

# Волатильность цен и продовольственная безопасность

Доклад

Группы экспертов высокого уровня по вопросам  
продовольственной безопасности и питания,

июль 2011 года



# Волатильность цен и продовольственная безопасность

Доклад

Группы экспертов высокого уровня по вопросам

продовольственной безопасности и питания,

июль 2011 года

## Члены Руководящего комитета ГЭВУ (по состоянию на июль 2011 года)

М.С. Сваминатан (Председатель)  
Мариам Рахманьян (заместитель Председателя)  
Катрин Бертини  
Тевольде Берхан Гебре Эгзиабер  
Лоренц Хаддад  
Мартин С.Кумар  
Шерил Ли Хендрикс  
Ален де Жанври  
Ренато Малуф  
Мона Мехрез Али  
Карлос Перес дель Кастильо  
Руди Рабинж  
Хуайун Танг  
Игорь Тихонович  
Нирача Вонгчинда

## Члены Проектной группы ГЭВУ

Бенуа Давирон (руководитель Группы)  
Ниама Нанго Дембеле  
София Мёрфи  
Шахидур Рашид

*Настоящий доклад Группы экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания (ГЭВУ) был утвержден руководящим комитетом ГЭВУ. Выраженные в нем мнения не обязательно отражают официальную позицию Комитета по всемирной продовольственной безопасности, его членов, участников или Секретариата.*

*Настоящий доклад публикуется для широкой общественности, и его воспроизведение и распространение приветствуются. Разрешается бесплатное использование его в некоммерческих целях по запросу. За его воспроизведение для перепродажи или в других коммерческих целях, в том числе и в образовательных целях, может взиматься плата. Обращения за разрешением на воспроизведение или распространение настоящего доклада следует направлять по электронной почте по адресу [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org) и в копии по адресу [cfs-hlpe@fao.org](mailto:cfs-hlpe@fao.org) со следующей ссылкой:*

ГЭВУ, 2011 г. Волатильность цен и продовольственная безопасность. Доклад Группы экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания Комитета по всемирной продовольственной безопасности, Рим, 2011 г.

## Оглавление

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	6
КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПОЛИТИКАМ.....	8
Введение.....	18
1 Динамика цен на международных продовольственных рынках в последнее время: три объяснения.....	21
1.1 Чрезмерная волатильность цен.....	22
1.1.1 Снижение чувствительности спроса на продовольствие к изменению цен по мере роста доходов.....	26
1.1.2 Глобальные продовольственные рынки: рост интеграции при возможности быстрой фрагментации.....	27
1.1.3 Значительный рост средств, используемых в спекулятивных целях на фьючерсных рынках, при одновременном росте расходов по хеджированию.....	28
1.2 Периодически повторяющиеся продовольственные кризисы.....	29
1.2.1 Уменьшение мировых запасов.....	33
1.2.2 Сокращение инвестиций в сельское хозяйство.....	33
1.2.3 Уменьшение государственных расходов на сельское хозяйство.....	34
1.3 Возникновение дефицита некоторых видов продовольствия.....	37
1.3.1 Неограниченный спрос на сельскохозяйственную продукцию.....	37
1.3.2 Достижение пределов возможностей “Зеленой революции”.....	37
2 Различные варианты международной политики, направленной на решение проблемы волатильности цен.....	44
2.1 Создание торговой системы, ориентированной на обеспечение продовольственной безопасности.....	44
2.2 Профилактические меры по регулированию спекулятивных сделок.....	44
2.3 Международная координация политики в области объемов запасов продовольствия.....	46
2.4 Резервы продовольствия и Всемирная продовольственная программа.....	46
2.5 Сдерживание роста спроса развитых стран на сельскохозяйственную продукцию.....	48

2.6	Изменение направленности государственных инвестиций в целях достижения долгосрочной продовольственной безопасности.....	48
3	Причины волатильности цен на продовольствие, её распространение и последствия для продовольственной безопасности .....	53
3.1	Обусловленная внутренними факторами волатильность цен – постоянная проблема многих бедных стран .....	53
3.2	Неравномерное воздействие международной волатильности цен на внутренние рынки развивающихся стран .....	53
3.3	Недостаток понимания реальных последствий волатильности цен для глобальной продовольственной безопасности.....	56
4	Различные варианты национальной политики, направленной на решение проблемы волатильности цен .....	64
4.1	Политические инструменты для решения проблемы волатильности цен .....	64
4.2	Руководящие принципы разработки различных вариантов национальной политики .	70
4.3	Учет национальных особенностей при решении проблемы волатильности цен на продовольствие .....	71
5	Волатильность цен на продовольствие и Комитет по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) .....	74
	БИБЛИОГРАФИЯ.....	76
	ПРИЛОЖЕНИЯ .....	80
	A1: Два примера, иллюстрирующие важность способности национального институционального потенциала в плане осуществления политики, направленной на достижение продовольственной безопасности .....	80
	A2: Национальные меры, принятые в связи с резким скачком цен в 2007–2008 гг. ....	83
	A3: Сравнительная таблица рекомендаций, содержащихся в последних докладах на тему о волатильности цен .....	87

## Список диаграмм

Диаграмма 1: Месячный индекс продовольственных цен в период с января 1990 по май 2011 года .....	21
Диаграмма 2: Месячный индекс цен на сельскохозяйственные сырьевые товары в период с января 1990 по май 2011 года .....	23
Диаграмма 3: Годовой индекс цен на продовольствие в долларах США по текущему и неизменному курсам с 1960 по 2011 год.....	24

Диаграмма 4: Различная эластичность цен в мире, 1996 год.....	28
Диаграмма 5: Мировые запасы (кукурузы, пшеницы, риса и растительных масел), доля в производстве в 1960–2010 гг.....	34
Диаграмма 6: Внешняя помощь для развития сельского хозяйства, которая была оказана странами-членами КСР и многосторонними учреждениями в 1971–2008 гг. ....	36
Диаграмма 7: Показатели мирового сельскохозяйственного производства, данные о применении азотных удобрений и площадях, занятых под сельское хозяйство в мире.....	41
Диаграмма 8: Нигер, потребительские цены на импортируемый рис, местную кукурузу и местное просо и цена производителей на просо .....	54
Диаграмма 9: Местные цены на продовольствие по регионам с января 2007 г. по ноябрь 2010 г. (или по состоянию на более позднюю дату при наличии данных).....	58
Диаграмма 10: Проблемы, возникающие в связи с созданием действенных систем социальной защиты в Эфиопии .....	81

## Список таблиц

Таблица 1: Индекс продовольственных цен (2000 г. = 100).....	21
Таблица 2: Основные признаки резкого роста спроса на сырьевые товары .....	32
Таблица 3: Средние ежегодные темпы роста основных фондов в сельском хозяйстве .....	35
Таблица 4: Государственные расходы на сельское хозяйство (данные по 44 развивающимся странам) .....	36
Таблица 5: Темпы роста государственных расходов на исследования в области сельского хозяйства, 1981–2000 гг.....	36
Таблица 6: Темпы роста мирового потребления зерновых, растительных масел и шрота, 1980–2009 гг.....	37
Таблица 7: Производство биотоплива (млн. литров) .....	38
Таблица 8: Темпы роста потребления зерновых .....	39
Таблица 9: Растительные масла: темпы роста мирового потребления и доля промышленного использования в мировом потреблении.....	39
Таблица 10: Кумулятивное изменение реальных цен на рис в процентах в период с 4 квартала 2003 года по 4 квартал 2007 года.....	56
Таблица 11: Цены на зерновые в Африке: сравнение волатильности цен .....	57
Таблица 12: Меры политики, принятые странами с целью решения проблем продовольственного кризиса 2007/08 гг.....	59
Таблица 13: Предложения с пояснениями относительно национальных мер политики и программ, направленных на снижение волатильности цен, управление ею и решение этой проблемы .....	67

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В 2009 г. в Комитете ООН по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) была проведена реформа, направленная на то, чтобы международное руководство работой по вопросам продовольственной безопасности и питания стало более эффективным благодаря повышению уровня координации, последовательности политических мер и поддержки и выработки рекомендаций для стран и регионов. Реформированный КВПБ образовал Группу экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания (ГЭВУ) для того, чтобы иметь надежную научную и основанную на информации консультативную помощь при формулировке мер политики, что способствовало бы формированию государственной политики на основе знаний. Работой ГЭВУ управляет назначенный в июле 2010 г. Руководящий комитет, быть Председателем которого мне выпала честь. Работа ГЭВУ направлена на то, чтобы способствовать выполнению программных мероприятий КВПБ: вследствие этого доклады ГЭВУ касаются важных в данный момент тем. Группа также содействует повышению осведомленности по возникающим проблемам.

Резкие скачки цен на продовольствие и их волатильность вызывают растущую озабоченность среди политиков, профессионалов и общественности в части, касающейся продовольственной безопасности во всём мире. Этим вопросам были посвящены многочисленные исследования. Волатильность цен является важной проблемой многих правительств и первоочередной задачей “двадцатки” в 2011 г. Эта проблема является первостепенным вопросом политики для КВПБ. Именно с учетом этого КВПБ просил ГЭВУ в октябре 2010 г. подготовить доклад о волатильности цен на продовольствие и *“о всех её причинах и последствиях, включая такие вопросы, как ведущие к искажениям на рынке методы ведения торговли и взаимосвязь с финансовыми рынками, а также соответствующие и согласованные меры политики, действия, инструменты и институты, с целью управления рисками, связанными с чрезмерной волатильностью цен в сельском хозяйстве. Они должны включать меры предотвращения и смягчения последствий для уязвимых производителей и потребителей, особенно бедных слоев населения, женщин и детей, которые были бы специально разработаны для принятия на различных уровнях (местном, национальном, региональном и международном) и основывались бы на выводах, содержащихся в существующих исследованиях. В этом исследовании должен рассматриваться вопрос о том, каким образом находящиеся в уязвимом положении страны и группы населения могут обеспечить доступность продовольствия в условиях, когда волатильность приводит к искажениям на рынках.”*

В настоящем докладе содержатся анализ и рекомендации Группы экспертов высокого уровня, утвержденные её Руководящим комитетом на его заседании, проведенном в Амстердаме 12-13 июля 2011 г., и представляемые сейчас КВПБ.

ГЭВУ осуществляет свою деятельность при соблюдении очень конкретных правил, которые были согласованы КВПБ, что обеспечивает научную достоверность и надежность процесса, а также его прозрачность и открытость для всех форм подачи



информации. Руководящий комитет ГЭВУ в своей работе уделял большое внимание применению надлежащей методологии и следовал жесткой процедуре. Настоящий доклад был подготовлен Проектной группой, сформированной Руководящим комитетом, под его непосредственным контролем. Этот процесс также является открытым и прозрачным и позволяет высказывать различные точки зрения, вносить различные предложения и выступать с критикой относительно каких-либо положений доклада: тематика доклада, а также его первый проект (V0), подготовленный Проектной группой, были выставлены на открытое обсуждение в интернете. Окончательные варианты доклада были рассмотрены тремя независимыми видными экспертами, с учетом мнения которых он был окончательно сформулирован Проектной группой для представления Руководящему комитету на утверждение для его представления КВПБ.

