

Рим, 12-13 октября 2009 года



Меры поддержки фермеров, не создающие искажений

ЗАДАЧА

Недавний мировой продовольственный кризис обозначил важнейшую задачу глобальной продовольственной безопасности, непрочность мировой продовольственной системы и необходимость увеличения сельскохозяйственного производства как в развитых так и в развивающихся странах для решения сегодняшних и будущих продовольственных потребностей. Задача состоит из двух частей – обеспечить продовольственную безопасность для одного миллиарда голодающих людей и быть в состоянии прокормить население мира, которое к 2050 году достигнет 9,1 миллиарда человек.

Для решения этой глобальной задачи требуется увеличение

инвестиций в сельское хозяйство и адекватные стимулы для фермеров. Основная задача сегодня – как оформить и спланировать поддержку фермеров как в развитых, так и развивающихся странах, сокращая искажения на общемировых рынках, которые потенциально опасны для развивающихся стран, и одновременно содействуя достаточности общемировых поставок продовольствия, продовольственной безопасности недоедающих, сокращению бедности и стимулам для роста фермеров, особенно мелких, в странах с низким доходом и недостатком продовольствия.

Развитые страны предоставляют фермерам поддержку для увеличения фермерских доходов, сокращения неустойчивости

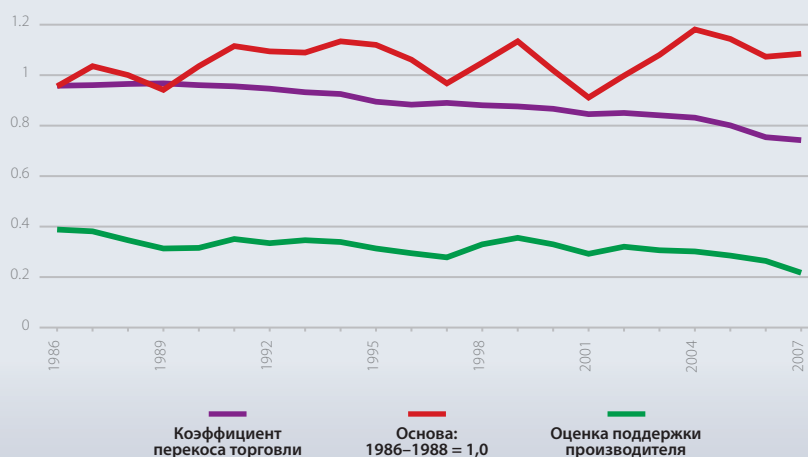
доходов, улучшения конкурентности в сельскохозяйственном секторе, защиты от природных катастроф и предоставления безопасного (в смысле производственного процесса и здоровья) и качественного продовольствия. Многие политики поддержки ферм, которые стимулируют местное производство, могут создавать искажения на общемировых рынках, такие как более низкие общемировые цены, сокращение потребности в импорте и ограниченный доступ на рынки, включая подавление стимулов в сельскохозяйственном производстве развивающихся стран в течение длительного периода времени. Эти искажения были темой серьезных обсуждений в рамках соглашения по сельскому хозяйству ВТО.

ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ

ПОДДЕРЖКА СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В ПЕРИОД РАЗВИТИЯ

В развивающихся странах фермерские политики были во многом обусловлены необходимостью ускорения перехода от низкодоходных сельскохозяйственных структур и сельских экономик к более развитым, основанным на промышленности экономикам. Сельское хозяйство рассматривалось в качестве обеспечивающего поддержку промышленности, которая считалась наиболее важным элементом роста экономики. На ранних стадиях этого перехода выбираемые политики обычно имели целью поддержание цен на продовольствие и, следовательно, зарплат, низкими. Общий эффект

