

Часть 3

В чем должны заключаться меры политического реагирования?



В чем суть политических проблем?

Столкнувшись с быстрым ростом продовольственных цен, многие страны внесли изменения в политику или ввели новые политические меры. Высокие цены на продовольствие ставят ряд взаимосвязанных политических проблем. Наиболее очевидной из них является критически важная задача на краткосрочную перспективу, состоящая в том, чтобы обеспечить финансово доступные поставки продовольствия для малоимущих потребителей и предотвратить таким образом расширение масштабов недоедания. Несмотря на то, что этого можно добиться, по крайней мере отчасти, за счет имеющихся запасов продовольствия, даже в краткосрочной перспективе могут существовать определенные возможности для принятия мер по увеличению производства продовольствия и обузданию роста цен. Однако основные возможности обеспечения значительной ответной реакции со стороны предложения и повышения стабильности цен относятся к области средне- и долгосрочной перспективы. Нынешние проблемы отражают постоянную шаткость положения с продовольственной безопасностью в некоторых странах, и эту шаткость необходимо устранить. Высокие цены дают производителям развивающихся стран стимул и благоприятную возможность, но, как указывалось выше, необходимо преодолеть многочисленные ограничения, чтобы значительное ответное увеличение предложения смогло стать реальностью в среднесрочной или долгосрочной перспективе. Реальные политические меры, которые принимают правительства всех стран мира, выявили ограниченность набора простых, быстродействующих и недорогостоящих мер (в особенности в сфере торговой политики), которые могли бы обеспечить поставки продовольствия на внутренние рынки и

снизить затраты для потребителей. Такой акцент на мерах краткосрочного характера, хотя и вполне понятный с учетом чрезвычайной ситуации, означает, что во многих случаях средне- и долгосрочные потребности в увеличении производства игнорируются. Усилия, направленные на защиту потребителей от возросших цен на продовольствие, следует балансировать с поддержанием у производителей стимулов к достижению прироста продуктивности и производства, необходимого для стабилизации цен и поставок. Некоторые краткосрочные меры, введенные правительствами для удовлетворения неотложных потребностей в создании продовольственной безопасности среди малоимущих потребителей, привели к снижению цен для производителей, а в результате – и стимулов инвестировать в повышение продуктивности и увеличение производства. Необходимы адресные меры политики, не создающие искажений и оказывающие благотворное влияние на инвестиции в сельское хозяйство.

Политические проблемы не ограничиваются аграрно-продовольственным сектором. Высокие цены на продовольствие имеют и макроэкономические последствия. Для импортеров продовольствия это, в частности, означает проблемы платежного баланса, обусловленные увеличением стоимости продовольственного импорта, и возросшее инфляционное давление, связанное со значительной долей продовольствия в потребительской товарной корзине. Экспортерам продовольствия, получающим более высокие доходы благодаря росту продовольственных цен на мировых рынках, возможно, следует рассмотреть вопрос о том, как наилучшим образом распорядиться возросшими экспортными поступлениями и гарантировать, что они будут направлены на производительные инвестиции для стимулирования долгосрочного роста.

Как отреагировали развивающиеся страны?

Характер и действенность мер политического реагирования, принятых на национальном уровне в ответ на высокие цены на продовольствие, были различными. Во многих случаях правительства использовали существующие, уже введенные в действие меры. Меры политического реагирования можно разделить на три широкие категории в соответствии с их сферой действия: потребление, торговля и производство (см. таблицу 1 в приложении). По всей видимости, более долгосрочные меры принимались довольно редко.

Обеспечение продовольственного потребления

Многие страны, и особенно наименее развитые страны, предприняли шаги, с тем чтобы гарантировать доступ малоимущих потребителей к продовольствию с помощью разнообразных чрезвычайных мер и мер социальной защиты. Такие меры включали распределение основных продовольственных товаров (зерно, хлеб и молоко), выдачу наличных денег на покупку продовольствия (или продовольствия в обмен на работу) для наиболее уязвимых групп населения – беднейших жителей городских и сельских районов, школьников или стационарных больных. Широко использовалось субсидирование потребительских цен, и особенно на основные продовольственные товары. В то же время некоторые правительства снизили и налоги на потребление. Кроме того, применялись меры ценового контроля, реализуемые путем продажи продовольствия из государственных запасов по заранее установленным ценам или простого замораживания розничных цен на основании изданного распоряжения.

Проведенное ФАО исследование 77 стран показывает, что в попытке

ослабить передачу воздействия роста цен на потребителей 55 процентов из них использовали меры ценового контроля или потребительские субсидии (см. текстовую вставку). Хотя подобные меры и могут быть действенным инструментом контроля цен в краткосрочной перспективе, они весьма дорого обходятся с точки зрения скудных бюджетных ресурсов и могут вызывать перекосы на рынке продовольственных товаров. Меры ценового контроля могут приводить к рационированию и подавлять стимулы производителей. Доходы в виде социальной помощи оказывают менее искажающее воздействие, чем продовольственные субсидии, и могут быть адресно направлены малоимущим и уязвимым группам населения, тогда как от неизбирательных общих субсидий и мер ценового контроля в равной мере выигрывают как богатые, так и бедные граждане. Это относится и к другим системам социальной защиты, таким как продовольственные программы и программы по питанию.

Стимулирование продовольственного импорта и сдерживание продовольственного экспорта

Многие страны ввели меры торговой политики, призванные сдерживать рост цен и обеспечивать достаточные поставки на внутренние рынки. К их числу относится снижение тарифов для содействия импорту, запреты и налоги на экспорт, с тем чтобы переориентировать поставки на внутренние рынки. Более половины из 77 стран, включенных в исследование ФАО, уменьшили тарифы на импорт зерна, а четверть ввела те или иные меры экспортного контроля: налоги или меры физического контроля, такие как запреты и квоты. В краткосрочном плане такие меры торговой политики

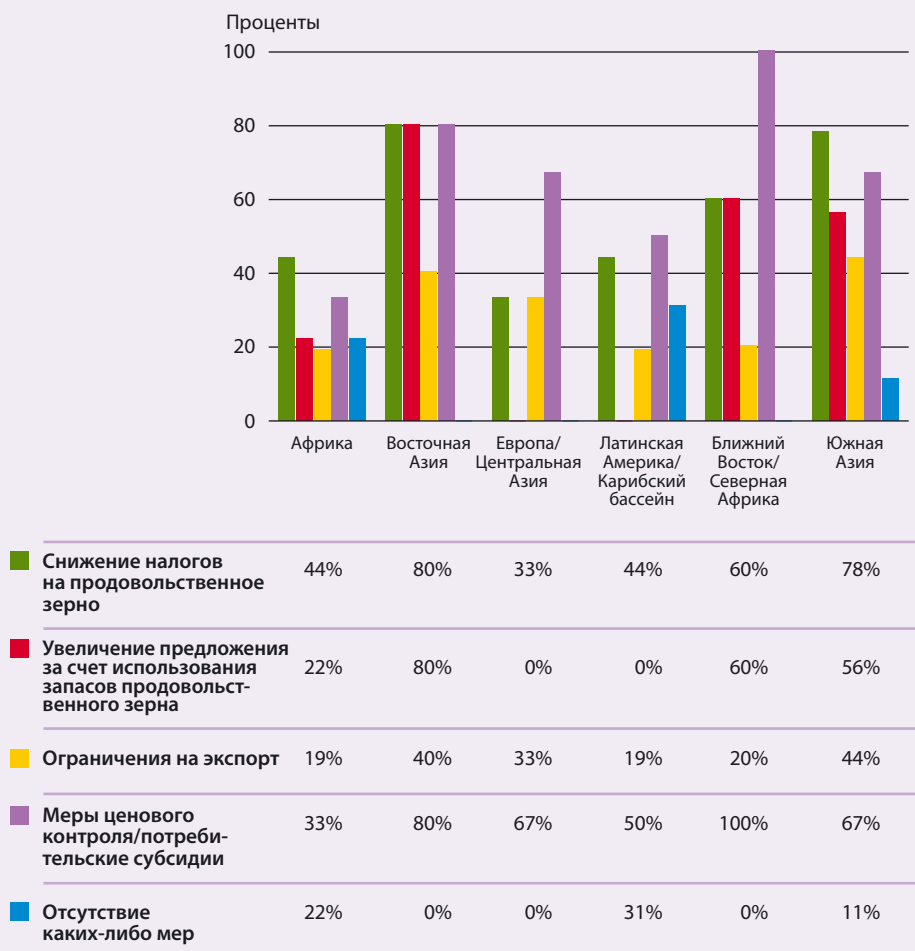


Исследование мер политического реагирования, проведенное ФАО

Исследование мер политического реагирования в 77 странах, проведенное в мае 2008 года, выявило следующее: примерно половина из 77 стран снизила или отменила импортные пошлины на зерновые, 55 процентов стран ввели меры ценового контроля или потребительские субсидии; четвертая часть стран в той или иной форме установила ограничения на экспорт, в том числе налоги; и примерно такая же доля стран приняла меры по увеличению поставок, используя для этого запасы зерновых. С другой стороны, только 16 процентов стран, участвовавших в исследовании, не приняли вообще никаких мер политического реагирования.