От всего сердца я хотел бы воздать должное членам Руководящего комитета, особенно тем из них, кто безвозмездно работал с Шерил Хендрикс для осуществления контроля над составлением доклада, руководителю Проектной группы Бенуа Давирону, членам Проектной группы, внешним безымянным рецензентам, а также упорно и самозабвенно работавшим сотрудникам Секретариата ГЭВУ под руководством Винченца Гитца, за их неустанные усилия. Они могут гордиться тем, что смогли, проявив такую ответственность, подготовить столь высококачественный доклад за короткий период времени. Это потребовало сильного напряжения и огромной работы всех соответствующих лиц. Я также восхищаюсь колоссальным объемом работы, проделанной многочисленными экспертами, принимавшими конструктивное участие в консультациях в интернете. Я хотел выразить всем им благодарность. Таким образом, качество и актуальность настоящего доклада стали следствием участия широкого круга тех, кому небезразлична проблема искоренения голода на нашей планете.

Об актуальности настоящего доклада свидетельствует тот факт, что несмотря на все усилия международных организаций и национальных правительств, Цель № 1 в области развития, сформулированная в Декларации тысячелетия, а именно снижение наполовину уровней голода и нищеты к 2015 г., всё ещё является труднодостижимой. Мы надеемся, что намеченная в настоящем докладе стратегическая программа в области продовольственной безопасности поможет при участии государств, частного сектора и гражданского общества, включая объединения фермеров, достичь стабилизации цен, расширить возможности для решения проблемы волатильности цен и повысить способность национальных правительств и местного населения справиться с колебаниями цен.

Мы надеемся, что настоящий доклад поможет провести более насыщенные дискуссии в отношении политики на следующем заседании КВПБ в октябре 2011 г. Я хотел бы выразить мою глубокую благодарность Председателю и членам КВПБ, Бюро КВПБ и его Консультативной группы за их поддержку в течение первого года функционирования ГЭВУ.

М.С.Сваминатан, Председатель Руководящего комитета ГЭВУ - июль 2011 г.

# КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПОЛИТИКАМ

За последние четыре года волатильность цен на продовольствие больно ударила по миллионам людей, ухудшила качество их питания и подорвала продовольственную безопасность. Уровень волатильности цен на рынках сырьевых товаров также подорвал планы развивающихся стран в области экономического роста и снижения масштабов нищеты. После того, как в течение десятилетий цены на продовольствие находились на исторически низких уровнях, с 2007 г. они значительно возросли и стали более волатильными. Первый резкий взлет цен почти на все сырьевые товары произошел в 2007/2008 гг. После падения в 2009/10 гг., в настоящее время цены опять растут, причем волатильность их остается высокой. Наличие периодов высоких или низких цен не является новым явлением. По существу, изменчивость цен является сутью самого существования рынков. С 2007 г., однако, степень волатильности цен и число пострадавших от этого стран были очень высокими. Вот почему волатильность цен на продовольствие в контексте их роста вызвала существенное беспокойство и создала реальные проблемы для многих стран.

Меры, предпринятые на глобальном и национальном уровнях в ответ на возникновение этой беспрецедентной тенденции в области цен на продовольствие, были весьма значительными. Были выдвинуты многочисленные инициативы на правительственном и межправительственном уровнях, направленные на защиту уязвимых слоев населения от негативных последствий роста цен на продовольствие. В октябре 2010 года недавно реформированный Комитет по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) просил Группу экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания (ГЭВУ) подготовить доклад о волатильности цен, который охватывал бы *“все её причины и последствия, включая такие вопросы, как ведущие к расхождениям на рынках методы ведения торговли и взаимосвязь с финансовыми рынками и соответствующие и согласованные меры политики, действия, инструменты и институты, направленные на управление рисками, связанными с чрезмерной волатильностью цен в сельском хозяйстве. Они должны включать меры предотвращения и смягчения последствий этого для незащищенных производителей и потребителей, особенно бедных слоев населения, женщин и детей, которые были бы приемлемыми для принятия на различных уровнях (местном, национальном, региональном и международном) и основывались бы на выводах, содержащихся в обзоре существующих исследований. В этом докладе должен рассматриваться вопрос о том, каким образом находящиеся в уязвимом положении страны и народы могут обеспечить доступность продовольствия в условиях, когда волатильность приводит к искажениям на рынке”*.

## **Основные соображения**

1. Волатильность цен оказывает серьезное воздействие на продовольственную безопасность, поскольку она влияет на доходы домохозяйств и платежеспособность населения. Проще говоря, это может перевести уязвимые слои населения в разряд бедных и голодающих. Волатильность цен может также в сочетании с уровнями цен оказывать влияние на благосостояние хозяйств и продовольственную безопасность. Чем выше цены, тем сильнее становятся последствия волатильности для благосостояния потребителей, притом, что в этом случае, напротив, выигрывают производители. Эта взаимосвязь означает, что ориентация только на резкий рост цен не решает общей проблемы обеспечения благосостояния людей. Таким образом, настоящий доклад касается обоих аспектов динамики цен.
2. Для того, чтобы лучше понять основные причины изменения цен на продовольствие в последнее время, на обсуждение предлагаются три взаимосвязанных фактора, относящиеся к краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. Согласно первому фактору, повышение цен на продовольствие определяется как проблема ‘волатильности цен на сельскохозяйственную продукцию’ (что косвенно предполагает, что период высоких цен закончится) и как почти естественная и постоянная проблема

сельскохозяйственных рынков. Для того, чтобы понять, соответствует ли это объяснение недавно сложившимся тенденциям, необходимо оценить, выходила ли отмечавшаяся с 2007 г. волатильность цен за рамки обычной. Как представляется, все согласны с тем, что волатильность цен в последние пять лет была выше, чем в предыдущие два десятилетия, но ниже, чем в семидесятые годы прошлого столетия. Однако, вследствие проводившейся в ходе последних 20 лет либерализации рынков внутренние цены во многих странах стали в большей степени связанными с мировыми ценами, чем это было в семидесятые годы. Для некоторых развивающихся стран либерализация также означала значительное увеличение доли импорта в общем объеме поставок продовольствия, что привело к тому, что проблема волатильности мировых цен на продовольствие стала более острой, чем в семидесятые годы.

- a. В связи с той точкой зрения, что волатильность является нормальным состоянием рынков сельскохозяйственной продукции, в настоящем докладе рассматриваются три возможные причины волатильности мировых цен на продовольствие: эластичность спроса, политика в области торговли и спекулятивные операции. Из трех вышеназванных факторов роль спекулятивных операций на фьючерсных рынках является, несомненно, самой сомнительной. Никто не оспаривает резкого увеличения объема некоммерческих сделок на фьючерсных рынках. Однако существует множество мнений относительно того, стало ли увеличение объема некоммерческих сделок причиной образования ценовых 'мыльных пузырей'. Напротив, воздействие на цены как спроса со стороны производителей биотоплива, так и ограничительных мер в области торговли (в основном экспортных запретов) вызывает гораздо меньше сомнений. Вместе с тем, оба этих вопроса являются исключительно чувствительными с политической точки зрения. Благодаря принятой в Соединенных Штатах и Европейском Союзе политике поддержки использования биотоплива был отмечен такой всплеск спроса, который всеми признается как одна из основных причин роста мировых цен на продовольствие 2007/08 гг. Аналогичным образом, многие считают, что принятие в это же время многими странами ограничительных мер в области торговли с целью защиты потребителей ускорило рост цен. Как политика поддержки использования биотоплива, так и экспортные ограничения привели к тому, что многие правительства стали сомневаться в том, могут ли они полагаться на международные рынки в рамках своей стратегии достижения продовольственной безопасности.
- b. Рост волатильности может быть также связан со снижением ценовой эластичности спроса вследствие повышения доходов. Чем богаче потребитель, тем менее вероятно, что она/он снизит потребление продовольствия по причине увеличения его стоимости. Это является следствием того, что доля основных видов продуктов питания в общих расходах сравнительно богатых людей является небольшой по сравнению с их доходами. В результате повышение цен необязательно ведет к снижению спроса. В условиях общего роста доходов в мире спрос на продовольствие в настоящее время менее чувствителен к ценам на него, что – как показывает теория цен – может вызвать рост волатильности. Этот вывод поднимает вопрос о международной справедливости. На международных рынках потребители с очень разными доходами конкурируют в борьбе за доступ к продовольствию. Потребители в бедных странах являются более чувствительными к изменению цен, чем потребители в богатых странах. Это также относится к богатым и бедным потребителям внутри одной страны. Это также означает, что при недостатке поставок продовольствия самым бедным потребителям приходится брать на себя самую большую часть нагрузки, связанной с количественным регулированием, необходимым для восстановления равновесия на рынке. В то время, когда из-за резких скачков цен на продовольствие самым бедным потребителям приходится снижать свой уровень потребления, более богатые потребители могут сохранять его на приблизительно таком же уровне, что увеличивает степень несправедливости в

плане распределения продовольствия. Политика поддержки использования биотоплива, как правило, усиливает эту неравномерную нагрузку, связанную с количественным регулированием, поскольку в результате её проведения предприятия по производству биотоплива в меньшей степени реагируют на повышение цен на сырьевую составляющую.

