

Инициатива ФАО по борьбе с ростом цен на продовольствие

Руководство по принятию политических и программных мер по борьбе с ростом цен на продовольствие на уровне стран



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

Мнения, выраженные в настоящем информационном продукте, являются мнениями автора (авторов) и не обязательно отражают точку зрения ФАО.

Все права защищены. ФАО поощряет тиражирование и распространение материалов, содержащихся в настоящем информационном продукте. Разрешается их бесплатное использование в некоммерческих целях по представлению соответствующего запроса. За тиражирование в целях перепродажи или в других коммерческих целях, включая образовательные, может взиматься плата. Заявки на получение разрешения на тиражирование или распространение материалов ФАО, защищенных авторским правом, а также все другие запросы, касающиеся прав и лицензий, следует направлять по электронной почте по адресу: copyright@fao.org или на имя начальника Подотдела издательской политики и поддержки Управления по обмену знаниями, исследованиям и распространению опыта по адресу: Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy.

© ФАО 2011

Фотография на обложке: ©FAO/Sarah Elliott

Содержание

Выражение признательности	2
Сокращения	3
1 Введение	4
2 Сопутствующий процесс и аналитическое обоснование	7
2.1 Процесс	7
2.2 Аналитическое обоснование	8
3 Ближайшие политические и программные меры	9
3.1 Макроэкономическая политика	9
3.1.1 Мобилизация бюджетных ресурсов	9
3.1.2 Обменный курс	10
3.2 Меры, связанные с торговлей	11
3.3 Меры в интересах потребителей	13
3.3.1 Налоговая политика	14
3.3.2 Политика управления рынком	16
3.3.3 Программы социальной защиты	20
3.3.4 Другие меры, влияющие на располагаемый доход	25
3.4 Меры в интересах производителей	26
3.4.1 Меры по управлению рынком	26
3.4.2 Меры по поддержке производства	30
Приложение	
Сводная таблица срочных политических и программных мер – (Инициатива ФАО по борьбе с ростом цен на продовольствие)	44
Дополнительная библиография	50

Выражение признательности

Инициатором разработки настоящего руководства, составленного в рамках Инициативы ФАО по борьбе с ростом цен на продовольствие (ИБРЦП), стал Хосе Мария Сумпси, помощник Генерального директора ФАО по Программе технического сотрудничества. Работа началась с совещания по обмену идеями, проведенного с персоналом Отдела содействия в вопросах политики и мобилизации ресурсов ФАО. Свой вклад в работу над руководством внесли сотрудники многих подразделений ФАО, в том числе Том Осборн, Ян Пулиссе, Майкл Робсон, Эд Зейдлер, Эндрю Шеферд, Брайан Томпсон и Роберт Ван Оттердийк из Департамента сельского хозяйства ФАО; Лилиана Бальби, Бенедикта де ля Бриер, Мулат Демеке, Азиз Эльбехри, Марко Ноулз, Фрэнк Мишлер, Гендалина Панграцио и Маргрет Видар из Департамента экономического и социального развития ФАО; Жак де Граф, Альберто Суппа, Джейн Кроннер и Такаши Такахатаке – от ИБРЦП ФАО. Подбором справочных материалов занималась Анна Рикой из Службы поддержки по вопросам сельскохозяйственной политики ФАО, а координацию работы над руководством осуществляла Матерне Маец из Службы поддержки по вопросам сельскохозяйственной политики ФАО.

Это руководство по политике было подготовлено при финансовой поддержке Правительства Королевства Испании.

Сокращения

СИФ	стоимость, страхование и фрахт
франк КФА	франк Африканского финансового сообщества
ЧДТД	чрезвычайный денежный трансферт Дова
ПДТ	продовольственный и денежный трансферт
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ВИЧ/СПИД	вирус иммунодефицита человека/синдром приобретенного иммунодефицита
МВФ	Международный валютный фонд
КБВ	Комплексная борьба с вредителями
ИБРЦП	Инициатива по борьбе с ростом цен на продовольствие
ЯИР	ярмарки исходных ресурсов
ЦРТ	цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
НПО	неправительственная организация
НИГФП	Национальный институт государственных финансов и политики
ПТС	Программа технического сотрудничества
долл. США	доллар Соединенных Штатов Америки
НДС	налог на добавленную стоимость
ВПП	Всемирная продовольственная программа

1 Введение

В мае 2008 года, когда мир переживал острый продовольственный кризис, вызванный ростом цен на продукты питания, ФАО разработала «Руководство по принятию срочных мер на уровне стран» в рамках своей Инициативы по борьбе с ростом цен на продовольствие (ИБРЦП). В августе 2008 года цены на продукты питания достигли рекордно высокого за многие годы уровня. Несмотря на остроту кризиса, сохранялась надежда на то, что цены со временем снизятся до менее экстремальных уровней. В прогнозах говорилось о том, что:

“...к 2017 году ожидается, что реальная цена на пшеницу (дефлированная с помощью MUV – стоимостью единицы произведенной продукции) возрастет относительно среднего показателя цен за период 2005-2007 годов на 2 процента; цена на рис – на 1 процент; на кукурузу – на 15 процентов; на масличные семена – на 33 процента; на растительные масла – на 51 процент и на сахар – на 11 процентов.”¹

В своем Продовольственном прогнозе на 2010 год ФАО обратилась к международному сообществу с предупреждением о том, что следует готовиться к худшим временам, если в 2011 году не будет обеспечен существенный рост производства основных продовольственных культур.² Предполагалось, что расходы на импорт продуктов питания возрастут в 2010 году для беднейших стран мира на 11 процентов, а для стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия – на 20 процентов. Глобальный объем расходов на импорт пищевых продуктов, вероятно, превысит триллион долларов и достигнет уровня, невиданного со времени пиковых продовольственных цен 2008 года; наряду с этим после 2009 года резко выросли цены на большинство сырьевых товаров. Вопреки прежним прогнозам предполагается, что мировое производство зерновых сократится на 2 процента, а не возрастет на 1,2 процента, как было предсказано в июне 2010 года.

Во второй половине 2010 года цены на большинство видов сельскохозяйственного сырья возросли под воздействием ряда факторов, включая

неожиданный спад предложения из-за неблагоприятных погодных условий, ответные политические меры некоторых стран-экспортеров и колебания на валютных рынках. Мировые цены могут подняться еще выше, если в 2011 году не будет достигнут существенный рост производства, особенно по кукурузе, соевым бобам и пшенице. Цена на рис, уровень предложения которого, по данным ФАО, был более адекватным, чем в случае с другими видами зерновых, также может возрасти, если цены на другие основные продовольственные культуры будут продолжать движение вверх.

Хотя высокие цены на продукты питания способны негативно повлиять на продовольственную безопасность уязвимых домохозяйств, наряду с этим они могут создать возможности для подъема сельскохозяйственного производства и развития сельских районов. В нынешней ситуации от правительств и от международного сообщества требуются стабильные ответные меры; необходимо скорректировать политику и развернуть программы по противодействию негативным последствиям и использованию возможностей.

Эта ситуация создает проблемы на пути реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, особенно ЦРТ 1 по борьбе с нищетой и голодом. Однако рост продовольственных цен оказывает на страны различное влияние в зависимости от того, кем они являются – чистыми экспортерами или чистыми импортерами продуктов питания. Страны - нетто экспортеры продовольствия смогут получить и использовать более выгодные условия торговли и более высокий доход. Странам - нетто импортерам пищевых продуктов придется столкнуться с менее выгодными условиями торговли и дороже платить за ввоз продовольствия, что негативно отразится на их

¹ ФАО, Рост цен на продовольствие: факты, перспективы, последствия и необходимые меры, Конференция высокого уровня по всемирной продовольственной безопасности: проблемы изменения климата и биоэнергии, Рим, 2008 год [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2414e.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2414e.pdf)

² ФАО, Food Outlook - Global Market Analysis, Rome, 17 November 2010, <http://www.fao.org/docrep/013/al969e/al969e00.pdf>



©FAO/Danfong Dennis

торговом балансе и подорвет их национальную валюту. Особую озабоченность в этой связи вызывают развивающиеся страны, большинство (55 процентов) которых являются чистыми импортерами продовольствия. Почти все страны Африки – нетто импортеры зерновых.

За последние годы рост продовольственных цен нанес серьезный удар по странам с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия. В наибольшей степени этот рост цен повлиял на слои населения, являющиеся нетто покупателями пищевых продуктов – в зависимости от того, насколько динамика мировых цен передалась внутренним рынкам. Чистыми покупателями продуктов питания являются городские жители и мелкие фермеры, рыбаки, жители лесных районов, пастухи и сельскохозяйственные работники, которые не производят достаточно продовольствия для удовлетворения своих нужд. Оказались затронутыми и производители, являющиеся нетто покупателями в стоимостном выражении, так как они продавали свою продукцию в период уборки для финансирования основных потребностей, а позднее в том же году производили закупки по более высокой цене.

Первоочередными получателями выгоды от роста цен на продовольствие являются те, кто имел запасы продовольственных товаров и теперь получил возможность реализовать их по высокой

цене. К потенциальным получателям выгоды относятся фермеры, ведущие товарное хозяйство, и другие участники производственно-сбытовых цепочек, если повышательная динамика мировых цен доходит до них по такой цепочке. Хотя на производителей повлияет рост цен на удобрения, но это не должно отразиться существенно на продовольственных ценах, поскольку цены на удобрения не составляют большую долю при производстве.

В ходе планирования мер на уровне стран крайне важно разрабатывать ответные шаги с учетом специфики данной страны и положения различных заинтересованных сторон. Поскольку ситуация может варьироваться в зависимости от страны, стратегии «универсального типа» неэффективны; во многих случаях они даже оказывались контрпродуктивными. Страны предприняли ряд шагов по пути решения этой проблемы, в частности меры по смягчению воздействия на потребителей. Некоторые из этих решений (например, запреты на экспорт) драматически повлияли на мировые цены и усугубили проблему для стран-импортеров; поэтому столь важно тщательно взвешивать как внутренние, так и международные последствия любого решения, принимаемого той или иной страной.

С учетом этих обстоятельств ФАО сочла, что будет своевременным опубликовать обновленное

руководство, где рассматривались бы все сильные и слабые стороны различных политических и программных мер, которые могут приниматься странами для борьбы с ростом цен на продовольствие, а также их вероятные последствия на уровне страны и домохозяйств.

В настоящем руководстве рассматриваются условия, для которых политические и программные меры являются наиболее подходящими. Кроме того, в нем даются предостережения от принятия мер, которые могут показаться полезными в краткосрочной перспективе, но привести к пагубным долгосрочным последствиям или стать трудноустраняемыми, тем самым превращаясь в препятствие, как только ситуация частично нормализуется.

Руководство предназначено для тех, кто участвует в разработке планов действий по борьбе с нынешней проблемой дороговизны продуктов питания.

Руководство состоит из трех частей. В первой части приводится справочная информация о контексте, цели, целевой аудитории и структуре руководства.

Вторая часть содержит ряд важнейших замечаний о процессах принятия решений относительно мер, которые следует применить, а также аналитическое обоснование, необходимое для обеспечения того, чтобы используемые инструменты были полностью адаптированы к особенностям соответствующей страны.

В третьей части рассматриваются инструменты, которые могут применяться для немедленного противодействия росту цен на продовольствие. Они распределены по сферам воздействия (макроэкономика, торговля, меры в интересах потребителей и производителей).

Эти инструменты рассматриваются по отдельности. Следовательно, ограничением данного руководства является то, что в нем не анализируются возможные

взаимодействия или взаимоисключения, которые могут наблюдаться при одновременном принятии нескольких мер в одной стране. В нем также не рассматриваются последствия, к которым принятые странами решения могут привести на региональном или глобальном уровнях.

Важное замечание: Многие замечания и предостережения в отношении некоторых мер относятся к их воздействию на рынки и на деятельность частного сектора: в странах, где рынки функционируют довольно успешно (будь то на уровне сбора, оптовой торговли или окончательного распределения), следует воздерживаться от принятия мер, способных подорвать существующий рынок. Для исправления положения нужно предпринимать попытки по налаживанию всестороннего сотрудничества с участниками рынка. В ходе принятия мер необходимо опираться на существующую рыночную инфраструктуру и участников рынка (в том числе через контракты и соглашения), когда они действуют довольно успешно, чтобы обеспечить максимальную эффективность этих мер и оздоровить сложившуюся ситуацию, сохраняя при этом условия на будущее. В случаях, когда наблюдается нарушение функционирования или отсутствие рынков, может оказаться необходимым пойти на крайние меры, которые реанимируют рыночные механизмы. В такой ситуации принимаемые меры можно также направлять на содействие появлению участников со стороны частного сектора (опять-таки с помощью контрактов на оказание общественно-полезных услуг).

С этой точки зрения важно прежде всего выяснить, в какой мере различные рынки (в частности, для исходных ресурсов и готовой продукции) действуют или не действуют в различных районах страны. Эта информация имеет ключевое значение для принятия решения об оптимальном методе борьбы с ростом цен на продовольствие.

2 Сопутствующий процесс и аналитическое обоснование

2.1 Процесс

В случае стран, столкнувшихся с высокими продовольственными ценами и как следствие – с обострением обстановки и политическими волнениями, крайне важно уделять повышенное внимание процессу, при котором любое принятое решение должно будет заручаться поддержкой ключевых заинтересованных сторон.

Их сопротивление принятым решениям может усугубить ситуацию.

В условиях роста цен на продукты питания доверие среди заинтересованных сторон зачастую может ослабнуть. Высока опасность роста недоверия между частными торговыми компаниями и правительством, между фермерами и частными торговыми компаниями, между потребителями и правительством и т.д. Опыт показывает, что в ситуациях, требующих определенной оперативности, особенно при наличии мощного политического давления, быстрые политические шаги не обязательно приводят к желаемым результатам, так как они осуществляются без надлежащей консультации с заинтересованными сторонами или без достаточного анализа будущих последствий этих решений для экономики.

Крайне важно, чтобы процесс обсуждения и принятия решения о мерах по борьбе с высокими ценами на продовольствие был инициирован в условиях конструктивности и прозрачности.

Один из способов действия состоит в том, чтобы сначала провести широкую национальную консультацию, по возможности – с использованием существующих консультационных механизмов. Следует пригласить к участию ключевые заинтересованные стороны, включая:

- государственные министерства (финансов, сельского хозяйства, торговли и другие) и представителей государственных организаций по проблемам продовольствия, питания и сельского хозяйства;
- местные власти;
- партнеров в области развития;
- представителей частного сектора (торговые, импортирующие, обрабатывающие компании и т.п.) и их организации;

- организации гражданского общества, в том числе организации фермеров и потребителей, представляющие бедные и уязвимые группы, и неправительственные организации (НПО);
- представителей различных политических партий или движений;
- экспертов, в том числе ученых.

Эту консультацию следует тщательно подготовить и проводить при содействии профессиональных модераторов. Она должна стать возможностью для обзора имеющихся вариантов и оценки их вероятных последствий. Важно осуществить сбор мнений ключевых заинтересованных сторон и принимать решения на основе максимально широкого консенсуса, определяя при этом, какая дальнейшая аналитическая или проектная работа может потребоваться. В некоторых случаях это может привести к пересмотру осуществляемых программ и проектов и к согласованию с партнерами вопросов об их перепрофилировании в мероприятия, которые будут направлены на противодействие росту продовольственных цен.

В завершение этой обширной консультации должны быть достигнуты следующие ключевые результаты:

- соглашение основных заинтересованных сторон относительно глобальной цели согласованного плана действий;
- соглашение основных заинтересованных сторон относительно их обязательств по осуществлению выбранных безотлагательных мер;
- соглашение вновь встретиться в трехмесячный срок для сопоставления реализованных мер с обязательствами и принять дальнейшие обязательства на основе достигнутых результатов или встреченных проблем;
- назначение менее многочисленного комитета или целевой группы для руководства проведением мероприятий по борьбе с ростом цен на продовольствие;
- выявление нерассмотренных аспектов (например, политика в области удобрений,

улучшение функционирования основных производственно-сбытовых цепочек, программы социальной защиты и т.д.), которые требуют дальнейших консультаций в рамках специализированных рабочих групп и дополнительной аналитической работы.

В идеале принимаемые в ходе этого процесса решения следует доводить до сведения населения через средства массовой информации. СМИ также должны использоваться для распространения среди общественности тех ключевых сообщений, которые будут способствовать проведению принятых решений в жизнь. Нужно принимать меры по обеспечению того, чтобы информация о принятых мерах и используемом порядке их принятия была доступной и доходчивой для всех.

2.2 Аналитическое обоснование

Для содействия вышеупомянутому процессу принятия решений необходимо провести несколько оперативных исследований, чтобы дать обоснование, которое требуется для принятия надлежащих решений. Далее приводится ряд примеров видов исследований, которые могут потребоваться (в зависимости от ситуации и от уже имеющейся информации):

- проведение исследования в сфере наличия и потребления продовольствия (состояние продовольственного баланса по основным видам продовольственного сырья);
- исследование информации по ценам на основные виды продовольственного сырья на главных и второстепенных рынках, по импортным потокам, расходам на импорт зерновых и ценовым передаточным механизмам;
- обновление или составление карты распространения нищеты и отсутствия продовольственной и пищевой безопасности (например, с указанием того, кто в наибольшей степени пострадает от высоких цен на продовольствие);

- оценка охвата и доступности существующих программ социальной защиты, юридических прав, потоков гуманитарной помощи и т.д.;
- выявление фермерских хозяйств, наиболее подготовленных к быстрому реагированию на рост цен;
- оценка текущей политики (фискальной, валютно-финансовой, сельскохозяйственной, торговой, промышленной и т.д.) и ее воздействия на продовольственные цены с целью выявления возможных преобразований;
- оценка возможностей для доставки и распределения продовольствия и/или исходных ресурсов (частный сектор, НПО, правительство) для установления оптимальных путей осуществления программ социальной и производственной защиты;
- исследование факторов, определяющих цены на продовольствие и распределение добавленной стоимости и прибыли по производственно-сбытовым цепочкам (провести анализ производственно-сбытовых цепочек для основных видов продовольственного сырья с целью определения коррекционных мер);
- проверка того, передаются ли цены производителям (исследование производственно-сбытовых цепочек или систем конъюнктурной информации);
- обзор достоинств и недостатков нынешних потоков конъюнктурной информации;
- проведение исследования на основе фактических данных для оценки необходимости субсидирования сельскохозяйственных средств производства.

Эти анализы, проводимые по запросу целевой группы или отдельных рабочих групп (см. раздел 2.1), обеспечат данные и фактический материал, которые необходимы для принятия надлежащих мер и прогнозирования видов последствий принятия этих мер для основных заинтересованных сторон.

3 Ближайшие политические и программные меры

В этом разделе приводится выборка доступных политических и программных мер борьбы с ростом цен на продовольствие, которая является предметом рассмотрения и представлена в виде «меню». В зависимости от условий в стране некоторые из предлагаемых в меню вариантов могут показаться целесообразнее остальных. Некого «универсального» решения, которое могло бы одинаково успешно применяться в любой стране, не существует. Комплекс политических и программных мер должен быть непосредственно адаптирован к местным условиям и согласован с основными заинтересованными сторонами. В противном случае он вряд ли приведет к успеху.

Некоторые из рассматриваемых здесь вариантов – многие из которых применялись в прошлом и которые ряд правительств планирует восстановить – категорически не рекомендуются, поскольку они показали свою неэффективность в самых разных ситуациях.

В таблицах приложения 1 дается обобщение основных последствий, условий для успеха и мер предосторожности, которые следует принимать в рамках каждой из политических и программных мер, рассматриваемых в руководстве.

3.1 Макроэкономическая политика

В странах с низким уровнем дохода (менее 1000 долл. США на человека в год) продовольствие является главной статьёй расходов для подавляющего большинства населения. В частности, в беднейших домохозяйствах расходы на продукты питания могут превышать 60 процентов их потребительских расходов. Это означает, что любые меры, которые затронут потребление продовольствия, будут иметь серьезные последствия для государственного бюджета. Например, изменение налогов или тарифов на продовольственные товары повлияет на доходы государства. Субсидирование продовольствия приведет к росту бюджетных расходов. Аналогичным образом, если правительство решит принять меры в поддержку производства

продовольствия, оно понесет расходы и будет вынуждено увеличить долю бюджетных ассигнований на сельское хозяйство.

Все названные виды бюджетных последствий потребуют от правительств урезать другие статьи расходов, чтобы не допустить роста дефицита бюджета с его негативным воздействием на стабильность экономики. При сокращении бюджетных расходов потребуется внимательно следить за тем, чтобы избегать урезания программ, имеющих жизненно важное значение для развития (таких, как образование, здравоохранение и инфраструктура), которые влекут за собой серьезные долгосрочные последствия для продовольственной безопасности и нищеты. Что касается торговли, то в зависимости от профиля страны – экспортера или импортера продовольствия – высокие цены на продукты питания приведут к росту поступлений или расходов в иностранной валюте, что может сказаться на обменном курсе. Таковы типичные макроэкономические последствия высоких цен и тех мер, которые могут быть приняты правительством для решения данной проблемы.