Диаграмма 1: Сельскохозяйственная поддержка ОЭСР в 1986–2007 годах



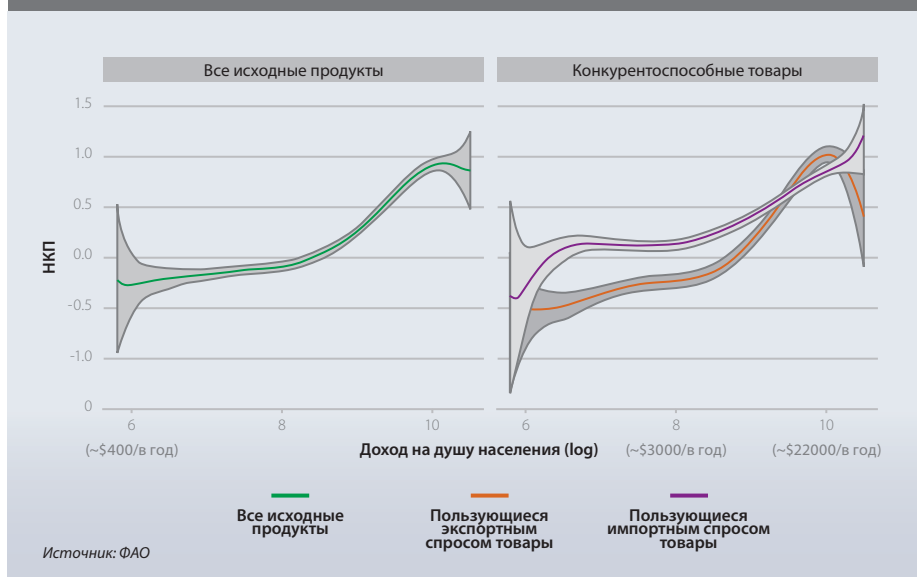
Источник: ФАО

от таких политик, измеренный посредством номинальных коэффициентов помощи (НКП), которые были рассчитаны для большого количества стран и продуктов в рамках недавно завершённого проекта Всемирного банка по сельскохозяйственным искажениям, в основном касался облагаемых налогом сельскохозяйственных производителей (а именно негативные НКП) (Диаграмма 2). В процессе перехода сельскохозяйственные сектора многих стран столкнулись с негативными политическими предубеждениями, низкими коэффициентами роста и высокой сферой распространения бедности, что вызывало рост зависимости от импорта продовольствия.

На более поздних стадиях перехода, а именно когда средние доходы росли (обычно до уровня дохода 8000 долларов США или больше на душу населения), а доля фермеров в общей занятости уменьшалась, политики поддержки фермерских хозяйств изменились к лучшему и придерживаются моделей, похожих на те, которые использовались в ныне развитых странах, а именно повышение НКП при сокращении доли сельского хозяйства в экономике и росте средних сельскохозяйственного и общего доходов (Диаграмма 2).

В настоящее время, однако, все более широко распространяется мнение, что сельскохозяйственный рост является ключевым моментом для роста всей экономики. Также существуют эмпирические доказательства того, что рост ВВП, отправной точкой которого стало сельское хозяйство, является более эффективным в сокращении бедности, чем рост, имеющий отправной точкой нефермерские сектора. Это стимулирует смены в политике в пользу поддержки сельского хозяйства и смежной с ним деятельности. Инициатива в области продовольственной безопасности, принятая в Аквиле (июль 2009 года), является этому примером.

Диаграмма 2. Средний номинальный коэффициент помощи (НКП) сельскохозяйственным производителям как функция среднедушевого дохода страны



НЕСВЯЗАННАЯ ПОДДЕРЖКА

Хотя стоимость общей поддержки фермерства ОЭСР была стабильной в течении всего времени, периодические реформы с началом действия Уругвайского раунда изменили относительное значение различных политических инструментов, что сопровождалось увеличением зависимости от так называемой несвязанной поддержки в соответствии с положениями ВТО. Выплаты, основанные на площади сельскохозяйственных угодий, историческом статусе, ограниченном использовании ресурсов и доходах производителей, рассматриваются как «несвязанные» с текущими решениями относительно производства и вследствие этого считаются оказывающими меньшее воздействие на производство и торговлю.