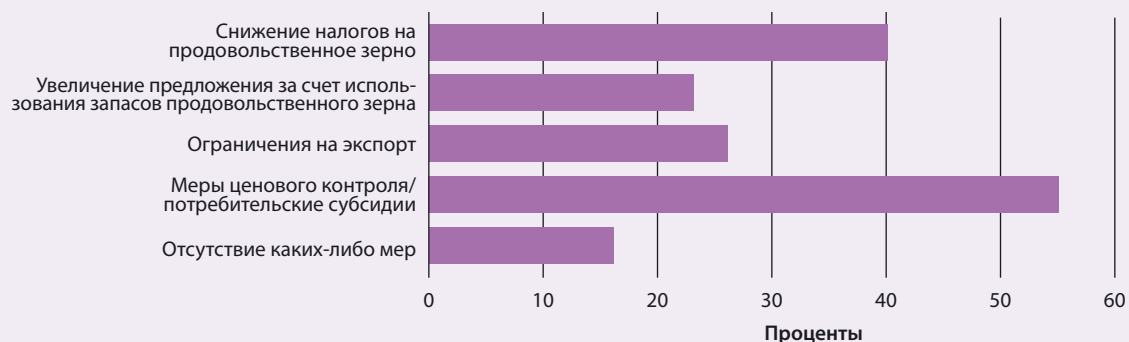
Меры политического реагирования также существенно различались от региона к региону. Страны Восточной Азии, Южной Азии и Ближнего Востока и Северной Африки провели существенные мероприятия во всех четырех сферах действия. В каждом географическом регионе, за исключением стран Африки к югу от Сахары, 50 процентов или более стран сообщили о применении мер ценового контроля или потребительских субсидий. С другой стороны, в регионах Африки к югу от Сахары, Латинской Америки и Карибского бассейна уровень политического вмешательства был самым низким, при этом соответственно около 20 и 30 процентов стран этих регионов сообщили, что они не принимали никаких из указанных политических мер.

Политические меры по борьбе с высокими ценами на продовольствие (выборка из 77 стран по регионам)



Источник: ФАО.

Политические меры по борьбе с высокими ценами на продовольствие (выборка из 77 стран по типам принятых мер)



Источник: ФАО.

целесообразны, недороги и легко осуществимы. Однако они могут негативно сказаться на стимулах к расширению поставок продовольствия

за счет увеличения внутреннего производства, а также на мировых рынках вследствие дальнейшего ограничения поставок и взвинчивания

цен. Хотя введение налогов на экспорт приносит государству определенные дополнительные доходы, ряд стран-экспортеров указал, что меры

экспортного контроля, а следовательно, низкие цены на выпускаемую продукцию в сочетании с высокими ценами на средства производства, фактически привели к сокращению выращивания зерновых. Снижение импортных тарифов также означает потерю тарифных доходов, которые могут быть важной составляющей общих бюджетных ресурсов для развития.

Стимулирование роста сельскохозяйственного производства

Снижение налогов для производителей, в частности производителей зерна, широко использовалось как мера политики, направленная на содействие росту производства, в странах с низким и средним уровнем дохода. Для усиления стимулов использовались субсидии на производство, прежде всего – на производство зерна. Часто применялись и субсидии на средства производства, такие как удобрения и семена. Такие субсидии и распределение производственных ресурсов (например, семян и удобрений) могут обеспечить кратко- или среднесрочные стимулы к производству, однако такие программы могут оказаться дорогостоящими и приводить к неоптимальному использованию средств производства, особенно если они проводятся в течение длительного периода времени. Несмотря на понимание того, что необходимо обеспечить достаточные поставки продовольствия, некоторые страны продолжают контролировать цены производителей, устанавливая их ниже цен свободного рынка, или закупают зерно у отечественных поставщиков по низким ценам для создания запасов. Кроме того, реализация запасов зерна по низким ценам оказывает понижающее давление на цены, препятствуя увеличению внутреннего производства.



Какие политические меры следует принимать?

Как показано в предыдущем разделе, правительства всех стран мира отреагировали на высокие цены на продовольствие принятием самых разнообразных политических мер. Они отчетливо выявили ограниченность набора быстродействующих мер для обеспечения поставок продовольствия на внутренние рынки и снижения затрат отечественных потребителей. Вместе с тем нельзя забывать о средне- и долгосрочной необходимости увеличения производства продовольствия и о международных последствиях одностороннего выбора национальной политики. Для определения «оптимальной» политики необходимо учитывать целый ряд факторов, включая причины роста цен, серьезность последствий такого роста, численность уязвимых групп населения, районы их проживания, возможные варианты политики, маневренное пространство в политике, которым располагает правительство, финансовое и бюджетное положение, а также административную и организационную инфраструктуры для реализации политики. В настоящем разделе варианты политики рассматриваются более подробно и обсуждаются плюсы и минусы различных доступных инструментов политики. Такие инструменты призваны решить две основные проблемы. Во-первых, оказывать прямую поддержку потребителям, прежде всего относящимся к уязвимым группам населения, с тем чтобы помочь им сохранить существующий уровень потребления пищевых продуктов путем принятия так называемых мер «социальной защиты». Во-вторых, увеличить поставки продовольствия на внутренние рынки за счет умелого управления продовольственными запасами, торговли пищевыми продуктами или же путем стимулирования краткосрочной ответной реакции в сфере предложения со стороны отечественного сельскохозяйственного

сектора. В конечном счете именно повышение продуктивности и увеличение производства сельского хозяйства является основой для обеспечения адекватных и стабильных поставок продовольствия и цен на него в средне- и долгосрочной перспективе, и следует также позаботиться о гарантиях того, чтобы краткосрочные чрезвычайные меры не ставили под угрозу достижение этой цели.

Социальная защита малоимущих потребителей

«Система социальной защиты» – это обобщающий термин, который охватывает различные программы, направленные на оказание помощи уязвимым группам населения. К ним относятся программы адресного распределения продовольствия, системы адресных денежных трансфертов, программы питания и трудоустройства. Во многих странах существует одна или несколько программ социальной защиты, характеризующихся различной степенью охвата населения и масштабом оказания помощи. Может быть гарантирована система трудоустройства, опирающаяся на соответствующее законодательство. Доводами в пользу принятия адресных мер могут служить соображения бюджетного порядка или стремление избежать поступления средств людям, не нуждающимся в такой помощи. Хотя подобные меры могут быть весьма обременительными с административной точки зрения, они тем не менее позволяют достичь узко адресной ориентированности на получателей, не создавая искажений на рынках. Самообеспечиваемой адресности программы «продовольствие в обмен на работу» можно также добиться за счет выбора распределяемого продовольствия, потребляемого именно малоимущими, или ориентации на регион, в котором проживают наиболее уязвимые группы населения.

Одна из отмеченных проблем в контексте высоких продовольственных цен заключается в том, что программы социальной защиты существуют не во всех странах из-за связанных с ними бюджетных расходов и административной сложности. Там, где их не существует, внедрить их в короткий срок будет крайне сложно, учитывая, что для этого необходима административная, организационная и другие виды поддержки. В случаях существования программы ее можно расширять всякий раз, когда возникают чрезвычайные обстоятельства.

Денежные трансферты могут включать распределение денежных средств или денежных ваучеров, и они могут быть увязаны с программами «деньги в обмен на общественные работы» и/или с инициативами в области микрофинансирования. Их применение обосновано там, где функционируют продовольственные рынки, и целью принимаемых мер является улучшение доступа к продовольствию. Помимо обеспечения возможностей закупки продовольствия по более высоким ценам, неограниченные денежные трансферты позволяют домохозяйствам принимать решения о том, как потратить или инвестировать денежные средства. Например, направляя трудовые усилия на сельскохозяйственную деятельность, некоторые домохозяйства могли производить достаточно продовольствия, но испытывать нехватку денежных средств на другие нужды, связанные с потреблением и инвестициями. Подобные меры могут также способствовать развитию местных рынков продовольственных и иных товаров, создавая у частного сектора больше стимулов к участию в более крупномасштабных и более стабильных сбытовых цепочках.

Однако там, где рынки функционируют недостаточно эффективно, например, там, где они слабо интегрированы с другими рынками или где наблюдается



ограниченная реакция со стороны предложения на рост цен, подобные меры могут приводить к инфляции цен, поскольку повышение покупательной способности взвинчивает цены на дефицитные товары. Концепция мер должна носить уместный характер – в одних ситуациях повышение заработной платы в государственном секторе как способ передачи денежных средств может помочь более бедным городским потребителям, тогда как в других обстоятельствах малоимущие могут быть в основном заняты в неформальном секторе и, возможно, не смогут извлекать никакой пользы. В условиях быстрого роста цен на продовольствие потребуется корректировка величины трансфертов, с тем чтобы поддерживать покупательную способность, а это может оказаться сложной административной задачей.

Другие программы, цель которых состоит в том, чтобы гарантировать доступ бедного населения к продовольствию, характеризуются меньшей степенью гибкости, чем прямые денежные трансферты. К подобным мерам относятся продовольственные талоны или ваучеры, обусловленные денежные трансферты (например, в обмен на посещение школ или больниц). Такие меры, как и денежные трансферты, оправданы в тех случаях, когда продовольственные рынки хорошо функционируют и задачей является улучшение доступа к продовольствию. Ваучеры могут стать параллельной валютой на рынках продовольственных и иных товаров. Сами по себе они, аналогично неограниченным денежным трансфертам, могут оказывать определенное положительное воздействие, стимулируя развитие местных рынков, но ваучеры, как правило, не используются для инвестиций. В отличие от мер, основанных на использовании денежных средств, такие программы часто

отличаются более высокими транзакционными издержками, и хотя одна из их целей, возможно, и заключается в ограничении нежелательного потребления, но она может оказаться труднодостижимой. Разработка таких мер может быть весьма сложным делом. Например, за рамками программ школьного питания могут оказаться такие целевые группы населения, как бедные домохозяйства без детей, посещающих школу. Как и в случае денежных трансфертов, важно заранее выявить любые потенциальные нарушения в каналах сбыта частного сектора. Такие подходы, как ваучеры, денежные трансферты и программы питания, следует внедрять только в сочетании с адресными продажами пищевых продуктов через государственные продовольственные магазины, если пропускная способность частных каналов не позволяет увеличивать масштабы распределения. В противном случае это ослабит побочные выгоды, связанные с содействием развитию местных рынков.