3.1.1 Мобилизация бюджетных ресурсов

Применение многих политических инструментов для борьбы с высокими ценами на продовольствие – будь то в области торговли (например, снижение налогов на импорт), потребления (например, снижение налогов и тарифов на продукты питания, продовольственные субсидии, программы социальной защиты) или производства (например, субсидии, производственные программы), – будет связано с наращиванием объема бюджетных ресурсов. В результате либо эти ресурсы потребуются перераспределить за счет других направлений (что повлияет на другие функции государства), либо будет открыт путь для роста дефицита бюджета.

- **Дефицит бюджета.** Существует предельный допустимый уровень бюджетного дефицита, как это убедительно показал опыт многих развивающихся стран за годы, предшествовавшие структурной перестройке. Последствиями

крупного бюджетного дефицита являются рост задолженности (при наличии источников для дальнейшего заимствования средств), дефицит торговли, экономическая нестабильность и падение курса валюты. Сохранение дефицита бюджета на длительный срок опасно тем, что для его устранения потребуются принятие мер по стабилизации и структурной перестройке – мер, принятие которых, как показал прошлый опыт, является чрезвычайно затратным с социальной точки зрения.

Предостережение: Следует избегать чрезмерно высокого дефицита бюджета. Предпочтительнее перераспределять ресурсы из других, менее приоритетных бюджетных статей, не допуская при этом урезания других программ в области развития с далеко идущими последствиями. Некоторые страны уже приняли меры в этом направлении, например, введение режима строгой экономии (Филиппины) и наращивание ресурсов, выделяемых на инвестиции в сельское хозяйство (Алжир и Филиппины).

- **Увеличение бюджетных поступлений.** Этот вариант может рассматриваться для сравнительно более богатых стран (например, располагающих нефтяными и другими минеральными ресурсами или мощным сектором промышленности или услуг) со значительными финансовыми потоками. Одна из мер, которая уже введена в ряде стран с переходной экономикой (например, в Бразилии), заключалась во введении очень низкого налога на финансовые сделки.

Предостережение: опасность чрезмерного завышения этого налога заключается в том, что начнется отток денежных средств из страны, который может привести к серьезному спаду в ее финансовой системе.

3.1.2 Обменный курс

Валютообменный режим оказывает существенное влияние на механизм преобразования мировых продовольственных цен во внутренние цены – в зависимости от того, является ли валюта плавающей или привязанной к нескольким иностранным валютам.

Для страны, чья **валюта привязана к доллару США** (например, Китай, Малайзия и ряд стран Латинской Америки и Ближнего Востока), с падением курса доллара импорт становится

более дорогостоящим, а экспорт – более привлекательным. Рост внутренних цен будет примерно равен сумме показателя роста продовольственных цен и показателя роста, вызванного девальвацией доллара США. Последствия в этом случае таковы, что стимулы, обеспечиваемые обменным курсом, вероятно, приведут к снижению **доступности продуктов питания на местном уровне и к обострению ситуации в области продовольственного снабжения.**

Для страны, чья **валюта привязана к евро** (например, франк Африканского финансового сообщества (КФА), в странах Западной и Центральной Африки), внутренние цены будут расти под воздействием роста курса евро. Рост внутренних цен будет примерно равен разности показателей роста продовольственных цен и роста, вызванного ревальвацией евро. В этом случае последствия таковы, что стимулы, обеспечиваемые обменным курсом, вероятно, приведут к повышению **доступности продуктов питания на местном уровне и к смягчению ситуации в области продовольственного снабжения.**

Для страны с **фиксированным обменным курсом** (будь то в привязке к доллару США, к евро или к какой-либо валютной корзине) ее валюта, вероятно, станет в определенной степени:

- недооцененной, если эта страна относится к числу крупных экспортеров продовольствия: это послужит стимулом для экспорта; или
- переоцененной, если эта страна является крупным импортером продовольствия: тогда стимулироваться будут импортные операции.

Таким образом, в обоих случаях фиксированная обменная ставка, вероятно, нанесет **ущерб доступности товаров** на местном уровне по сравнению с плавающим обменным курсом.

Девальвация или ревальвация внутренней валюты (либо установление плавающего валютного курса) способны смягчить происходящие изменения и стать антистимулом для экспорта (в случае стран-экспортеров экспорт стал бы сравнительно менее привлекательным) или для импорта (в случае стран-импортеров импорт стал бы сравнительно более дорогостоящим). Однако до принятия любого решения в этой области следует прояснить его последствия для импорта и экспорта других сырьевых товаров.

Таблица 1 Режимы обменного курса и их воздействие

	Плавающий обменный курс	Обменный курс в привязке к доллару США	Обменный курс в привязке к евро
Страна с большим объемом импорта продовольствия	<p>Курс валюты, вероятно, начнет падать, вследствие чего цена на импорт станет расти быстрее мировых цен. Импорт и доступность сократятся, рост внутренних цен усилится.</p> <p>Сравнительно более благоприятен для производителей, чем для потребителей.</p>	<p>Из-за девальвации доллара США цены на импорт в местной валюте вырастут больше, чем мировые цены. Это приведет к сдерживанию импорта, снижению доступности и ускорению роста внутренних цен еще больше, чем при плавающем курсе.</p> <p>Более благоприятен для производителей, чем для потребителей, которые серьезно страдают в этой ситуации.</p>	<p>Из-за ревальвации евро цены на импорт в местной валюте не вполне отражают рост мировых цен. Импорт будет сравнительно меньше сдерживаться, доступность несколько повысится, рост внутренних цен будет менее значителен.</p> <p>Более благоприятен для производителей, чем для потребителей, но эта ситуация менее остра, чем при двух других вариантах политики.</p>
Страна с большим объемом экспорта продовольствия	<p>Курс валюты, вероятно, начнет укрепляться, вследствие чего цена на экспорт будет расти медленнее мировых цен. Это приведет к сдерживанию экспорта, росту доступности на местном уровне и снижению роста внутренних цен.</p> <p>Сравнительно более благоприятен для потребителей, чем для производителей.</p>	<p>Из-за девальвации доллара США цены на экспорт в местной валюте вырастут больше, чем мировые цены, тем самым стимулируя экспорт, снижая доступность на местном уровне и активизируя рост внутренних цен.</p> <p>Внутреннее положение будет хуже для потребителей, чем при плавающем курсе, но несколько более благоприятное для производителей.</p>	<p>Из-за ревальвации евро цены на экспорт в местной валюте не вполне отражают рост мировых цен. Экспорт будет сравнительно меньше стимулироваться, доступность несколько повысится и рост внутренних цен будет менее значителен.</p> <p>Внутреннее положение будет лучше для потребителей, чем в случае привязки валюты к доллару США, но несколько менее благоприятно для производителей.</p>

3.2 Меры, связанные с торговлей

Наиболее распространенной реакцией стран на рост продовольственных цен являлось изменение политики и принятие мер в области торговли, основная цель которых состояла в том, чтобы попытаться защитить внутренний рынок от роста цен на мировом рынке. Страны-экспортеры в ряде случаев прибегали к введению экспортных запретов или ограничений. Кроме того, применялось повышение или введение налогов на экспорт. Для стран-импортеров основной мерой в области торговли было снижение налогов на импорт.

- **Снижение налогов на импорт продовольственных товаров, сырья и оборудования для их производства.** Налоги на импорт способствуют росту внутренних потребительских цен выше уровня мировых цен и снижают привлекательность импорта. Именно поэтому многие страны решили снизить их в период кризиса 2008 года, чтобы стимулировать импорт и ограничить рост цен.

Основные последствия:

- Прямым следствием сокращения или отмены налога на импорт определенного товара является снижение цены на этот импортный товар и, соответственно, стимулирование снижения внутренних потребительских цен.

- Кроме того, снижение налога может иметь и косвенное следствие, когда соответствующий товар ввозится в качестве ресурса для производства другого товара. Например, налог на импорт нефтепродуктов влияет на все продовольственные товары, поскольку нефть используется как один из ресурсов для производства продовольствия. Таким образом, суммарное влияние налога на импорт складывается из совокупности прямых и косвенных последствий этого налога: он приводит к росту цены и на сам товар (то есть нефть), и на все остальные товары (в том числе продовольственные), в производстве которых он используется.
- Снижение налогов на импорт стимулирует импорт путем сокращения расходов по импорту. Оно повышает привлекательность импорта и тем самым ослабляет защиту, которая обеспечивалась бы местным производителям благодаря действию этого налога.
- Снижение налога на импорт промежуточных ввозимых ресурсов (сельскохозяйственного сырья, техники), используемых внутренними производителями, способствует уменьшению цен, уплачиваемых производителями, и тем самым может стимулировать их к приобретению таких товаров. Если это именно

так, то подобное снижение станет фактором роста сельскохозяйственного производства. Следовательно, снижение налога на импорт как готовых, так и промежуточных товаров будет оказывать более существенное влияние на стимулирование внутреннего производства продуктов питания, а посредством снижения цен – и на стимулирование внутреннего потребления.

- Снижение налогов, если оно не компенсируется ростом импорта товаров, негативно отразится на объеме поступлений в госбюджет, что в случае чрезмерного роста дефицита повлечет за собой негативные макроэкономические последствия.
- **Налоговые льготы для импортеров.** Еще одним средством стимулирования импорта в краткосрочной перспективе и расширения доступности продовольствия для местных потребителей является предоставление импортерам налоговых льгот. К примерам такой практики относятся освобождение ввозимых готовых товаров от уплаты налога на добавленную стоимость (НДС), взимаемого с готовых потребительских товаров, а также отмена акцизного налога на такие импортируемые товары, как нефть, сигареты и табак. Налоговые льготы для импортеров играют ту же роль, что и снижение налогов на импорт. В обоих случаях совокупным итогом является сокращение расходов на импортирование конечной или промежуточной продукции. Совокупный эффект – это стимулирование импорта, повышение уровня внутреннего предложения, а также благодаря снижению цен – и потребления продуктов питания.
- **Финансовая поддержка или кредитование частного сектора для финансирования импорта сельскохозяйственного сырья.** Другими мерами стимулирования импорта являются инструменты финансовой поддержки, которые могут принимать форму кредитной гарантии или субсидируемого ссудного процента. Эти меры дают тот же эффект, что и субсидии на импорт, и поэтому способствуют снижению стоимости импорта. Их совокупным эффектом является рост импорта, который в ином случае не наблюдался бы. Еще одно следствие этих мер – увеличение объема импорта благодаря финансовой поддержке (субсидированию или кредитной гарантии). Кредиты для финансирования импорта сельскохозяйственного сырья будут эффективно

способствовать наращиванию предложения продуктов питания, если импортерам не удастся закупать их за границей без кредитования. Их применение требуется согласовать путем консультации с основными частными импортерами, действующими в стране. Если ряд стран примут аналогичные меры, то возможно одно нежелательное последствие: это приведет к дальнейшему росту мировых цен из-за возрастания спроса на мировом рынке.

- **Сокращение таможенных процедур и других формальностей для импорта продовольствия (принцип одного окна) с освобождением или без освобождения от действия предписаний.** Таможенные процедуры и другие формальности представляют собой часть торговых издержек и способны необоснованно удорожать стоимость сделки, особенно в развивающихся странах. Упрощение этих таможенных процедур способствовало бы снижению торговых издержек и стимулированию импорта товаров конечного потребления, а также промежуточных вводимых ресурсов, используемых в сельскохозяйственном производстве. Масштабы эффекта от упорядочения таможенных процедур для импортных операций будут зависеть от того, насколько широко распространены эти процедуры и в какой степени они затрудняют торговлю. В случае жизненно необходимых или стратегических продовольственных товаров применение принципа одного окна может помочь ускорить импорт продовольствия. Основные эффекты, ожидаемые от применения этой меры, весьма схожи с теми, которые упоминались в первых двух случаях. Разница лишь в том, что она должна оказывать весьма ограниченное воздействие на госбюджет.
- **Предостережение:** Поскольку таможенные процедуры связаны с требованиями по безопасности продуктов питания, упрощение этих процедур должно проводиться крайне осторожно во избежание обострения рисков для здоровья и безопасности, сопряженных с ввозом импортируемых продовольственных товаров.
- **Заключение форвардных контрактов на импорт продовольственных товаров для обеспечения доступности продовольствия в среднесрочной перспективе.** Хотя форвардные контракты на поставку продовольственных товаров могут обеспечить более широкую доступность

продовольствия в среднесрочной перспективе, они не решат проблему высоких цен на пищевые продукты, поскольку фьючерсные цены, как правило, имеют ту же динамику, что и цены при оплате наличными.

Предостережение: Если, как сообщается, спекулянты сырьевыми товарами вложили значительные средства во фьючерсные сырьевые сделки и тем самым способствовали взвинчиванию цен, то привлечение частных импортеров или государственных учреждений по импорту к заключению форвардных контрактов на импорт продовольствия может привести к дальнейшей эскалации цен, так как спрос на поставку тех же видов сырья возрастет. Поэтому данный вариант не будет рекомендоваться в качестве краткосрочной политической меры.

- **Сокращение, запрет или налогообложение экспорта стратегических видов продовольственного сырья.** В условиях высоких продовольственных цен многие страны с излишками производства продовольственных товаров либо намереваются ввести, либо уже ввели ограничения на экспорт, а то и пошли на полный запрет экспорта. Однако подобные виды вмешательства обостряют положение на мировом рынке продовольствия и могут снизить эффективность упомянутых выше мер. Если страны с излишками производства продовольственных товаров сокращают экспорт, мировой рынок становится меньше и волатильнее. В этом случае такие меры, как снижение налогов на импорт, предоставление импортерам налоговых льгот или реализация других инициатив по финансовой поддержке могут дать лишь весьма ограниченный эффект в обеспечении роста импорта или повышении доступности продовольствия для местного населения.

Основные последствия (в стране):

- Экспортные запреты или ограничения позволяют держать внутренние цены под контролем и тем самым оказывают содействие внутренним потребителям, обеспечивая сохранение в стране продовольственных запасов.
- Цены производителей, вероятно, также приобретают понижающую динамику и тем самым оказывают антистимулирующее воздействие на расширение производства,

создавая проблемы в среднесрочной перспективе. В наибольшей степени это воздействие испытают на себе, скорее всего, производители в пограничных районах.

- Эта мера также создает ряд стимулов для контрабандного вывоза продовольствия из страны и подкупа сотрудников таможни (например, для получения экспортной лицензии).

Предостережение: Поскольку эта мера может повлечь за собой серьезные негативные последствия как внутри страны, так и за ее пределами, **применять ее не рекомендуется.**

3.3 Меры в интересах потребителей

Помимо мер, связанных с торговлей, которые рассматривались в предыдущем разделе, существует целый ряд политических и программных мер, которые могут приниматься в интересах потребителей. Для удобства изложения они были распределены по следующим категориям: (i) налоговая политика; (ii) политика управления рынком; (iii) программы социальной защиты; и (iv) другие меры, влияющие на располагаемый доход.

К числу типовых мер, которые можно применить, относятся кредитные механизмы, временные налоговые льготы, снижение тарифов и других торговых барьеров с целью оказания частным участникам рынка помощи в наращивании импорта и обеспечении поставок продовольствия на всей территории страны по конкурентоспособным ценам. Имеющиеся продовольственные запасы также могут использоваться для поддержания приемлемого уровня предложения продуктов питания на рынке, особенно если очевидно, что участники рынка держат свои товары за пределами рынка для целей спекуляции.

Высокие цены на продукты питания создают угрозу для жизнеобеспечения населения. Для решения этой проблемы, особенно в краткосрочной перспективе, можно укрепить системы социальной защиты и распространить их действие на те группы населения, которые уязвимы по отношению к росту цен. Механизмы социальной защиты могут включать оказание помощи в виде предоставления пищевых продуктов, купонов или денежных трансфертов (условного – в привязке к определенному рабочему месту или посещению учреждений здравоохранения, - или безусловного),

программ занятости (обеспечение питания или оплаты за работу), программ школьного питания, специальных мероприятий по обеспечению питания, которые ориентированы на членов уязвимых домохозяйств, живущих в условиях отсутствия продовольственной безопасности, а также на детей, беременных женщин и кормящих матерей, на больных ВИЧ/СПИДом или туберкулезом и на членов их домохозяйств. Эти механизмы также могут предусматривать и схемы страхования. Для эффективности и действенности этих мероприятий и во избежание утечек необходимы адекватные системы оценки и адресности.

Правительства обычно принимают эти меры прежде всего в городах, поскольку там их легко осуществить (проблемы логистики проще поддаются решению), и поскольку именно города, как правило, являются главным источником политических волнений. Кроме того, городское население существенно (в большей степени, чем сельское) зависит от приобретения продовольственных товаров. Однако укрепление программ социальной защиты важно и для сельских районов, которые в большинстве стран являются местом проживания основной массы уязвимых домохозяйств. Принимаемые правительством меры должны, насколько это возможно, проводиться по частным коммерческим каналам или через заключение контрактов с частными операторами во избежание конкуренции с частными маркетинговыми и сбытовыми каналами и их разрушения, так как они потребуются после частичной нормализации обстановки. Только в том случае, если частные каналы не могут быть использованы, следует применять купоны, денежные переводы и программы питания в сочетании с адресной реализацией пищевых продуктов через государственные продовольственные магазины.

3.3.1 Налоговая политика

- **Снижение или отмена налога на добавленную стоимость (НДС) и/или других налогов на пищевые продукты.** Некоторые страны уже прибегли к снижению или отмене налогов на отдельные пищевые продукты. В ряде стран, где существует система взимания НДС, рассматривается вопрос о введении диверсифицированного НДС (разновидность единой ставки НДС для всех сырьевых товаров).

Основные последствия:

- Рост потребительских цен на продукты питания уменьшится на величину этого налога. Это будет способствовать повышению покупательной способности потребителей, в особенности для бедных групп населения, у которых расходы на питание составляют сравнительно более существенную долю их ресурсов/бюджета (60 процентов или выше). В результате ожидается, что эта мера ограничит спад потребления продуктов питания среди потребителей, наблюдаемый из-за высоких продовольственных цен.
- Снижение налогов означает снижение поступлений в госбюджет. Правительству придется решать, по какой статье бюджета следует урезать расходы для компенсации этого сокращения поступлений.

Существует опасность того, что розничные торговцы могут просто присвоить полностью или частично ту сумму, на которую был снижен налог, и оставить цены на продукты питания такими, какими они были до снижения налога. Это может произойти в условиях низкой конкуренции.

Условия для успеха: В качестве вспомогательной меры по снижению рисков потребуются ввести какую-либо систему мониторинга цен и контроля за воздействием снижения налога на цены. Можно также предусмотреть введение штрафов для тех предприятий розничной торговли, которые не корректируют потребительские цены с учетом снижения налога. Эта мера имеет больше шансов на успех при наличии рынка, на котором действует конкуренция. Выборочное снижение или отмена налогов на отдельные пищевые продукты, которые определены как имеющие важное значение для рациона питания малоимущих домохозяйств (например, низкосортное цельное или дробленое зерно), позволит привнести элемент «самоадресности» со стороны малоимущих и тем самым сократить перетек адресной помощи на свободный рынок. Отбор продовольственных товаров также может производиться на основе их вероятной питательной ценности для отдельных групп населения, таких, как беременные женщины, дети, достигшие возраста прекращения грудного вскармливания, или больные и инвалиды.

- **Устранение дорожных сборов и налогов.** Во многих странах местные органы власти

взимают с перевозчиков дорожные налоги. Это приводит к росту разницы в ценах между районами производства (или пунктами импорта) и основными потребительскими рынками. В периоды роста цен местные власти зачастую склонны устанавливать контроль за передвижениями продовольственных поставок за пределы границ района, что усиливает различия в ценах на продовольствие и стимулирует коррупционные проявления со стороны местных должностных лиц. Устранение контроля за передвижениями продовольственных товаров и налогов облегчит доставку сырья на потребительские рынки, позволит сгладить различия в ценах между населенными пунктами и предложить потребителям более низкие, а производителям – более высокие цены, чем это было бы в условиях сохранения контроля за передвижениями.

Основные последствия:

- Разница в ценах между регионами производства (или пунктами импорта) и основными потребительскими рынками будет сокращена. В зависимости от структуры рынка выгода от этого сокращения будет распределяться по-разному между производителями (импортерами), потребителями и посредниками. Какую бы выгоду ни получили производители, она будет получена ими благодаря росту той цены, которая уплачивается им за произведенный товар. Это будет стимулировать их к увеличению объема производства в следующем сезоне. Выгода потребителей будет измеряться снижением розничных цен; это повысит уровень их покупательной способности. В результате ожидается, что эта мера ограничит снижение потребления продуктов питания потребителями, которое наблюдается из-за высоких цен на продовольствие.
- Снижение дорожных налогов означает сокращение поступлений в бюджеты местных органов власти. Это скажется на размере их бюджета и ограничит их возможности по финансированию развития и других видов деятельности. Правительству придется решать вопрос о том, можно ли предоставить им некоторую компенсацию из госбюджета и на каких условиях.