Несвязанные политики включают не только поддержку создания резервных земель, но также поддержку технологии и навыков, которые используют работающие на ферме люди,

стимулов поддержания резервных земель в готовом для производства и экологически устойчивом состоянии и другие подобные политики и могут быть альтернативой физическим и товарным резервам. Продуктивное выделение резервных земель может быть запущено в физическое производство в странах с высоким доходом за 6-10 месяцев (недавнее предложение продукции является тому свидетельством), предоставляя серьезный резерв в случае нехватки продовольствия, и в то же время не перекашивая нынешние общемировые рынки перепроизводством.

РОСТ СВЯЗАННОЙ СО СТРАХОВАНИЕМ ПОДДЕРЖКИ

Когда поддержка фермеров ОЭСР сместилась с мер, основанных на товаре, на меры несвязанной поддержки, фермерские доходы стали более разнообразными, а на государственные сети безопасности в виде мер по смягчению риска, таких как страхование дохода и погоды, стали значительно больше полагаться для предоставления



НЕКОТОРЫЕ ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ:

- Денежная стоимость поддержки фермерства Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) была достаточно постоянной на протяжении времени, несмотря на периодические реформы с началом действия Уругвайского раунда. Согласно ОЭСР, в период с 1986–1997 по 2005–2007 годы соотношение поддержки производителей к стоимости продукции уменьшилось с 40 до 29 процентов.

- Поддержка рыночных цен и оплаты, основанные на произведенной продукции, уменьшились. В совокупности, поддержка, основанная на произведенных сырьевых продуктах, снизилась с 82 процентов общей поддержки в 1986–1988 годах до 55 процентов в 2005–2007 годах. В результате совокупный коэффициент торговых искажений для сельскохозяйственной поддержки ОЭСР снизился с 0,96 в 1986 году до 0,74 в 2007 году (Диаграмма 1). В этот же период выплаты, основанные на районе, количестве животных, поступлениях или доходах, рассматриваемых как несвязанные, возросли с 9 до 32 процентов общей поддержки.

защиты от колебаний фермерских доходов. Если в странах ОЭСР для большинства сельскохозяйственных рисков доступно частное страхование, в некоторых случаях поддержка государственного страхования имеет тенденцию вытеснять частный сектор страхования и может создать стимулы для увеличения количества и появления более рискованных видов производственной деятельности, которые могут создавать искажения.

Для того, чтобы схемы государственно поддерживаемого страхования не создавали искажения, они должны помогать справляться со сбоями рынка, к которым относятся практически непредсказуемые и маловероятные, но приносящие огромный ущерб явления, которые обычно не страхуются частным сектором, но которые могут быть разорительны для фермеров. С другими более «нормальными» рисками могут справиться частный сектор и сами фермеры с помощью разнообразных инструментов, включая индексированное страхование, современные финансовые инструменты по управлению риском и другие.

ДОСТУП К РЫНКАМ В СТРАНАХ ОЭСР

Пограничные правила, которые ограничивают доступ на рынок из третьих стран, искажают торговлю. Ограничения доступа на рынок выражаются в форме тарифных барьеров и большого количества нетарифных мер (стандарты, сезонные ограничения, квоты, тарифные квоты и т.д.). Экспорт из развивающихся стран на рынки ОЭСР до сих пор сталкивается с большими импортными барьерами, за исключением стран, которые получают выгоду от преференциального тарифного доступа (например, Всеобщая система преференций (Плюс), Закон об обеспечении роста и расширении возможностей в Африке, инициатива «Всё, кроме оружия»). Анализ показывает, что ограничения доступа к рынку сильно различаются в разных странах и сильно ослабляют почти 30 развивающихся

стран. В богатых странах они сконцентрированы на мясных и молочных продуктах, сахарном и табачном секторе. Рост тарифов все еще значителен и может иметь большое воздействие на развитие агроиндустрии в развивающихся странах. Существование тарифов на стоимость со специфическими тарифами делает протекционизм неустойчивым.

Ограничения доступа на рынок также ведут к искажению производства в связи с их защитным действием для местных производителей. Например, некоторые исследования обнаружили, что высокие тарифы на продовольственные товары в субтропической зоне и низкие тарифы на товары в тропической зоне были типичной моделью после Уругвайского раунда во многих развивающихся странах.