Местные поставки продовольствия также можно напрямую увеличивать за счет распределения продовольственной помощи, что наиболее целесообразно, когда главной причиной сокращения потребления является недостаточное предложение продовольственных товаров. Денежные трансферты будут приводить в подобных случаях к инфляции цен, в особенности если рынки функционируют не слишком эффективно или при нехватке продовольствия из-за слабой интеграции рынков, обусловленной отсутствием инфраструктуры или политическими факторами. Кроме того, продовольственную помощь труднее использовать в нежелательных целях, и поэтому она будет более целесообразной в подобных ситуациях. Она позволяет также снижать бюджетную нагрузку на государственные ресурсы.

Управление рынками и запасами для увеличения поставок продовольствия

Правительства многих стран прибегают также к разным другим мерам, которые можно назвать «политикой управления рынком». К ним могут относиться такие меры, как контроль цен путем административных распоряжений, ограничения на владение запасами для частных торговцев, ограничения на перемещение продовольственных товаров между округами, меры по борьбе с накоплением запасов, ограничения на фьючерсную торговлю основными продовольственными товарами и операции на открытом рынке по продаже государственных запасов продовольствия с целью снижения рыночных цен. В 1970-е и 1980-е годы эти меры довольно широко применялись во многих развивающихся странах, но после нормализации положения были отменены как неблагоприятные для рынка или для развития частного сектора. Однако тот факт, что в периоды продовольственных кризисов правительства обращаются к подобным мерам, указывает на способность данной политики отчасти содействовать улучшению ситуации.

Опыт показывает, что эффект многих из этих мер может быть весьма кратковременным. При этом они могут оказывать и дестабилизирующее воздействие, поскольку хозяйствующие субъекты часто реагируют на них, накапливая запасы и тем самым способствуя еще большему росту цен, что идет вразрез с главным назначением таких мер. Более долгосрочным решением данной проблемы является принятие мер по развитию различных элементов, которые обеспечат надлежащее функционирование и конкурентность продовольственных рынков. Концентрация рыночной власти, которая наблюдается обычно в отношении полуфабрикатов и переработанной сельскохозяйственной продукции,

воспринимается обществом в целом, а также правительством как одна из основных причин проблемы. Решение заключается в проведении действенной политики по стимулированию конкуренции, отсутствующей во многих развивающихся странах.

Важным элементом политики управления рынком являются операции на открытом рынке, то есть распродажа государственных запасов для снижения или стабилизации цен на внутренних рынках. Эти операции были довольно широко распространены, но в настоящее время многие страны отказались от подобных программ. Такие меры особенно активно используются в Азии. В качестве примеров можно привести операции на открытом рынке, проводившиеся Продовольственной корпорацией Индии, компанией «Бадан Урусан Логистикин» в Индонезии и Советом по маркетингу риса во Вьетнаме. Полугосударственные предприятия поддерживают продовольственные резервы за счет закупок на внутреннем рынке или импорта, включая продовольственную помощь, и реализуют эти запасы, когда цены на продовольствие начинают расти вследствие сезонных факторов либо повышения цен на мировых рынках.

Целью таких мер является замедление роста цен на продовольствие в краткосрочной перспективе. Однако повышение доступности продовольствия и сдерживание цен за счет реализации государственных запасов возможно только при наличии достаточных государственных запасов. Это может быть весьма проблематично, учитывая тот факт, что деятельность по поддержанию запасов требует крупных затрат. К тому же реализация государственных запасов для предотвращения роста цен может негативно отразиться на стимулах для производителей и трейдеров, препятствуя инвестициям и расширению производства. В отличие от мер социальной защиты, эти операции не

могут быть адресными, а выгоду от них получают также и богатые потребители, которым, возможно, и не требуется поддержка.

Учитывая высокие издержки операций на открытом рынке и потенциальную возможность возникновения непредусмотренных негативных последствий, правительства большинства стран предпочитают в меньшей степени полагаться на операции с запасами и в большей – на меры торговой политики по стимулированию импорта или ограничению экспорта в целях стабилизации цен. Такие торговые меры рассматриваются ниже. Вместе с тем в странах, где правительства не считают торговлю надежным источником обеспечения продовольствием в короткие сроки, по-прежнему проводятся определенные операции с запасами и операции на открытом рынке.

Снижение тарифов для увеличения импорта продовольствия

Импортные тарифы повышают стоимость ввозимого продовольствия, защищая внутреннее производство от международной конкуренции и принося правительству тарифные доходы. Снижение импортных тарифов увеличивает объем импортируемых продовольственных товаров, что дополняет внутренние поставки и замедляет рост внутренних цен. Снижение импортных тарифов, в отличие от адресных мер политики, подобных описанным выше, является политикой, затрагивающей весь рынок в целом, и влияет на все домохозяйства, как обеспеченные, так и не обеспеченные продовольствием. В связи с повышением цен в течение всего 2007 года и в начале 2008 года многие страны, первоначально снизившие тарифы, в конце концов отменили их вообще, так как мировые цены продолжали расти. Для значительного



снижения тарифов, позволяющего нейтрализовать сильное повышение цен, необходимо существование соответствующих возможностей, поэтому изначально тарифы должны быть достаточно высокими, чтобы можно было приступить к их снижению. Вместе с тем, хотя «связанные» тарифные ставки в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) могут быть высокими, фактически взимаемые ставки – «применяемые» тарифы – обычно бывают намного ниже. Имеющиеся данные по тарифам показывают, что в большинстве развивающихся стран применяемые тарифы были недостаточно высокими, чтобы их можно было использовать для стабилизации внутренних цен в условиях стремительного роста цен. В выборке из 60 стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия применяемые тарифы на зерновые и основные растительные масла были довольно низкими еще в 2006 году – в среднем в диапазоне 8-14 процентов, причем в большинстве этих стран тарифы были гораздо ниже данных средних показателей. Это означает, что снижение применяемых тарифов, даже до нуля, было бы достаточным для стабилизации лишь небольшой части общего повышения мировых цен, которые в 2008 году превышали по крайней мере на 50 процентов уровень 2006 года. Поэтому нельзя полагаться на одно лишь снижение тарифов как на способ противодействия значительному росту цен на продовольствие. Снижение или отмена импортных тарифов сокращает также тарифные доходы, которые могут быть важным источником бюджетных средств для многих правительств. Снижение всех тарифов на импорт продовольствия до нуля обошлось бы наименее развитым странам примерно в 2,1 миллиарда долларов США упущенных доходов.

Помимо снижения внутренних цен, а значит, ослабления стимулов для производителей сельскохозяйственных и продовольственных товаров к

увеличению инвестиций и объемов производства, снижение импортных тарифов еще сильнее подталкивает отечественные сектора сельского хозяйства и продовольствия к международной конкуренции. Усиление конкуренции может представлять собой вызов для отечественного производства продовольствия, требуя приложения дополнительных усилий для увеличения конкурентоспособности на благо потребителей. Однако во многих развивающихся странах сектора сельского хозяйства и производства продовольствия отличаются слабостью и, возможно, не смогут без труда конкурировать, особенно с импортными товарами, производству которых оказывается поддержка. Поэтому существует риск подрыва усилий, направляемых на развитие отечественных секторов сельского хозяйства и продовольствия. Кроме того, снижение импортных тарифов может отразиться на обменном курсе страны, поскольку оно усиливает стимул к импорту и приводит к сокращению валютных резервов. В результате может произойти обесценивание национальной валюты, особенно в странах, экономика которых зависит от ведения сельского хозяйства и производства продовольствия. Если средства производства ресурсы для сельского хозяйства импортируются и оплачиваются во все более дорогостоящих иностранных валютах, то это может вновь привести к опасности роста цен на продовольствие, которая сведет на нет все то, что было достигнуто в результате снижения цен за счет сокращения импортных тарифов.

Ограничение экспорта для увеличения внутреннего предложения продовольствия

Примерно четвертая часть стран, участвовавших в исследовании ФАО, прибегала к той или иной форме экспортных ограничений, стремясь обеспечить доступность продовольствия

отечественного производства. Эти ограничения варьируют от повышения или введения налогов до прямых запретов на экспорт. Пожалуй, это были наиболее спорные из многих политических мер, введенных в ответ на рост продовольственных цен. Действующие нормы ВТО не ограничивают, однако, политику в области налогов на экспорт, а нормы ограничения и запрета экспорта также довольно слабые и по сути не носят обязывающего характера. В результате перенаправления на внутренние рынки определенного объема продовольственных товаров, которые в противном случае были бы поставлены на экспорт, произошло снижение внутренних цен, облегчившее бремя потребителей. Введение налогов на экспорт увеличивает налоговые доходы правительства, которые могут быть использованы на финансирование других мер, например, в области социальной защиты. С другой стороны, ограничение экспорта, снижая внутренние цены, сокращает также стимулы для производителей. Они могут изъять ресурсы из производства налогооблагаемых сырьевых товаров и направить их на реализацию других видов деятельности. Таким образом, конечным результатом может стать снижение продуктивности и производства, что, в свою очередь, может нейтрализовать снижение цен, то есть свести на нет первоначальную цель, ради которой проводилась сама политика. Однако главное критическое замечание относительно ограничений на экспорт заключается в том, что они уменьшают размеры международного рынка и могут усилить нестабильность цен на мировых рынках, нанося тем самым удар потребителям других стран. Это особенно верно в тех случаях, когда страна, вводящая ограничения на экспорт, является крупным экспортером той или иной продукции или когда на международном рынке обращаются небольшие объемы продукции.