Существует опасность того, что посредники могут просто присвоить полностью или частично ту сумму, на которую был снижен налог, и оставить цены на продукты питания такими, какими они были до снижения налога. Это может произойти в условиях низкой конкуренции.

Сложность введения этой меры состоит в том, что будет затруднительно применять освобождение продовольственных товаров от дорожного налога избирательно, особенно когда перевозка продовольствия между регионами производства и городскими рынками осуществляется совместно с другими сырьевыми товарами, как это происходит во многих странах Африки.

Сопутствующие меры:

- Мониторинг цен на рынках районов с излишками производства и на основных потребительских рынках для контроля над тем, как отмена налога влияет на цены; можно также предусмотреть возможность введения штрафов для перевозчиков, которые не корректируют потребительские цены с учетом снижения налога, однако применение этой меры может быть затруднено по уже названной причине.
- Правительство может рассмотреть какую-либо меру по предоставлению местным властям компенсации за потерю части поступлений.

Условия для успеха: Можно предусмотреть введение штрафов для тех предприятий розничной торговли, которые не корректируют потребительские цены с учетом снижения налога. Эта мера имеет больше шансов на успех при наличии рынка, на котором действует конкуренция. Для более удобного применения этой меры может быть целесообразно ее введение в приоритетном порядке на дорогах, связывающих основные производственные районы с основными потребительскими рынками.

Предостережение: В случае, когда перевозка продовольствия осуществляется в основном совместно с другими товарами, эта мера будет неэффективна, если ее не применять ко всем перевозимым товарам. При выборе этого варианта следует тщательно оценить его последствия для бюджета местных властей.

- **Снижение топливного налога для перевозок.** В большинстве стран бензин/дизельное топливо являются сильно налогооблагаемым сырьевым

товаром, и этот налог - важный источник поступлений в госбюджет. Кроме того, бензин/дизельное топливо представляют собой важный стоимостной элемент для транспорта, в том числе для перевозки продовольствия, которое является сравнительно массовым грузом³.

В 2008 году рост цен на продукты питания совпал по времени с резким взлетом нефтяных цен. Это повлекло за собой и рост цен на бензин/дизельное топливо. Поскольку налог обычно устанавливается как доля от базовой цены топлива, его сумма возрастает по мере роста цены на нефть. Можно рассматривать два варианта: (i) процентная ставка налога на дизельное топливо и/или на бензин корректируется в сторону снижения для сохранения фактически уплачиваемой унитарной топливной цены на стабильном уровне, позволяющем сохранять объем бюджетных поступлений от топлива, - можно даже ввести фиксированную сумму налога вместо процентной ставки; (ii) процентная ставка налога может быть снижена в большей степени, чтобы частично компенсировать рост цены на нефть.

Основные последствия:

- Разница в ценах между районами производства (или пунктами импорта) и основными потребительскими рынками будет сокращена. В зависимости от структуры рынка выгода от этого сокращения будет распределяться по-разному между производителями (импортерами), потребителями и посредниками. Какую бы выгоду ни получили производители, она будет получена ими благодаря росту той цены, которая уплачивается им за произведенный товар. Это будет стимулировать их к увеличению объема производства в следующем сезоне. Выгода потребителей будет измеряться снижением розничных цен; это повысит уровень их покупательной способности. В результате ожидается, что эта мера ограничит снижение потребления продуктов питания потребителями, которое наблюдается из-за высоких цен на продовольствие.
- Снижение топливных налогов может означать определенное сокращение поступлений (стабильных или сниженных) в госбюджет (в зависимости от выбранного варианта). Это может отразиться на возможностях государства

по финансированию развития и других видов деятельности; правительству придется решать, по какой статье бюджета сократить расходы для компенсации возможной потери поступлений.

Сложность введения этой меры состоит в том, что будет затруднительно применять налоговое снижение только к перевозкам продовольственных товаров или даже к перевозкам товаров вообще. Это в особенности касается стран, где перевозка продовольствия между производственными районами и городскими рынками осуществляется совместно с другими сырьевыми товарами.

Условия для успеха: Чем более специализированными являются перевозки, тем легче осуществлять адресное применение указанного налогового снижения. В иных случаях возможны значительные утечки.

- **Другие налоговые освобождения или льготы,** такие, как (адресное) освобождение от уплаты подоходного налога, которые можно предусмотреть, принесут реальную выгоду не столько менее обеспеченным категориям населения, сколько представителям среднего класса, которые являются частью формальной экономики и которые платят подоходный налог (например, государственные служащие). Хотя эта мера не затронет наиболее уязвимые слои, она может способствовать смягчению некоторых наиболее активных выразителей протестных настроений в городских районах.

3.3.2 Политика управления рынком

Как показали наблюдения в некоторых странах, рост цен на продовольствие сопровождается весьма скудным предложением продуктов питания на рынках. В зависимости от страны нехватка продовольственных товаров на рынках может объясняться либо неурожаями, либо намерением фермеров и торговых компаний придержать товары, чтобы выставить их на рынок, когда цены поднимутся еще выше. У правительств есть несколько путей преодоления этой ситуации: они могут импортировать

³ В ряде стран, особенно в Африке, значительная доля продовольствия транспортируется небольшими автомобилями, которые могут работать на бензине. В других странах перевозка основных объемов продовольствия может осуществляться грузовым транспортом, работающим на дизельном топливе.

продовольствие или облегчить условия для его импорта (некоторые меры уже рассматривались в предыдущем разделе); выбросить на рынок товары из государственных или частных запасов; или просить о наращивании продовольственной помощи. У каждого из этих вариантов есть свои достоинства и недостатки. Выбор верного подхода или сочетания подходов будет зависеть от конкретной ситуации и возможностей соответствующей страны.

Многие виды политики управления рынком (помимо связанных с торговлей и налогами), которые могут быть применены для прекращения роста цен или сохранения их под контролем, сопряжены с риском возобновления вмешательства государственных органов в механизмы сбыта продовольственных и сельскохозяйственных товаров; как показывает общемировой опыт, такое развитие событий наносит ущерб частному бизнесу – будь то сфера производства, сбыта или хранения. В обстановке политической и рыночной напряженности, которая наблюдается во многих странах в периоды кризиса, укрепление доверия между правительством и частным сектором нередко имеет ключевое значение для оздоровления рыночной конъюнктуры.

- **Стимулирование импорта продовольствия благодаря финансированию за счет поддержки платежного баланса, финансированию импорта и бюджетной поддержке.** Развивающимся странам с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия для несения растущего бремени расходов на импорт продовольственных товаров и роста цен на энергоносители потребуется поддержка бюджета и платежного баланса. Помимо важной роли схем компенсационного финансирования – например, тех, которые предоставляет Международный валютный фонд (МВФ), и механизмов Всемирного банка, правительства, возможно, пожелают изучить совместно с другими своими партнерами возможности наращивания бюджетной поддержки для преодоления тех трудностей финансирования импорта, с которыми они сталкиваются. Неспособность привлечь дополнительное финансирование может поставить под угрозу важные программы и проекты в области развития, поскольку скудные национальные ресурсы отвлекаются для удовлетворения немедленных потребностей в импортном продовольствии.

В странах, значительная доля населения которых живет в условиях бедности и отсутствия продовольственной безопасности (например, более 30 процентов до повышения цен на продукты питания), менее дорогостоящим вариантом может явиться наращивание импорта продовольственных товаров с использованием таких мер финансовой поддержки и предоставления их населению через обычные рыночные механизмы, нежели применение типовых и весьма затратных механизмов распределения целевой продовольственной помощи. Когда в дополнение к увеличенным объемам импорта будут распространяться продовольственные купоны (см. ниже), адресные меры по снабжению субсидируемыми продуктами питания смогут сопровождаться расширением ассортимента продовольственных товаров на обычных рынках. Это, вероятно, потребует вступления в официальные договорные отношения с частными импортерами или торговыми компаниями, позволит пресечь возможную спекуляцию и дать верные сигналы к началу реализации частных запасов.

Основные последствия:

- Возрастает обеспеченность продовольствием по обычным рыночным каналам, что помогает избежать резкого роста цен выше их паритетных уровней, который провоцируется объективной или искусственно созданной нехваткой продуктов питания.
- Объявление или принятие мер по применению такого подхода может немедленно повлечь за собой активизацию насыщения местных рынков в ситуации, когда участники рынка придерживали свои запасы в спекулятивных целях.
- Продовольствие имеется также и для реализации различных программ социальной защиты, которые рассматриваются в разделе 3.3.3.
- Если такой подход будет применяться многими странами, это будет стимулировать дальнейший рост мировых цен.

Предостережение: Важно применять этот подход в консультации с частными участниками рынка. Он не должен приводить к возобновлению вмешательства государственного сектора в функционирование продовольственного рынка, что может ослабить

частный сектор и создать проблемы, как только обстановка вновь нормализуется. Может возникнуть трудность в оперативном изыскании необходимых объемов продовольствия на мировом рынке по разумным ценам.

- **Продовольственная помощь в натуральной форме.** В бедных странах, где крайне уязвимые группы населения могут испытывать нехватку продуктов питания и отсутствие доступа к ним, продовольственная помощь способна краткосрочно выполнить крайне важную роль в спасении жизни людей. Международное сообщество и особенно Всемирная продовольственная программа ООН (ВПП) обладают обширным опытом в области предоставления больших объемов продовольственной помощи в крайне сжатые сроки. Однако, как известно, этот подход является весьма затратным (продовольствие, поставляемое на сумму в 1 долл. США, на момент его доставки получателям стоит уже 2 долл. США). Он является наиболее подходящим, когда точно установлено, что в соответствующей стране нет продовольствия, и когда закупку продуктов питания через обычные каналы импорта (см. предыдущий подход) не удастся осуществить достаточно оперативно.

Основные последствия:

- Быстрое наращивание объемов продовольствия, имеющихся для немедленной реализации различных программ социальной защиты, которые рассмотрены в разделе 3.3.3;
- Возможно некоторое понижательное воздействие на рыночные продовольственные цены, которое зависит от объема предоставленной продовольственной помощи.

Предостережение: Важно, чтобы этот подход применялся в условиях, когда факт нехватки имеющегося внутри страны продовольствия подтвержден и когда использование обычных каналов импорта для поставки срочно требующихся продуктов питания заняло бы слишком долгое время.

- **Реквизиция частных запасов (принудительные закупки).** В период кризиса некоторые страны могут принять решение о том, чтобы изъять частные запасы и обязать их владельцев реализовать имеющиеся у них запасы

продовольствия на рынке. Эта мера в зависимости от способа ее осуществления может приводить к весьма различным последствиям. Возможно применение ряда подходов, три из которых будут кратко рассмотрены: (i) товары выбрасываются на рынок, и собственники реализуют их по текущей рыночной цене; (ii) государство закупает товары по рыночной цене и выбрасывает их на рынок или использует для реализации программ социальной защиты; (iii) правительство закупает товары по низкой цене и использует их для реализации программ социальной защиты.

Основные последствия:

- Рост объемов продовольствия, которое непосредственно имеется в наличии.
- Вариант (i): сопротивление со стороны владельцев запасов, которые могут стремиться к сокрытию части своих запасов, и нежелание частных операторов держать запасы в будущем (опасаясь реквизиции, которая снижает ожидаемую прибыль от реализации запасов).
- Вариант (ii): он аналогичен варианту (i), но имеет дополнительные последствия, состоящие в том, что правительству приходится мобилизовать ресурсы для закупки продовольствия, а затем перепродавать его, тем самым напрямую вовлекаясь в рыночную деятельность (см. ниже).
- Вариант (iii): при нем минимизируются расходы госбюджета, но возрастает риск того, что владельцы будут скрывать свои запасы, продавать их на черном рынке и впоследствии не станут формировать запасы продовольствия.

Предостережение: Эту меру следует применять лишь в самых крайних ситуациях и в порядке исключения, так как она способна обострить возможные продовольственные кризисы в будущем (в следующем году).

- **Постепенное высвобождение продуктов питания из государственных продовольственных запасов в целях обуздания роста цен и/или оказания помощи наиболее уязвимым слоям.** Это было сделано,

например, в Буркина-Фасо в 2008 году. Хотя объемы продовольственных запасов во всем мире находятся на самых низких за последние десятилетия уровнях, на уровне стран имеются некоторые запасы продуктов питания, которые хранятся многими странами для обеспечения продовольственного снабжения в случае наступления чрезвычайной ситуации, например засухи, стихийного бедствия или гражданских беспорядков. Эти запасы могут постепенно высвобождаться - либо на рынок для воспрепятствования росту рыночных цен, либо для распределения пищевых продуктов среди тех лиц, которые не в состоянии приобрести их на рынке из-за отсутствия финансовых ресурсов. По прошествии времени та контраргументация, которая активно выдвигалась в адрес стран, хранивших крупные запасы продовольствия (на тех основаниях, что содержание этих запасов является затратным и что со временем они несут существенные потери), не выглядит обоснованной в ситуации, когда цены на продукты питания растут, затрудняя закупку продовольствия на мировом рынке. Для стран, имевших финансовые резервы (особенно если эти резервы хранились в долларах США), те объемы продовольствия, которые могут быть закуплены с помощью хранившихся резервов, стремительно сокращаются, причем намного стремительнее, чем если бы они располагали физическими запасами продовольствия. Этот опыт может послужить новой аргументацией в пользу хранения физических запасов в будущем.

Основные последствия:

- Вариант (i): высвобождение (через продажу оптовым компаниям по рыночной цене); в зависимости от того, какой объем запасов будет изыматься, цена на продовольствие может снижаться или не иметь тенденции к дальнейшему росту на тех рынках (вероятно, в основном на городских), для которых высвобождаются продовольственные товары из запасов. Хотя эффект может оказаться кратковременным – это зависит от объема имеющихся запасов, - он может помочь заполнить брешь в ожидании прибытия импортных товаров. Этот вариант будет выгоден для всех потребителей, пользующихся именно данными конкретными рынками.
- Вариант (ii): использование продовольственных запасов для распределения среди уязвимых групп. В зависимости от того, какой объем может задействоваться, и от размера пайков определенное число уязвимых семей сможет воспользоваться временной помощью. Некоторая часть этих продовольственных товаров может, например, быть использована для программ школьного питания в школах, которые находятся в беднейших районах городов или в бедных сельских районах. Это продовольствие также может использоваться в качестве стимула для посещения лечебных учреждений. Следует тщательным образом избегать реализации зерна по низкой цене привилегированным лицам, которые затем могли бы перепродать его по высокой рыночной цене с целью обогащения.

Условия для успеха: хранящиеся запасы должны иметь достаточный объем, который позволит повлиять на рынки или реализовать целесообразную программу по распределению продовольствия.

Предостережение: Относительно большинства стран есть сомнения в том, являются ли имеющиеся у них резервы достаточными для оказания существенного воздействия на рыночные цены. Пополнение резервов/буферных запасов (как это было сделано в Нигере в период кризиса 2008 года) нужно предусматривать параллельно с планированием изъятия продуктов запасов, чтобы избежать их полного исчерпания. Если резервы значительны, процесс высвобождения запасов следует тесно координировать с частным сектором во избежание такой дезорганизации рынка, при которой частная торговля и импорт станут нерентабельными.

- **Контроль цен на основные базовые продукты питания посредством регулирования.** Правительство устанавливает ценовой уровень для отдельных продовольственных товаров, следит за соблюдением установленных цен и применяет санкции или налогообложение в отношении тех, кто нарушает эту норму. Эта мера могла бы являться популярной для правительств, но она предполагает затраты на мониторинг цен. Зимбабве - один из недавних примеров попытки правительства контролировать цены;

кадры опустевших в результате этого полок супермаркетов этой страны часто демонстрировались в международных СМИ. В число других стран, применявших такой подход, входят Бенин, Гаити, Камерун, Китайская Народная Республика, Мексика, Россия, Сенегал и Эквадор.

Основные последствия:

- Потребители получают выгоду от твердых цен и не должны урезать свой рацион питания, как это было бы в случае свободного роста цен, если только эта мера не приводит к сокращению предложения (см. ниже). В принципе, это положение одинаково выгодно всем потребителям – как бедным, так и богатым. Скорее всего, такой контроль будет более эффективен в городских районах, нежели в сельских, и поэтому городское население, вероятно, окажется в более выгодном положении от введения этой меры.
- Розничные торговцы, которые обязаны продавать потребителям товары по фиксированной цене, будут меньше платить оптовикам, которые, в свою очередь, будут меньше платить производителям.
- В результате на рынке окажется меньше товаров, что повлечет за собой рост черного рынка с более высокими ценами. Это нанесет удар по потребителям, которым придется приобретать продукты питания по значительно более высокой цене (рыночная цена без регулирования плюс наценка за риск).
- Производители, получая меньше доходов, будут планировать снижение объема производства в очередном сезоне, в результате чего на следующий год продовольственная проблема обострится.

Предостережение: Если частный сектор не сможет обеспечить себе допустимый уровень прибыли, он не будет заниматься рыночной деятельностью. Если в результате контроля цен со стороны правительства какой-либо вид деятельности станет неприбыльным, торговые компании не станут заниматься реализацией зерна, цены на которое контролируются. Это приведет к дефициту основных продуктов питания и длинным очередям, в которых люди будут пытаться получить ограниченный продуктовый набор. Следствием контроля продовольственных цен всегда является дефицит.

С другой стороны, ценовой контроль ударит и по фермерам. Контроль над розничными ценами приведет к тому, что скупщики урожая будут предлагать фермерам более низкие цены. Это, в свою очередь, лишит фермеров заинтересованности в наращивании производства продовольствия в следующем сезоне. Значит, следствием контроля над ценами, скорее всего, станет сокращение предложения, которое, естественно, приведет к еще более высоким ценам. По всем указанным причинам эта мера не рекомендуется.

3.3.3 Программы социальной защиты

Программы социальной защиты, рассматриваемые в этом разделе, включают продовольственные и денежные трансферты и продовольственные субсидии. Их цель – помогать уязвимым домохозяйствам поддерживать надлежащий уровень питания, когда они сталкиваются с ценовым кризисом, и не допускать разорения их имущества. Эти трансферты могут быть условными или безусловными, универсальными или адресными – для определенных групп населения. Снабжение программ социальной защиты может осуществляться из следующих источников: продовольствие – из имеющихся государственных или частных запасов, за счет импорта или натуральной продовольственной помощи; денежные трансферты и субсидии – за счет госбюджета или международной помощи. Указанный ряд источников рассмотрен в разделе 3.3.2. Этот раздел посвящен различным видам мероприятий по социальной защите. Важными аспектами для рассмотрения в самом начале разработки мероприятий по социальной защите, и особенно универсальных продовольственных субсидий, являются характеристики, позволяющие определить, следует ли осуществлять эти мероприятия (в случае адресных программ социальной защиты – конечные получатели помощи), и стратегии выхода из этих программ. Такие меры широко применялись и наращивались в период кризиса 2008 года в странах со средним уровнем дохода – таких, как Бразилия, Египет, Индонезия, Китайская Народная Республика, Мексика, Тунис, Эфиопия и Южная Африка, – и в странах с низким уровнем дохода – таких, как Мозамбик и Шри-Ланка.

- **Денежные трансферты или продовольственные купоны.** Эти программы предполагают распределение либо денежных средств, либо



©FAO/Giulio Napolitano

купонов, которые могут использоваться получателями для приобретения продуктов питания на рынке или в специализированных магазинах. Как правило, эти программы ориентированы на определенные уязвимые домохозяйства или конкретные регионы. Критерием адресности программ может также являться участие получателей в определенных видах деятельности («самоадресность» через оплату за выполненную работу: за обслуживание или прокладывание транспортных систем, хранение, рыночная или производственная инфраструктура; плата за посещение лечебного учреждения и т.п.).

Основные последствия:

- Получатели денежных трансфертов могут использовать эти дополнительные средства для приобретения продуктов питания или любых других товаров или услуг, тем самым способствуя повышению своего благосостояния.
- Обмен продовольственных купонов может быть ограничен только отдельными видами продуктов питания, определяемыми по соотношению «питательность/цена» (например, кормовое зерно), или адресной группой населения (например, детское питание).
- В обоих случаях оказывается содействие поддержанию калорийности рациона и качества питания, что позволяет избегать голода и длительного замедления развития у детей.
- По сравнению с субсидией на определенный вид сырья или с распределением помощи в натуральной форме (см. ниже) купон или наличные деньги могут способствовать поддержанию качества питания.
- При отсутствии продуктов питания на рынке такие трансферты могут оказывать инфляционное воздействие, которое приведет к дальнейшему росту продовольственных цен на местном уровне.
- В некоторых случаях продовольственные купоны способны становиться параллельной валютой, которую можно использовать для других целей, кроме приобретения продуктов питания. Распределение денежных средств явно и еще проще способствует использованию помощи для иных целей, кроме пищевых.
- При этой системе возможны утечки, растраты и стимулирование коррупционных проявлений. Минимизировать эти риски можно с помощью гласности в выборе получателей, выделении бюджетных средств и несении ответственности, а также механизмов для рассмотрения жалоб.