3. Второе объяснение текущей динамики мировых цен на продовольствие связано с тем, что периодическое наступление продовольственных кризисов (в пятидесятых, семидесятых годах прошлого столетия и настоящее время) может объясняться динамикой инвестиций в сельское хозяйство. Высокие цены вызывают прилив инвестиций и развитие новых технологий, сменяющиеся ростом производства и снижением цен. И наоборот, периоды низких цен ведут к уменьшению интереса к данному сектору со стороны государств и снижению объема инвестиций. Такое положение сохраняется до тех пор, пока слишком низкий объем поставок продовольствия не вызовет резкий скачок цен, что вновь приведет к вложению средств в этот сектор. С конца семидесятых годов по середину девяностых годов прошлого столетия рост показателя мировых основных сельскохозяйственных фондов (ОСФ) замедлился и в конечном итоге стабилизировался на низком уровне. В сельском хозяйстве нескольких развитых регионов даже отмечался отток капитала. В развивающихся регионах рост ОСФ сохранялся, хотя в Латинской Америке, странах Африки к югу от Сахары и южно-азиатских странах отмечалось и продолжает отмечаться его замедление. Замедление роста инвестиций в сельское хозяйство отмечалось в период ограничения государственной поддержки сельского хозяйства в развивающихся странах. Подсчитанный как доля в процентах сельского хозяйства в валовом внутреннем продукте (ВВП), показатель государственных расходов снизился с 11 процентов в 1980 г. до 8 процентов в 1990 г. и вновь составил 10 процентов в 2002 г. Это гораздо ниже, чем в развитых странах, где доля государственной поддержки сельского хозяйства зачастую превышает показатель в 20 процентов сельскохозяйственного ВВП. Это общее уменьшение государственных расходов отрицательно сказалось на состоянии исследований в области сельского хозяйства. Финансовая помощь развивающимся странам со стороны стран ОЭСР и многосторонних учреждений также не изменила эту тенденцию. В действительности, в самых бедных странах фактор ОСФ, несомненно, способствовал развитию тенденции к отходу от вложения государственных средств в сельское хозяйство.
4. Третье объяснение кроется в том, что текущее повышение цен является заблаговременным сигналом о продолжительной нехватке товаров на сельскохозяйственных рынках. Согласно этому объяснению, мир, по-видимому, находится на завершающем этапе длительного периода структурного перепроизводства на международных рынках сельскохозяйственной продукции, который стал возможен благодаря экстенсивному использованию дешевых природных ресурсов (т.е. нефти, воды, биоразнообразия, фосфатов, земли) и субсидиям, предоставляемым фермерам в странах ОЭСР. Другими словами, мы, возможно, находимся в конце периода исторически беспрецедентного роста сельскохозяйственного производства, в основе которого лежит стратегия освоения природных ресурсов. В то же время возникают новые потребности в биомассе. Биотопливо является лишь самым ощутимым компонентом растущего спроса на биомассу, которая обеспечивает человечество не только продовольствием, но и строительными материалами, теплом и потребляемыми факторами для перевозок. Такое объяснение растущих цен на продовольствие его нехваткой не является новым: этот вопрос много обсуждался в семидесятых годах. Но сейчас наше понимание окружающей среды стало более глубоким. Сегодня мы более четко понимаем издержки промышленного сельского хозяйства, включая связанные с ним загрязнение окружающей среды, истощение запасов пресной воды и утрату биологического разнообразия. Мы также понимаем издержки, связанные с длительным недофинансированием сельского хозяйства и сельскохозяйственных исследований. Мы сейчас пытаемся разобраться в том, чего ожидать от изменения климата и за счет чего может уменьшиться практически неограниченный спрос на сельскохозяйственные ресурсы со стороны энергетического сектора. Мы можем надеяться, что благодаря человеческой изобретательности решения проблем будут найдены, но это возможно

лишь при условии, что мы готовы извлекать уроки из наших прошлых ошибок. Долгосрочные проблемы, с которыми сельское хозяйство сталкивается сегодня как в плане предложения, так и в плане спроса, действительно реальны.

5. Несмотря на то, что растущие мировые цены на продовольствие представляют собой серьезную угрозу для уязвимых групп людей в развивающихся странах, именно из-за *внутренних факторов* инфляции и волатильности цен на продовольствие возникновение международных продовольственных кризисов ведет к обнищанию населения и проблеме отсутствия продовольственной безопасности. В большинстве развивающихся стран рост мировых цен на продовольствие в 2007/08 гг. оказал влияние на внутренние цены, но не в одинаковой степени, и в некоторых случаях со значительным опозданием. Более того, влияние последовавшего за этим падения мировых цен оказалось лишь частичным – уровень средних потребительских цен в развивающихся странах оставался на 50 процентов выше уровня в период до 2007/2008 гг. Рост мировых цен, который начался в 2010 г. и продолжается в настоящее время, сказался на внутренних рынках даже быстрее, чем во время скачка цен 2007/2008 гг. Однако, неравномерность влияния скачков мировых цен на внутренние цены по странам, отдельным сырьевым товарам и периодам времени означает, что для соответствующей выработки мер политики по стабилизации цен и обеспечению продовольственной безопасности каждый такой случай требует тщательного изучения.
6. Во многих бедных странах волатильность цен на выращенную в этих же странах продукцию на внутренних рынках является результатом как воздействия волатильности мировых цен, так и влияния чисто внутренних (иногда называемых эндогенными) причин. Даже в тех случаях, когда мировые цены являются стабильными (как это было в период с 2000 г. по 2007 г.), во многих бедных странах отмечалась очень высокая волатильность цен в различные периоды времени и в различных местах. И опять же, в том, что касается соотношения внешних и внутренних источников волатильности, существует высокая степень неоднородности. Поэтому каждой стране следует точно выявлять свои собственные причины волатильности цен. Соответствующие меры политики по её стабилизации, управлению ею и её искоренению могут быть совершенно различными, в зависимости от её причин.
7. По оценкам Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных наций (ФАО), из-за резкого скачка цен 2007/08 гг. количество людей с недостаточным уровнем питания увеличилось с приблизительно 850 миллионов в 2007 г. до приблизительно 1023 миллионов в 2009 г. Результаты этих подсчетов, однако, оспариваются на основании нескольких причин, включая такую, что в них не были учтены особые условия таких стран с защищенными внутренними рынками, как Индия и Китай, где глобальное повышение цен ощущалось в небольшой степени и где отмечался существенный рост доходов. Более того, в оценках ФАО не учитываются данные о доходах, которые были получены в результате повышения цен на сырьевые товары (помимо зерновых), от которых зависит благосостояние миллионов людей в развивающихся странах. В настоящее время нет организационного механизма для систематического сбора и анализа данных с целью получения глобального и динамичного представления о действительных последствиях кризисов цен на продовольствие для уязвимых слоев населения.
8. В том, что касается возможного воздействия роста волатильности цен на конкретные страны, ситуация является крайне неоднородной. Ключевые причины этого включают: агро-экологические условия и способность к взаимодействию (например, воздействие на страны, не имеющие выхода к морю, может отличаться от воздействия на страны с выходом к морю), предпочтения относительно набора основных продуктов питания (например, диверсифицированное питание или питание на базе одной основной культуры), организационные способности проводить в жизнь политические решения и макроэкономические показатели состояния экономики. Следовательно, какой-либо единый подход для решения проблем невозможен. Из этого заключения можно сделать следующие выводы:

- a. Приемлемость и эффективность некоторых наиболее часто рекомендуемых политических рецептов для бедных стран – таких, как расширение сетей социальной помощи и внедрение программ страхования погодных рисков в целях управления рисками – являются различными для различных стран. Поэтому, для того чтобы такая политика приносила плоды, необходимо осуществлять оценку информации о неоднородности условий в странах.
- b. Необходимо разработать типологию стран, которая помогала бы выявлять конкретные национальные условия в том, что касается воздействия на них и ответных мер политики. Один из таких списков должен быть посвящен бедным, крайне неблагополучным в плане продовольственной безопасности странам. Для каждой страны из данной категории следует разработать типологию домохозяйств, с тем чтобы охарактеризовать различные пути воздействия волатильности цен на их благосостояние. Для этого необходимо будет произвести оценку положения домохозяйств, являющихся чистыми производителями и чистыми потребителями основных продуктов питания.
- c. Каждой стране необходимо будет разработать свою собственную всеобъемлющую стратегию достижения продовольственной безопасности. Для этого необходимо будет произвести объективную оценку действующих мер политики и программ в области продовольственной безопасности, выявить пробелы и создать внутренний институциональный потенциал для их устранения.

## **Рекомендации**

1. **Правила торговли:** В настоящее время основной задачей международного сообщества является построение основанной на установленных правилах многосторонней торговой системы, способной гарантировать доступность продовольствия для каждой страны. Со времени проведения Уругвайского раунда переговоры по вопросам сельского хозяйства планировались и проводились в контексте структурного перепроизводства. Это означает, что основное внимание уделялось тому, каким образом ограничить торговые конфликты между странами-экспортерами и каким образом сделать страны с защищенной экономикой более открытыми для импорта. Задача заключалась в выработке правил, гарантирующих справедливую конкуренцию между поставщиками продукции и обеспечение доступа на рынки для экспортеров. Вопросы доступа импортеров на мировые рынки *не* обсуждались, а санкции за меры экспортных ограничений принимались редко. Повышение мировых цен на продовольствие и провал переговоров в Дохе дают возможность приступить к решению новой задачи, в которой доверие к международным рынкам не будет основываться на неограниченной свободной торговле. Кризис в области цен на продовольствие показал, что суверенные государства не готовы обслуживать мировые рынки в ущерб внутренним приоритетам. В результате такой политической 'проверки в реальных условиях' становится ясным, что следует пересмотреть политику в области торговли и лежащие в её основе многосторонние правила. Принятие многосторонних правил важно как никогда прежде.
  - a. ***Правительствам следует продолжать концентрировать свои усилия на построении прозрачных, подотчетных и основанных на установленных правилах многосторонних торговых систем. В этих правилах, однако, должны в большей степени учитываться соображения политики государств в области продовольственной безопасности, неоднородность государств-членов Всемирной торговой организации (ВТО) и конкретные потребности бедных и уязвимых стран или социальных групп.***
  - b. ***На рассмотрение предлагается принятие следующих мер: санкции в связи с ограничением экспорта, меры защиты от всплеска импортных цен, меры обеспечения того, что игроки на рынке соблюдают договорные обязательства, а также исключения из правил в целях***

**принятия действительных мер по разрешению чрезвычайных ситуаций (практика оказания продовольственной помощи по-прежнему требует реформирования).**

**c. Необходимо выработать четкие правила для стран с низким уровнем дохода, испытывающих нехватку продовольствия (СНДНП).**

2. **Запасы:** Взаимосвязь между уровнем запасов и волатильностью цен является четко определенной: низкий уровень запасов тесно связан с резкими скачками цен и волатильностью. Определенная международная координация уровней запасов, вероятно, также будет существенно способствовать восстановлению доверия к международным рынкам. На основе опыта представляется, что минимальный уровень мировых запасов является достаточным условием для того, чтобы избежать резких скачков цен. Опыт также показывает, что во время кризиса доступность механизмов финансирования не обеспечивает наличия запасов в условиях нехватки продовольствия. Из опыта прошлого становится ясным, что управление мировыми запасами в целях стабилизации цен является трудной задачей, поскольку это требует установления сотрудничества и налаживания обмена информацией на межправительственном уровне. Для этого необходимы международные договоренности по сложным вопросам, включая, помимо прочего, такие вопросы, как: когда создавать запасы, как управлять системами, где хранить запасы, как координировать работу, направленную на то, чтобы они доходили до тех, кто в них нуждается в наибольшей степени, и каким образом это может быть обеспечено.

**a. Поскольку создавшиеся к настоящему времени условия отличаются от ситуации в прошлом, КВПБ рекомендуется продолжить работу по выработке форм международного сотрудничества в отношении мировых запасов продовольствия и продовольственной безопасности, включая выработку руководящих принципов эффективного управления этими запасами.**

**b. Усовершенствованные и прозрачные информационные системы крайне необходимы для принятия решений по вопросам политики и управления запасами. Создание системы [ИССР], предлагаемое в Межучрежденческом докладе для встречи “двадцатки”, приветствуется.**

3. **Спекулятивные операции на фьючерсных рынках:** Даже несмотря на то, что данные о воздействии возросшей спекулятивной деятельности на цены являются недостаточно определенными, имеется много подтверждений угроз, связанных с образованием ценовых ‘мыльных пузырей’ и уходом игроков с рынков вследствие роста стоимости участия в недостаточно регулируемой фьючерсной торговле сырьевыми товарами. Это означает, что – по крайней мере как мера предосторожности - необходимо более жесткое регулирование. Это означает, что страны, в которых находятся основные товарные биржи, в качестве первой меры могут увеличить прозрачность рынков, установив требование о заключении контрактов купли-продажи большинства сельскохозяйственных товаров через биржи и о расчетах по ним также через биржи, снизив ограничения для некоммерческих игроков на рынках.