Ограничения на экспорт имеют и более долгосрочные последствия: у производителей в странах-экспортерах могут пропасть стимулы к инвестированию средств в сельское хозяйство, а это негативно скажется на конкурентоспособности цен экспортируемой продукции на международных рынках. В странах, являющихся чистыми импортерами, это может подорвать представление о мировых рынках как о надежном источнике поставок продовольственных товаров и привести к введению политики импортозамещения. Ограничение на экспорт, как и снижение импортных тарифов, может повлиять на обменные курсы. В связи с падением экспортной выручки национальная валюта будет испытывать понижающее давление, что вызовет подъем внутренних цен на импортируемые товары, в том числе на средства производства для сельского хозяйства (и создаст дополнительный отрицательный стимул к расширению производства продовольствия).

Преодоление трудностей и организационных недостатков в сфере предложения

В среднесрочной и долгосрочной перспективе конструктивным решением задачи обеспечения стабильности поставок продовольствия и цен на него считается повышение продуктивности и увеличение производства. В принципе высокие цены на сельскохозяйственную продукцию дают производителям стимул к увеличению производства. В этом смысле высокие цены на продовольствие могут рассматриваться как благоприятная возможность. Однако во многих случаях для того, чтобы реализовать эту ответную реакцию со стороны предложения, необходимо преодолеть многочисленные трудности в сфере предложения. К ним относятся не только высокие затраты на средства производства и многочисленные препятствия, связанные с

инфраструктурой, но и организационные недостатки, которые приводят к неэффективности систем сбыта и проблемам доступа к средствам производства, кредиту и технологиям. Организационная слабость является важной причиной низкой продуктивности сельского хозяйства развивающихся стран, особенно производства продовольствия в Африке.

В большинстве случаев трудности в сфере предложения невозможно устранить и преодолеть в течение короткого периода времени. Тем не менее могут существовать определенные возможности для принятия срочных мер по улучшению доступа к необходимым факторам производства, таким как семена и удобрения, позволяющих повысить доступность продовольствия в следующий вегетационный период. Такие срочные меры в случае их эффективной реализации могут повысить доходы мелких производителей и, возможно, ослабить рост цен на местных рынках, способствуя тем самым улучшению состояния питания семей, являющихся чистыми покупателями продовольствия. Вместе с тем реализация программ по улучшению доступа к средствам производства может потребовать значительных бюджетных средств. Такие программы могут включать эффективные сети социальной защиты (например, распределение семян и удобрений), правильно нацеленные субсидии на селективное снижение стоимости удобрений и семян, а также оказание поддержки финансовым учреждениям для облегчения кредитных ограничений. Необходимо тщательно планировать усилия по улучшению доступа к средствам производства в краткосрочной перспективе, чтобы избежать любых потенциально неблагоприятных побочных действий, учитывая при этом доступность дополнительных средств производства и возможного воздействия на распределительные сети частного сектора. В случаях нормального



функционирования рынков средств производства и наличия таких ресурсов, но отсутствия у производителей ликвидности для их приобретения, целесообразно использовать системы ваучеров, поскольку бесплатное распределение может подрывать функционирование рынков средств производства. При неэффективном функционировании рынков средств производства возможно распределение пакетов социальной помощи. Однако в случае слабой интеграции местных рынков готовой продукции подобные меры, призванные способствовать увеличению производства, могут приводить к падению местных цен на продовольственные товары в ущерб производителям и наемным рабочим.

Краткосрочные меры по улучшению доступа к средствам производства следует дополнять и подкреплять более долгосрочными мероприятиями по устранению организационных недостатков, включая оказание содействия развитию частного сектора. Такие мероприятия предусматривают разработку и распространение усовершенствованных технологий с помощью более эффективных систем распространения опыта, развитие рыночной и кредитной инфраструктуры и создание потенциала. Поддержка должна быть особо сфокусирована на создании возможностей для бедных сельских производителей (которые менее всего способны реагировать на изменение рыночных сигналов) расширять свое производство и реализовывать свою продукцию на рынке. Зачастую они не располагают даже основной информацией, необходимой для принятия рациональных и эффективных решений о том, что и как следует производить. Им нужна информация о рыночных возможностях, тенденциях цен, надлежащих наборах средств производства и об альтернативах производства и сбыта. Исследования в области сельского хозяйства должны быть сосредоточены именно на нуждах бедных

сельских производителей. Кроме того, необходимо с помощью более эффективных систем распространения опыта укреплять их возможности пользоваться результатами исследований. Способность отдельных мелких производителей содействовать увеличению поставок продовольствия ограничена экономикой реализации готовой продукции и закупок средств производства, для рентабельности которых требуется определенный масштаб деятельности. Например, при транспортировке удобрений достигается значительный эффект масштаба, и снабжение отдельных мелких производителей, потребности которых невелики, может оказаться экономически невыгодным. Вместе с тем отдельные мелкие производители могут воспользоваться данным эффектом масштаба, если они организуются для сотрудничества с целью получения доступа к средствам производства (включая кредит) и сбыта готовой продукции. Объединение в группы для совместного сбыта готовой продукции может обеспечить эффект масштаба, позволяющий снизить издержки на хранение продукции и ее транспортировку на рынок. Объединения сельскохозяйственных производителей, кооперативы и ассоциации производителей могли бы помогать мелким производителям в получении более эффективного доступа к средствам производства и рыночным продуктам на более выгодных условиях. Однако многие организации производителей слабы. Они сами нуждаются в поддержке для укрепления потенциала, необходимого им для выполнения этой роли.

Управление растущими ценами на продовольствие для формирования инвестиций

Высокие цены на продовольствие можно, безусловно, рассматривать как

благоприятную возможность, позволяющую положить начало росту сельского хозяйства, но сельскохозяйственный сектор и домохозяйства, производящие сельскохозяйственную продукцию, вряд ли смогут получить все выгоды в долгосрочной перспективе, если внезапные доходы, обусловленные высокими ценами, будут израсходованы, а не инвестированы. Организационная среда в стране должна благоприятствовать созданию инвестиционных возможностей, иначе высокие цены не окажут никакого постоянного влияния на сельскохозяйственный сектор. Правительствам отводится одна из решающих ролей, даже если сектор не защищен или не охвачен ценовой или торговой политикой. Производители, потребители и правительства должны надлежащим образом управлять резким ростом цен на сельскохозяйственную продукцию, без чего невозможно будет добиться устойчивых выгод для стран-производителей сельхозтоваров и минимальных затрат для стран-импортеров. Необходимо ввести в действие политику стимулирования субъектов хозяйствования частного сектора и способствовать формированию благоприятных экономических условий для инвестиций, что приведет к долгосрочному устойчивому росту и сокращению бедности. Это потребует принятия мер как макроэкономической, так и отраслевой политики.

Возможно ли управление рисками в связи с высокими ценами?

Изменчивость цен на сельскохозяйственную продукцию создает риски для участников рынка, будь то производители (риск уменьшения доходов и экспортной выручки) или потребители (риск увеличения стоимости продовольственного импорта). Рост мировых цен на продовольствие ставит интересный вопрос о том,

насколько выгодным окажется для развивающихся стран, зависимых от сельскохозяйственной продукции и являющихся чистыми импортерами продовольствия, более широкое использование в будущем инструментов управления рыночными рисками для страхования себя от колебаний на мировых рынках. Фьючерсы, опционы и другие формы деривативных контрактов можно рассматривать как инструменты хеджирования от непредвиденных изменений как импортных, так и экспортных цен. Однако такие инструменты предназначены не для стабилизации экспортных поступлений или стоимости импорта, а лишь для повышения их предсказуемости. Их использование может оказаться полезным постольку, поскольку они дают возможность надлежащего планирования финансовых и иных ресурсов. Теоретически непредсказуемость стоимости импорта и экспортных поступлений развивающихся стран можно уменьшить за счет соответствующего хеджирования. Следует, однако, отметить, что в большинстве стран необходимо будет преодолеть целый ряд организационных ограничений, прежде чем появится реальная возможность хеджировать национальные позиции по импорту или экспорту с целью повышения продовольственной безопасности.

Варианты и взаимодополняемость политики: необходимость двуединого подхода

Выбор надлежащих политических решений проблем, вызванных нынешним периодом устойчиво высоких цен на продовольствие, – непростая задача, учитывая необходимость как немедленных действий для обеспечения продовольственной безопасности уязвимых групп населения, так и создания основ для обеспечения большей стабильности цен и поставок в будущем.