- Она также сопряжена с определенными угрозами безопасности (ограбление).
- Если купоны принимаются только в специализированных магазинах (государственных), они могут способствовать подрыву системы частного продовольственного рынка и распределения.
- В зависимости от масштаба программы и источника финансирования эти меры могут негативно влиять на государственные финансы (бюджетный дефицит) с возможными серьезными макроэкономическими последствиями.

Условия для успеха: в странах, где существуют и функционируют рынки, а объемы имеющихся на рынках товаров достаточны для того, чтобы избегать инфляционных явлений, денежные трансферты представляют собой наиболее подходящее средство, поскольку они также могут обеспечивать позитивный мультипликационный эффект для местной экономики.

- **Распределение продовольствия в натуральной форме.** Этот вид программы предполагает распределение продуктов питания в натуре среди получателей в рамках специализированной распределительной системы. Продовольствие (индивидуальные или семейные пайки) могут предоставляться на основе свободного распределения каждому лицу или отдельной адресной группе, или же распространяться по критерию определенного вида деятельности («самоадресность» по месту работы, как в случае с наличными деньгами и купонами, школьное питание, больницы и т.д.). Продовольствие, которое распределяется таким способом, может закупаться на местной основе (если имеется), доставляться из других районов страны либо импортироваться в рамках государственных закупок или продовольственной помощи. Таковую меру в 2008 году вводили Афганистан, Бангладеш, Буркина-Фасо, Гондурас, Индия, Камбоджа, Кения, Китай, Перу, Мадагаскар и Мозамбик.

Основные последствия:

- Получатели имеют прямой и свободный доступ к определенному количеству продуктов питания (пайку), что способствует повышению их благосостояния.
- Если продовольствие закупается на местной основе, это может содействовать росту спроса

и стимулировать производство. Тем не менее, при ограниченном предложении местные закупки окажут инфляционное воздействие и явятся стимулом для дальнейшего роста цен.

- Если закупки продовольствия производятся в другом районе страны или за границей, это может снизить местные цены. Объемы закупок следует тщательно рассчитать во избежание снижения цен до такого уровня, что они перестанут быть привлекательными для производителей. Этот эффект станет ощутимым в ходе следующего вегетационного сезона.
- В зависимости от того, какое содержимое будет иметь паек, он может выработать новый рацион питания.
- В ряде случаев некоторые виды распределяемого продовольствия могут продаваться получателями (это можно считать или не считать негативной практикой, так как продовольствие – не единственный предмет необходимости для человека, а распространяемые продукты могут не обеспечивать полного набора питательных веществ).
- При этой системе возможны утечки и стимулирование коррупционных проявлений. Минимизировать эти риски можно благодаря гласности в выборе получателей, выделении бюджетных средств и несении ответственности, а также механизмам для рассмотрения жалоб на всех уровнях.
- Она также сопряжена с определенными угрозами безопасности (ограбление).
- В зависимости от того, каков масштаб программы, и если она финансируется не за счет помощи, эта мера может негативно влиять на государственные финансы (бюджетный дефицит) с возможными серьезными макроэкономическими последствиями.

Условия для успеха: Если рынки слабо развиты или если уровень предложения продовольственных товаров на этих рынках недостаточен, то более целесообразным в краткосрочной перспективе обычно является распределение продуктов питания в натуральной форме через различные программы, такие, как карточки за выполненную работу, школьное питание или в крайних случаях – всеобщее распределение продовольственных товаров. Поскольку распределение продовольствия может

подорвать местное производство, рынки труда и модели потребления, важно, чтобы распределяемые продукты закупались на местной основе, если они имеются в наличии. Преимущество местных закупок состоит в том, что они стимулируют сельскохозяйственное производство, рынки и рост. Если же местные закупки могут привести к дальнейшему росту цен, будет предпочтительно поставлять продовольствие из других районов.

- **Универсальная продовольственная субсидия.**

Мера такого рода предполагает субсидирование продовольственных товаров (как правило, ограниченного набора базовых продуктов питания). С практической точки зрения нелегко определить, какой участок производственно-сбытовой цепочки является оптимальным для введения этой субсидии. Одна возможность заключается в том, чтобы применить ее на стадии импорта (импортеры уплачивают цену на условиях СИФ за вычетом субсидии, уплачиваемой государством), а затем открыть путь для реализации продовольствия по обычным рыночным каналам. Еще один способ – проводить реализацию субсидируемых продуктов питания через общедоступные специализированные магазины (хотя обычно в ограниченных объемах во избежание перепродажи на рынке). Другие возможности включают субсидирование предприятий по переработке сельскохозяйственного сырья (мукомольни, хлебопекарни, сахарные заводы и т.д.), чтобы обеспечивать поддержание розничных цен ниже определенного уровня. Такой вид субсидирования, применяемый к отдельным базовым продовольственным товарам, проводился в Бангладеш, Египте, Йемене, Ливане, Марокко, Сенегале и Эквадоре. В качестве альтернативы некоторые страны (например, Джибути) в период кризиса 2008 года отменили налоги на базовые продукты питания, что также является способом удержания цен на низком уровне.

Основные последствия:

- Субсидированное продовольствие является общедоступным, что способствует повышению благосостояния населения. Можно вводить определенную адресность в интересах бедных слоев, ограничивая субсидирование базовыми и другими видами продуктов (низкосортных),

которые будут потребляться только голодающими и малоимущими группами населения.

- Универсальные субсидии могут носить регрессивный характер, если эти продукты потребляются всеми слоями населения, а не только теми, кто живет в условиях отсутствия продовольственной безопасности. Тогда эта мера может оказаться крайне затратной для правительства и негативно отразиться на государственных финансах (бюджетный дефицит) с возможными серьезными макроэкономическими последствиями. В прошлом продовольственные субсидии создавали для правительств крупные финансовые затруднения с инфляционными последствиями. Это был один из факторов, которые в 1980-е годы и в начале 1990-х годов стали причиной введения весьма непопулярных программ структурной перестройки.
- Затраты можно существенно снизить, ограничив субсидирование базовыми и другими продуктами питания, которые будут потребляться только голодающими и малоимущими группами населения.
- При введении пайков может получить развитие черный рынок, цены на котором будут намного выше несубсидированных цен.

Предостережение

- Когда продовольствие реализуется по обычным рыночным каналам, необходимо заключать с основными операторами рынка соглашения о том, что они не будут присваивать субсидируемую долю, а учтут ее в потребительской цене. Потребуется мониторинг цен с определенной политикой сдерживания несоблюдения соглашений. Для привлечения частного сектора к сотрудничеству можно прибегнуть к угрозе о том, что их товары пойдут по государственным каналам; такой вариант был бы губителен для частных компаний.
- Если продовольствие будет пущено через государственные каналы, это подорвет любые каналы частного сектора, которые могут действовать на рынке. Такой вариант не рекомендуется.
- Когда универсальные субсидии уже введены, их сложно отменить: они глубоко укореняются.

Любой шаг назад в этой политике вызовет активное сопротивление потребителей, даже если мировые цены начнут падать. На этапе разработки этой меры важно принять решение о ценовом уровне, дающем право на субсидии. Определенная индексация этого уровня по общей стоимости жизни или меры по смягчению «ценового шока» могут открыть возможность для постепенного сокращения продовольственной субсидии и в конечном счете – для ее полной отмены, когда рыночная конъюнктура оздоровится. Стартовый ценовой уровень субсидирования и ход этого процесса следует обсуждать с заинтересованными сторонами во время введения субсидии.

- Продовольственные субсидии также несут в себе опасность поощрения контрабанды продуктов питания из пограничных районов в соседние страны, где такая субсидия не предоставляется (необходимо согласовывать политику внутри группы стран одного субрегиона).

Дополнительные замечания по программам социальной защиты:

- Адресность. Ведутся активные дебаты по вопросу о том, должны программы социальной защиты носить адресный характер или нет, и какие критерии адресности следует применять. Какой бы ни была применяемая стратегия адресности, крайне важно принимать меры к тому, чтобы эта стратегия адресности и/или концепция программы трансфертов обеспечивала участие наиболее уязвимых групп или же дополнялась другими мерами по охвату тех нуждающихся групп, которые в ином случае остались бы неохваченными. Например, программа трансфертов, условием участия в которой является выполнение работ, доступна только для трудоспособных лиц и в силу этого может не охватывать пожилых людей и инвалидов; программа школьного питания будет распространяться лишь на детей школьного возраста, оставляя в стороне дошкольников. Все критерии получения права должны быть прозрачны и не должны допускать дискриминацию в отношении лиц по признакам пола, расы, религии или социального положения.
- Процедура. Информация о программах социальной защиты, о критериях участия и адресности, об ответственных местных органах, бюджетных

отчислениях и механизмах подачи жалоб должна активно распространяться и разъясняться для поддержания благоприятного общественного мнения, сглаживания возможных конфликтов, повышения эффективности и защиты прав населения. Эти меры также будут препятствовать утечкам и сдерживать коррупцию.

- Кроме того, имеется возможность субсидировать непродовольственные потребительские товары для воздействия на размер дохода, остающегося на приобретение продуктов питания (это воздействие аналогично эффекту от наличных денег или купонов).
- Коррективы. В ситуациях роста продовольственных цен денежные трансферты нужно корректировать, чтобы поддерживать их покупательную способность по приобретению продуктов питания. Например, в Малави проект «Чрезвычайный денежный трансферт» (ЧДТ) и Проект чрезвычайных денежных трансфертов Дова (ЧДТД) корректируются с учетом колебаний цен на продовольствие. При отсутствии такого корректива ценность денежного трансферта и, следовательно, его эффективность в защите продовольственного потребления и жизнеобеспечения домохозяйств будет снижаться по мере роста цен на продукты питания. Именно это произошло недавно в Эфиопии и Кении. Однако тщательное применение этой процедуры позволяет избегать неоправданной нагрузки на национальные бюджеты и порочных инициатив на уровне домохозяйств.
- Взаимодействие между программами социальной защиты и мероприятиями в области развития. Крайне важно рассматривать вопросы взаимодействия между программами социальной защиты и мероприятиями в области развития, чтобы обеспечивать потенциальный эффект взаимоусиления и избегать коллизий между мероприятиями разных видов. Например, денежные трансферты могут быть направлены на поддержку сельскохозяйственного производства, если цель этой программы трансфертов заключается в поощрении инвестиций в сельскохозяйственные средства производства. С другой стороны, продовольственный трансферт в обстановке действующих рынков способен подрывать усилия, направленные на развитие продовольственного рынка или сельскохозяйственного производства. В процессе выявления потенциальных

взаимоусиления и коллизий главный момент заключается в том, чтобы произвести отбор ряда мероприятий, которые дополняют друг друга в достижении кратко- и долгосрочных целей и корректировать их со временем в зависимости от изменения обстоятельств.

3.3.4 Другие меры, влияющие на располагаемый доход

В ряде стран также принимались решения, непосредственно влияющие на располагаемый доход некоторых домохозяйств (в дополнение к программам социальной защиты, уже рассмотренным в разделе 3.3.3). Так, отдельные страны (например, Камерун) повысили заработную плату и жилищные пособия работникам государственного сектора. Эта и другие меры кратко обсуждаются ниже.

- Повышение заработной платы государственным служащим и другие пособия. В некоторых странах после беспорядков в городских районах было принято решение повысить размер заработной платы и других пособий в государственном секторе. Хотя эта мера, скорее всего, способна снизить напряженность в городских районах (особенно в административных центрах, где государственные служащие составляют значительную долю населения), она не оказывает непосредственной помощи беднейшим слоям населения, живущим за счет неформальной занятости. В отдельных случаях она даже может причинить им ущерб. Подобного рода меры были приняты в ряде стран: повышение зарплат (Камерун); повышение жилищных пособий (Камерун); снижение тарифов на электроэнергию (Буркина-Фасо).

Основные последствия:

- Доход государственных служащих возрастет, их покупательная способность по приобретению продуктов питания повысится.
- Уровни заработной платы в частном секторе могут последовать той же тенденции, что будет способствовать снижению конкуренции в экономике с возможными инфляционными последствиями.
- Расходы на повышение зарплат и пособий ухудшат состояние госбюджета и повлекут за собой последствия для макроэкономической ситуации в случае бюджетного дефицита, который уже рассматривался в разделе 3.1.

- Все это в совокупности создает опасность инфляционного роста, особенно в случае продовольственных товаров, который ударит по беднейшим слоям населения, занятым в неформальном секторе.

Предостережение: Хотя эта мера может вызвать позитивный политический эффект (правительство показывает, что оно старается решить эту проблему и стремится сгладить определенную политическую напряженность в городских районах), она может повлечь негативные макроэкономические последствия, не содействуя при этом улучшению положения тех малоимущих слоев, которые в большей степени страдают от высоких цен на продукты питания.

• Кредитные механизмы для потребителей.

Эта мера может обеспечить пересмотр графика погашения некоторых кредитов или стимулировать банки к предоставлению потребительских кредитов (например, субсидирование процентных ставок по краткосрочным потребительским кредитам). Как и в случае с предыдущей мерой, эти меры скорее будут выгодны более зажиточным группам населения; они будут усугублять бюджетный дефицит и подпитывать инфляцию.

Не рекомендуются.

- **Наращивание потенциала (профессиональная подготовка и оборудование) в приносящих доход видах деятельности путем увеличения доли добавленной стоимости на сельскохозяйственные и пищевые продукты**

Последствия: Увеличение доли добавленной стоимости на агропищевые продукты позитивно повлияет на стимулирование экономического роста и предоставление рабочих мест и возможностей для получения дохода в начале и в конце производственно-сбытовой цепочки, а также косвенно – через использование побочных продуктов. Обработанные пищевые продукты имеют более длительные сроки хранения и способны удовлетворить потребности городского населения в продовольствии.

Требования: Необходим некоторый минимальный уровень людских ресурсов и инфраструктуры.

- **Другие меры.** Другие возможные меры содействия увеличению располагаемого дохода связаны либо с программами социальной защиты, поддержкой развития приносящих доход видов деятельности в городских районах (через финансирование общественных работ или открытие кредитных линий для малых предприятий), либо с поддержкой производства коммерческих культур и других видов экономической деятельности в сельских районах.

3.4 Меры в интересах производителей

Во многих развивающихся странах из-за сбоев в функционировании сельскохозяйственных рынков высокие цены, вероятно, не в полной мере передаются производителям, которые, соответственно, не в полной мере стимулируются к наращиванию инвестиций и объема производства. Велика опасность того, что программы, которые направлены на рост предложения сельскохозяйственных товаров, в краткосрочной перспективе (немедленно или в ближайшие один-два сельскохозяйственных сезона) могут привести к парадоксальной ситуации – резкому падению цен на сельскохозяйственное сырье в сельских районах, тогда как цены в городах или в районах, хорошо связанных с мировыми рынками, останутся высокими. Это лишь разочарует производителей, которые впоследствии не будут стремиться к любой активной деятельности по наращиванию производства в средне- или долгосрочной перспективе. Поэтому настоятельно рекомендуется, чтобы любая осуществляемая производственная программа была непременно связана с рыночными механизмами, обеспечивающими производителям справедливую цену, которая будет отражать общий рост потребительских цен.

Это также указывает на важность анализа ценовых передаточных механизмов и выявление недостатков в эффективности рынка для выбора политики и институциональных механизмов, которые могут оперативно внедряться в целях устранения препятствий на пути передачи цен и стимулирования производителей.

Могут разрабатываться программы, которые в краткосрочной перспективе будут способствовать росту предложения. Они будут включать производственные схемы, которые стимулируют развитие огородничества и внесезонного

использования орошаемых земель и которые могут внедряться для производства скороспелых овощей и других культур. Это может обеспечить производство продовольствия за несколько недель в тех районах, где позволяют погодные условия и водные ресурсы (см. ниже).

При подготовке к следующему сельскохозяйственному сезону можно также принять меры, способствующие закупке и распределению фермерских производственных ресурсов на национальном (или даже региональном) уровне, предоставляя фонды и/или кредитные механизмы частным операторам. Некоторые из этих ресурсов могут распределяться через производственные программы социальной защиты (например, небольшие упаковки семян и удобрений) или программы денежных трансфертов в целях содействия обслуживанию кредитов и поощрения определенных инвестиций со стороны мелких фермеров. В качестве альтернативы можно использовать ряд «рациональных субсидий» для ресурсов сельскохозяйственного производства (субсидируемые семена и удобрения, системы купонов на ресурсы), которые способны активизировать производство продовольствия для внутреннего потребления или для реализации на местных рынках, тем самым снижая местные цены и частично ослабляя давление продовольственных цен. Как уже упоминалось во введении, порядок проведения этих мероприятий следует тщательно планировать для обеспечения того, чтобы они не подрывали существующие рыночные процессы или даже способствовали их развитию в районах, где эти процессы слабы или отсутствуют.

Могут также проводиться программы поддержания или восстановления сельской инфраструктуры (дорог, мостов, мелких оросительных систем, складских и рыночных помещений), хотя их эффект может стать ощутимым лишь спустя некоторое время. Однако при условии, что эти программы будут опираться на механизмы предоставления продуктов питания, наличных денег или исходных производственных ресурсов за выполнение работ, они могут стать эффективными инструментами социальной защиты (см. обсуждение в разделе 3.3.3).

3.4.1 Меры по управлению рынком

Меры по устранению препятствий на пути передачи цен производителям могут

рассматриваться с двух позиций - макро и микро. На макроуровне эту проблему можно решать путем оперативного налаживания в приоритетном порядке национальной системы рыночной информации (механизм наблюдения за ценами) и проведения быстрого анализа производственно-сбытовой цепочки или рабочих совещаний по вопросам развития с целью выявления препятствий для передачи цен. На микроуровне могут использоваться такие рыночные механизмы, как создание групп производителей в рамках программ содействия и контрактное фермерское производство.

- **Национальная система рыночной информации (механизм наблюдения за ценами).** Она предполагает регистрацию, распространение и анализ данных по ценам на основные виды сельскохозяйственного сырья на ключевых рынках страны. К выгодам от этой системы относятся следующие: (i) экономические операторы, включая производителей, получают информацию о ценах по всей стране; и (ii) можно проводить анализ ценовых передаточных механизмов и сегментации рынка. Система такого рода уже существует в ряде стран (например, на Мадагаскаре), но зачастую нуждается в укреплении.

Основные последствия:

- Участники экономических отношений лучше информированы об имеющихся на рынке возможностях. Это может способствовать ограничению сегментации рынка и в силу этого обеспечивать передачу цен по всей территории страны. В условиях ценового роста механизмы передачи цен в различных регионах действуют эффективнее, что будет обеспечивать выгоду производителям и давать им сигналы о производственных возможностях, но негативно скажется на ситуации потребителей в районах страны, где имеются излишки продукции.
- Фермеры и мелкие торговцы будут находиться в более выгодном положении для ведения переговоров о ценах со своими партнерами.
- Анализ данных будет способствовать выявлению проблемных областей (видов сырья или регионов), в которых ценовые

передаточные механизмы не действуют. На этой основе станет возможным определение приоритетов для проведения более детальных исследований в целях выявления препятствий, затрудняющих действие ценовых передаточных механизмов.

Условия для успеха: Мобилизуется достаточный объем ресурсов для полного охвата территории страны. Данные сопоставляются и распространяются немедленно (в течение одного-двух дней) и являются широкодоступными на безвозмездной основе или за небольшую плату (по радио или телефону). Благоприятным видом деятельности для правительств является вещание информационных программ по радио и телевидению для ознакомления фермеров с текущими и прогнозными ценовыми тенденциями и для сообщения о том, что дополнительное производство в наступающем сезоне может стать прибыльным. Ключевую роль играет привлечение систем раннего оповещения об урожае, которые обеспечивают мониторинг посевов зерновых, процесса их созревания, уборки и уровней цен в различных населенных пунктах. Однако, чтобы производство базовых культур было прибыльным для фермеров, правительствам необходимо по-прежнему разрешать свободному рынку функционировать таким образом, чтобы фермеры могли реагировать на ценовые сигналы.

Предупреждение: Правительство может возложить функции по осуществлению контроля над ценами на частные компании (при наличии потенциала в частном секторе). Эта мера требует времени на внедрение и на оказание воздействия на рынки. Ее следует вводить немедленно, но результаты она даст лишь в средне- или долгосрочной перспективе.

- **Анализ производственно-сбытовой цепочки и/или рабочие совещания по вопросам развития⁴.**

По приоритетным проблемам, выявленным в результате анализа ценовой информации, можно провести отдельное аналитическое исследование

4 Эта мера носит скорее процедурный характер, нежели является собственно мерой борьбы с ростом продовольственных цен. Тем не менее, в перспективе она может стать одним из главных элементов достижения успеха в сфере обеспечения предложения.