**a. Необходимы действия по повышению прозрачности фьючерсных рынков и более строгому регулированию спекулятивных сделок.**

4. **Спрос на продовольственные товары:** Становится всё более очевидным, что неограниченный спрос богатых потребителей на продовольственные товары порождает негативные материальные внешние эффекты для самых бедных потребителей. Спрос всё в большей степени представляется как внешняя переменная величина (подобно погоде), которая не подлежит обсуждению. Но это не так. Действительно, мы знаем, что уровни потребления самых богатых стран мира не могут быть обеспечены для людей в странах, число которых, по-видимому, вырастет до девяти миллиардов человек. На спрос в значительной степени оказывает влияние выбор государственного

политического курса, и он может быть снижен. Существенное увеличение производства продукции животноводства также вызывает вопросы, поскольку связанные с этим затраты ещё не в полной мере отражены в ценах и поскольку промышленное производство мяса связано со значительным увеличением спроса на зерновые и воду. Более того, животноводство существенно увеличивает выбросы парниковых газов. В связи с производством биотоплива растёт спрос на продовольственные сырьевые товары, что может установить более высокую цену, чем могут позволить себе бедные страны и находящиеся в состоянии отсутствия продовольственной безопасности слои населения, и эта отрасль является примером противоречия между потенциально неограниченным спросом (в данном случае со стороны энергетического сектора) и ограниченными мировыми ресурсами. Ряд предложений, касающихся изменения имеющихся лицензий, могли бы уменьшить вероятность того, что производство биотоплива будет способствовать резким скачкам цен.

- a. При учете той значительной роли, которую играет биотопливо в использовании продовольственных культур в энергетических целях, КВПБ следует требовать от правительств отмены целей перехода на биотопливо и отмены субсидий и налоговых скидок для его производителей и переработчиков.*
  - b. Правительствам следует внедрять стимулы для снижения объемов отходов продовольственных систем, включая потери после сбора урожая.*
5. **Инвестиции в сельское хозяйство:** Инвестиции в сельское хозяйство на долгосрочную перспективу являются необходимым условием предотвращения повторения продовольственных кризисов. Они также необходимы для гарантии перехода от истощающих природные ресурсы продовольственных и сельскохозяйственных систем к устойчивым продовольственным и сельскохозяйственным системам, в которых потребление ископаемого топлива и загрязнение окружающей среды будут уменьшены. Для исследований и разработок необходимы новые государственные и частные инвестиции. Международным и национальным центрам агрономических исследований следует заняться проблемами сохранения агро-биоразнообразия и выведением новых сортов, а также исследованиями, направленными на получение максимальных объемов биомассы в диверсифицированных сельскохозяйственных производственных системах. Агро-экология представляет собой важную и дополнительную опытно-перспективную базу для такого перехода, особенно для производителей с ограниченным доступом к используемым в производстве химикатам. Следует развивать сотрудничество между международными центрами агрономических исследований и организациями, работающими в области агро-экологии. Необходима также государственная поддержка для оказания помощи фермерам в переходе на более экологически устойчивые методы ведения хозяйства. При помощи таких инвестиций национальным правительствам удастся увеличить возможности на местах и повысить устойчивость систем производства продовольствия. При инвестировании средств на всех уровнях следует принимать во внимание различные источники информации, включая знания женщин и коренных народов.
  - a. Постоянные и устойчивые долгосрочные инвестиции в сельское хозяйство являются необходимым условием решения задач достижения продовольственной безопасности.*
  - b. Рекомендуется значительно расширить финансирование научно-исследовательских работ на глобальном уровне. Активизация проводимого в настоящее время процесса реформирования КГМСИ и поддержка национальных исследовательских систем будут способствовать долгосрочному решению проблемы отсутствия продовольственной безопасности, особенно в условиях деградации почвы, нехватки водных ресурсов и изменения климата.*



6. **Учет внешних факторов на стоимость производства продовольствия:** Высокие цены на продовольствие предоставляют возможность способствовать компенсации за счет внутренних резервов влияния внешних факторов в целях создания стимулов для повышения эффективности производственных систем. Для перехода к более устойчивым производственным моделям помимо дополнительных государственных инвестиций крайне необходимы институциональные механизмы, направленные на увеличение издержек, связанных с использованием невозобновляемых природных ресурсов. Выбор таких стимулов должен производиться на основе сравнительной оценки расходов по их претворению в жизнь, осуществлению контроля над ними и сбору информации о них. Более точный учет затрат в секторе агропромышленности будет иметь большое значение для обеспечения того, чтобы этот сектор взял на себя часть затрат сельского хозяйства, предоставив в то же время возможность экономически и экологически эффективным мелким производителям получать более справедливое вознаграждение.

*а. Рекомендуется рассматривать этот вопрос в ходе обсуждения темы продовольственной безопасности. Для выявления и тестирования таких стимулов необходимы дальнейшие исследования.*

7. **Содействие программам по выработке стратегии достижения продовольственной безопасности:** Достижение продовольственной безопасности представляет собой комплексную и многоплановую задачу, выполнение которой является национальным обязательством. Поэтому странам необходима национальная всеобъемлющая стратегия достижения продовольственной безопасности, соответствующая специфическим чертам и конкретным особенностям каждой страны. Такая стратегия должна включать меры по снижению волатильности цен, управлению ею и решению этой проблемы. Такая стратегия должна разрабатываться и осуществляться на широкой основе при участии гражданского общества, фермерских организаций и в партнерстве с частным сектором. Выработка стратегии достижения продовольственной безопасности должна основываться на тщательном сборе и анализе информации. Необходимо регулярно проводить обзор политики. Политика должна быть последовательной. Для того, чтобы правительства могли оценивать масштабы проблем голода и недоедания, заранее предупреждать о возникновении чрезвычайных ситуаций и эффективно и адресно оказывать соответствующую помощь, им необходимы информационные системы. Стратегии достижения продовольственной безопасности должны соответствовать принципам Римской декларации.

Для решения проблемы волатильности цен в контексте продовольственной безопасности можно подготовить две категории мер политики и программ на национальном уровне. Первая категория направлена на стабилизацию цен. Вторая – на уменьшение воздействия волатильности цен на доходы и покупательную способность. Далее это может быть разделено ещё на две категории: шаги, предпринимаемые в связи с прогнозируемыми ценовыми скачками (*ex ante*), направленные на уменьшение их последствий, и шаги, предпринимаемые после скачка цен (*ex post*), направленные на то, чтобы помочь населению и предпринимателям справиться с волатильностью цен. Инструменты политики и программ могут быть подразделены на три группы в соответствии с их значимостью для рынков, государства и гражданского общества в процессе развития: рыночные инструменты, прямое вмешательство государств в ситуацию на рынках и мероприятия, проводимые с помощью организаций гражданского общества. Объединение трех целей политики (стабилизация, управление и решение проблем) с тремя категориями инструментов (рынок, государство и гражданское общество) дает в результате девять классов инструментов. Предлагаемая технология представляет собой удобный способ систематизации огромного числа инструментов политики, которые используются развивающимися странами и предлагаются различными аналитиками в ходе наблюдающихся в последнее время колебаний мировых цен на продовольствие.

*а. КВПБ следует поощрять и поддерживать выработку новых или обзор существующих национальных стратегий достижения*

*продовольственной безопасности в каждой стране-члене. Это должно включать меры по наращиванию людского и институционального потенциала и учреждений в области разработки, осуществления и мониторинга мер по достижению продовольственной безопасности.*

- b. Для координации действий по осуществлению национальных стратегий следует создавать межотраслевые национальные координационные структуры, которые включали бы представителей гражданского общества и фермерских организаций.*
  - c. Для достижения максимального эффекта и в целях соответствия стратегии в области продовольственной безопасности каждой конкретной страны следует одновременно использовать широкий круг инструментов (например, тех, о которых говорится в настоящем документе, включая меры социальной защиты).*
  - d. Рекомендуется составить типологию стран и уязвимых групп населения, что поможет политикам осуществить выбор наиболее подходящих политических инструментов. Это должно включать учет различных этапов жизненного цикла людей.*
8. **Роль КВПБ:** Недавний продовольственный кризис показал, что необходимо и возможно уменьшить периодичность и масштабы продовольственных кризисов посредством улучшения управления информационными потоками, образовательных программ и координации мер политики на глобальном уровне. КВПБ может сыграть значительную роль в этих трех областях.
- a. КВПБ следует обеспечивать соответствующее управление информацией по вопросам продовольственной безопасности, а также координацию мер политики на глобальном уровне.*
  - b. КВПБ может сыграть роль в создании Информационной системы о сельскохозяйственных рынках (ИССР) и Форума оперативных мер реагирования (ФОМ) в соответствии с предложениями “двадцатки”. Рекомендуется, чтобы ИССР включала бы также информацию о рынках не только основных мировых зерновых культур, но и других продовольственных культур, а также скота и рыбы. ИССР должна также содержать надежную, дезагрегированную и точную информацию по проблематике голода, что будет способствовать достижению продовольственной безопасности. ИССР может сыграть свою роль в области раннего предупреждения.*
  - c. КВПБ следует осуществлять координацию кратко- и долгосрочных мер политики, принимаемых в связи с резкими скачками цен (включая вопросы торговых барьеров, продовольственной помощи, субсидирования использования других потребляемых факторов, запасов и т.д.).*
  - d. КВПБ следует выступать также в качестве органа, где доноры и правительства могли бы делать долгосрочные обязательства по инвестированию государственных средств в достижение продовольственной безопасности, и органа, который осуществлял бы мониторинг и обеспечение выполнения этих обязательств.*
  - e. КВПБ следует способствовать улучшению координации действий на межправительственном уровне, включая случаи принятия чрезвычайных мер политики, по борьбе с волатильностью цен.*
  - f. КВПБ как самому авторитетному руководящему органу в вопросах всемирной продовольственной безопасности следует способствовать и помогать проведению обсуждения вопросов продовольственной безопасности и распространению информации об опыте в этой области, в том числе и в качестве форума для более открытого*

*обсуждения вопроса о том, каким образом правила торговли сельскохозяйственной продукцией могут внести вклад в обеспечение продовольственной безопасности.*

- g. КВПБ следует выработать кодекс поведения в области вопросов продовольственной безопасности с целью повышения эффективности международного сотрудничества.*
- h. Необходимы дальнейшие исследования в области глобального управления вопросами сельского хозяйства и продовольственной безопасности в целях обеспечения новой информации для Глобальной стратегической рамочной программы по обеспечению продовольственной безопасности и питания.*

## ВВЕДЕНИЕ

Одновременно с продовольственным кризисом 2007/08 гг. случилось ещё что-то очень важное. И действительно, как показано в Мировом докладе о развитии Всемирного банка за 2008 год в тот момент, когда случился кризис, изменения уже происходили. В любом случае в свете этого кризиса и его последствий политическое обсуждение общественностью вопросов продовольственной безопасности постоянно менялось. В ответ на кризис последовала быстрая и существенная реакция на национальном, региональном и многостороннем уровнях со стороны правительств, межправительственных учреждений и неправительственных организаций (НПО). Были опубликованы десятки докладов, и дискуссия всё ещё продолжается. При подготовке настоящего доклада были использованы в огромной степени результаты предыдущей работы, и он подразумевается как вклад в то, что будет обсуждаться ещё очень долгое время.