ЭКСПОРТНЫЕ МЕРЫ

Экспортные субсидии также имеют искажающее воздействие, так как они предоставляют стимулы для производства, и экспорт прибавочного продукта имеет тенденцию снижать мировые цены. В исследованиях, анализирующих последствия устранения экспортных субсидий, высказывается мнение, что долгосрочное воздействие на цены мирового рынка могут быть ограничено для многих видов сырья, но более важно, где субсидии составляют значительную долю экспортной стоимости, особенно для молочных продуктов, сахара и мяса.

Экспортные кредиты позволяют иностранным покупателям откладывать платежи на более подходящих условиях, чем те, которые предоставляются финансовыми организациями. Действие экспортных кредитов зависит от уровня бюджетных расходов по кредитам и условий выплат кредитов. Оправдывающим обстоятельством их использования является то обстоятельство, что страна-получатель страдает от дефицита ликвидных средств и, следовательно, использование экспортных кредитов может скорее усилить, чем исказить торговлю.

Однако на практике зависящие от чистого экспорта продовольствия страны и наименее развитые страны получают только небольшую долю возможных экспортных кредитов.

Индикатором того, до какой степени продовольственная помощь может исказить торговлю, является концепция «дополнительности потребления». Степень дополнительности зависит от характеристик получателя и страны-получателя, так же как от планирования и осуществления программы. Чрезвычайная продовольственная помощь является абсолютно дополнительной, так как получатель не имеет доступа к необходимому дополнительному продовольствию. Нечрезвычайная продовольственная помощь, такая как целевая продовольственная помощь, которая дается определенным получателям, и продовольственная помощь, которая монетизируется, продаваясь на местном рынке, имеет различные степени дополнительности и, следовательно, искажающего воздействия.

ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ

Торговые политики в развивающихся странах варьируются от очень низких применяемых тарифов в странах с низким доходом до средних и высоких применяемых тарифов в некоторых развивающихся странах со средними доходами. Торговые политики могут дополнять местные инвестиционные политики и стратегии. Однако пространство политик, например, в виде гибкости относительно пограничных мер для возможности поправок на «разрывы в развитии», требует обоснования в смысле возможности поддержки местных инвестиций или более мелких фермеров. Многие развивающиеся страны с 1980 года предприняли коренные экономические реформы, включая постепенную ликвидацию экспортных налогов, сокращение защиты обрабатывающей отрасли и возможность для рынков определять стоимость их валюты. Однако эти реформы остаются неполными и коэффициенты перекоса

► Глобальные условия, в которых осуществлялись политики по поддержке ОЭСР, со временем изменились: вначале были эндемическое избыточное предложение и падающие реальные цены на товары, затем рост цен, несмотря на более медленный рост потребностей, что частично вызвано ростом потребности в сырье для биотоплива.

► Развивающиеся страны и домашние хозяйства не одинаково пострадали от искаженных политик ОЭСР ввиду избирательных торговых предпочтений между странами и различных структур чистого импорта или чистых покупателей на уровнях страны или домашнего хозяйства.



ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

Ключевая проблема для создателей политик заключается в том, как оформить и спланировать поддержку фермеров как в развитых, так и в развивающихся странах для решения их особых национальных задач без причинения ущерба фермерам из третьих стран, одновременно содействуя общемировой продовольственной достаточности и продовольственной безопасности и уменьшая искажения в торговле и рынках.

1. Какими могут быть формы не создающей искажений поддержки как в развитых, так и в развивающихся странах? Какие виды мер поддержки могут быть использованы для обеспечения того, чтобы фермеры оставались в сельскохозяйственной деятельности и поднимали сельскохозяйственную продуктивность и производство для решения стоящих в будущем перед продовольственной экономикой задач? Требуется ли мелким фермерам в развивающихся странах особая помощь в кратко-, средне- и долгосрочный период для того, чтобы они стали более продуктивными и конкурентоспособными?
2. Может ли несвязанность в политиках поддержки ОЭСР распространяться более равномерно среди стран ОЭСР и для всех

сельскохозяйственных стран? Могут ли несвязанные политики быть соединены с поддержанием «резерва» сельскохозяйственной продукции в странах с высоким доходом?