и/или организовать рабочее совещание по вопросам развития производственно-сбытовой цепочки. Рабочее совещание по вопросам развития производственно-сбытовой цепочки – это процесс, в ходе которого участники конкретной производственно-сбытовой цепочки могут проводить переговоры и принимать согласованные решения, меры и обязательства по совершенствованию функционирования отдельной производственно-сбытовой цепочки. Если ситуация носит неотложный характер, такое совещание можно провести без более детального предварительного анализа производственно-сбытовой цепочки. Но если время позволяет провести анализ, он может внести неоценимый вклад в обсуждения на рабочем совещании.

Основные последствия:

- Различными экономическими операторами производственно-сбытовой цепочки и правительством принимаются согласованные решения, меры и обязательства для повышения уровня функционирования и регулирования этой цепочки и для установления взаимного доверия.
- Обязательства принимаются публично и открыто; они могут публично отслеживаться в ходе последующих рабочих совещаний. Это позволит избежать проведения таких рабочих совещаний, в результате которых за заявлениями не следует действий по их претворению в жизнь. В результате повышается уровень отчетности различных заинтересованных сторон.
- Этот подход может способствовать установлению доверия к порядку функционирования рынков, снижению риска и, следовательно, наращиванию инвестиций в производство, хранение и переработку.
- Результат этого процесса может, например, выражаться в принятии некоторыми заинтересованными сторонами решений о сокращении своей маржи, так как другие меры со стороны государства могут обеспечить им определенную косвенную компенсацию.
- **Переговоры с частным сектором о торговых маржах.** Это – типичная разновидность вопросов, которые являются частью всеобъемлющего процесса переговоров между различными

участниками производственно-сбытовой цепочки, включая правительство. Переговоры должны вестись в рамках анализа производственно-сбытовой цепочки и/или рабочих совещаний по вопросам развития, которые рассмотрены выше. Конкретизация затрат частного сектора перед проведением таких рабочих совещаний имеет основное значение.

Основное последствие:

- Справедливое распределение добавленной стоимости вдоль всей цепочки.
- **Создание/упрощение механизмов контрактного фермерского производства.** На местном уровне в тех областях, где осуществляются программы по оказанию поддержки для наращивания предложения продовольственных товаров, сотрудники по вопросам развития способствуют налаживанию контрактных механизмов между производителями или группами производителей и покупателями или переработчиками для их взаимной выгоды. Благодаря контрактному фермерскому производству фермеры обеспечивают поставки согласованных культур определенного качества и количества конкретному покупателю в обмен на техническую помощь, а в отдельных случаях – на поставку исходных производственных ресурсов на кредитных условиях. Это дает фермерам более твердую уверенность в наличии рынка и устраняет ряд рисков для их производства. В контрактах обычно оговариваются объемы, сроки поставки, качество и цена.

Основные последствия:

- Снижение рисков для производственно-сбытовой цепочки; производители знают, что у них будет рынок сбыта для своей продукции по согласованной цене, покупатели/переработчики обретают определенную уверенность по поводу источников и объемов сырья для своих предприятий.
- Это может способствовать наращиванию инвестиций в производство, сбыт, хранение и переработку.

Предостережение: Контрактное фермерское производство пока не получило широкого

применения для базовых культур; чаще оно применяется к экспортным культурам, особенно к тем, которые требуют быстрой послеурожайной переработки. Для базовых культур такая форма производства может распространяться в качестве долгосрочной меры по предупреждению нестабильности рынка. Однако, учитывая многообразие покупателей для таких видов культур, фермеры могут быть весьма заинтересованы в реализации своей продукции вне контракта. Если не удастся решить проблему внеконтрактной реализации, то не ясно, каким образом контрактное фермерское производство позволит справиться с нынешними заботами. Чтобы различные стороны могли обеспечивать охрану своих интересов и быть уверенными в определенной защите в случае несоблюдения контракта, необходимо наличие и практическое применение надлежащих регулирующих механизмов. В ситуациях, когда контракты присуждаются фермерам, способным удовлетворять определенные требования качества, другие фермеры, которые вряд ли смогут соблюсти такие специфические условия, могут оказаться еще более отчужденными от рынка.

- **Возвращение государства в систему сбыта.**

Если проанализировать причины резкого роста цен в 2008 году, то окажется, что к факторам, породившим такую ситуацию, относятся погодные условия, экономические факторы, альтернативные виды использования пахотных земель и рост спроса на такие базовые культуры, как корма и сырье для биотоплива. С этой точки зрения может показаться, что у правительств нет никаких очевидных причин отвечать за это самостоятельно, принимая на себя ответственность за сбыт сельскохозяйственных культур. Система государственного сбыта иногда предлагается в связи с тем, что торговые компании и посредники наживаются на высоких ценах. Хотя в отдельных случаях это может соответствовать действительности, борьба с последствиями высоких цен не будет означать борьбу с глубинными причинами ситуации и окажет существенное негативное воздействие, как уже отмечалось в этом разделе и в разделе 3.3.3. Такую меру нельзя рекомендовать. Вероятно, она может быть использована как один из вариантов на переговорах для склонения частного сектора к более активному сотрудничеству.

Выход правительств и государственных советов по сбыту из рыночной сбытовой системы был одним из компонентов мер по структурной перестройке, проводившихся в частности, в Африке, хотя и не только в ней. Сокращение сбытовой деятельности государства, которая осуществлялась через советы по сбыту и другие органы, было признано необходимым, ибо такие органы показали свою финансовую неустойчивость, были неспособны наладить рентабельный сбыт продовольственного зерна и подвергались непоследовательным краткосрочным командным мерам политического характера, которые их финансово истощали. Потери при хранении зачастую были значительны, расходы по сбыту – чрезмерны, а фермеры иногда не получали оплаты за свой урожай. Нет никаких оснований полагать, что в нынешних обстоятельствах государственные органы смогли бы действовать более успешно.

Исключением из этого общего правила могло бы стать предоставление услуг по закупкам в отдаленных районах, где уровень предложения недостаточен для рентабельной деятельности торговых компаний (так называемое «отсутствие рынка»). Однако если торговые компании не в состоянии получать прибыль, то очевидно, что любые государственные закупочные мероприятия потребуют того или иного субсидирования.

- **Принудительные закупки.** В разное время попытки проведения принудительных закупок предпринимались во многих странах. Эта привлекательная на первый взгляд идея вызовет намного больше проблем, чем, возможно, позволит решить. Она вызовет недовольство у фермеров, которые будут получать более низкие цены, чем они могли бы получить на свободном рынке. Они, в свою очередь, могут ответить сокращением производства культур, являющихся предметом таких закупок, что впоследствии вызовет снижение уровней производства и поддержание высоких цен. Принудительные закупки, скорее всего, приведут к появлению параллельного (или «черного») рынка. Торговцы на этом параллельном рынке, занимаясь противозаконной деятельностью, будут вынуждены снизить объемы сделок и подкупать должностных лиц. В результате их расходы по сбыту возрастут, как и та цена, которую будет платить потребитель. Эта мера была применена в Мьянме в 2008 году.

Некоторые страны (например, до недавнего времени - Мьянма) вводили режим принудительных закупок для части фермерского урожая, разрешая фермерам реализовать остаток на свободном рынке. Такой подход бюрократически сложен и неизменно приводит к тому, что фермеры продают государству худшую часть своей продукции. Принудительные закупки в Китае в 1970-е годы привели к тому, что фермеры стали ограничивать производство, но позднее, когда торговля на свободном рынке была разрешена, производство значительно возросло. По указанным причинам эту меру нельзя рекомендовать.

- **Минимальные цены производителя на базовые виды продовольственного сырья.** Введение минимальных цен производителя на основные виды продовольственного сырья снизит рыночные риски для производителей и заинтересует их в инвестировании и наращивании производства соответствующей культуры. Эта мера вводилась в Китае для риса и пшеницы.

Основные последствия:

- Стабильность и рост предложения соответствующего вида продовольственного сырья;
- Снижение риска для фермеров, что стимулирует их к производству данного сырья и к инвестициям.

Условия для успеха: Минимальная цена должна устанавливаться в результате переговоров между участниками производственно-сбытовой цепочки в ходе рабочего совещания, упомянутого выше в настоящем разделе.

Предостережение: Прошлый опыт показывает, что практическое применение минимальной государственной цены вызовет большие трудности. Для этого потребуются государственный орган по рыночным закупкам (см. возвращение государства в систему сбыта) и значительные объемы денежных средств. В прошлом эта мера показала себя неэффективной. Нынешняя идея состоит в том, что аналогичные договоренности могут быть достигнуты путем переговоров между участниками определенной производственно-сбытовой цепочки, и минимальная цена может стать частью взаимовыгодного соглашения, если его удастся достичь.

3.4.2 Меры по поддержке производства

Меры, которые могут быть приняты незамедлительно, подразделяются на меры немедленного воздействия (программы социальной защиты через развитие производства) и меры, которые дадут результат в последующие два-три года благодаря устойчивой интенсификации производственных систем.

Программы социальной защиты через развитие производства

Может предусматриваться целый ряд мер, обеспечивающих снабжение исходными ресурсами для наращивания производства в краткосрочной перспективе. Основное значение приобретают первоначальные оценки по выявлению уязвимых фермеров и определению оптимальных культур и соответствующих сортов семян. Исходные ресурсы могут предоставляться различными путями, к которым относятся их прямое распределение среди фермеров, проведение ярмарок средств производства, купоны, кредитные схемы и т.д. Кроме того, исходные ресурсы могут распределяться вместе с продуктовыми пайками для уверенности в том, что эти ресурсы используются для сельскохозяйственного производства. Высококачественные семена соответствующих культур и сортов будут предоставляться из местных источников, так как они приспособлены к местным условиям и вызывают предпочтение со стороны фермеров и потребителей. Закупка и распределение исходных производственных ресурсов будут проводиться под наблюдением, чтобы фермеры получали те ресурсы, которые соответствуют установленным стандартам качества. Использование существующих механизмов для эффективного снабжения фермеров исходными ресурсами и сбыт излишков продукции являются составными элементами любой программы социальной защиты через развитие производства, нацеленной на сохранение устойчивости. Нужно принимать меры предосторожности для недопущения дезорганизации коммерческих рынков. Следует обращать внимание, когда это оправдано, на альтернативные системы снабжения, которые в большей степени ориентированы на частный сектор.

- **Оперативная поддержка производства в семейных садоводческих хозяйствах и на орошаемых землях.** Этот вид программной деятельности заключается в предоставлении небольших объемов семян и удобрений по



©FAO/Sailendra Kharel

субсидируемым ценам или бесплатно, а также консультативных услуг мелким фермерским хозяйствам, которые являются чистыми покупателями продовольствия и которые из-за отсутствия рынка или бедности применяют исходные ресурсы – семена и удобрения – в недостаточных количествах, а также фермерам пригородных районов. Эта мера нацелена на семейные садоводческие хозяйства и на орошаемые земли, где могут быть достигнуты быстрые результаты с точки зрения производства и наличия продовольствия.

Основные последствия:

- Производство культур короткого цикла, в том числе овощей, может быть улучшено и способствовать наличию продуктов питания в целевых домохозяйствах и в некоторой степени – на местных рынках пригородных районов и вблизи орошаемых земель.
- Отбор конкретных продовольственных культур по их питательным качествам, особенно в сочетании с просвещением в области питания, может привести к росту потребления и улучшению режима питания.
- Уровень предложения отдельных продовольственных товаров возрастет в некоторых районах и на их рынках.
- Цены на некоторые продовольственные товары, вероятно, снизятся в тех районах, которые не имеют удобной связи с основными национальными рынками (то есть с теми, которые связаны с мировыми рынками). Это в особенности касается орошаемых земель, находящихся вдали от больших городов. Возможно, потребуется некоторый объем сбыта из этих районов во избежание ценового коллапса после начала уборки урожая.
- При правильной адресности эта мера может способствовать росту благосостояния малоимущих мелких фермеров.
- Однако в условиях адресности появляется возможность стремления к обогащению со стороны тех, кто участвует в принятии решений относительно получателей или занимается распределением. Поэтому в рамках этой программы должны приниматься меры по обеспечению гласности и отчетности, как это отмечалось в разделе 3.3.3.
- Эта программа в зависимости от ее объема может отразиться на госбюджете и вызвать его дефицит с глобальными макроэкономическими последствиями (подробности см. выше).

Условия для успеха:

- В районах, где рынки исходных производственных ресурсов функционируют вполне удовлетворительно и такие ресурсы имеются в наличии, система купонов является подходящей для применения мерой, поскольку она обеспечит двойную выгоду: адресную помощь бедным слоям наряду с сохранением действующих рыночных механизмов. В этих условиях акции по безвозмездному распространению удобрений и семян подорвут рынок исходных производственных ресурсов. Часть бесплатных удобрений окажется на рынке и будет конкурировать с товарами, реализуемыми на возмездной основе, что приведет к снижению цен и прибыли торговых компаний, создавая угрозу их выживанию.
- В районах, где рынки исходных производственных ресурсов не функционируют, можно рассматривать следующие возможные варианты реализации данной программы: (i) либо заключение с действующими частными дилерами контрактов на распространение наборов исходных ресурсов; (ii) либо заключение с НПО, проектами или государственными службами договоренностей о распространении наборов исходных ресурсов, если местные частные дилеры отсутствуют. Применение в этом случае системы купонов, вероятно, приведет к резкому росту цен на исходные ресурсы, что негативно отразится на производителях, не имеющих доступа к купонам. Это, в свою очередь, сократит возможности этой категории фермеров по приобретению исходных производственных ресурсов в прежних объемах и повлияет на уровень производства в следующем сезоне.
- В обоих случаях наличие исходных ресурсов имеет первоочередное значение; в противном случае применение этой системы обречено на неудачу.
- Риск при этом подходе состоит в том, что эта субсидируемая программа превращается в регулярный вид деятельности, который впоследствии, когда ситуация частично нормализуется, будет трудно остановить. Поэтому важно изначально договориться с основными заинтересованными сторонами о стратегии выхода из нее, включая критерии с

изложением условий для продолжения или прекращения программы в следующем сезоне (например, уровень продовольственных цен, оценочный уровень запасов, объем производства в последнем сезоне или соотношение между исходными ресурсами в виде удобрений и основных продовольственных культур, установленное в результате объективного анализа; эти критерии определяются в зависимости от местных условий и позиций заинтересованных сторон).

- Сбытовые соглашения следует планировать до начала оказания поддержки производству для обеспечения того, чтобы любые излишки продукции могли быть реализованы на рынке по выгодным ценам, или же производители впоследствии на некоторое время лишатся стимула к увеличению производства.

Предостережение: При этом сомнительно, чтобы чистые покупатели продуктов питания могли быть оперативно выявлены для оказания адресной помощи: их сложно будет установить в сжатые сроки.

С практической точки зрения основной акцент в ходе реализации программы потребует сделать на мелкие фермерские хозяйства, одни из которых являются чистыми покупателями продуктов питания, а другие могут быть и чистыми продавцами. Даже адресный охват мелких хозяйств может быть трудным из-за сопротивления общины и роли элитных кругов. Одним из вариантов может являться разработка набора исходных ресурсов (или купонов на такие ресурсы) для экспериментальной рабочей программы, у которой больше шансов стать «самоадресной». Однако чем больше средств вкладывается в разработку программ наиболее подходящим путем, тем, пожалуй, дольше потребует ждать от нее отдачи. А ведь во многих странах меры нужно принимать безотлагательно. Самым прагматичным решением может стать согласие работать в условиях частично ограниченной адресности, но с течением времени стараться усовершенствовать параметры программы и сделать ее более избирательной и адресной, а также наносящей меньший ущерб системам коммерческого сбыта исходных производственных ресурсов. Кроме того, трудной задачей может оказаться найти соответствующие семена, которые отражали бы разнообразие культур, способствующих правильному питанию, особенно в домашних огородных хозяйствах. Может

потребуется разработка программы производства семенных материалов для обеспечения наличия семян в следующем сезоне (см. ниже).

- **Купоны на средства производства для уязвимых фермерских хозяйств:** Купоны распределяются среди уязвимых фермеров, чтобы они могли использовать их для приобретения исходных ресурсов (прежде всего семян, удобрений и инвентаря) у определенных торговых компаний, давших согласие участвовать в этой программе. Такой подход применялся, например, в Эфиопии и Малави со стороны правительства, доноров и НПО. Основной причиной его применения была его экономическая выгода по сравнению с полным субсидированием удобрений и субсидированием коммерческого импорта продовольствия. В сравнении с продовольственной помощью этот подход позволяет вознаграждать инициативность и добросовестное хозяйствование, поощряя развитие, а не иждивенчество.

Основные последствия:

- Уязвимые фермерские хозяйства получают доступ к исходным производственным ресурсам.
- Получив купоны, они могут решать, какие именно ресурсы им следует приобрести (у них есть выбор в отличие от случая, когда среди фермеров распределяются готовые наборы таких ресурсов).
- Подобно другим купонам, они могут стать параллельной валютой, которую уязвимые фермеры используют для иных целей, кроме приобретения исходных ресурсов.
- При благоприятных погодных условиях распределять среди уязвимых хозяйств купоны на исходные ресурсы менее затратно по сравнению с распределением продуктов питания.
- При отсутствии исходных производственных ресурсов купонная система может вызвать рост цен на эти ресурсы (инфляционное воздействие).
- Кроме потенциальных возможностей для роста производительности, такие мероприятия при правильной адресности способны повысить благосостояние бедняков.

Условия для успеха: Для внедрения купонной системы требуется наличие надежной и четко функционирующей сети компаний, ведущих торговлю исходными ресурсами, с которыми правительство (или НПО, или проекты) может вступать в договорные отношения, а также наличие исходных ресурсов в достаточных объемах и нужного качества. Что касается семян, то необходимы надлежащая система проверки их качества во избежание продажи зерна как семенного материала, а также разнообразие, позволяющее убедиться в том, что имеющиеся семена соответствуют местным условиям и предпочтениям. Крайне важно консультироваться с частным сектором во время подготовки и осуществления любого экспериментального мероприятия – как по краткосрочной эффективности, так и по среднесрочной активизации: только частный сектор дает реальную надежду на возможное быстрое наращивание применения успешных подходов.

Кроме того, сбытовые соглашения следует планировать до начала оказания поддержки производству для обеспечения того, чтобы любые излишки продукции могли быть реализованы на рынке по выгодным ценам (цены местного рынка могут рухнуть, если в условиях роста производства не будет принято мер для поставки излишков продукции на городские рынки), или же производители впоследствии на некоторое время лишатся стимула к увеличению производства.

Предостережение: Поскольку фермеры осуществляют закупки в дилерской сети, трудно отслеживать и контролировать качество продаваемых исходных производственных ресурсов (в отличие, например, от ярмарки семян или исходных ресурсов). Этот подход может не рекомендоваться для районов с вероятностью засухи или наводнений, так как риск слишком велик. Это обстоятельство снижает преимущество данного подхода в сравнении с распределением продуктов питания.

- **Экспериментальные схемы кредитования исходных ресурсов в виде удобрений и семян для мелких фермерских хозяйств на следующий вегетационный сезон.** Экспериментальная схема кредитования исходных ресурсов в виде удобрений и семян открывает перед группой фермеров возможность на добровольной основе,

хотя и при условии общей мотивации, получить в кредит рекомендуемые удобрения и другие апробированные исходные ресурсы для производства определенных культур на ограниченной территории. Эта схема не только обеспечивает фермеров исходными ресурсами, но и стимулирует их к применению усовершенствованных методов культивации благодаря консультационным услугам. Схема в целом основана на использовании возобновляемого фонда и может оказывать продолжительное воздействие после одного сезона. В рамках этой схемы исходные ресурсы не субсидируются.

С 2008 года подобная система действовала во многих странах, в число которых входят Алжир, Ботсвана, Бразилия, Бурунди, Демократическая Республика Конго, Индонезия, Камерун, Кения, Лесото, Марокко, Нигерия, Перу, Сирия, Тунис, Турция, Филиппины, Эквадор и Эфиопия.

Основные последствия:

- Потенциальные выгоды мелких фермерских хозяйств велики. Один мешок удобрений, используемый вместе с усовершенствованным семенным материалом, при адекватном уровне осадков обычно обеспечивает урожай в объеме не менее 15 мешков зерна; см. базу данных ФАО по мерам в области питания на веб-сайте <http://www.fao.org/ag/agl/agll/nrdb/index.jsp?lang=en>
- Уровень наличия некоторых продовольственных товаров повысится в домохозяйствах районов проведения эксперимента и на соседних с ними рынках.
- Цены на некоторые продовольственные товары, вероятно, снизятся в тех районах, которые не имеют удобной связи с основными национальными рынками (то есть с теми, которые связаны с мировыми рынками). Это в особенности касается орошаемых земель, находящихся вдали от больших городов. Возможно, потребуется некоторый объем сбыта из этих районов во избежание ценового коллапса после начала уборки урожая.
- При правильной адресности эта мера может способствовать росту благосостояния малоимущих мелких фермеров.

