг долгосрочного нисходящего тренда. Вместе с тем, согласно предположению некоторых комментаторов и аналитиков, сейчас в действие вступили новые факторы (прежде всего, расширение производства биотоплива), означающие, что цены на продовольствие не вернутся больше к своему историческому тренду. Пока этому еще нет неопровержимых доказательств, хотя на основании некоторых рыночных показателей действительно можно было бы предсказать конец так называемой «эры дешевого продовольствия». В настоящем докладе подробно рассматриваются эти особенности и то, как они повлияли на продовольственные цены.

Особое внимание уделяется определению той степени, в которой «новые» факторы – спрос на биотопливо, рекордно высокие цены на нефть и увеличение спроса на продовольствие вследствие быстрого экономического роста Индии и Китая – обусловили неожиданную инфляцию цен на продовольствие,

захлестнувшую весь мир, и той роли, которую сыграли в этом такие традиционные движущие силы рынка, как низкий уровень запасов или дефицит предложения, образовавшиеся вследствие неблагоприятных погодных условий. Обсуждаются также вопросы о том, не усугубили ли ситуацию спекуляции или введенные правительствами экономические меры. Вполне возможно, что значительное влияние оказали спрос на биотопливо и высокие цены на нефть, но на практике все эти факторы сыграли лишь определенную роль, а их взаимодействие привело к скачкообразному росту цен на продовольствие. Воздействие некоторых из перечисленных факторов будет, скорее всего, продолжаться, поэтому их возврат к прежнему уровню маловероятен в краткосрочной перспективе.

В докладе «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции, 2009 год» собраны воедино данные о воздействии высоких цен на продовольствие. С точки зрения продовольственной безопасности повышение цен на пищевые продукты оказывает наиболее сильное негативное воздействие на малоимущих потребителей *в развивающихся странах*, а к ним относится значительная часть бедных слоев сельского населения. Многие развивающиеся и наименее развитые страны являются импортерами продовольствия, и стоимость их годового продовольственного импорта выросла более чем в два раза по сравнению с 2000 годом. В тех случаях, когда эти страны зависят, помимо прочего, от импорта нефти (цены на которую также были рекордно высокими) и характеризуются высоким уровнем недоедания, ситуация в них становится особенно опасной. Что касается положительных аспектов, то более высокие цены на продовольствие должны будут позволить производителям инвестировать средства в повышение продуктивности и увеличение объемов производства. Вместе с тем в докладе утверждается, что возможности производителей в

развивающихся странах выгодно воспользоваться высокими ценами на продовольствие зависят от их способности реагировать на стимулы, создаваемые такими ценами. Это, между тем, далеко не гарантировано. Цены на такие основные средства производства, как энергоносители и удобрения, росли вместе с ценами на продукцию – иногда и более быстрыми темпами, – так что стимул к увеличению производства фактически ослаб. Кроме того, следует отметить ограниченность возможностей мелких сельхоз-производителей в развивающихся странах производить больше продукции из-за несовершенной технологии и ограниченного доступа к средствам производства. Высокие цены на продовольствие не привели, как представляется, к сколько-нибудь значительной ответной реакции со стороны предложения среди подавляющего большинства производителей в развивающихся странах.

Одна из политических проблем, стоящих перед правительствами развивающихся стран, состоит в том, как помочь сельскохозяйственным производителям увеличить производство. Более неотложная проблема заключается в том, как гарантировать доступ потребителей к продовольствию по приемлемым ценам. В большинстве случаев (явно в связи с общественным недовольством, вызванным высокими продовольственными ценами) введенные меры политики были направлены на решение сиюминутных краткосрочных проблем продовольственной безопасности за счет попытки замедления роста цен и повышения доступности продовольствия. Средне- и долгосрочная необходимость оказания поддержки производителям игнорировалась, а некоторые краткосрочные меры, особенно в области внешней торговли, по-видимому, оказали неблагоприятное воздействие. В заключительной части доклада «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции, 2009 год» рассматриваются варианты политики, имеющиеся в

распоряжении правительств, и дается оценка мерам реагирования развивающихся стран на высокие продовольственные цены. В ней содержится призыв к взаимодополняемости и согласованности адресных мер, введенных для урегулирования существующих чрезвычайных ситуаций, и более долгосрочных мер по удовлетворению стратегических потребностей в создании долгосрочной продовольственной безопасности. Вместе с тем в ней признаются трудности, с которыми сталкиваются некоторые развивающиеся страны при выборе надлежащих вариантов политики и проведении эффективной политики в жизнь. Они просто не могут позволить себе гарантировать снабжение бедных слоев населения продовольствием, оплачивать возросшую стоимость продовольственного импорта и в одночасье повернуть вспять долгие годы пренебрежения сельскохозяйственным сектором. Необходима срочная международная поддержка, масштабы которой уже начинают расти, для оказания технической и политической помощи и обеспечения дополнительных бюджетных ресурсов, так как проведение «правильной» политики обычно сопряжено с большими затратами.

Цель доклада «Состояние рынков сельскохозяйственной продукции, 2009 год» состоит в том, чтобы представить вниманию широкой общественности доступное обсуждение проблем рынков сельскохозяйственной продукции и соответствующих вопросов политики. Хотя приведенные выводы и заключения опираются на результаты технического анализа, проведенного недавно специалистами ФАО по вопросам сельскохозяйственных товаров и торговли, настоящий доклад не носит сугубо технического характера. В нем, скорее, делается попытка в объективной и доступной форме донести зачастую сложные экономические вопросы до политиков, обозревателей сырьевых рынков и всех тех, кого интересует развитие сельскохозяйственных рынков и его воздействие на развивающиеся страны.