3. Принимая во внимание поддержку фермерам развивающихся стран на постоянных уровнях, могут ли страны ОЭСР предложить компенсационное финансирование для сельскохозяйственного инвестирования или других мер увеличения сельскохозяйственного роста странам с низкими доходами? Один из вариантов может заключаться в том, что определенный процент субсидий фермам в странах ОЭСР будет положен в какие-либо фонды развития для использования на инвестиции, которые могут помочь отвечающим требованиям фермерам развивающихся стран (в особенности наименее развитых стран).
4. Должны ли страны ОЭСР ограничить сферу государственно поддерживаемого сельскохозяйственного страхования в основном экстремальными и непредсказуемыми сельскохозяйственными рисками, которые приводят к провалам рынка, и оставить остальные риски для сферы деятельности частного сектора?
5. Каковы могут быть особенности фонда раннего реагирования для помощи фермерам в странах с низкими доходами и дефицитом продовольствия для восстановления их производства в случае продовольственного кризиса в результате экономических потрясений?

во многих сельскохозяйственных секторах продолжают быть высокими. В этой связи требуются дальнейший анализ и обсуждение того, какие политические инструменты (и как) могут быть использованы для поддержки задач развития.

СУБСИДИИ СРЕДСТВ ПРОИЗВОДСТВА

При правильном применении субсидии средств производства могут играть важную роль в сельскохозяйственном развитии и стимулировать производство. Однако они включают и существенные риски дорогостоящего и неэффективного планирования и осуществления с использованием недостаточных ресурсов. В зависимости от местных условий, субсидии средств производства более эффективны в увеличении производства и стимулировании эффектов мультиплицированного воздействия на основные виды продовольствия, особенно в странах с неполными или несуществующими рынками, и могут вызывать необходимость дополнительных инвестиционных политик. Так как субсидии средств производства в прошлом страдали в некоторых регионах от слабого планирования и

осуществления, особое внимание должно быть направлено на развитие инфраструктуры для предоставления и доступности средств производства (семена, удобрения), и при необходимости на содействие эффективно нацеленных субсидий средств производства, особенно сельским мелким фермерам.

Сети защиты мелких фермеров

Сельское хозяйство развивающихся стран намного больше подвержено различным естественным и рыночным рискам. Из-за недостатка других инструментов и сетей защиты большая часть сбережений мелких производителей тратится на самострахование. Помимо этого они часто попадают в ловушку производственной деятельности по принципу «малый доход при малом риске». Политики, направленные на сокращение рисков, с которыми встречаются фермеры с низким доходом, и на помощь таким производителям справляться с негативными потрясениями, могут быть инструментами по высвобождению их собственного потенциала сбережений и выводу их из западни бедности. Ориентированные на рынок сети безопасности, включая

индексированное страхование, могут быть полезным дополнением другим соответствующим местным мерам поддержки. Среди мер, которые сокращают риски и неопределенность доходов и цен, можно назвать инвестирование в информационную инфраструктуру для предоставления возможности рынкам страхования и рыночным информационным системам увеличивать прозрачность рынка и содействовать обмену информацией, ясные и стабильные законы и правовая база, а также адресные страховые сети и сети безопасности против потерь урожая, засух и других катастроф.

Также существует необходимость создания механизма безопасности против продовольственного кризисов, происходящих из-за экономических потрясений. Он может иметь форму системы раннего реагирования, созданной для восстановления производства продовольствия главным образом в странах с низкими доходами и дефицитом продовольствия, основанную на способах, уже действующих в случаях кризисов, возникших в результате природных катастроф или конфликтов.

Дополнительная информация



Экспертный форум высокого уровня на тему: «Как прокормить население мира в 2050 году»

Канцелярия директора, Отдел экономики
сельскохозяйственного развития Департамент
экономического и социального развития
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

Тел.: (+39) 06 57 053354
Факс: (+39) 06 570 56172
Адрес электронной почты:
HLC-2050@fao.org