Между мерами, направленными на защиту потребителей от возросших цен на продовольствие, и повышением продуктивности сельского хозяйства, существует потенциально тесная связь. Хорошо продуманные взаимодополняемые политические меры могут побудить несклонных к риску производителей основных продовольственных товаров к принятию рисков, необходимых для инвестиций в усовершенствованные технологии. Они могут стимулировать развитие местных рынков, увеличивая объемы продукции и уменьшая изменчивость цен. Однако в случае плохой проработки или реализации этих мер они могут исказить стимулы, мешать инвестициям и оказаться экономически неприемлемыми с точки зрения бюджетных ресурсов. Совершенно очевидно, что такого политического конфликта следует избегать. Необходимы меры социальной защиты, не ведущие к искажениям, для решения неотложных проблем продовольственной безопасности уязвимого малоимущего населения в сочетании со стимулами к росту и поддержкой роста инвестиций и продуктивности, что позволит добиться устойчивой продовольственной безопасности в более долгосрочной перспективе. Подобный двуединый подход обеспечивает последовательную политическую стратегию, препятствующую возникновению политических конфликтов, о которых предупреждалось выше. Вместе с тем для некоторых правительств бюджетные затраты могут оказаться чрезмерно высокими, а возможности финансирования подобных систем за счет внутренних или внешних займов могут быть ограниченными. Следовательно, необходима международная поддержка.

Необходимость международных действий

В мире, по всей видимости, ширится консенсус в отношении того, что надлежащей мерой политического реагирования на устойчиво высокие цены на продовольствие должен быть пакет мер социальной защиты для удовлетворения неотложных потребностей в обеспечении продовольственной безопасности и оказания адресной помощи тем, кто пострадал больше всего, в сочетании с мерами по стимулированию и облегчению реакции со стороны предложения в целях стабилизации поставок и цен в средне- и долгосрочной перспективе. Признается, однако, и то, что не все развивающиеся страны будут располагать ресурсами, учреждениями или знаниями, необходимыми для разработки и реализации такой политики. Системы социальной защиты дорого обходятся бюджету и обременительны в административном плане. Политика, нацеленная на устойчивое расширение поставок продовольствия, также требует больших бюджетных расходов, необходимых для нейтрализации тенденции к сокращению инвестиций в сельское хозяйство. Поэтому многие обращаются к менее дорогостоящей и более простой для реализации политике, призванной повысить доступность продовольствия и обуздать рост цен на внутренних рынках, но она может также подрывать стимулы производителей к увеличению производства и повышению продуктивности и может оказать негативное воздействие на торговых партнеров. Следовательно, многим странам необходима международная поддержка в форме ресурсов и технической помощи. Проблема внутренней политики имеет и международное измерение, сильнее всего проявляющееся в случаях введения ограничений на экспорт, поскольку политика, проводимая одной страной для повышения доступности продовольствия на местах и сдерживания роста цен, может сокращать доступность и повышать цены в других странах. Такое положение дел

требует проведения по меньшей мере международной дискуссии по вопросам вариантов политики для стимулирования координации и предотвращения неблагоприятных побочных действий. Вопросы высоких цен на продовольствие и последствий проводимой политики касаются не только развивающихся стран. Варианты политики, избираемые развитыми странами, например, в отношении биотоплива, также актуальны для обсуждения необходимых действий. В более общем плане многие аспекты развития событий и политики, связанных с международными продовольственными рынками, касаются ВТО и являются предметом переговоров в рамках Дохийского раунда. Порядок, согласованный в рамках ВТО, оказывает влияние на выбор мер политического реагирования на высокие продовольственные цены.

Высокие цены на продовольствие – это вопрос общемирового значения, и, следовательно, он является предметом международного обсуждения и международных действий. Международное сообщество мобилизовало себя на борьбу с ситуацией, в которой оно усмотрело международный продовольственный кризис, с помощью мер по смягчению негативных последствий высоких цен на продовольствие для малоимущего и лишенного продовольственной безопасности населения и по оказанию содействия миллионам бедных сельскохозяйственных производителей во всем мире в использовании благоприятной возможности, которую создает возросший спрос на их продукцию. Неотложные потребности малоимущего населения в продовольствии обеспечиваются путем реализации краткосрочных мер, которые включают увеличение ресурсов для оказания продовольственной помощи и для укрепления систем социальной защиты в развивающихся странах, оказание более существенной поддержки платежному



Инициатива ФАО по борьбе с ростом цен на продовольствие

Инициатива ФАО по борьбе с ростом цен на продовольствие (ИБРЦП), развернутая в декабре 2007 года, ставит целью решение текущих проблем, чтобы предотвратить дальнейшее ухудшение ситуации. В рамках ИБРЦП были приняты чрезвычайные меры в 57 странах стоимостью в 40 миллионов долларов США. Значительная часть работы, проделанной ФАО, связана с увеличением масштабов действующих программ для оказания поддержки сельскому хозяйству и восстановлению средств к существованию малоимущего сельского населения, 80 процентов которого зарабатывает на жизнь ведением сельского хозяйства. ФАО работает в тесном контакте с партнерами по Организации Объединенных Наций, прежде всего со Всемирной продовольственной программой и Международным фондом сельско-хозяйственного развития, а также со Всемирным банком, Международным валютным фондом, региональными организациями и банками развития. Меры, принимаемые в рамках ИБРЦП, обеспечивают в основном первоначальный капитал; они охватывают только самые неотложные потребности мелких производителей в странах с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия и направлены на создание среди них возможностей, позволяющих увеличить объемы сельскохозяйственного производства в предстоящие посевные сезоны.

В программном документе ИБРЦП кратко перечислены типы мер, которые странам следует реализовать в краткосрочной перспективе (с настоящего времени и до конца 2009 года), чтобы подготовиться к кризису в области продовольственной безопасности, возникающему в результате высоких цен на продовольствие:

1. предоставление семян, удобрений и инструментов и оказание эффективных услуг по распространению знаний для обеспечения оптимального использования поставленных средств производства, что заложит основы для устойчивой интенсификации производства в будущем;

2. проведение работы по модернизации инфраструктуры, например, систем орошения, рыночной инфраструктуры и улучшению сельских дорог;
3. укрепление технических знаний для увеличения стоимости конечной товарной продукции мелких сельхозпроизводителей за счет выращивания более качественных и более урожайных сортов культур или за счет использования методов переработки, позволяющих разнообразить продукцию, а также содействие заключению надежных и выгодных для производителей контрактов на поставки с сельскохозяйственными компаниями;
4. сокращение потерь (иногда составляющих до одной пятой урожая) за счет улучшения обработки, молотбы и складирования, защиты сельскохозяйственных культур и животных от вредителей, болезней и заболеваний (например, при помощи систем комплексной борьбы с вредителями) и принятие мер по ограничению последствий стихийных бедствий.

Во всех перечисленных областях ФАО предлагает техническую и политическую помощь и консультации, создание потенциала, а также оказание поддержки доставкам в рамках реализуемых ею значимых чрезвычайных программ. Программный документ ИБРЦП, дополненный планами действий и конкретными проектными/программными предложениями, разработанными со странами, используется сейчас для мобилизации ресурсов, необходимых для выполнения национальных планов действий. Поддержка в рамках ИБРЦП оказывается по запросу стран. Точные нужды определяются оценочными миссиями и также в ходе консультаций с правительствами. Их главная задача – выявление наиболее уязвимых групп, сильнее всего пострадавших от повышения цен на продовольствие.

Затем определяются возможные варианты реагирования и политические меры.

К отдельным сферам действия относятся:

- a. разработка программ продовольственной безопасности, систем социальной защиты и сетей социальной поддержки;
- b. улучшение доступа к важнейшим средствам производства, таким как семена и удобрения;
- c. оказание помощи в совершенствовании управления водными и почвенными ресурсами;
- d. оказание технической помощи во всех перечисленных выше областях;
- e. оказание политической помощи, включающей проведение оценки текущей сельскохозяйственной и торговой политики, тарифов, налогов, мер ценового контроля, конкурентной и рыночной политики и политики обеспечения продовольственной безопасности.

Подготовленные в результате национальные планы действий ориентированы на достижение продовольственной безопасности среди наиболее уязвимых групп населения и нацелены на создание для мелких сельхозпроизводителей новых возможностей доступа к средствам производства, инвестициям и технологиям и извлечения выгоды из высоких цен на продовольствие.

ФАО внесла значительный вклад в разработку Всеобъемлющей рамочной программы действий (ВРПД), созданной Целевой группой высокого уровня по проблеме глобального кризиса в области продовольственной безопасности, возглавляемой Генеральным секретарем ООН, и в партнерстве с другими учреждениями ООН и бреттонвудскими учреждениями. Вся деятельность, реализуемая в рамках ИБРЦП, полностью согласуется с ВРПД и направлена на достижение результатов, предусмотренных в Рамочной программе на краткосрочную перспективу.

балансу и бюджету для содействия оплате растущей стоимости продовольствия и энергоносителей и финансирование программ чрезвычайной помощи, нацеленных на увеличение сельскохозяйственного производства в странах с дефицитом продовольствия. В среднесрочной перспективе прилагаются усилия к тому, чтобы вновь поставить сельское хозяйство в центр повестки дня в целях развития, для чего необходимо нейтрализовать долгосрочную тенденцию к сокращению инвестиций в сельское хозяйство, чтобы гарантировать его способность по-прежнему удовлетворять потребности мирового населения, которое становится все более многочисленным, урбанизированным и состоятельным. Кроме того, стимулируется более тесная координация политики, с тем чтобы способствовать странам в выборе эффективных политических решений, максимально повышать уровень взаимодействия в ответ на рост цен на продовольствие и избегать ситуаций, при которых рыночные меры одной страны наносят ущерб другим странам.