Через три года после того, как кризис 2007/08 гг. достиг своего апогея в июне 2008 г., стало ясно, что высокие цены и высокий уровень волатильности цен на продовольствие на мировых рынках наступили надолго. В то время, как свое влияние оказывают некоторые традиционные причины волатильности цен, начинают работать другие факторы. Хотя международная торговля для многих государств и продолжает оставаться основой продовольственной безопасности, она подвергается в настоящее время глубокому пересмотру, поскольку страны, являющиеся чистыми импортерами продовольствия (СЧИП), изучают возможности перехода к стратегии снижения своей зависимости от рынков, оказавшихся угрожающе неустойчивыми. Некоторые страны осуществляют инвестиции в производство продовольствия за рубежом посредством капиталовложений в землю. Другие инвестируют средства в расширение и диверсификацию сельскохозяйственного производства у себя. Некоторые страны делают и то, и другое. В целом производство продовольствия в Африке в начале 2011 г., когда цены на мировых рынках опять поднялись, было гораздо более стабильным, чем в 2008 г. И несмотря на то, что идущие несколько лет многосторонние переговоры об изменении климата не дали каких-либо существенных результатов, данные о необычных разрушающих производство погодных явлениях продолжают накапливаться, что заставляет общественность обратить внимание на вопрос о том, каким образом производство продовольствия может наилучшим способом быть адаптировано к возникающим условиям.

В настоящем докладе предпринята попытка изучить различные объяснения двух тесно связанных явлений – роста цен на продовольствие и роста уровня волатильности цен на продовольствие. У правительств есть веские основания быть обеспокоенными и начинать действовать. Для построения и сохранения гибких и прочных продовольственных систем необходимо понимать весь масштаб текущих изменений для обеспечения того, чтобы государственная политическая реакция носила не только краткосрочный характер, но и была направлена в будущее на долгую перспективу.

В первой части доклада рассматриваются причины текущего повышения мировых цен на продовольствие. Предлагаются три различных объяснения этому. Первое объяснение определяет повышения цен на продовольствие как проблему 'волатильности цен на сельскохозяйственную продукцию' (что косвенно предполагает, что период высоких цен закончится) и как почти естественную и постоянную проблему сельскохозяйственных рынков. Согласно второму объяснению существует периодичность мировых продовольственных кризисов (в пятидесятых, семидесятых годах прошлого столетия и настоящее время), которая может быть вызвана динамикой инвестиций в сельское хозяйство. Согласно третьему объяснению текущие повышения цен являются заблаговременным сигналом о приближающейся и продолжительной нехватке товаров на сельскохозяйственных рынках. В докладе не осуществляется выбор между этими тремя объяснениями. Наоборот, подчеркивается их взаимодополняемость. Например, необходимость в значительных государственных инвестициях в сельское хозяйство будет рассматриваться совершенно другим образом, если при этом будет учитываться третье объяснение (приближающаяся нехватка продовольствия). Основная задача в этом случае заключается в том, что меры кратко- и среднесрочного характера должны быть совместимыми с мерами по разрешению долгосрочных проблем и даже дополнять их.

Во второй части доклада представлены ключевые политические рекомендации по решению проблемы волатильности цен и её последствий для продовольственной безопасности. В ней обсуждаются шесть целей:

- Создание торговой системы, ориентированной на обеспечение продовольственной безопасности
- Профилактические меры по регулированию спекулятивных сделок
- Международная координация политики в области объемов запасов продовольствия
- Резервы продовольствия и Всемирная продовольственная программа
- Сдерживание роста спроса развитых стран на сельскохозяйственную продукцию
- Изменение направленности государственных инвестиций в целях достижения долгосрочной продовольственной безопасности

По определению состоявшегося в 1996 г. Всемирного продовольственного саммита, продовольственная безопасность означает положение, когда "все народы во все времена имеют физический и экономический доступ к достаточному количеству безопасного и питательного продовольствия для удовлетворения своих потребностей в питании в соответствии со своими продовольственными предпочтениями для активной и здоровой жизни." То есть, неблагополучными в плане продовольственной безопасности являются те люди, которые не имеют физического и экономического доступа к достаточному количеству продовольствия для удовлетворения своих ежедневных потребностей в здоровом питании. Эти люди чувствительны к изменениям цен на продовольствие и не являются защищенными от негативного воздействия волатильности цен, включая отрицательные изменения в потреблении и снижение покупательной способности.

В третьей части доклада показано, что повышения мировых цен на продовольствие неравномерно сказались на внутренних ценах в развивающихся странах. В большинстве стран этот переход проходил с запозданием, а высокие внутренние цены на продовольствие сохранялись даже после снижения мировых цен. Во многих бедных странах, особенно в Африке, эта привнесенная с международных рынков волатильность усиливала хроническую внутреннюю волатильность местных цен на продовольствие. В докладе также представлена информация о последствиях волатильности цен (привнесенной и внутренней) для продовольственной безопасности незащищенных слоев населения.

В данном докладе незащищенность означает чувствительность неблагополучных в плане продовольственной безопасности людей к негативным последствиям волатильности цен (помимо других факторов), которые угрожают повысить уровень голода, лишений и недоедания. К незащищенным слоям населения относятся:

- люди, уровень потребления продовольствия которых находится ниже уровня достаточности (как правило, дети с момента зачатия и до пятилетнего возраста, беременные и кормящие грудью женщины, бедные слои населения и перемещенные лица),
- бедные слои населения (сельского и городского), являющиеся чистыми покупателями продовольствия,
- те люди, для которых повышение цен на продовольствие означает снижение потребления до уровней, являющихся ниже приемлемых (т.е. те, у кого нет защиты от того, чтобы стать неблагополучными в плане продовольственной безопасности), и

- фермеры, для которых неопределенность на рынках усиливает риски в плане производства и получения средств к существованию.

Далее в докладе содержатся рекомендации относительно необходимых национальных мер политики. После оценки возможных политических курсов доклад содержит описание предлагаемых существующих инструментов решения проблемы волатильности цен. Затем в нем подчеркивается необходимость учета особенностей каждой страны. В нем правительствам предлагается выработать всеобъемлющие национальные стратегии достижения продовольственной безопасности, которые в качестве одного из компонентов включали бы борьбу с волатильностью цен.

В заключение, в докладе описывается конкретная роль КВПБ по отношению к волатильности цен и продовольственной безопасности.

# 1 ДИНАМИКА ЦЕН НА МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ РЫНКАХ В ПОСЛЕДНЕЕ ВРЕМЯ: ТРИ ОБЪЯСНЕНИЯ

С 2006 г. мировые цены на продовольствие резко выросли в двух случаях. Причем период второго роста всё ещё не закончился. Такая ситуация не наблюдалась на международных продовольственных рынках более 20 лет.

В Таблице 1 суммированы данные о повышении этих цен, причем с января 2007 г. по июнь 2008 г. эти показатели колебались от 37,5 процентов (для сахара) до 224 процентов (для риса). С января 2007 г. по март 2008 г. цена на пшеницу выросла на 118 процентов, а с января 2007 г. по июнь 2008 г. цена на кукурузу выросла на 77 процентов. Цены начали уменьшаться в конце 2008 г. (см. Диаграммы 1 и 2). После резкого повышения, во второй половине 2008 г. цены на рис и пшеницу упали на 55 процентов, а цены на кукурузу за этот же период упали на 64 процента. Затем во второй половине 2010 г. мировые цены на продовольствие стали опять резко расти, и индекс цен на продовольствие превысил высшие точки 2007–08 гг. В период с июня по декабрь 2010 г. индекс цен на продовольствие ФАО вырос более, чем на 30 процентов, а индекс цен на зерновые за этот же период подскочил на 57 процентов.

Эти цифры свидетельствуют о том, насколько волатильными продолжают оставаться цены. Анализ динамики цен на зерновые на мировых рынках в период с января 2006 г. по декабрь 2011 г. показывает, что цены увеличивались в большей степени, чем уменьшались, что означает общее увеличение средних ценовых уровней. Возврат цен на продовольствие к уровням до-2007/08 гг. не произошел. Вместо этого в настоящее время цены колеблются в пределах, в два раза превышающих средние показатели 1990–2006 гг.

**Таблица 1: Индекс продовольственных цен (2000 г. = 100)**

	Средний показатель за 1990–2006 гг.	Наиболее высокий месячный показатель в 2008 г.	Средний показатель за 2009 г.	Средний показатель за 2010 г.	Средний показатель за январь–март 2011 г.
Виды продовольствия	124	292 (июнь)	205	224	284
Зерновые	126	340 (апрель)	214	215	289
Рис	129	448 (апрель)	274	241	229
Пшеница	130	305 (июнь)	196	196	281
Кукуруза	122	324 (июнь)	187	209	319
Жиры и растительные масла	127	341 (июнь)	216	244	321
Сахар	120	165 (февраль)	222	260	348

Источник: Всемирный банк (2011 г.)