Условия для успеха:

- Система кредитуемого распределения исходных производственных ресурсов будет успешной и жизнеспособной лишь в случае, если интересы фермеров, дилеров и кредитных учреждений будут удовлетворены. Это предполагает наличие соответствующей разницы между затратами на исходные ресурсы и ценой этих ресурсов. В идеале контролируемый кредит, технические услуги и сельскохозяйственный сбыт прочно интегрированы, а возобновляемый фонд полностью сохраняет свою изначальную покупательную способность. Это означает поддержание тесного контроля над обеспечением выплат в погашение кредита и установление позитивной реальной ставки по кредиту (с учетом инфляции), которая покрывает расходы по контролю. Для снижения этих расходов рекомендуется применять групповой подход к инициированию надлежащего социального давления в пользу погашения кредита. Наличие исходных ресурсов, консультативных услуг и надежной системы сбыта имеет первоочередное значение.
- Чтобы стороны контрактов могли обеспечивать охрану своих интересов и быть уверенными в определенной защите их интересов в случае несоблюдения контракта, необходимо наличие и практическое применение надлежащего регулирующего механизма.
- Сбытовые соглашения следует планировать до начала оказания поддержки производству для обеспечения того, чтобы любые излишки продукции могли быть реализованы на рынке по выгодным ценам, или же производители впоследствии на некоторое время лишатся стимула к увеличению производства.
- **Ярмарки исходных ресурсов (ЯИР):** Это – рыночный подход к снабжению уязвимых фермерских хозяйств семенами, удобрениями и инвентарем с помощью специально организуемых ярмарок с участием дилеров коммерческих исходных ресурсов и продавцов сельскохозяйственных семенных материалов.

Получателям вручаются купоны, которые они могут обменять в ходе ярмарки на исходные ресурсы. ЯИР проводились при содействии ФАО в Лесото, Мозамбике и Свазиленде, а при содействии НПО – во многих других странах. В Замбии в распределяемый набор ресурсов входил мелкий инвентарь для производства и послеурожайной обработки.

Основные последствия: При наличии проблемы доступа к исходным производственным ресурсам (нет средств для их приобретения) уязвимые фермеры имеют возможность выбрать те ресурсы, которые им нужны в ближайшем сезоне для занятия сельскохозяйственным производством. Они могут укреплять местную систему производства семян.

Условия для успеха: Этот подход требует организовать фермеров, устроителей ярмарки, продавцов исходных ресурсов и производителей семенного материала для проведения ярмарок из расчета не более 1000 фермеров в день на одну ресурсную ярмарку. Необходимо проверять качество семян до и во время проведения ярмарок и убеждаться в том, что налицо достаточное разнообразие семенного материала для удовлетворения местных условий и предпочтений. ЯИР следует проводить непосредственно перед началом посевных работ: фермерам необходимо получить возможность для посещения таких ярмарок, и для их проведения требуется высокий уровень сотрудничества и организованности между правительством страны проведения, коммерсантами и местными устроителями, такими, как НПО.

Предостережение: Охват большого числа фермеров может вызвать трудности. В случае засухи или наводнения производство продовольствия может не наращиваться.

Кроме того, сбытовые соглашения следует планировать до начала оказания поддержки производству для обеспечения того, чтобы любые излишки продукции могли быть реализованы на рынке по выгодным ценам.

- **Прямое распределение семян.** В случае проблемы, касающейся доступа к исходным ресурсам (нет средств для их приобретения) или их наличия (территориальное наличие),

уязвимым фермерам выдаются предварительно упакованные наборы семян и других ресурсов. Такие программы проводились в Бурунди, Демократической Республике Конго, Кот д'Ивуаре, Танзании и Эфиопии.

Основные последствия: Фермеры-получатели имеют доступ к исходным ресурсам, которые дают им возможность производить продукты питания.

Условия для успеха: Закупки должны производиться задолго до производственного сезона; необходимы надежный источник качественных семян и возможность их доставки уязвимым фермерским хозяйствам, а также системы проверки качества семян.

Предостережение: Крайне важна своевременная доставка семян фермерам. Всем фермерам определенного района нужны одни и те же семена в одно и то же время. Этот подход зачастую не способствует налаживанию местной системы производства семенного материала. В случае засухи или наводнения производство продовольствия может не наращиваться.

Кроме того, сбытовые соглашения следует планировать до начала оказания поддержки производству для обеспечения того, чтобы любые излишки продукции могли быть реализованы на рынке по выгодным ценам.

- **Меры по обеспечению наличия удобрений.** Развивающимся странам с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия для несения растущего бремени расходов на импорт продовольственных товаров и роста цен на энергоносители потребуется поддержка бюджета и платежного баланса. Помимо механизмов МВФ и Всемирного банка, правительства, возможно, пожелают изучить совместно с другими своими партнерами возможности наращивания бюджетной поддержки для преодоления тех трудностей финансирования импорта, с которыми они сталкиваются. Полученные таким образом ресурсы в совокупности с выделением собственных средств из госбюджета будут способствовать открытию кредитной линии для частного сектора и организации национальных или субрегиональных массовых закупок.

“С политической точки зрения проще привлекать средства для принятия быстрых мер, таких как бесплатные удобрения, чем для осуществления других необходимых, но более долгосрочных решений, таких как строительство дорог и подготовка сельскохозяйственных ученых... [Но] неограниченное субсидирование удобрений без выделения существенных ресурсов на базовую инфраструктуру, технологию и профессиональную подготовку лишь на один сезон спасет Африку от следующего продовольственного кризиса.”⁵

Кроме того, если распределение удобрений не подкрепляется профессиональной подготовкой и просвещением, оно может даже стать контрпродуктивным и привести к ненадлежащему использованию, расточительности и негативным издержкам.

Значит, меры по повышению уровня наличия удобрений нужно сопровождать заключением с частным сектором или НПО контрактов на распределение или на введение системы купонов (как отмечалось выше, для успешного функционирования системы купонов требуется наличие достаточных объемов исходных ресурсов). Кроме того, часть привлекаемых средств может быть пущена на создание фонда распределения риска, чтобы облегчить открытие аккредитивов. Эти меры помогут мелким чистым импортерам (особенно тем, кто напрямую связан с сектором сельскохозяйственного производства) оказаться и обеспечить баланс на рынке, где в настоящее время доминируют несколько крупных импортеров, и тем самым повысить конкуренцию в секторе. Своевременное проведение закупок следует обеспечить путем распространения информации об объемах и характере субсидий на удобрения за несколько месяцев до начала посевных работ. Открытие кредитных линий для местных торговцев исходными ресурсами и кооперативов или фермерских групп для обеспечения своевременного размещения заказов на ресурсы для посевной будет способствовать предложению улучшенных исходных ресурсов. Следует поощрять проведение в сельских районах местных ресурсных ярмарок, которые обеспечивают доставку ресурсов фермерским хозяйствам.

Основные последствия:

- Удобрения будут поставлены в страну своевременно, в соответствующих объемах и нужного качества.

Условия для успеха: Для успешного применения этой схемы важно создать функциональную платформу, приемлемую для государственных и частных операторов рынка удобрений, для проведения конструктивного диалога по дальнейшим шагам. Этого можно достичь путем активизации существующей платформы или создания добровольной целевой группы на конкретно установленный срок – порядка трех-пяти лет.

В случае принятия решения о субсидировании исходных ресурсов с использованием купонов будет весьма важно убедиться, что эти ресурсы имеются в наличии в достаточных объемах; в противном случае купоны лишь создадут инфляционное давление на местные цены на исходные ресурсы. Кроме того, крайне важно консультироваться с частным сектором во время подготовки и осуществления любого экспериментального мероприятия – как по краткосрочной эффективности, так и по среднесрочной активизации: только частный сектор дает реальную надежду на возможное быстрое наращивание применения успешных подходов. Наконец, нужно понимать, что субсидирование удобрений может не дать длительного эффекта (или даже краткосрочного эффекта), если оно не будет сопровождаться долгосрочными инвестициями в ликвидацию структурных пробелов, таких как отсутствие дорожной сети и рынков, отсутствие контроля за качеством воды и отсутствие рыночных механизмов управления рисками.

- **Универсальное (неадресное) субсидирование удобрений.** Эта мера вводилась в различных странах в связи с тем, что цены – в частности, на удобрения, – быстро росли как из-за растущего спроса, так и из-за удорожания их производства (цены на азотные удобрения напрямую зависят от цен на энергоносители). В ряде случаев применение этой меры оправдывалось еще и тем, что ввиду слабости рынков исходных производственных ресурсов использование удобрений во многих странах далеко от оптимального. В других случаях ее применение объяснялось тем, что менее затратно обеспечить субсидирование удобрений (и их импорт), чем субсидировать продукты питания (и связанный с этим импорт продовольствия).

5 McPherson, P, and R. Rabbinge. 2006. Statement at African Union Special Summit of Heads of State and Government, African Fertilizer Summit, Abuja, Nigeria, June 13, 2006.

Резкое удорожание удобрений, которое лишь частично компенсируется ростом цен на сельскохозяйственные товары, делает удобрения менее привлекательными, и объемы их применения будут сокращаться. Политические возможности преодоления этой тенденции включают восстановление субсидий на удобрения. Универсальная субсидия на удобрения применяется в Нигерии; намеревается ввести ее и Мексика.

Основные последствия:

- При функционирующих рынках исходных производственных ресурсов субсидирование этих ресурсов приведет к дезорганизации систем их производства и поощрению чрезмерного использования исходных ресурсов.
- Когда рынки исходных ресурсов далеки от совершенства (как это наблюдается во многих развивающихся странах), субсидирование этих ресурсов способно повысить экономическую эффективность. Однако размер предоставляемой субсидии следует устанавливать таким образом, чтобы она не привела к чрезмерному росту использования удобрений выше того уровня, который является общественно выгодным (например, «небольшое» дополнительное применение удобрений, вызванное чрезмерным субсидированием, не обеспечивает соответствующий рост производства; при этом дополнительное применение удобрений из-за чрезмерных субсидий приводит к негативным экологическим последствиям, таким, как загрязнение водных ресурсов).
- Для многих мелких фермерских хозяйств, не располагающих достаточными средствами для закупки удобрений, благодаря субсидированию приобретение удобрений может стать доступным и более привлекательным мероприятием.
- Способствуя повышению урожайности, дополнительное использование удобрений благодаря их субсидированию помогает покончить с нищетой и отсутствием продовольственной безопасности. При этом, по мнению многих комментаторов и результатам исследований, субсидирование может обеспечить лишь ограниченный эффект.

- Кроме того, универсальная субсидия приносит выгоду тем, кто потребляет больше удобрений. Поэтому она будет выгоднее для более крупных хозяйств, нежели для мелких и малоимущих фермеров.
- С другой стороны, как показывает опыт, значительная часть субсидии поступает в промышленный сектор, если таковой имеется в стране. Например, согласно результатам исследования, которое было проведено в Индии Национальным институтом государственных финансов и политики (НИГФП), за последние 20 лет около 38 процентов объема субсидий на удобрения досталось промышленным предприятиям, и только 62 процента дошло до фермеров.
- Субсидирование исходных ресурсов также создает опасность стимулирования контрабанды удобрениями из пограничных районов сопредельных стран, где субсидирование отсутствует (необходимо согласовывать политику внутри группы стран одного субрегиона).

Условия для успеха:

- Успех более вероятен в районах с достаточным или регулярным уровнем осадков или в орошаемых районах.
- Наличие надежных систем снабжения, таких, как усовершенствованные сельские рынки. Предоставление поддержки как крупным, так и мелким частным торговым компаниям обеспечит поставки удобрений фермерам по мере возникновения потребностей.

Предостережение: Опыт субсидирования удобрений показывает, что субсидируемые удобрения нередко оказываются в конечном счете в руках небольшой группы политически влиятельных лиц и не приносят выгоды большинству фермеров. Кроме того, даже при успешном распределении удобрений субсидирование приводит к зависимости части фермеров. Как правило, цель субсидирования – стимулировать фермеров к тому, чтобы начать применять удобрения или наращивать их применение. Субсидии могут принести кратковременный успех и в этом смысле являться одной из мер по борьбе с резким ростом цен на продовольствие, но свидетельств того, чтобы они в долгосрочной перспективе приводили

к наращиванию применения удобрений мелкими фермерскими хозяйствами, практически не имеется.

В засушливых районах с дождевым орошением использовать удобрения рискованно; поэтому существует серьезная опасность того, что субсидирование удобрений будет unsuccessful. Из-за переменчивости погоды восприимчивость культур к удобрениям может быть весьма нестабильной. Снижение расходов благодаря субсидии активнее толкает фермеров на этот риск и создает опасность бесполезной траты ресурсов.

Следует также понимать, что субсидирование удобрений может не дать длительного эффекта (или даже краткосрочного эффекта), если оно не будет сопровождаться долгосрочными инвестициями в ликвидацию структурных пробелов, таких как отсутствие дорожной сети и рынков, отсутствие контроля качества воды и отсутствие рыночных механизмов управления рисками.

Налицо насущная необходимость отслеживания эффективности применения удобрений и особенно тех мер, которые направлены на повышение продуктивности оборотного капитала, вложенного фермерами в удобрения. Следует постоянно вести сбор данных от фермеров по использованию удобрений на каждую культуру и сопоставлять полученную информацию со стоимостью удобрений и объемом производственных затрат внутри хозяйства, а также с доходом фермерского домохозяйства, чтобы определить показатель эффективности удобрения и способность фермерских хозяйств по приобретению удобрений. Динамика реализации сельскохозяйственных товаров требует более точного прогнозирования будущих потребностей в удобрениях, которые включают оценку возможностей по удовлетворению будущего спроса на удобрения за счет импорта или внутренних производственных мощностей. Благоприятная институциональная система является фактором, который значительно способствует расширению национальной программы развития применения удобрений.

Налицо также насущная необходимость демонстрировать эффективность дозируемого применения N, P2O5 и K2O к продовольственным культурам, в особенности при наращивании долей P2O5 и применении как минимум постоянной доли K2O, для проверки последующего истощения почвенного калия. Оптимальное соотношение N:P составляет 2:3.

Аналогичным образом, сбытовые соглашения следует планировать до начала оказания поддержки производству для обеспечения того, чтобы любые излишки продукции могли быть реализованы на рынке по выгодным ценам, или же производители впоследствии на некоторое время лишатся стимула к увеличению производства.

- **Отмена кредитного обеспечения и создание государственного гарантийного фонда могут содействовать расширению доступа фермерских хозяйств к финансированию для приобретения исходных ресурсов, мелкого инвентаря и для восстановления средств производства.** При определенной гарантии со стороны государства банки станут охотнее предоставлять кредиты мелким фермерам, не имеющим кредитного обеспечения. Правительство, возможно, пожелает обсудить с партнерами в области развития вопрос о том, будут ли они готовы делать взносы в гарантийный фонд. С другой стороны, участие частной банковской системы в таком фонде тоже может иметь большое значение, так как это позволит обеспечить устойчивость фонда.

Основные последствия:

- Фермерские хозяйства, в особенности мелкие, получают определенный доступ к кредитам для целей приобретения исходных ресурсов и инвентаря, а также для восстановления средств производства.
- Рост производства как в ближайшей (следующий вегетационный сезон), так и в среднесрочной перспективе.

Условия для успеха: Фермеры должны четко уяснить, что они берут некоторую сумму в кредит и что им потребуется выплатить ее, если они хотят, чтобы этот механизм продолжал действовать в следующем году. Предоставленные кредиты нужно будет четко отслеживать. Между правительством и банками можно предусмотреть определенную схему совместного финансирования расходов на отслеживание кредитов, ибо это позволит заручиться участием банков. Является предметом переговоров с ними.

Предостережение: Существует опасность того, что уровень возврата кредитов будет низким и что через один-два года средства гарантийного фонда будут исчерпаны.

- **Предоставление технической и финансовой поддержки для расширения посевных площадей, особенно для продовольственных культур.**

Этого можно достичь благодаря совместному финансированию или механизмам кредитования для операций по подготовке земель в сочетании с кредитованием (см. выше) для приобретения исходных ресурсов.

Основные последствия:

- В следующем сезоне посевные площади возрастут, что наверняка приведет к росту производства и наличия продовольствия.
- Возможность интенсификации существующих агросистем выше уровня устойчивости путем обрабатывания залежных земель.
- Расширение посевных площадей может обеспечиваться за счет лесов, пастбищ и других видов угодий со всеми вытекающими рисками и последствиями.

Условия для успеха:

- Технические средства для расширения посевных площадей имеются в наличии, но в настоящее время используются в недостаточной степени.
- Фермеры получают возможность для соответствующего рационального использования приращений пахотных земель в целях успешного ведения культивации и избежания бесполезной траты ресурсов.

Предостережение: При освоении дополнительных посевных площадей не должны нарушаться существующие агросистемы, в особенности порядок рационального использования их плодородности. В противном случае следует принимать меры по поддержанию плодородности почвы для всей системы в целом (а не только для дополнительных посевных площадей). Кроме того, дополнительные угодья не должны угрожать балансу местной экосистемы или стимулировать распространение культивации на малопродуктивные земли.

С другой стороны, сбытовые соглашения следует планировать до начала оказания поддержки производству для обеспечения того, чтобы любые излишки продукции могли быть реализованы на рынке по выгодным ценам.

- **Экспериментальная система купонов на услуги сельхозтехники.** Введение и экспериментальное применение в сотрудничестве с местными партнерами системы купонов на услуги по сельской механизации, которая откроет мелким фермерским хозяйствам доступ к сельской механизаторской технике и инвентарю для целей сельскохозяйственного производства и транспортировки товаров на рынки.

Основные последствия:

- Уязвимые фермерские хозяйства получают доступ к сельской технике и инвентарю для подготовки почвы, культивации и перевозки произведенной продукции.
- Подобно другим купонам, они могут превратиться в параллельную валюту, которую уязвимые фермеры используют для иных целей, кроме получения механизаторских услуг.
- При ограниченном наличии механизаторских услуг и инвентаря эта купонная система может привести к их удорожанию (инфляционное воздействие) в районах проведения эксперимента, где апробируется данный подход.
- Наряду с потенциальными возможностями для наращивания производства такие мероприятия при их правильной адресности могут также повысить благосостояние бедняков.

Условия для успеха: Для этой купонной системы требуется наличие надежной и успешной функционирующей сети поставщиков механизаторских услуг и инвентаря, с которыми правительства (НПО или проекты) могут вступать в договорные отношения и которые в состоянии удовлетворить спрос, вызванный распределением купонов.

Кроме того, сбытовые соглашения следует планировать до начала оказания поддержки производству для обеспечения того, чтобы любые излишки продукции могли быть реализованы на рынке по выгодным ценам.

- Прекращение любого субсидирования или стимулирования животноводческого производства, при котором для кормления поголовья используются пищевые продукты, в особенности зерновые. Эта мера нацелена

на прекращение поддержки экономически неустойчивых видов деятельности, способных создавать конкуренцию потреблению зерновых человеком.

Основные последствия:

- Сокращение экономически неустойчивого животноводческого производства, за которым последует падение предложения продуктов животноводства и рост цен на эти продукты, которые обычно потребляются сравнительно более зажиточными группами населения;
- Рост наличия некоторых зерновых для потребления человеком;
- Рост наличия угодий для производства зерновых, предназначенных для потребления человеком.

Предостережение: Вероятно, чтобы эта мера оказала ощутимое воздействие на объем имеющегося продовольствия, потребуется некоторое время; за это время производители кормов переориентируются на производство зерновых для человеческого потребления.

Устойчивая интенсификация системы производства

Для обеспечения более долговременного и стабильного результата требуется более комплексный подход, который начинается с расширения доступа к исходным ресурсам с целью наращивания производства излишков продукции для рынка в рамках существующих сельскохозяйственных систем. Поскольку настоятельно необходимо добиться улучшений в короткие сроки, следует принимать за основу и расширять соответствующие программы, находящиеся в стадии реализации. Акцент должен ставиться на наращивание объемов имеющихся ресурсов, на повышение продуктивности угодий на единицу вводимого ресурса (без оказания вредного воздействия на агросистему) и на совершенствование распространения вводимых ресурсов через активизацию рыночных связей.