Международная помощь для обеспечения неотложных потребностей в продовольствии

Самым неотложным приоритетом является обеспечение доступа к продовольствию для наиболее уязвимого населения. Расширенные программы социальной защиты, описанные выше, считаются наиболее действенным способом достижения этого приоритета. Они включают помощь в виде продовольствия, ваучеров или денежных трансфертов, программы трудоустройства (продовольствие или деньги в обмен на работу), программы школьного питания и страхования. Необходимо увеличить масштабы адресных программ, ориентированных на наиболее уязвимые группы населения. Следует также отметить, что программы социальной

защиты сопряжены со значительными бюджетными расходами, для покрытия которых многим развивающимся странам потребуются международная поддержка. Повышение цен на продовольствие взвинчивает стоимость продовольственного импорта стран с дефицитом продовольствия, что вкупе с более высокими ценами на энергоносители вызывает необходимость содействовать обеспечению равновесия платежного баланса. МВФ и Всемирный банк должны играть важную роль в оказании этим странам помощи с платежным балансом и бюджетом. Их неспособность справиться с этой ролью рискует поставить под угрозу реализацию важных программ и проектов развития, так как скудные национальные ресурсы будут тратиться на удовлетворение насущных потребностей в импорте продовольствия.

Несмотря на стремительный рост потребности в продовольственной помощи, объемы ее сокращались. По мере повышения продовольственных цен организациям по оказанию помощи приходилось тратить все больше средств на закупку продовольствия. В результате такие учреждения, как Всемирная продовольственная программа (ВПП), вынуждены были просить дополнительное финансирование, чтобы хотя бы сохранить текущие уровни оказываемой помощи. Их трудности усугубились еще больше из-за роста транспортных издержек. Учитывая высокие цены на продовольствие, необходимо нейтрализовать тенденцию к сокращению продовольственной помощи, обеспечив более существенную международную поддержку организаций по оказанию помощи, в частности ВПП и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ). Высокие цены на продовольствие и топливо означают, что при том же объеме ресурсов продовольственной помощи будет получать меньшее число людей. Поставки продовольственной помощи ВПП почти

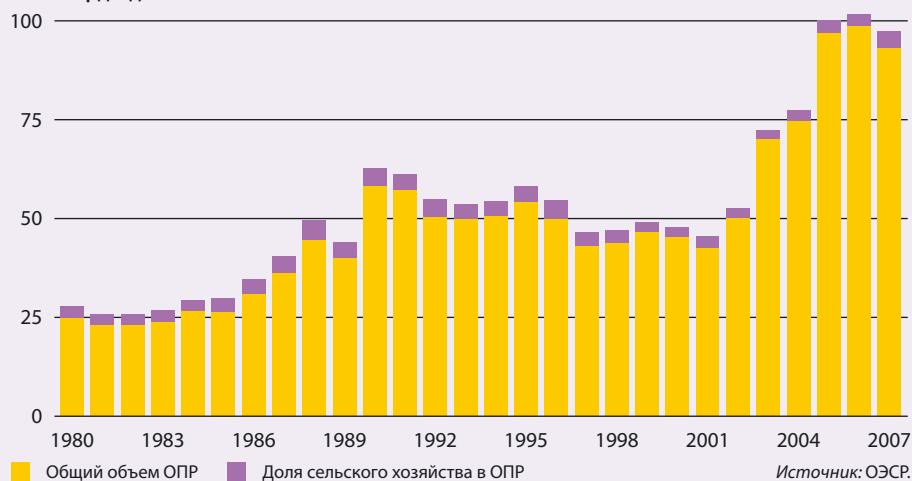


непрерывно сокращались: с 15 миллионов тонн в 1999 году до 7 миллионов тонн в 2006 году. В период 2002–2007 годов затраты ВПП на доставку продовольствия получателям выросли более чем на 70 процентов. Дальнейшее их увеличение в конце 2007 года и начале 2008 года означало дополнительные затраты просто для поддержания существующего низкого уровня оказываемой помощи. ВПП и ЮНИСЕФ обладают обширным опытом в сферах разработки программ социальной защиты и обеспечения адресной направленности этих программ на наиболее уязвимые группы населения, в особенности на женщин и детей. Однако для того, чтобы эффективно реагировать на текущую ситуацию, им требуются дополнительные ресурсы.

В краткосрочной перспективе существуют определенные возможности увеличения поставок продовольствия за счет внутреннего производства. Поддержка должна быть особо направлена на создание условий для бедных сельских производителей (которые менее всего способны реагировать на изменение рыночных сигналов), позволяющих им расширять свое производство и воспользоваться благоприятной возможностью, которую открывают более высокие цены на сельскохозяйственные товары. Фактически производство зерновых в странах с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия (без учета Индии и Китая) сократилось в 2007 году на 2,2 процента, в то время как мировые цены росли. Объемы урожаев во многих из этих стран по-прежнему гораздо ниже, чем в остальном мире, поскольку они отстают в использовании удобрений, высокоурожайных сортов, орошения и комплексной подкормки, а также в борьбе с вредителями и в проведении почвозащитной обработки. Оказание международной помощи может содействовать обеспечению необходимых семян и удобрений.

Официальная помощь в целях развития (ОПР)

Миллиарды долл. США



Источник: ОЭСР.

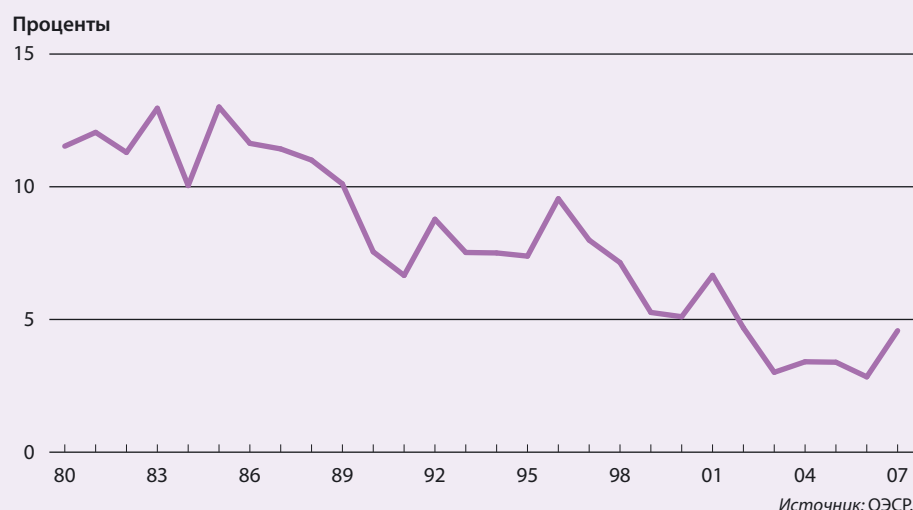
Поддержка инвестиций в сельское хозяйство

Нынешний период высоких цен на продовольствие служит напоминанием о хрупкости баланса между мировым предложением продовольствия и возрастающими потребностями мирового населения, а также о том, что в рамках глобальных усилий по сокращению нищеты на сельское хозяйство не было обращено никакого внимания. Неотложная потребность состоит сегодня в том, чтобы не допускать страдания людей от голода и недоедания и стимулировать быструю ответную реакцию со стороны предложения для восстановления более прочного равновесия между предложением продовольствия и спросом на него, но решение этих задач должно сопровождаться реализацией среднесрочных мероприятий, которые приведут к устойчивому росту сельского хозяйства. Существуют обширные возможности для значительного увеличения сельскохозяйственного производства и продуктивности в

развивающихся странах. Производство и продуктивность не росли из-за сокращения объема ресурсов, направляемых в сельское хозяйство. Необходимо увеличить государственные и частные капиталовложения в сельское хозяйство развивающихся стран. Требуется гораздо больше инвестиций, особенно в управление водными ресурсами, сельские дороги, структуры сбыта и складского хозяйства, а также в исследования и распространение знаний; пока же инвестиции, предназначенные для увеличения продуктивности сельского хозяйства, обнаруживают тенденцию к понижению. Кроме того, замедляются темпы инвестирования средств в международные центры исследований в области сельского хозяйства, несмотря на возникновение новых проблем, связанных с изменением климата и увеличением спроса на сырье для производства биотоплива.

Снижение объема ресурсов, направляемых в сельское хозяйство, во многом объясняется резким сокращением внешней помощи

Доля сельского хозяйства в общем объеме официальной помощи в целях развития



сельскому хозяйству. Совокупный объем официальной помощи в целях развития (ОПР), объединяющей двусторонние и многосторонние потоки, резко увеличился с 43 949 миллионов долларов США в 1997 году до 120 942 миллионов долларов США в 2006 году (все показатели выражены в текущих долларах США). ОПР, прямо предназначенная для расходов на нужды сельского хозяйства, тоже росла, хотя и более медленными темпами: немногим более 3 миллиардов долларов США до примерно 4 миллиардов долларов США в 2006 году.

Однако в процентном отношении доля сельского хозяйства в совокупной ОПР продолжала сокращаться: если в 1997 году она составляла 7 процентов, то в 2002 году и в последующие годы она опустилась ниже 4 процентов. Впрочем, данные за 2006 год свидетельствуют о некотором повышении доли сельского хозяйства в совокупной ОПР.