Анализ индекса продовольственных цен Всемирного банка в неизменных долларах<sup>1</sup> позволяет рассматривать текущее повышение цен в его историческом контексте (Диаграмма 3). Из Диаграммы становится ясно, что недавнее удвоение цен на продовольствие просто вернуло их на уровни шестидесятых годов прошлого столетия и что они значительно ниже уровня, который

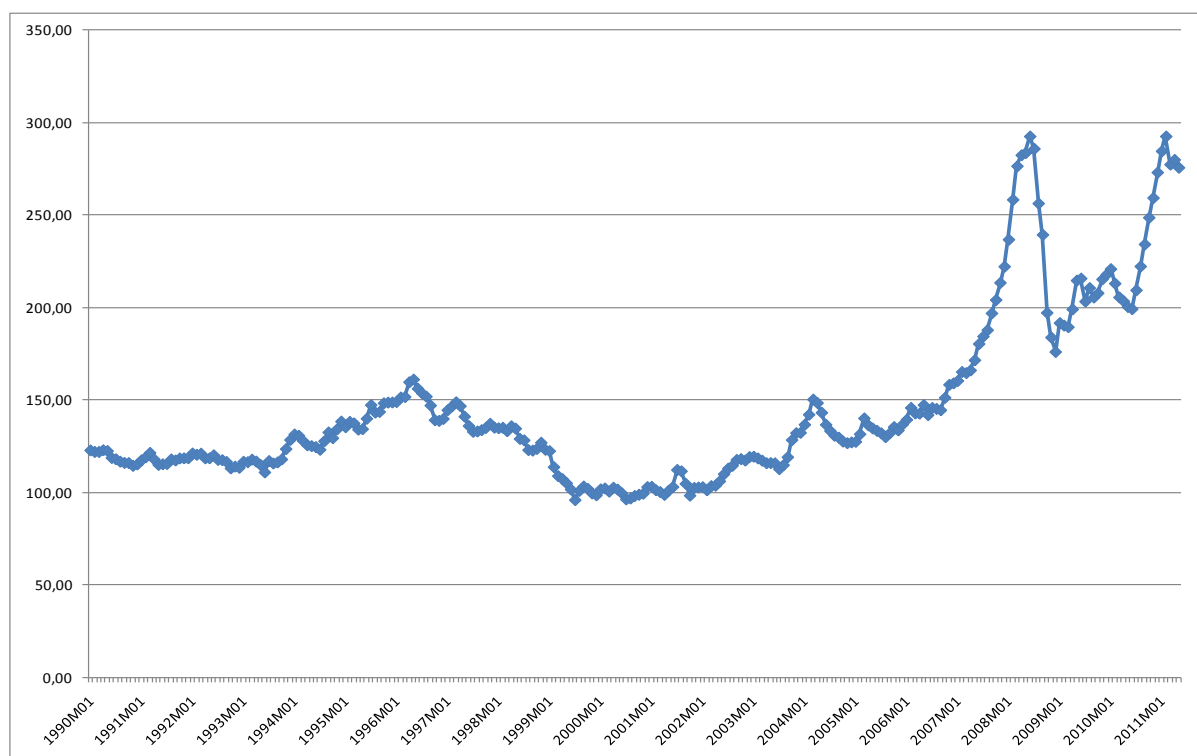
<sup>1</sup> Индекс продовольственных цен подсчитывается в неизменных долларах путем перевода показателей, рассчитанных в текущих ценах, в показатели удельной стоимости промышленных товаров (УСПТ) (эти показатели являются средневзвешенными величинами экспортных цен промышленных товаров для экономики Группы пяти). Индекс цен на продовольствие за 2011 г. был подсчитан на основе данных за первые пять месяцев года. Его величина в неизменных долларах была подсчитана с использованием прогнозируемого размера УСПТ.

они достигали в ходе продовольственного кризиса 1974 г. Но этот анализ указывает также на специфичность текущего положения. В семидесятых годах прошлого столетия скачок цен произошел на фоне стабильных или снижающихся цен на продовольствие и был очень коротким; за двумя годами роста цен последовали два года падения цен, и они вернулись на свой первоначальный уровень. Скачок цен 2007/08 г. произошел после их шестилетнего роста.

После чего последовал лишь один год, в ходе которого цены падали перед тем, как опять начать расти.

Волатильность цен и их рост являются двумя различными явлениями, которые тесно взаимосвязаны и оказывают воздействие на благополучие людей и продовольственную безопасность. Вследствие их воздействия на доходы домохозяйств и покупательную способность незащищенные слои населения могут стать нищими и голодными людьми. В настоящем докладе рассматриваются как волатильность цен, так и их рост.

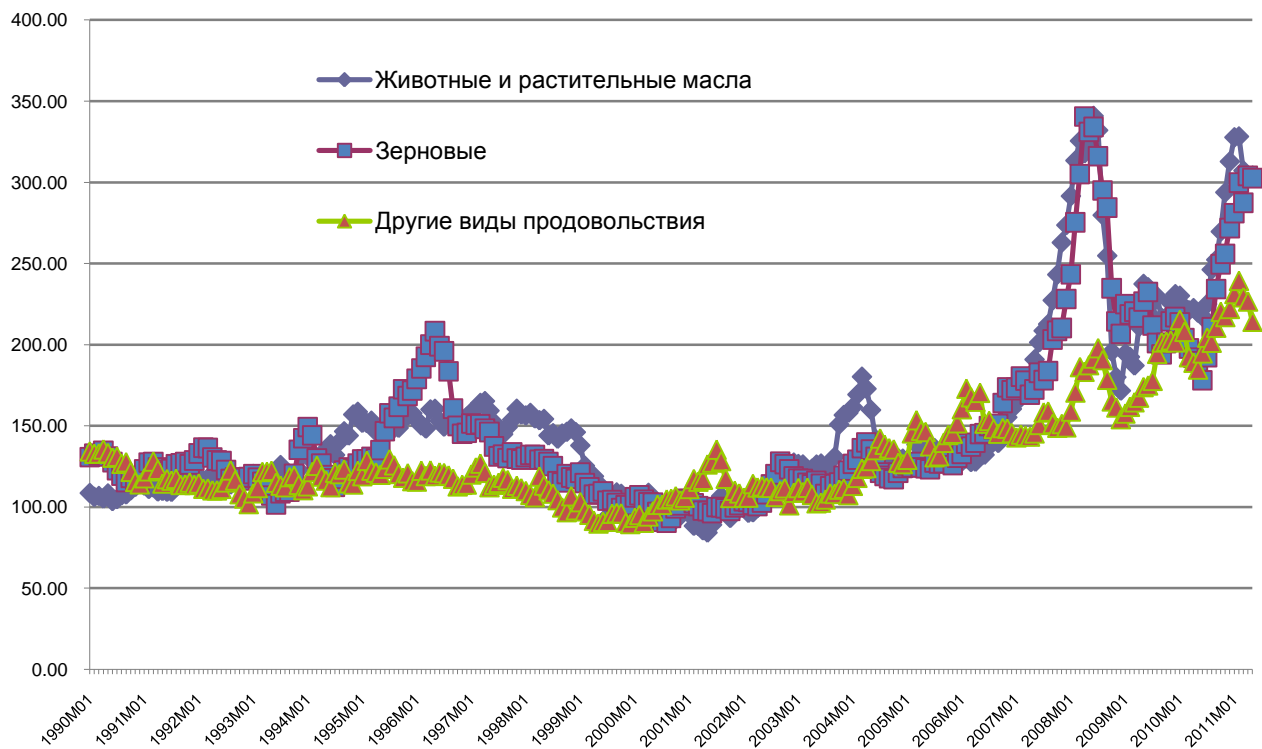
**Диаграмма 1: Месячный индекс продовольственных цен в период с января 1990 по май 2011 года (2000 г. = 100)**



Источник: Всемирный банк (2011 г.)

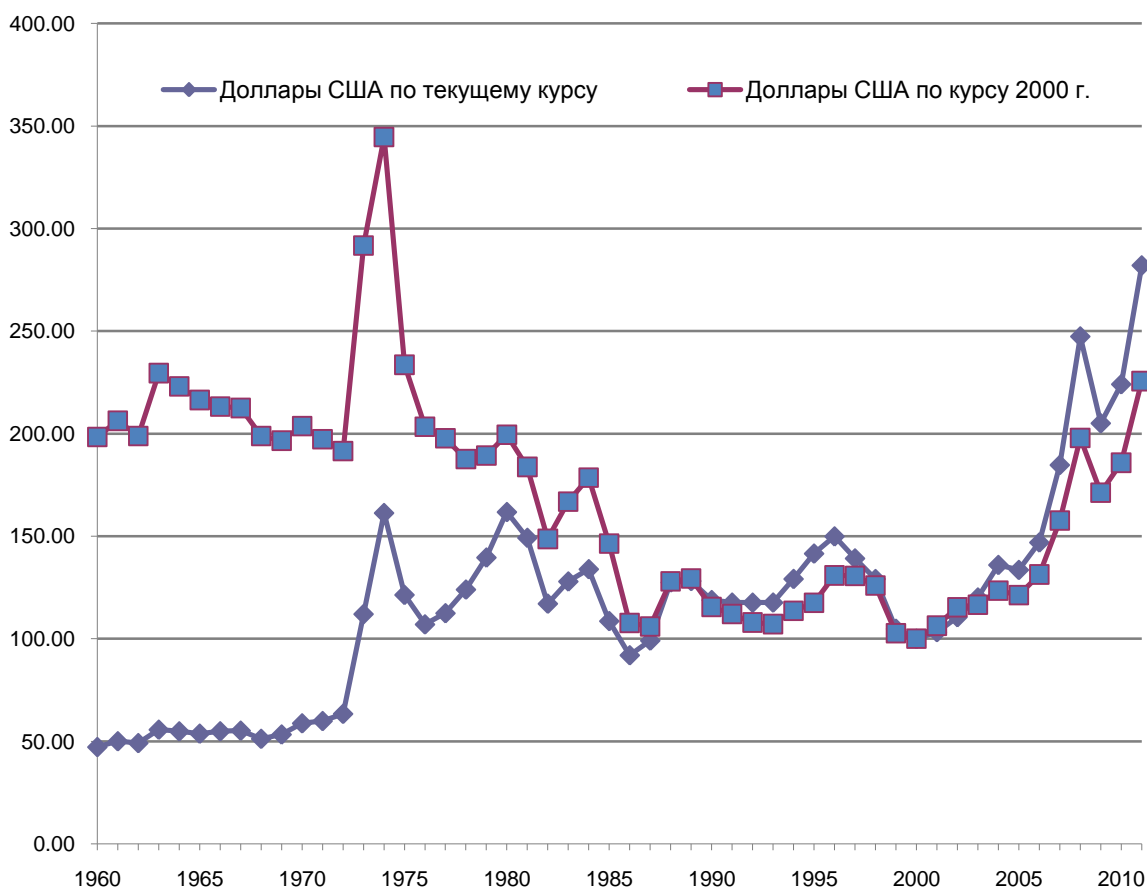


**Диаграмма 2: Месячный индекс цен на сельскохозяйственные сырьевые товары в период с января 1990 по май 2011 года (2000 г. = 100)**



Источник: Всемирный банк (2011 г.)

**Диаграмма 3: Годовой индекс цен на продовольствие в долларах США по текущему и неизменному курсам с 1960 по 2011 год (2000 г. = 100)**



Источник: Всемирный банк (2011 г.)

В нынешних условиях очень трудно и вероятно невозможно провести анализ волатильности цен в отрыве от роста цен с тем, чтобы понять, что происходит на мировых рынках продовольствия. А на мировых рынках продовольствия новым явлением является существование и живучесть тенденций к росту, которые вызывают одновременный рост цен и повышение их волатильности. Наилучшей иллюстрацией такой живучести тенденций к росту является тот факт, что рынки должны были пережить период самой глубокой депрессии со времен Второй мировой войны (когда темпы роста мирового производства упали с +5,4 процента в 2007 г. до +2,9 процента в 2008 г. и до -0,5 процента в 2009 г.), чтобы цены на продовольствие начали снижаться, а также тот факт, что даже с такой депрессией цены на продовольствие не снизились до уровней, отмечавшихся до 2006 г. Когда в мире опять начался экономический рост, немедленно началось повторное повышение цен на продовольствие. Это, однако, не означает, что цены не могут опять снизиться в ответ на повторение депрессии глобальной экономики, как это отмечалось в 2009 г. В долгосрочном плане ещё одна волна инвестиций в сельское хозяйство может привести к существенному увеличению производства и возврату времен сравнительно низких и стабильных цен. Но пока активность тенденций к росту цен не спадает.