Одним из ключевых факторов наращивания производства являются высококачественные семена соответствующей культуры и вида. Долгосрочный доступ фермеров к качественному семенному материалу расширяется благодаря национальной

системе распространения семян, которая может включать: увеличение производства семян первой репродукции; наращивание потенциала национальной службы семеноводства; реформу политики в области производства семян; создание сельскохозяйственных предприятий по производству семян; привлечение внимания к передовым методам производства и новым, улучшенным сортам с помощью общинных демонстрационных участков. Кроме того, налицо необходимость восстановления содержания питательных веществ для растений в истощенных почвах, эксплуатируемых мелкими фермерскими хозяйствами, для предотвращения значительного снижения продуктивности и наращивания производства. Это наблюдается главным образом в Африке, где располагаемый доход домохозяйств слишком низок и не позволяет фермерам перейти от принципа «низкий вводный ресурс – низкий урожай» без земель под паром (приводящего к истощению почв) к более интенсивному и специализированному производству, которое отвечает потребностям потребителей и предполагает больший объем инвестиций в сельское хозяйство. Технические решения таких проблем существуют в различных агроэкологических зонах. Восстановление состояния почвы требует времени, знаний и рационального землепользования. Еще одна проблема – найти способы преодоления препятствий для более активного применения удобрений через налаживание поставок удобрений и особенно через доступ к рынку продовольственных и сырьевых ресурсов. Следует привлекать заинтересованные стороны и государственного, и частного секторов в целях расширения доступа фермеров к соответствующим удобрениям и кредитам в качестве как кратко-, так и долгосрочной меры.

Наращивание производства не только требует доступа к исходным ресурсам, но и более совершенных методов сельскохозяйственного производства. В рамках просветительских мероприятий, к которым относятся школы для обучения фермеров, соответствующая консультативная помощь может быть оказана посредством демонстрации в хозяйствах примеров устойчивой интенсификации производства, передовых видов сельскохозяйственной практики, ресурсосберегающего сельского хозяйства, регулирования плодородия почвы, комплексной борьбы с вредителями и диверсификации культур.

Активизация разъяснительных и консультативных услуг по производству продуктов питания. Разъяснительные и консультативные услуги, предоставляемые как государственным и частным секторами (в совокупности с реализацией исходных ресурсов), так и НПО или другими заинтересованными сторонами, крайне важны для интенсификации сельскохозяйственного производства. Необходимые преобразования предполагают применение наукоемких подходов. Некоторые коллизии с традиционными методами требуют дополнительных разъяснений для фермеров. В других случаях технологии следует апробировать в местных условиях перед их внедрением.

Совершенствование программ школ для обучения фермеров представляет собой ценную кратко- и среднесрочную инвестицию в будущую интенсификацию систем сельскохозяйственного производства, а также в распределение дополнительных исходных ресурсов и другие краткосрочные мероприятия, описанные выше. С документацией по методике обучения в Школе для обучения фермеров ФАО можно ознакомиться на веб-сайте по адресу: http://www.fao.org/bestpractices/content/12/12_01_en.htm.

Далее приводится ряд основных примеров кратко- и среднесрочных вариантов:

- **Общинное производство семян:** Этот подход нацелен на расширение доступа к качественным семенам (как традиционных, так и современных сортов) на общинном уровне. Семенной материал производится индивидуальными фермерами, школами для обучения фермеров, фермерскими группами или кооперативами под руководством технических специалистов. Затем эти семена могут быть поставлены или реализованы данной общине таким способом, который соответствует ситуации. Перед внедрением этого подхода возможно проведение мероприятий по ознакомлению с сортами. Данный подход широко применяется в процессе восстановления и развития в Буркина-Фасо, Камеруне, Лесото, Свазиленде, Судане, Эфиопии и т.д.

Основные последствия: Повысится уровень предложения соответствующих культурных сортов.

Условия для успеха: Источник качественных семян, техническое сопровождение, прогрессивно настроенные фермеры или фермерские группы, готовые налаживать репродукцию семян.

Предостережение: Уровень осадков или орошения, достаточный для производства той или иной культуры, адекватное техническое сопровождение, наличие организованных фермеров или фермерских групп, четко планируемый сбыт произведенных семян.

- **Малозатратное механическое ресурсосберегающее земледелие:** Сочетание беспашотного земледелия с применением удобрений при эксплуатации постоянных посадочных угодий, без использования гербицидов. Посадка может производиться с помощью простого инвентаря для взрыхления посадочного участка или ручного джеб-плантера, дополнительное преимущество которого в том, что он позволяет равномерно дозировать удобрения для каждого посадочного места. Этот метод применяется в Замбии, Зимбабве, Лесото, Свазиленде, Южной Африке и других странах. Он был положен в основу чрезвычайной программы по восстановлению в Замбии, а также используется в рамках аналогичных программ в Лесото и Свазиленде.

Основные последствия: Со временем этот метод позволит улучшить структуру почвы и сократить объем тяжелого ручного труда по взрыхлению/распахиванию полей; посевные участки можно готовить до начала дождей, и для последующих культур объем посевных работ существенно снижается; корни растений занимают каналы, оставленные корнями предыдущих культур, что улучшает поступление воды с посева второй культуры; повышается эффективность удобрений; как правило, с самого начала возрастает и урожайность (с применением удобрений).

Условия для успеха: Эта мера дает наилучшие результаты в случаях, когда конкуренция с животноводами за пожнивные остатки не является серьезной проблемой (или когда эту проблему можно решить путем общинных договоренностей о регулируемых выпасах) и когда в течение всего года выпадают осадки, достаточные для вызревания культур. Выгоды от этого метода возрастают, если с течением времени ресурсосберегающее земледелие продолжает практиковаться.

Предостережение: Эта мера не ограничивается только предоставлением исходных ресурсов. Она требует некоторой технической подготовки и первоначального внимания борьбе с сорняками. Необходим специальный инвентарь. Следует применять ротацию культур или их диверсифицированные сочетания.

Кроме того, сбытовые соглашения следует планировать до начала оказания поддержки производству для обеспечения того, чтобы любые излишки продукции могли быть реализованы на рынке по выгодным ценам.

- **Комплексная борьба с вредителями (КБВ):**

В основе КБВ лежат глубокие знания об агроэкосистемах, позволяющие фермерам принимать осознанные решения относительно борьбы с вредителями. Культивация здоровых видов, регулярные наблюдения и консервативный биологический контроль являются главными опорами КБВ. Ведение этой борьбы дает фермерам возможность сократить применение пестицидов. Чрезмерное или ненадлежащее использование пестицидов может привести к нарушениям в агроэкосистемах и усугубить проблему, связанную с вредителями. Имеется подробная документация о культивировании риса, когда чрезмерное применение инсектицидов спровоцировало крупные нашествия цикадки коричневой. Правительства стран Азии приняли ряд мер по развитию КБВ, включая отмену субсидий на пестициды и ведение просветительской работы среди фермеров. КБВ ведется во многих странах различных регионов. Субсидирование пестицидов не рекомендуется в качестве меры по развитию производства.

Основные последствия:

- Повышение эффективности производства (снижение применения сравнительно дорогостоящих пестицидов).
- Снижение опасности нашествий вредителей, связанных с применением пестицидов.
- Сокращение ущерба окружающей среде и здоровью населения благодаря снижению/минимизации применения пестицидов.

Условия для успеха:

- Надлежащая профессиональная подготовка фермеров и инструкторов по методам ведения КБВ;
- Благоприятная политическая основа для развития КБВ, в том числе:
 - отмена пагубного субсидирования пестицидов;
 - поощрение исследований по КБВ;
 - введение стандартов на остаточное содержание пестицидов может явиться стимулом для ведения КБВ;
 - более совершенное регулирование распределения пестицидов торговыми компаниями по реализации исходных ресурсов.

- **Сокращение послеуборочных потерь и развитие производства продуктов с более длительными сроками хранения**

Эта мера заключается в том, чтобы внутри сельских общин развивать переработку и стоимостное приращение сырьевых сельскохозяйственных продуктов – особенно на основе крахмала и белка – с их преобразованием в конечные (приготовленные или обжаренные) сушеные продукты, которые готовы к употреблению и реализуются как продукты быстрого питания с длительными сроками хранения, имеющие высокое качество и питательные свойства. Показательным примером является продукт из корней маниока («гари»), обогащенный белковыми добавками. Зерна, корни и клубни, бредфрут, банан, коровий горох, бобы, арахис, сушеная рыба и копра (сушеное ядро коксового ореха) – все они представляют собой отличные ингредиенты для таких пищевых продуктов, которые в принципе могут производиться сельскими перерабатывающими предприятиями по сравнительно простым технологиям брожения, обжаривания, приготовления, сушки, помола и смешивания. Эти пищевые продукты могут производиться для внутреннего потребления или для реализации на местных и/или внешних рынках.

Основные последствия:

- Снижение послеуборочных потерь.
- Снижение транспортных расходов.

- Питательные пищевые продукты, непосредственно имеющиеся в сельских районах.
- Прибыль через добавленную стоимость поступает сельской бедноте.
- Занятость и доход для сельских жителей, которые не заняты на фермах.

Условия для успеха:

- Качественные ингредиенты, оборудование и энергоносители в распоряжении сельских перерабатывающих предприятий.
 - Технология переработки проверена и усовершенствована.
 - Работники сельских перерабатывающих предприятий прошли подготовку по совершенствованию технологии, управлению качеством и базовому ведению хозяйственной деятельности и сбыту.
 - Упаковочные материалы и этикетки подбираются в зависимости от целевого рынка.
- **Развитие производства зерновых с меньшей степенью промышленной обработки.** Во многих странах наблюдался рост спроса на более обработанные зерновые, особенно на кукурузу. Развитие производства менее обработанной просеянной кукурузной или цельной пшеничной муки вместо тщательно просеянной муки из дегермированной кукурузы или пшеницы даст возможность повысить степень извлечения и, следовательно, производство более крупных объемов переработанных продуктов. Кроме того, менее обработанные/рафинированные продукты более полезны для питания населения.

Основные последствия:

- Более высокая степень извлечения и, следовательно, больший выход (меньше потерь побочных продуктов).
- Более высокие питательные качества продукта.

Условия для успеха: Подлежат обсуждению и согласованию с перерабатывающими предприятиями. Проведение кампании по информированию населения о более высоких питательных свойствах полученных продуктов.

- **Информирование частного сектора о воздействии роста цен на рентабельность инвестиций в сельское хозяйство и продовольственные цепочки.** Необходим сбор данных, которые подтверждают, что рост продовольственных цен способствует повышению рентабельности инвестиций в сельское хозяйство и продовольственные цепочки. Затем эти подтверждающие данные следует обсудить с заинтересованными сторонами и потенциальными инвесторами на инвестиционном форуме. В ходе обсуждений также должны быть выявлены другие факторы, затрудняющие инвестирование средств в сельское хозяйство и продовольственные цепочки.

Основные последствия: Сразу же определяются сопутствующие меры, которые могут обеспечить рост инвестиций в сельское хозяйство и продовольственные цепочки. В среднесрочной перспективе – рост инвестиционных потоков в сектор, что позволит наращивать производство, стабилизировать рынки, повышать разнообразие имеющихся на рынке продуктов питания и создавать рабочие места.

- **Мораторий на выдачу лицензий на строительство на землях, пригодных для сельхозпользования.** Рост масштабов строительства, особенно в пригородных районах, был квалифицирован как важная причина сокращения площадей земель, пригодных для ведения сельского хозяйства. Эта мера направлена на защиту земель, пригодных для обрабатывания; недавно она была принята на Филиппинах.

Основные последствия:

- Ограничивает рост застройки сельскохозяйственных земель.
- Создаст напряженность в городских районах, поскольку жилищное строительство будет сокращаться, а цена на жилье может возрасти.
- Может создать условия для взяточничества и коррупционных проявлений.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1:

Сводная таблица срочных политических и программных мер – (Инициатива ФАО по борьбе с ростом цен на продовольствие)

Политическая или программная мера	Ожидаемые последствия	Условия для рекомендации	Предостережение
Торговые меры			
- Снижение налогов на импорт продуктов питания, сельскохозяйственных исходных ресурсов и инвентаря (3.2)	- снижение цен на импортные товары - стимулирование импорта - негативное воздействие на поступления в госбюджет	- рекомендуется при условии реорганизации бюджета во избежание чрезмерного дефицита - воздействие на цены должно отслеживаться	
- Налоговые льготы для импортеров (3.2)	- те же, что и выше	- те же, что и выше	
- Финансовая поддержка или кредитование частного сектора для финансирования импорта продовольственного сырья (3.2)	- те же, что и выше	- те же, что и выше	- если эта мера будет принята многими странами, это может вызвать рост мировых цен
- Сокращение таможенных процедур и других формальностей для импорта продовольствия (принцип одного окна) с освобождением или без освобождения от действия предписаний (3.2)	- те же, что и выше	- активизация импорта	- необходим контроль во избежание роста рисков для здоровья и безопасности от импортных продуктов питания
- Заключение форвардных контрактов на импорт продовольственных товаров для обеспечения доступности продовольствия в средне-срочной перспективе (3.2)	- неэффективна в решении проблемы высоких цен		- не рекомендуется в качестве краткосрочной политической меры
- Сокращение, запрет или налогообложение экспорта стратегических видов продовольственного сырья (3.2)	- снижение цен - средне- и долгосрочное действие на производителей - риск контрабанды и коррупции		
Меры в интересах потребителей			
Налоговая политика			
- Снижение или отмена налога на добавленную стоимость (НДС) и/или других налогов на пищевые продукты (3.3.1)	- снижение цен на продукты питания - негативные последствия для доходов госбюджета	- мера более эффективна при наличии конкуренции на внутреннем рынке - воздействие на цены должно отслеживаться - рекомендуется при условии проведения бюджетных корректировок во избежание чрезмерного дефицита	
- Устранение дорожных сборов и налогов (3.3.1)	- облегчение сырьевых потоков - снижение разницы между ценами производителей и потребительскими ценами - снижение налога для местных властей	- мера более эффективна при наличии конкуренции на внутреннем рынке - воздействие на цены должно отслеживаться	- трудно применять избирательно к продуктам питания
- Снижение топливного налога для перевозок (3.3.1)	- снижение разницы между ценами производителей и потребительскими ценами - негативные последствия для доходов госбюджета	- трудно применить принцип адресности к продовольственному или сельскохозяйственному сырью: высока опасность утечек - предполагает проведение бюджетных корректировок во избежание чрезмерного дефицита	- трудно применять избирательно к продуктам питания

Политическая или программная мера	Ожидаемые последствия	Условия для рекомендации	Предостережение
- Адресное снижение походного налога (3.3.1)	- рост располагаемых доходов в адресной группе		- не рекомендуется , т.к. не принесет выгоды беднякам
Политика управления рынком			
- Стимулирование импорта продовольствия благодаря финансированию за счет поддержки платежного баланса, финансированию импорта и бюджетной поддержке (3.3.2)	- рост уровня наличия продовольствия на обычных рынках - способна подорвать спекуляцию	- мера должна осуществляться в консультации с частными операторами	- потенциальная трудность оперативного изыскания необходимых объемов продовольствия по разумным ценам на мировом рынке - будет способствовать росту мировых цен через стимулирование спроса
- Продовольственная помощь в натуральной форме (3.3.2)	- быстрый рост наличия продовольствия благодаря немедленному проведению различных социальных мероприятий чрезвычайной помощи	- только после подтверждения факта отсутствия достаточных объемов продовольствия внутри страны - только когда срочная доставка необходимого продовольствия по обычным каналам занимает слишком много времени	- будет способствовать росту мировых цен через стимулирование спроса
- Реквизиция частных запасов (принудительные закупки) (3.3.2)	- в определенной степени немедленно повышает наличие продовольствия - владельцы запасов могут скрывать запасы - частный сектор не будет заинтересован держать запасы в последующие годы	- правительство нуждается в финансовых ресурсах	- может применяться лишь в крайних случаях; в иных ситуациях не рекомендуется
- Постепенное высвобождение продуктов питания из государственных продовольственных запасов (3.3.2)	- позволяет временно повысить уровень наличия продовольствия - может способствовать реализации программ социальной защиты	- запасы должны иметь достаточный объем для достижения эффекта	- пополнение резервов/ буферных запасов следует предусматривать параллельно с планированием изъятия продуктов из запасов - необходима тесная координация с частным сектором
- Контроль цен на основные базовые продукты питания посредством регулирования (3.3.2)	- стабильные и умеренные цены выгодны всем потребителям - способна негативно влиять на цены производителей; в дальнейшем они могут снизить производство - риск возникновения черного рынка		- эта мера не рекомендуется , т.к. она способна усугубить кризис немедленно и в будущем (в следующем году)
Программы социальной защиты			
- Денежные трансферты или продовольственные купоны (3.3.3)	- получатели имеют дополнительные ресурсы для приобретения продуктов питания - может способствовать поддержанию уровня качества питания - способна повлечь инфляционные последствия - купоны могут превратиться в параллельную валюту - создает предпосылки для утечек, растрат, коррупции и рисков для безопасности - расходы для бюджета	- применяется там, где функционируют рынки - применяется там, где имеется продовольствие - адресное применение путем оплаты/купонов за выполненную работу или по другим критериям – принадлежности к району или домохозяйству - прямое и безусловное распространение в крайних ситуациях	- если купоны принимаются только в специализированных государственных магазинах, существует риск подрыва системы частного сбыта и распространения продуктов питания
- Распределение продовольствия в натуральной форме (3.3.3)	- получатели имеют прямой и свободный доступ к определенному количеству продуктов питания (пайку) - если продовольствие закупается на местной основе, это может стимулировать производство. - при нехватке предложения закупки на местной основе подстегнут инфляцию - если продовольствие завозится, это может снизить местные цены - может создать новый рацион питания - создает предпосылки для утечек, коррупции и рисков для безопасности - расходы для бюджета	- применяется там, где рынки не функционируют - применяется там, где продовольствия нет в наличии - адресное применение через оплату за выполненную работу, школьное питание или прямое распространение продуктов питания в крайних ситуациях	

Политическая или программная мера	Ожидаемые последствия	Условия для рекомендации	Предостережение
- Универсальная продовольственная субсидия (3.3.3)	<ul style="list-style-type: none"> - каждый имеет доступ к субсидируемым продуктам питания - адресность возможна через ориентацию на определенные базовые виды сырья - крайне затратна, с потенциально серьезными макроэкономическими последствиями - в случае введения пайков – риск появления черного рынка 	<ul style="list-style-type: none"> - при реализации продовольствия по обычным рыночным каналам следует заключать соглашения с операторами рынка 	<ul style="list-style-type: none"> - транзит продовольствия через государственные каналы не рекомендуется - когда эта мера введена, ее уже трудно отменить - риск трансграничной контрабанды
Другие меры, влияющие на располагаемый доход			
- Повышение заработной платы государственным служащим и другие пособия (3.3.4)	<ul style="list-style-type: none"> - рост благосостояния государственных служащих - риск инфляции 		<ul style="list-style-type: none"> - мера политически выгодна (для прекращения городских беспорядков), но рискованна с макроэкономической точки зрения
- Кредитные механизмы для потребителей (3.3.4)	<ul style="list-style-type: none"> - мера выгодна более зажиточным группам населения 		<ul style="list-style-type: none"> - не рекомендуется, может способствовать инфляционному росту
- Нарастивание потенциала (профессиональная подготовка и оборудование) в приносящих доход видах деятельности путем увеличения доли добавленной стоимости на сельскохозяйственные и пищевые продукты (3.3.4)	<ul style="list-style-type: none"> - стимулирует экономический рост - обеспечивает рабочие места и возможности для получения дохода - удовлетворяет спрос городских потребителей 	<ul style="list-style-type: none"> - необходим некоторый минимальный уровень людских ресурсов и инфраструктуры 	
Меры в интересах производителей			
Меры по управлению рынком			
- Национальная система конъюнктурной информации (механизм наблюдения за ценами) (3.4.1)	<ul style="list-style-type: none"> - участники экономических отношений лучше информируются о возможностях, существующих на рынке - ограничивает сегментацию рынка - фермеры и мелкие торговцы окажутся в более выгодном положении для ведения переговоров по ценам - позволяет выявить проблемные области рынка 	<ul style="list-style-type: none"> - наличие ресурсов - широкое распространение информации - операторы рынка должны иметь возможность свободно реагировать на сигналы 	<ul style="list-style-type: none"> - может стать предметом договора правительства с частными компаниями (при наличии частного сектора) о контроле над ценами - требует времени для реализации и для получения эффекта
- Анализ производственно-сбытовой цепочки и/или рабочие совещания по вопросам развития (3.4.1)	<ul style="list-style-type: none"> - согласованные решения, меры и обязательства со стороны различных операторов рынка и правительства для улучшения функционирования и управления производственно-сбытовой цепочки и укрепления взаимного доверия 		
- Переговоры с частным сектором о торговых маржах (3.4.1)	<ul style="list-style-type: none"> - способствует справедливому распределению добавленной стоимости по длине цепочки 		<ul style="list-style-type: none"> - требует консультаций среди заинтересованных сторон, использующих подход, основанный на проведении рабочих совещаний по производственно-сбытовой цепочке
- Создание/упрощение механизмов контрактного фермерского производства (3.4.1)	<ul style="list-style-type: none"> - повышает степень уверенности фермеров в доступе к рынку и тем самым устраняет ряд рисков, грозящих фермерам - другие возможности для получения технической помощи, в отдельных случаях – для предоставления исходных ресурсов на условиях кредитования - может способствовать активизации инвестиций 	<ul style="list-style-type: none"> - основные усилия направлены на коммерческие культуры, особенно для экспорта - требует четкой и соблюдаемой нормативной базы 	<ul style="list-style-type: none"> - в случае продовольственных культур при многообразии покупателей фермеры склонны не соблюдать контракт
- Возвращение государства в систему сбыта (3.4.1)	<ul style="list-style-type: none"> - направлена на подрыв спекуляции со стороны частных торговых компаний 	<ul style="list-style-type: none"> - только в отдаленных районах с неактивным частным сектором, при условии согласия с субсидированием этого вида деятельности 	<ul style="list-style-type: none"> - опыт показывает, что эту меру, как правило, нельзя рекомендовать
- Принудительные закупки (3.4.1)	<ul style="list-style-type: none"> - черный рынок - антистимул для производства 		<ul style="list-style-type: none"> - не рекомендуется