Донорам следует увеличить долю ОПР, направляемую в сельское хозяйство. Многие доноры выразили готовность выделить дополнительные средства и обещали рассмотреть неотложные и

более долгосрочные проблемы развивающихся стран, связанные с сельским хозяйством и продовольственной безопасностью, на Конференции на высшем уровне по вопросам мировой продовольственной безопасности, организованной ФАО в июне 2008 года. Важно, чтобы, несмотря на финансовый кризис и мировую рецессию, эти обязательства были выполнены. В более общем плане мировому сообществу необходимо предпринять конкретные шаги к расширению своего потенциала, чтобы скоординированным и оперативным образом реагировать на просьбы развивающихся стран о предоставлении не только финансовой поддержки, но и технической помощи для возобновления роста сельского хозяйства в более долгосрочной перспективе. Одновременно необходимы действия и со стороны правительств развивающихся стран, которые должны выделять из своих национальных бюджетов дополнительные ресурсы для сельского хозяйства и проводить политику, благоприятствующую инвестициям частного сектора в сельское хозяйство.



Улучшение политической среды

Необходимо не только обеспечить доступ к ключевым производственным ресурсам, но и создать благоприятную политическую среду, без чего производители не смогут воспользоваться возможностями, которые открывают перед ними высокие цены на продовольствие, и осуществить необходимые инвестиции для повышения продуктивности и увеличения производства. Однако, как отмечалось выше, некоторые политические меры, введенные развивающимися странами для борьбы с ростом цен на продовольствие, помешали значительной ответной реакции со стороны предложения. Поэтому необходимо стимулировать проведение более последовательной политики на национальном уровне. В некоторых случаях неудачные варианты политики были выбраны просто в силу отсутствия достоверной информации об основных рыночных переменных, таких как наличные ресурсы, цены, а также государственные и частные запасы. Необходимо срочно создать комплексную и надежную международную систему рыночной информации, с тем чтобы упрочить основу для принятия более эффективных политических решений.

Международные организации могут предоставлять развивающимся странам политические консультации и поддержку, с тем чтобы ослабить воздействие высоких цен на продовольствие, улучшить ситуацию с продовольственной безопасностью, защитить производственные активы (включая землю) бедных сельских домохозяйств и позволить им извлекать выгоду из благоприятных возможностей, которые создают высокие цены на продовольствие. Система Организации Объединенных Наций может распространять опыт и передовую практику, чтобы помочь странам в

подготовке политических рамок и стратегий, в которые могли бы входить:

- оказание помощи разработке систем мониторинга отсутствия продовольственной безопасности и уязвимости;
- определение и оценка эффективности альтернативных мер, которые могли бы повысить способность производителей реагировать на сигналы об улучшении ситуации на рынке;
- оценка последствий изменения поддержки, оказываемой производству продовольственных товаров, и изменения налогов на них;
- анализ способов эффективного использования существующих систем распределения продовольствия и определение наиболее адекватных критериев адресования продаж продовольствия уязвимым группам населения;
- оценка надлежащей роли продовольственных резервов в уменьшении внутригодовых колебаний цен и дефицита, возникающего в результате чрезвычайных обстоятельств;
- определение наиболее эффективных способов, позволяющих частному сектору более полно участвовать в развитии сельского хозяйства, и в частности играть важнейшую роль в торговле продовольствием и поставках факторов сельскохозяйственного производства.

Использование мер торговой политики для увеличения объемов внутреннего предложения продовольствия может отразиться на других странах, особенно в случае введения ограничений на экспорт. Поэтому необходимо улучшать международную координацию политики, чему могли бы способствовать международные организации. Международная торговая политика подпадает под юрисдикцию ВТО, правила которой, обсуждаемые в

настоящее время в рамках Дохийского раунда, обеспечивают контекст для принятия мер торговой политики в ответ на высокие цены на продовольствие. Более подробное рассмотрение правил ВТО приводится ниже.

Изменения, проводимые с целью увеличения предложения продовольствия и замедления роста цен, могут быть внесены не только в политику бедных развивающихся стран. Если (а дело, по-видимому, обстоит именно так) для производства биотоплива используется готовая продукция и ресурсы, которые иначе были бы использованы для производства продовольствия, то сокращение субсидий или снижение целевых показателей использования скорректировало бы любые искажения рынка. Как указывалось выше, формирующийся рынок биотоплива представляет собой новый и значительный источник спроса на некоторые сельскохозяйственные товары, такие как сахар, кукуруза, маниок, семена масличных культур и пальмовое масло, которые одновременно являются основными продовольственными товарами. Считается, что использование существенной части продовольственных товаров для производства биотоплива осуществляется при политической поддержке, и прежде всего благодаря предоставлению субсидий. В этой связи сегодня активно обсуждается вопрос о совместимости субсидий на биотопливо с правилами ВТО. Еще один связанный с этим вопрос касается косвенного воздействия на продовольственные цены субсидий, предоставляемых для производства биотоплива, и возможности того, что такая практика сводится к перекрестному субсидированию с точки зрения Соглашения по сельскому хозяйству и других соглашений ВТО. Помимо этих правовых аспектов, есть еще и этический вопрос: следует ли отменять совершенно



законные с позиций ВТО субсидии, если они оказывают негативное воздействие на снабжение продовольствием и усугубляют бедность и отсутствие продовольственной безопасности?

Обеспечение того, чтобы правила ВТО поддерживали политические меры реагирования на будущие продовольственные кризисы

Одной из проблем, рассматриваемых в Соглашении по сельскому хозяйству (ССХ) Уругвайского раунда, является перепроизводство и обусловленная им деформация торговли, вызванные субсидированием отечественного производства и экспорта. Процесс реформирования в рамках Дохийского раунда продолжается в том же направлении. В контексте высоких цен на продовольствие встает вопрос о том, не следует ли пересмотреть некоторые правила торговли, с тем чтобы правительства и международное сообщество могли более эффективно реагировать на будущие продовольственные кризисы. В частности речь идет о правилах ограничения и налогообложения экспорта основных продовольственных товаров. Тогда как налогообложение экспорта не регламентируется ни правилами ССХ, ни правилами главного соглашения, которым является Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ) 1994 года, существующий порядок в отношении экспортных ограничений носит довольно слабый характер и предусматривает лишь обращение к экспортеру с просьбой заведомо уведомлять об ограничениях, накладываемых на импортера, и должным образом учитывать их последствия. Одна из опасностей слабого регулирования в отношении экспортных ограничений заключается в том, что оно ставит под сомнение надежность мирового рынка как источника поставок продовольствия.

В случае успешного завершения Дохийского раунда переговоры правила в отношении продовольственной помощи будут, скорее всего, значительно ужесточены. Это, конечно, предотвратит обход мер контроля над экспортными субсидиями, но необходимо будет еще пересмотреть проекты положений об оказании продовольственной помощи в периоды, не связанные с чрезвычайными ситуациями (наиболее вероятными из которых являются события, подобные нынешнему периоду высоких цен на продовольствие), чтобы включить в них надлежащие пусковые механизмы, облегчающие оказание своевременной продовольственной помощи даже в такие периоды.

Третьим соображением является охват стран, к которым следует применять специальный режим. В настоящее время несколько специальных режимов противодействия негативным последствиям либерализации торговли применяется только в отношении двух групп стран, упомянутых в *Марракешском решении министров о мерах в связи с возможными отрицательными последствиями реализации программы реформ для наименее развитых стран и развивающихся стран, являющихся нетто-импортерами продовольствия* (Марракешское решение): наименее развитых стран и развивающихся стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия. Помимо наименее развитых стран существует много других стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия, которые не относятся к странам, являющимся чистыми импортерами продовольствия, но которым также требуется специальный режим или доступ к продовольственной помощи, экспортному кредиту, механизму финансирования продовольствия и так далее.

Нынешний кризис, вызванный высокими ценами на продовольствие, служит одновременно доводом в пользу незамедлительного завершения

Дохийского раунда переговоров и доводом против любого дальнейшего снижения уровня защиты, которое может стать результатом нового соглашения. Те, кто выступают за заключение существенного соглашения для дальнейшей либерализации сельскохозяйственных рынков, предполагают, что текущий уровень защиты и поддержки вызвал снижение цен мирового рынка и ограничил стимулы к инвестициям в увеличение производства продовольствия во многих странах-импортерах продовольствия, что способствовало недавнему резкому росту стоимости импорта. Те же, кто опровергают эту точку зрения, ссылаются на доказательства того, что либерализация приведет к повышательному давлению на цены ввиду сокращения перепроизводства в странах, использующих субсидии. Еще более важной представляется выраженная ими озабоченность в связи с тем, что дальнейшее сокращение маневренного пространства в политике, которым располагают развивающиеся страны для обеспечения адекватной защиты при стимулировании развития своего сельского хозяйства, повлечет за собой дальнейшее сокращение инвестиций в этот сектор, и в результате страны могут оказаться в еще большей степени подверженными воздействию быстрого увеличения стоимости продовольственного импорта в периоды будущих кризисов. Именно один из механизмов, предложенных для защиты уязвимых сельскохозяйственных секторов – специальный защитный механизм, – оказался тем камнем преткновения, который привел к краху переговоров в июле 2008 года.

В целом действующие правила, по-видимому, не ограничивают мер политического реагирования на высокие продовольственные цены, и обсуждавшийся проект соглашения вряд ли изменил бы эту ситуацию. Однако многие правила можно было бы

усовершенствовать и усилить, чтобы стимулировать проведение в будущем мер политического реагирования, которые были бы более приемлемы как для реализующих их стран, так и для их партнеров по ВТО. Возникший в настоящее время тупик открывает возможность для дальнейшей дискуссии и переговоров относительно правил и соглашений, которые могли бы уменьшить потенциально негативные последствия будущих кризисов, вызываемых ценами на продовольствие.