Вторая причина заключается в том, что люди и правительства больше озабочены высокими ценами, а не их волатильностью. Даже если кто-то и обращает внимание на волатильность, то это происходит потому, что она отмечается в периоды высоких цен. Воздействие волатильности цен на продовольственную безопасность и благополучие людей зависит от уровня цен. Определенный уровень волатильности цен сказывается гораздо сильнее при высоких ценах. “За озабоченностью по поводу волатильности кроется озабоченность по поводу уровней цен, а за озабоченностью по обоим поводам кроется озабоченность по поводу

продовольственной безопасности” говорится в десятом докладе международных организаций (ФАО и др., 2011 г.). И действительно, именно высокие цены, а не волатильность стали поводом для волнений в 2008 г., саммита ФАО в 2009 г. и многочисленных политических инициатив, предпринятых после кризиса цен на продовольствие 2007/09 гг.

При учете всего вышесказанного необходимо признать, что для того, чтобы удовлетворить спрос на продовольствие со стороны растущего населения мира, которое, по подсчетам, достигнет к 2050 году 9,2 миллиарда человек, сельскохозяйственное производство должно вырасти по некоторым прогнозам на 70%. Для достижения этой цели важным компонентом является сохранение фактора доходности для производителей товаров. Высокие цены на товарную продукцию не только приносят пользу странам, эффективно производящим и экспортирующим сельскохозяйственную продукцию, но и являются стимулом для стран, являющихся в настоящее время чистыми импортерами продовольствия и обладающих потенциалом в области сельскохозяйственного производства (развитие которого в прошлом сдерживалось потоками субсидированной продукции из развитых стран), содействовать достижению политических целей по крайней мере самообеспеченности.

Для фермеров неустойчивость цен на товарную продукцию (будь то повышение цен или их снижение) приводит к неопределенности. Это сказывается на решениях относительно инвестиций в сельское хозяйство и, таким образом, оказывает воздействие долгосрочного характера на всемирную продовольственную безопасность.

И наконец, совместный анализ волатильности цен и их повышений позволяет проводить более открытое обсуждение различных вариантов мер политики противодействия этим явлениям. За последние 15 лет предметом обсуждения политики в области цен на продовольствие на международном уровне были в основном инструменты управления при допущении риска. Волатильность представляет собой риск, управлять которым необходимо. С этой точки зрения отношение к текущей проблеме цен только как к проблеме ‘волатильности цен’ предполагает конкретный набор решений. Но проблемы, с которыми мы сталкиваемся сегодня на мировых рынках сельскохозяйственной продукции, являются новыми. К их решению необходимо подходить с более широким набором вариантов, чем к решению проблемы волатильности цен, даже если у нас нет привычных решений.

Вопросу динамики цен на международных продовольственных рынках в последнее время посвящено огромное число аналитических работ и споров, направленных на описание и разрешение проблемы волатильности цен на продовольствие. В нижеследующей части доклада представлено резюме результатов некоторых работ и споров. Для понимания отличающихся друг от друга позиций по этому вопросу необходимо различать три отдельных, но дополняющих друг друга объяснения волатильности цен на продовольствие на международных рынках в последнее время.

1. Первое объяснение определяет повышения цен на продовольствие как проблему ‘волатильности цен на сельскохозяйственную продукцию’, что косвенно предполагает, что период высоких цен закончится (проще говоря, лекарством от высоких цен являются высокие цены). Волатильность цен представляет собой естественную и постоянную проблему рынков сельскохозяйственной продукции, соотносимую с такими явлениями, как низкая эластичность спроса и климатические потрясения, ведущие к сокращению поставок продовольствия. Помимо присутствующего рынка сельскохозяйственной продукции ‘обычного’ уровня волатильности аналитики выделяют ‘чрезмерную’ волатильность, характерную почти для всего периода после 2007 г.
2. Согласно второму объяснению, существует периодичность международных продовольственных кризисов (пятидесятых, семидесятых годов прошлого столетия и настоящего времени), и это может быть объяснено цикличностью инвестиций в сельское хозяйство, особенно ростом и уменьшением государственных инвестиций.
3. Третье объяснение кроется в том, что текущее повышение цен является заблаговременным сигналом о приближающейся и продолжительной нехватке товаров на сельскохозяйственных рынках. Волатильность связана с отсутствием баланса между спросом и предложением при возникновении новых

условий. Согласно этому объяснению, на природные ресурсы (будь то те, которые непосредственно связаны с сельскохозяйственным производством, а именно вода, почва, биоразнообразие, парниковые газы, или которые связаны с ним косвенно, например, нефть) ложится всё более значительная нагрузка. Согласно этой теории, для достижения стабильности цен необходимо так скомпоновать новые источники спроса (при возможности с учетом уменьшающегося роста сельскохозяйственного производства), чтобы уровни спроса и предложения были бы как можно ближе друг к другу.

Каждое из этих трех объяснений нынешней волатильности цен относится к различным временным перспективам: кратко-, средне- и долгосрочным. Во главе угла каждого из них стоят различные проблемы экономических эффективности и справедливости на международном уровне. Далее эта часть доклада посвящена международным продовольственным рынкам и более глубокой оценке каждого из этих трех объяснений.

## 1.1 Чрезмерная волатильность цен

В общих чертах, волатильностью цен является движение цен вверх или вниз в течение определенного периода времени. Это движение может быть близким к нулю (низкая волатильность) или достигать более значительных масштабов (высокая волатильность). Период времени также имеет значение. Волатильность измеряется за сравнительно короткий период времени. Для экономистов колебания цен являются главным компонентом нормального функционирования рынков. Пракаш (2011 г.) напоминает нам об основном постулате экономики: «Сутью ценовой системы является то, что, когда имеется дефицит какого-либо товара, его цена растёт, что приводит к снижению потребления и свидетельствует о необходимости инвестировать средства в производство этого товара». Таким образом, определенный уровень волатильности необходим для функционирования рынков.

В большинстве трудов различают обычную и чрезмерную волатильность, что может быть также охарактеризовано как хорошая и плохая волатильность. Однако, определить разницу не так просто. Простой единицы измерений, применимой ко всем ситуациям, не существует. Более того, определение чрезмерной волатильности по отношению к уязвимости означает, что для её выявления не существует универсального критерия или исходной точки.

В ходе оценки того, является ли волатильность рынка обычной, определяются взаимозависимость между колебаниями цен и так называемыми 'основами рыночных отношений', а также её воздействие на отдельных лиц и страны. Иногда выражение 'чрезмерная волатильность' используется для качественной оценки случая изменения цен, который не может быть легко мотивирован изменениями спроса или предложения. Такая свойственная этому понятию неопределенность ведет к тому, что оценки волатильности постоянно разнятся, что может быть продемонстрировано непрекращающимися спорами относительно роли спекулятивных операций в формировании цены и относительно роли спекулятивных операций в появлении чрезмерной волатильности. Установление исходной точки для измерения обычного и чрезмерного уровней волатильности представляет определенные трудности.

На практике несколько авторов использовали различные методы оценки того, становится ли волатильность цен на продовольствие более высокой по истечении определенного периода времени (Кальво, 2008 г.; Джилберт и Морган, 2010 г.; Юше-Бурдон, 2010 г.; Эббот, 2011 г.). Они почти единогласно приходят к выводу, что за последние более 50 лет (с 1960 г. по настоящее время) тенденция к повышению волатильности цен не наблюдалась. Они подчеркивают, что в настоящее время волатильность цен на международных рынках сельскохозяйственных сырьевых товаров выше, чем она была в девяностых годах прошлого столетия и в двухтысячных годах нынешнего столетия, но не выше, чем в семидесятых годах прошлого столетия.

Изменились ли обычные определяющие факторы волатильности цен на продовольствие, что могло бы объяснить наступление периода чрезмерной волатильности? Именно этот вопрос мы попытаемся разрешить в этом разделе доклада.

### 1.1.1 Снижение чувствительности спроса на продовольствие к изменению цен по мере роста доходов

Почти каждая аналитическая работа по волатильности цен на продовольствие начинается с напоминания о том, что потребление продовольствия неэластично по отношению к цене: для того, чтобы спрос соответствовал любому чрезмерному или недостаточному предложению, необходимы значительные изменения цен. Это хорошо известно. А вопрос о неравномерном распределении эластичности цен на продовольствие на мировом уровне обсуждается не так активно. Всем необходимо питаться, но при росте цен не все обладают одинаковыми возможностями платить за продовольствие больше.