Политическая или программная мера	Ожидаемые последствия	Условия для рекомендации	Предостережение
- Минимальные цены производителя на базовые виды продовольственного сырья (3.4.1)	- стабильность и рост предложения продовольственного сырья - меньше риска для фермеров, что стимулирует их к производству сырья и инвестициям	- минимальная цена должна определяться на переговорах между заинтересованными сторонами	- прошлый опыт показывает, что введенную государством минимальную цену будет очень трудно применять
Меры по поддержке производства			
- Оперативная поддержка производства в семейных садоводческих хозяйствах и на орошаемых землях (3.4.2)	- быстрое производство культур короткого цикла, в том числе овощей в пригородных районах и на орошаемых землях - уровень предложения некоторых продуктов питания на ряде рынков возрастет - цены на некоторые продукты питания на ряде рынков могут снизиться - при правильной адресности эта мера может способствовать росту благосостояния малоимущих мелких фермеров	- система купонов рекомендуется при удовлетворительном функционировании рынков исходных ресурсов и наличии исходных ресурсов - если рынки исходных ресурсов не работают, нужно стремиться заключать с имеющимися частными торговыми фирмами контракты на распространение наборов ресурсов или договариваться с НПО, проектами или государственными службами - исходные ресурсы должны иметься в наличии	- определенный риск стремления к обогащению - риск превращения этой субсидируемой программы в постоянный вид деятельности, который впоследствии будет трудно остановить. Сначала требуется договоренность с основными участниками о стратегии выхода из нее - сбытовые соглашения следует планировать заранее - уделение чрезмерного внимания адресности может увеличить срок подготовки программы к реализации
- Купоны на исходные производственные ресурсы (семена, удобрения и инвентарь) для уязвимых фермерских хозяйств (3.4.2)	- уязвимые фермеры могут решать, какие исходные ресурсы в виде семян, удобрений и инвентаря им следует приобрести - дешевле распределять купоны на ресурсы, чем распределять продукты питания среди уязвимых групп - может повысить благосостояние бедных слоев	- требуется надежная и четко функционирующая сеть компаний, ведущих торговлю исходными ресурсами - необходима надлежащая система проверки качества исходных ресурсов, особенно семян	- риск превращения купонов в параллельную валюту - сбытовые соглашения следует планировать заранее - не рекомендуется в районах с высокой вероятностью засухи или наводнения, т.к. риск слишком велик, что снижает преимущества этого подхода
- Экспериментальные схемы кредитования исходных ресурсов в виде удобрений и семян для мелких фермерских хозяйств на следующий вегетационный сезон (3.4.2)	- выгоды для мелких фермеров потенциально велики - уровень наличия некоторых продуктов питания повысится в домохозяйствах районов проведения эксперимента и на соседних с ними рынках - при правильной адресности эта мера способна повысить благосостояние мелких фермеров	- успешное распределение выгод среди заинтересованных сторон - для устойчивости схемы необходимо, чтобы возобновляемый фонд полностью сохранял свою изначальную покупательную способность - для этого комплексного подхода требуется четкая и соблюдаемая нормативная база для контрактов	- цены на некоторые продукты питания могут снизиться, особенно в менее доступных районах - сбытовые соглашения следует планировать заранее
- Ярмарки исходных ресурсов (ЯИР) (3.4.2)	- уязвимый фермер может выбирать те исходные ресурсы (семена, удобрения, инвентарь), которые ему нужны - может укрепить местную систему производства семян	- требует хорошего организационного потенциала - дает возможность контролировать качество семян - ЯИР следует проводить до начала посевных работ	- охват большого количества фермеров может вызвать трудности
- Прямое распределение семян (3.4.2)	- фермеры-получатели имеют доступ к исходным ресурсам, которые дают им возможность производить продукты питания	- закупки должны производиться задолго до начала производственного сезона - хороший источник качественных семян - способность поставлять семенной материал уязвимым фермерам - система контроля качества семян	- этот подход зачастую не приводит к созданию местной системы по производству семян - сбытовые соглашения следует планировать заранее
- Меры по обеспечению наличия удобрений (3.4.2)	- выделение средств госбюджета для кредитной линии частному сектору - проведение национальных или субрегиональных массовых закупок - создание фонда распределения риска для содействия открытию аккредитивов - своевременное наличие удобрений в нужном объеме и нужного качества	- платформа для конструктивного диалога между государственными и частными операторами рынка удобрений	

Политическая или программная мера	Ожидаемые последствия	Условия для рекомендации	Предостережение
- Универсальное (неадресное) субсидирование удобрений (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - при успешном функционировании рынков исходных ресурсов субсидии будут дезорганизовывать производство и стимулировать чрезмерное применение - при слабом функционировании рынков исходных ресурсов субсидии способны повысить экономическую эффективность - мелкие фермеры получают более широкий доступ к удобрениям и могут повышать урожайность 	<ul style="list-style-type: none"> - вероятность успеха выше в районах с достаточным или регулярным уровнем осадков, либо в орошаемых районах - наличие надежных систем поставки 	<ul style="list-style-type: none"> - размер субсидии нужно тщательно рассчитать во избежание чрезмерного применения удобрений - универсальное субсидирование удобрений выгоднее более крупным фермерским хозяйствам, использующим большие объемы удобрений, и нескольким политически влиятельным лицам - значительная доля субсидии на удобрения поступает в промышленный сектор (если таковой есть в стране) - контрабанда удобрений из пограничных районов в соседние страны - не рекомендуется в условиях успешного функционирования рынков или в районах, подверженных засухе/наводнению - сбытовые соглашения необходимы для обеспечения того, чтобы любые излишки продукции могли быть реализованы на рынке по выгодным ценам
- Отмена кредитного обеспечения и создание государственного гарантийного фонда (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - фермеры, особенно мелкие, получат определенный доступ к кредитам для приобретения исходных ресурсов и инвентаря, а также для восстановления средств производства. - рост производства 	<ul style="list-style-type: none"> - фермеры должны понимать, что они берут деньги в кредит и что они будут обязаны выплатить его - выданные кредиты должны четко отслеживаться - можно предусмотреть определенное соглашение о совместном финансировании между правительством и банками для отслеживания кредитов 	<ul style="list-style-type: none"> - риск низкого уровня возврата кредитов, при котором гарантийный фонд быстро иссякнет
- Предоставление технической и финансовой поддержки для расширения посевных площадей (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - наращивание посевных площадей, производства и наличия продовольствия в следующем сезоне 	<ul style="list-style-type: none"> - технические средства для увеличения посевных площадей имеются в наличии, но в настоящее время используются в недостаточной степени - фермеры будут иметь возможность для рационального использования приращенных посевных площадей для обеспечения успешной культивации и избежания бесполезной траты ресурсов 	<ul style="list-style-type: none"> - возможность интенсификации существующих агросистем свыше уровня устойчивости путем обрабатывания залежных земель - расширение посевных площадей может обеспечиваться за счет лесов, пастбищ или других видов угодий со всеми вытекающими рисками и последствиями - сбытовые соглашения следует планировать заранее
- Экспериментальная система купонов на услуги по сельской механизации (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - уязвимые фермеры получают доступ к сельской технике и инвентарю для подготовки почвы, культивации и перевозки продукции - в условиях ограниченности услуг по механизации и оборудованию система купонов может способствовать их удорожанию - повышение благосостояния бедняков 	<ul style="list-style-type: none"> - требуется надежная и отлаженная сеть поставщиков механизаторских услуг и инвентаря, с которыми правительство (НПО или проекты) может вступать в договорные отношения 	<ul style="list-style-type: none"> - купоны могут превратиться в параллельную валюту - сбытовые соглашения следует планировать заранее
- Прекращение любого субсидирования или стимулирования животноводческого производства (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - сокращение экономически неустойчивого животноводческого производства с последующим падением предложения продуктов животноводства и ростом цен на эти продукты питания - рост наличия некоторых зерновых для потребления человеком 		<ul style="list-style-type: none"> - потребует определенного времени до оказания ощутимого эффекта на наличие продовольствия: за это время производители кормов переориентируются на производство зерновых для человеческого потребления

Политическая или программная мера	Ожидаемые последствия	Условия для рекомендации	Предостережение
- Устойчивая интенсификация системы производства сельскохозяйственных культур	- комплексный подход к развитию сельского хозяйства и системам устойчивого производства сельскохозяйственных культур - местная договоренность с фермерами о проведении адаптивных исследований - повышение уровня жизнеобеспечения фермеров и минимальное воздействие на окружающую среду в результате интенсификации	- доступ к исходным ресурсам и внедрение устойчивых методов производства сельскохозяйственных культур, таких как ресурсосберегающее сельское хозяйство, КВВ, передовые виды сельскохозяйственной практики и т.д. - эффективные методы консультирования, включая использование школ для обучения фермеров - наличие профессиональной консультативной службы, готовой к предоставлению услуг	
- Активизация разъяснительных и консультативных услуг по производству продуктов питания (3.4.2)	- более эффективное применение удобрений с учетом их удорожания	- требуются исследования	
- Малозатратное механическое ресурсосберегающее земледелие (3.4.2)	- улучшение структуры почвы и сокращение объема тяжелого ручного труда по взрыхлению/распахиванию полей - повышение эффективности удобрений	- наиболее эффективна в случаях, когда конкуренция с сектором животноводства за пожнивные остатки не является серьезной проблемой - мера должна применяться некоторое время, прежде чем выгода от нее проявится в полной мере	- требует определенной технической подготовки и первоначального внимания борьбе с сорняками. - необходим специальный инвентарь - сбытовые соглашения следует планировать заранее
- Комплексная борьба с вредителями (КВВ)	- повышение эффективности производства - снижение опасности нашествий вредителей, связанных с применением пестицидов - сокращение ущерба окружающей среде и здоровью населения благодаря снижению/минимизации применения пестицидов	- надлежащий уровень подготовки фермеров и инструкторов - благоприятная политическая основа (отсутствие субсидий на пестициды, поощрение исследований по КВВ, просвещение фермеров и т.п.) - стандарты на остаточное содержание пестицидов могут стимулировать ведение КВВ	
- Сокращение послеуборочных потерь и развитие производства продуктов с более длительными сроками хранения	- сокращение послеуборочных потерь - снижение транспортных расходов - непосредственное наличие калорийных продуктов питания в сельских районах - прибыль через добавленную стоимость поступает сельской бедноте - занятость и доход для сельских жителей, которые не заняты на фермах	- наличие ингредиентов высокого качества, оборудования и энергоносителей - технология переработки проверена и усовершенствована - подготовка кадров сельских перерабатывающих предприятий - наличие упаковочных материалов и этикеток	
- Развитие производства зерновых с меньшей степенью промышленной обработки (3.4.2)	- более высокая степень извлечения и, следовательно, больший выход (меньше потерь продукции). - более высокие питательные качества продукта	- требует обсуждения и согласования с перерабатывающими предприятиями - кампания по информированию населения о более высоких питательных качествах производимых продуктов	
- Информирование частного сектора о воздействии роста цен на рентабельность инвестиций в сельское хозяйство и продовольственные цепочки (3.4.2)	- в ближайшей перспективе: определение сопутствующих мер, способных наращивать инвестиции в сельское хозяйство и продовольственные цепочки - в среднесрочной перспективе: рост инвестиций в сектор, которые будут развивать производство, стабилизировать рынки, повышать разнообразие имеющихся на рынке продуктов питания и создавать рабочие места		
- Мораторий на выдачу лицензий на строительство на землях, пригодных для обрабатывания (3.4.2)	- ограничивает рост застройки сельскохозяйственных земель - приведет к созданию напряженности в сельских районах из-за падения предложения жилья и его возможного удорожания - может открыть пути для стремления к обогащению и коррупции		

Дополнительная библиография

Меры, связанные с торговлей

Trade reforms and food security - Conceptualizing the linkages

Commodity Policy and Projections Service

Trade and Markets Division, FAO, Rome, 2003

<http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4671E/Y4671E00.HTM>

Towards appropriate agricultural trade policy for low-income developing countries

FAO Trade Policy Technical Notes on Issues related to the WTO and Agriculture No.14

Trade and Markets Division, FAO, Rome, 2006

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j7724e/j7724e00.pdf>

Продовольственная помощь

Food Aid in Response to Acute Food Insecurity

Christopher B. Barrett

ESA Working Paper No. 06-10

FAO, Rome, 2006

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ag036e/ag036e00.pdf>

Food Aid's intended and unintended consequences

Christopher B. Barret

ESA Working Paper No. 06-05

FAO, Rome, 2006

<http://www.fao.org/docrep/009/ag301e/ag301e00.htm>

Программы социальной защиты

Safety Nets and the Right to Food

FAO Information Paper, Rome

Intergovernmental working group for the elaboration of a set of voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of a national food security

http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/J1444E.HTM#P101_26844

Linking Social Protection and Support to Small Farmer Development

A paper commissioned by FAO

Stephen Devereux, Rachel Sabates, Bruce Guenther

April 2008

Introducing basic social protection in low-income countries:

Lessons from existing programmes

Armando Barrientos

Brooks World Poverty Institute, Working Paper 6

Manchester, October 2006

Денежные трансферты и продовольственные купоны

The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean

Sudhanshu Handa and Benjamin Davis

Agricultural and Development Economics Division, FAO, Rome, 2006

<http://www.fao.org/docrep/009/ag429e/ag429e00.htm>

An assessment of the impact of increasing wheat self-sufficiency and promoting cash-transfer subsidies for consumers in Egypt: A multi-market model

Gamal M.Siam

Agricultural and Development Economics Division, FAO, Rome, 2006

<http://www.fao.org/docrep/008/af842e/af842e00.htm>

Распределение продовольствия в натуральной форме

Food Aid as Part of a Coherent Strategy to Advance Food Security Objectives

Christopher B.Barrett

ESA Working Paper No. 06-09,

Agricultural and Development Economics Division, FAO, September 2006

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ag037e/ag037e00.pdf>

Food-based Safety Nets and WFP

Wolfgang Herbinger

Strategy and Policy Division, World Food Program, Rome, 1998

http://www.wfp.org/policies/policy/background/faad/FAAD_English/faaq1_525e98.html

Национальная система рыночной информации

Planning for the Future, synthesis report - An assessment of food security early warning systems in sub-Saharan Africa

J. Tefft, M. McGuire, N. Maunder

Agricultural and Development Economics Division, FAO, Rome, 2006

ftp://ftp.fao.org/es/esa/ews_synthesis.pdf

Understanding and Using Market Information

Andrew W. Shepherd

Marketing Extension Guide 2

Marketing and Rural Finance Service, Agricultural Support Systems Division, FAO, Rome, 2000

<http://www.fao.org/waicent/faoinfo/agricult/ags/AGSM/unmis/cont.pdf>

Market Information Services: Theory and Practice

Andrew W. Shepherd

FAO, Rome, 1997

<http://www.fao.org/waicent/faoinfo/agricult/ags/AGSM/mispref.pdf>

Рабочие совещания по вопросам развития производственно-сбытовой цепочки

Guidelines for rapid appraisals of agri-food chain performance in developing countries

Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper 20

Carlos A. da Silva, Hildo M. de Souza Filho

Agricultural Management, Marketing and Finance Service, Rural Infrastructure and Agro-Industries Division, FAO, Rome, 2007

http://www.fao.org/AG/AGS/publications/docs/AGSF_OccasionalPapers/agsfop20.pdf

Governance, coordination, and distribution along commodity value chain

FAO Commodities and Trade Proceedings No.2

Trade and Markets Division, FAO, Rome, 2007

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1171e/a1171e.pdf>

Переговоры с частным бизнесом о марже

A guide to MARKETING COSTS and how to calculate them

Marketing Extension Guide

Agricultural Management, Marketing and Finance Service, Rural Infrastructure and Agro-Industries Division, FAO, Rome, revised 2007

http://www.fao.org/ag/ags/subjects/en/agmarket/U8770E_10.07.pdf

Контрактное земледелие

Contract farming – Partnerships for growth

A guide by Charles Eaton and Andrew W. Shepherd

FAO Agricultural Services Bulletin 145, FAO, Rome, 2001

<http://www.fao.org/ag/ags/subjects/en/agmarket/docs/cfmain.pdf>

Overview of small holder contract farming in developing countries

Phil Simmons

ESA Working Paper No. 02-04

Agricultural and Development Economics Division, FAO, 2002

<http://www.fao.org/docrep/007/ae023e/ae023e00.htm>

The growing role of contract farming in agri-food systems development: drivers, theory and practice

Carlos Arthur B. da Silva

Agricultural Management, Marketing and Finance Service Working Document 9

FAO, Rome, July 2005

<http://www.fao.org/ag/ags/subjects/en/agmarket/docs/AGSF9.pdf>

Пилотные схемы товарного сезонного кредита удобрениями и семенами мелким производителям

FERTICREDIT "Saving for Development" Credit for Small Farmers Groups

Land and Water Development Division, FAO

<http://www.fao.org/ag/agl/agll/fertcred/Default.htm>

Ваучеры на ресурсы для наиболее уязвимых производителей

Preliminary assessment of the fertilizer voucher system

Report prepared by professor E.C. Nwagbo

Department of Agricultural Economics, University of Nigeria, NSUKKA for FAO Special Program on Food Security, September 2005

Торговые ярмарки ресурсов (ТЯР)

Seed Vouchers and Fairs: A Manual for Seed-based Agricultural Recovery after Disaster in Africa

Catholic Relief Services, in collaboration with Overseas Development Institute and International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics, 2002

Прямое распределение семян

Guidelines for Planning Local Seed Systems Interventions

"Improving the Efficiency in Seed Distribution" project

Published by International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT) and Instituto Nacional de Investigación Agronómica (INIA), 2002

Производство семян в сельских общинах

Successful Community-Based Seed Production Strategies

Edited by Peter S. Sentimela, Emmanuel Monyo, Marianne Banzinger

International Maize and Wheat Improvement Center (CIMMYT) 2004

Дополнительные ссылки по теме о мерах содействия производству семян

Towards effective and sustainable seed relief activities

Report of the Workshop on Effective and Sustainable Seed Relief Activities, Rome, 26-28 May 2003

FAO Plant Production and Protection Paper No. 181

Edited by Sperling, L.; Osborn, T.; Cooper, D.

FAO, Rome, 2004

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5703e/y5703e00.pdf>

Moving towards more effective seed aid

L. Sperling, H.D. Cooper and T. Remington

Journal of Development Studies

Vol 44, No.4, 573-600, April 2008

Addressing Seed Security in Disaster Response: Linking Relief with Development.

L. Sperling, T. Remington, J. M. Haugen, and S. Nagoda

International Center for Tropical Agriculture, 2004

<http://www.ciat.cgiar.org/africa/seeds.htm>

Удобрения

Fertilizer Strategies

FAO and IFA, Rome, revised November 199

<ftp://ftp.fao.org/agl/agll/docs/fertstr.pdf>

Fertilizer use in African Agriculture - Lessons learned and good practice guidelines

Michael Morris, Valerie A. Kelly, Ron J. Kopicki, and Derek Byerlee

The World Bank, Washington DC, 2007

Ресурсосберегающее сельское хозяйство

Conservation Agriculture in Zambia: A case study of Southern Province

Frédéric Baudron, Herbert M. Mwanza, Bernard Triomphe, Martin Bwalya

Conservation agriculture in Africa Series

FAO, CIRAD, ACT, 2007

http://www.fao.org/ag/ca/doc/Zambia_casestudy.pdf

Conservation Agriculture in China and the Democratic People's Republic of Korea

Claire Mousques, Theodor Friedrich

FAO Crop and Grassland Service Working Paper

Plant Production and Protection Division, FAO, Rome, 2007

<http://www.fao.org/ag/ca/doc/WorkPaperKorea.pdf>

Conservation Agriculture - Case Studies in Latin America and Africa

FAO Soils Bulletin 78

FAO, Rome, 2001

<http://www.fao.org/docrep/003/y1730e/y1730e00.htm>



Контактная информация:

Office of the Assistant
Director-General
Technical Cooperation Department
Food and Agriculture Organization of
the United Nations
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy
Tel.: +39 06 57051
Fax: + 39 06 57053152
E-mail: FAO-HQ@FAO.org
www.fao.org