Система мировых гарантий бесперебойного снабжения

Скачки мировых цен на продовольствие оказывают наиболее серьезное негативное воздействие на те страны, где значительную долю внутреннего предложения составляют импортные продовольственные товары. Среди этих стран еще более пагубное воздействие ощущают на себе многие страны с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия. Необходима надежная система гарантий продовольственного снабжения, построенная на двусторонней, а, возможно, и на многосторонней основе, без чего невозможно будет повысить продовольственную безопасность стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия (текущий перечень ФАО насчитывает 82 такие страны) и избежать проведения дорогостоящей политики самообеспеченности продовольствием. Такая система может быть создана на базе согласованных «протоколов о сотрудничестве», во многом подобно тому, как это было сделано Международным энергетическим агентством в отношении нефти. Систему таких протоколов могли бы изучить и согласовать все заинтересованные стороны на соответствующих международных или региональных форумах. Такие протоколы придадут также усовершенствованную форму

международному сотрудничеству и должны привести к созданию беспроигрышной ситуации.

Какова роль региональных продовольственных резервов?

Резкий рост цен на продовольствие, которому отчасти способствовал низкий уровень мировых запасов зерновых, вызвал дискуссию о возможной роли региональных продовольственных резервов в смягчении последствий нехватки продовольствия и в снижении изменчивости цен. В случае надлежащей координации и управления региональные продовольственные резервы могут помочь странам, зависимым от импорта продовольствия, получать в частности доступ к продовольствию по стабильным ценам, особенно в периоды кризиса. Несмотря на всю обоснованность этой концепции, реализации подобных программ мешает необходимость предварительного заключения соглашения об управлении между заинтересованными и участвующими сторонами, а это оказалось труднодостижимым. На сегодняшний день существует лишь несколько подобных программ, и, к сожалению, их осуществление оказывалось неудовлетворительным. Например, опыт использования механизма финансирования буферных запасов МВФ, призванного облегчить создание таких запасов, показал, что умеренную стабилизацию цен, достигнутую на практике благодаря буферным запасам, обычно перевешивали связанные с ними процентные затраты и затраты на хранение (IMF, 1999). Аналогичным образом запасы чрезвычайного резерва риса стран-членов АСЕАН, который представляет собой программу создания продовольственных резервов, учрежденную Ассоциацией стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), составляли не более 87 000 тонн, что эквивалентно объему потребления риса

в странах АСЕАН в течение 0,4 суток (т.е. 0,1 процента от совокупной потребности) (MAFE, 2005), а значит, никак не влияли на цены на рис.

Продовольственные резервы, скорее всего, предпочтительнее использовать для повышения доступности продовольствия в периоды его острой нехватки, а не для стабилизации цен на продовольствие, требующей наличия ресурсов для финансирования импорта. Таким образом, более целесообразным подходом к проблеме рисков, связанных с ценами на продовольствие, может быть создание механизмов или фондов для оказания странам содействия в финансировании импорта продовольствия, особенно в случаях неожиданного возникновения особых чрезвычайных обстоятельств.

Вопрос о глобальной договоренности для обеспечения гарантий финансирования импорта продовольствия в наименее развитые страны и в страны с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия

Вопрос о возможных трудностях с финансированием импорта нормальных объемов продовольствия в периоды продовольственных кризисов постоянно вызывал озабоченность среди стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия еще со времени Уругвайского раунда переговоров и привел к принятию Марракешского решения. Одним из инструментов реагирования, перечисленных в Марракешском решении, являются международные механизмы финансирования продовольствия. В результате работы, проведенной ФАО и Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) после Уругвайского раунда, было выявлено, что одним из наиболее серьезных ограничений,

с которыми сталкиваются развивающиеся страны-импортеры в периоды избыточных потребностей в импорте продовольствия (обусловленных внутренними потрясениями или ростом мировых цен), – это лимиты кредитования и рисков, устанавливаемые учреждениями по финансированию экспорта (в основном банками) для проведения финансовых операций с разными развивающимися странами. В периоды избыточных потребностей в финансировании, подобных тем, которыми сопровождался недавний период высоких цен на продовольствие, эти лимиты не позволяют частным экспортерам, поставляющим товары в наименее развитые страны и страны с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия, и импортерам товаров из этих стран получать соответствующие аккредитивы для финансирования экспорта и импорта, даже если импортеры из развивающихся стран способны его оплатить. Отсюда вытекает мысль о необходимости создания системы государственных (согласованных на национальном или международном уровне) гарантий для финансовых учреждений (как в развитых, так и в развивающихся странах), позволяющих повысить соответствующие предельные уровни кредитования на конкретно определенных условиях.

Сама по себе эта концепция не является чем-то принципиально новым. В последние годы Европейский банк реконструкции и развития, Международная финансовая корпорация, Межамериканский банк развития и Азиатский банк развития ввели аналогичные «программы упрощения торговли» с целью повышения потенциально приемлемого риска для рынка. Именно так уже давно поступают на двустороннем уровне Экспортно-импортный банк Соединенных Штатов Америки, Министерство сельского хозяйства Соединенных Штатов Америки



и некоторые другие организации. Однако подобные программы редко ориентированы на импортеров продовольствия в наименее развитые страны и страны с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия, и в них отсутствуют надлежащие компоненты создания потенциала среди местных банков, которые часто являются самым слабым звеном в цепи. Более того, страны-члены ОЭСР подписали обязательство учредить такой механизм в ходе подготовки к созданию ВТО.

В связи с этим в 2005 году ФАО и ЮНКТАД предложили в документе, распространенном среди делегаций в Женеве, создать механизм финансирования импорта продовольствия. Данный механизм не предполагает привлечения новых учреждений или дополнительных финансовых ресурсов. Напротив, он будет обеспечивать, используя существующие многосторонние механизмы, дополнительные гарантии соответствующим банкам стран-экспортеров и импортеров, финансирующим экспорт и импорт, на сумму избыточных (дополнительных) расходов по импорту продовольствия в периоды избыточных расходов на импорт продовольствия. Финансирование будет предоставляться торговым организациям через центральные и коммерческие банки, а правительство страны-заемщика будет обеспечивать государственные гарантии. Данный механизм предусматривает использование гарантий доноров, что позволит банкам увеличить объем соответствующего кредита. В отличие от ряда некоторых существующих международных программ финансирования, предоставление займов не будет ограничено никакими условиями (например, низким дефицитом платежного баланса страны-заемщика). Однако, в соответствии с Марракешским решением приоритет кредитования мог бы отдаваться именно наименее

развитым странам и странам с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия, которым угрожает продовольственный кризис. По оценкам ФАО, в период 1974–2003 годов в рамках такой системы необходимо было гарантировать «избыточное финансирование» на сумму, составляющую примерно 2 процента от общих затрат этих стран на импорт продовольствия. Учитывая оговорки относительно целесообразности поддержания физических продовольственных резервов, было бы, вероятно, вполне уместно в связи с недавним повышением цен на продовольствие пересмотреть обоснованность данного предложения и изучить способы его реализации на практике.

Мобилизация международных действий

Необходимость международных действий для оказания помощи развивающимся странам, страдающим от негативных последствий высоких цен на продовольствие, а также формы, которые могла бы принять такая помощь, обсуждались на Конференции на высшем уровне (КВУ) по вопросам мировой продовольственной безопасности, проводившейся в июне 2008 года. Представители 181 страны, включая 43 главы государства и более 100 министров и высокопоставленных представителей международных организаций, НПО и организаций гражданского общества, рассмотрели вопросы и решения проблем, связанных с высокими ценами на продовольствие.

В декларации о мировой продовольственной безопасности, принятой на КВУ, содержится призыв к международному сообществу увеличить помощь развивающимся странам, наиболее серьезно пострадавшим от повышения цен на продовольствие, посредством реализации программы

срочных и скоординированных действий. Донорам и международным финансовым учреждениям настоятельно предлагается предоставить странам с низким уровнем дохода, импортирующим продовольствие, помощь в урегулировании платежного баланса и бюджетную поддержку, а также обеспечить наличие достаточных ресурсов у международных учреждений для расширения и улучшения оказываемой ими продовольственной помощи и поддержки программ социальной защиты. В декларации содержится также призыв оказать странам содействие в реализации политики и мер, которые помогли бы производителям увеличивать свое производство. Достижение консенсуса по более спорным вопросам, касающимся биотоплива и его связи с наличием продовольствия и ценами на него, оказалось непростой задачей, и в декларации содержится призыв к более тщательному их изучению.

Хотя на КВУ не предполагалось, что страны будут брать на себя обязательства, ряд стран-доноров и международных финансовых организаций воспользовались возможностью, чтобы объявить о предоставлении существенной дополнительной финансовой поддержки на общую сумму, превышающую 12 миллиардов долларов США. Еще более важным в средне- и долгосрочной перспективе представляется то, что итоги КВУ указывают на новое признание значимости сельского хозяйства, которое вновь становится центральным элементом повестки дня в целях развития, и на решимость нейтрализовать тенденцию к сокращению помощи в целях развития, предназначенной для сельского хозяйства. КВУ четко призвала увеличить производство продовольствия и инвестиции в сельское хозяйство для обеспечения продовольственной безопасности.