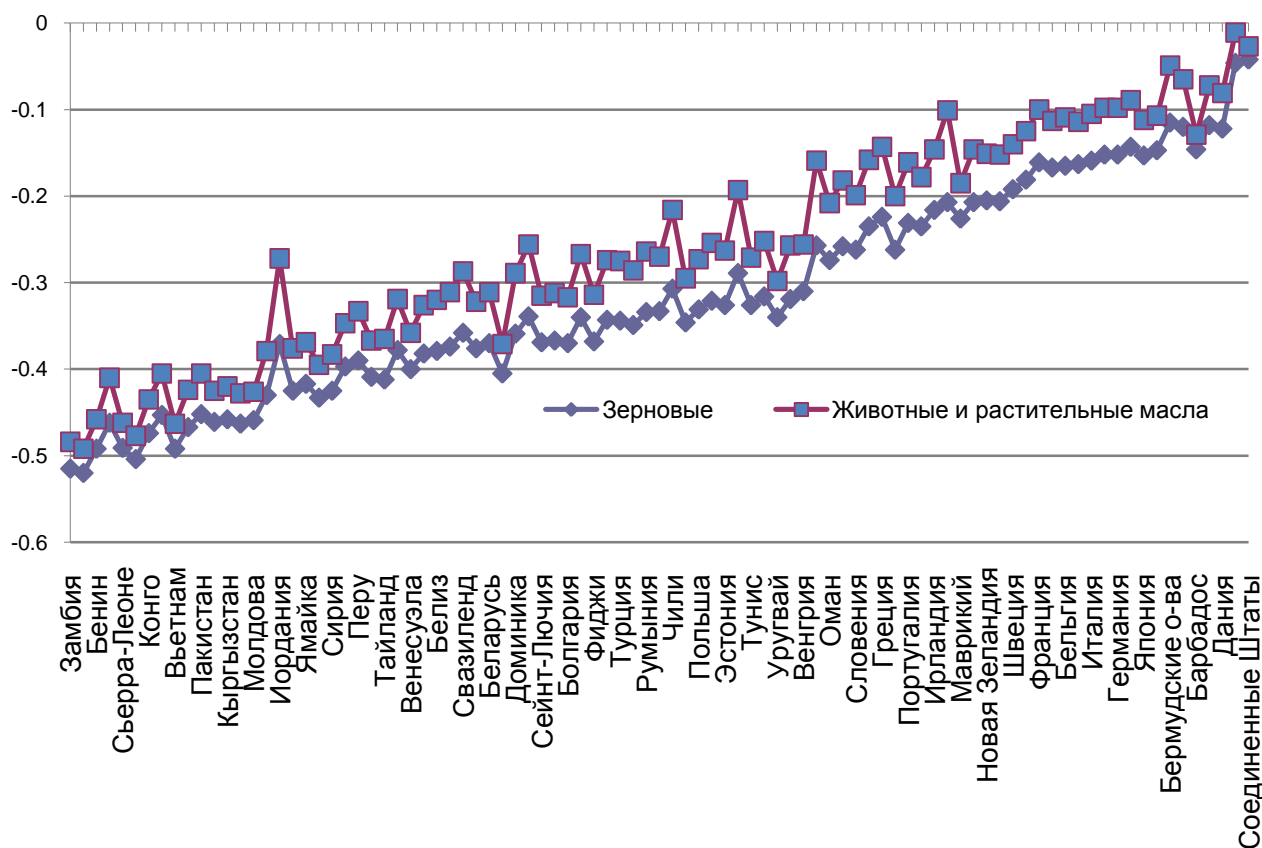
Потребители, имеющие очень различные уровни доходов и покупающие очень различную продукцию, являются косвенными конкурентами на международных продовольственных рынках. Для богатых потребителей из стран ОЭСР цены на сельскохозяйственную продукцию представляют собой маленькую долю во всей стоимости потребляемых ими глубоко переработанных продуктов питания, а их расходы на продовольствие составляют сравнительно небольшую часть всего их бюджета. Благодаря этому более богатые потребители сравнительно безразлично относятся даже к весьма сильным колебаниям цен на сырьевые товары. Экономисты сказали бы, что они более неэластичны по отношению к ценам, чем бедные потребители, живущие в наименее развитых странах (НРС) и покупающие для целей питания в основном непереработанные товары. Это означает, что цены на сельскохозяйственные сырьевые товары представляют собой значительную долю конечной цены, которую бедные потребители платят за продовольствие, и что расходы на продовольствие составляют сравнительно большую часть расходов их домохозяйств. Для иллюстрации этого тезиса можно привести следующие цифры: доля расходов на продовольствие в бюджетах домохозяйств составляет примерно 70 процентов в Танзании и 45 процентов в Пакистане по сравнению со средними 10 процентами в Соединенных Штатах.

Из-за этого бедные страны гораздо более сильно реагируют на изменения цен на продовольствие, чем богатые страны (Регми и др., 2001 г.). В Диаграмме 4 представлены данные об эластичности цен на зерновые и растительные масла по 114 странам, расставленным в порядке возрастания их ВВП на душу населения по состоянию на 1996 г. Эти данные четко доказывают наличие обратной связи между доходами и эластичностью цены на продовольствие на мировом уровне. Для наиболее бедных стран соотношение эластичности цен на зерновые и спросом на масла/жиры равно  $-0.5$ . В наиболее развитых странах этот показатель почти равен нулю. При росте цен население бедных стран ест меньше продовольствия.

Как представляется, со временем разница между эластичностью цен на продовольствие в самых бедных и самых богатых странах только возрастает: наклон кривой, соединяющей доходы и эластичность, в период между 1980 г. и 1996 г. увеличивается. Эластичность цен становится выше в бедных странах и ниже в богатых (Регми и др., 2001 г.).

Обратная связь между доходами и эластичностью цен на продовольствие в условиях растущих доходов в большинстве стран мира означает, что спрос на продовольствие становится всё менее эластичным по отношению к цене. Неравномерность поставок, в свою очередь, способствует росту волатильности цен, поскольку спрос не падает даже при сокращении поставок (Аблер, 2010 г.).

**Диаграмма 4: Различная эластичность цен в мире, 1996 год (ничем не обусловленная собственно ценовая эластичность по Фришу)**



Источник: Регми и др. (2001 г.)

Более того, эта обратная связь между доходами и эластичностью цен на продовольствие на глобальном уровне означает, что на открытом рынке на самые бедные страны ложится более значительная нагрузка в виде количественных изменений, необходимых для сбалансирования спроса и предложения. Нагрузка по необходимому снижению спроса распределяется неравномерно.

### 1.1.2 Глобальные продовольственные рынки: рост интеграции при возможности быстрой фрагментации

Согласно экономической теории, торговые барьеры, особенно меры нетарифного характера, являются важной причиной волатильности мировых цен. Торговые барьеры предназначены для ограждения внутренних рынков от колебаний мировых цен. Как таковые, они способствуют снижению числа потребителей и производителей, которые принимают участие в установлении количественного равновесия между спросом и предложением. Это, в свою очередь, налагает более значительную нагрузку в виде установления количественного равновесия между спросом и предложением на оставшуюся часть мира и, соответственно, ведет к более значительным колебаниям мировых цен. Чем больше мировой рынок, тем менее значительные колебания цен могут сбалансировать спрос и предложение.

Одной из целей политики в области либерализации рынков и торговых переговоров в рамках ВТО было построение интегрированного мирового рынка, который был бы достаточно большим для того, чтобы погасить при ограниченных колебаниях цен любые локальные скачки спроса или предложения. С этой точки зрения 'тарификация' импортных барьеров, включенная в Соглашения Уругвайского раунда, а также политика либерализации рынков, осуществленная в

в рамках политики структурных изменений, стали существенными шагами вперед на пути к построению более интегрированного глобального рынка продовольствия. Во многих странах, включая государства-члены Европейского союза и бывшего Советского Союза, например, внутренние цены в настоящее время более тесно увязаны с мировыми ценами, чем 20 лет назад. Поэтому, согласно теории прогноз заключается в том, что политика в области торговли ограничивает волатильность посредством содействия росту интеграции мировых рынков.

Тем не менее, достаточно трудно определить степень рыночной интеграции на мировом уровне. Мы знаем, что в настоящее время ситуация очень неоднородна. В некоторых странах внутренние цены были привязаны к мировым ценам (например, в Европейском союзе), а в других странах, тех же Индии и Китае, проводилась стабилизационная политика, с помощью которой внутренние цены на рис или пшеницу были отгорожены от колебаний мировых цен (ОЭСР, 2009 г.; Янг *и др.*, 2008 г.).

В том случае, если начало эры высокой волатильности цен не может быть объяснено эволюцией политики в области торговли в среднесрочном плане, то становится совершенно очевидным, что меры в области торговли, принятые в ответ на первоначальное повышение цен на продовольствие, сыграли решающую роль в усилении проблемы. Многие авторы подчеркивают, что резкие изменения в политике в области торговли явились одной из основных причин всплеска цен 2007/2008 гг. Для объяснения состояния цен на рис в этот период приводятся меры по ограничению экспорта и увеличению импорта. Несколько авторов (Слейтон, 2009 г.; Доу и Слейтон, 2010 г.; Хиди, 2011а) подробно описали последовательность принятия странами-экспортерами (Индией, Вьетнамом, Таиландом) экспортных ограничений и ту панику на международном рынке, которая была ими вызвана среди покупателей. Янг *и др.*, 2008 г., описывают различные меры, принятые правительством Китая с целью ограничения распространения повышения цен 2007/08 гг. на внутренние рынки, включая размораживание запасов из государственного резерва, отмену субсидий для экспортеров кукурузы, введение нового налога на экспорт и запрет экспорта зерновых.

Интернет-сайт ФАО<sup>2</sup> содержит перечень правительственных мер политики мер, принятых в 2007 г. и 2008 г. с целью уменьшения воздействия стремительно растущих цен (см. также Демеке *и др.*, 2009 г.; Шарма, 2011 г.). Согласно этому обзору, в 25 из 81 обследованной развивающейся страны вводились экспортные налоги или ограничения. Совсем недавно повышение цен на пшеницу в 2010 г. частично было вызвано запретом на её экспорт, введенным правительством России после сильной засухи и разбушевавшихся тем летом в России пожаров.

Очевидно, что экспортные ограничения и запреты стали существенным фактором кризиса цен на продовольствие 2007/08 гг., особенно в отношении риса. В целом, они усилили повышение цен и способствовали росту неопределенности поставок, с которой столкнулись импортирующие продовольствие страны (см. Шарма, 2011 г., обзор исследований о воздействии на цены на рис, пшеницу и сою). По всей вероятности, именно они сыграли свою роль в провале переговоров в Дохе в апреле этого года. Тематика переговоров в Дохе уже подвергалась критике в связи с её односторонней концентрации на барьерах, ограничивающих доступность рынков, а не на экспортных ограничениях (Конандреас, 2010 г.). Экспортные ограничения, введенные такими странами-экспортерами, как Россия, Аргентина и Индия, стали для стран-импортеров ясным сигналом о том, что международный рынок остается в целом второстепенным рынком, а внутренние интересы превыше всего.

### **1.1.3 Значительный рост средств, используемых в спекулятивных целях на фьючерсных рынках, при одновременном росте расходов по хеджированию**

Спекулятивные операции являются неотъемлемой частью функционирования фьючерсных рынков. Занимающиеся спекулятивными операциями стороны берут на себя риски, связанные с изменением цены, нести которые рыночные операторы (торговцы, производители) не могут или не хотят. Занимающиеся спекулятивными операциями лица обеспечивают рынок для хеджеров, которым есть что терять в процессе покупки и продажи. Фермеры во время сева

<sup>2</sup> <http://www.fao.org/giews/english/policy/index.asp>

хотят иметь фиксированные цены с тем, чтобы снизить риск низких цен во время сбора урожая; переработчики сельскохозяйственной продукции хотят иметь фиксированные цены на случай плохого урожая и повышения цен. Занимающиеся спекулятивными операциями лица, как ожидается, должны покупать продукцию при низкой цене и продавать её при высокой цене (точно так же, как должен был бы делать управляющий запасами). Таким образом, можно сказать, что они помогают 'определить цену' (уровень, который должен быть ею достигнут при имеющемся спросе и предложении) и оказывают услугу как производителям, так и покупателям путем предоставления ликвидности (наличных средств) на краткосрочные периоды для продаж, контракты на которые заключены за месяцы до фактической поставки. Делая это, занимающиеся спекулятивными операциями стороны могут снизить волатильность путем предоставления на стадии сева цены, которая, по прогнозам, сложится на стадии сбора урожая или в период между сбором урожая (один или два раза в год) и потреблением (с равномерным распределением в течение всего года). Их целью являются ежедневные покупки и продажи, что гарантирует наличие денежных средств на рынках, что, в свою очередь, предполагает снижение цены сделок как для покупателей, так и для продавцов.

Однако спекулятивные операции ассоциируются с ростом волатильности и возникновением ценовых мыльных пузырей. Спекулятивные операции известны давно, но и полемика вокруг них также не является новым явлением. В начале крушения фондового рынка в 1929 г. и в ходе последовавшей экономической депрессии тридцатых годов прошлого века правительство Соединенных Штатов установило правила и механизмы контроля с целью ограничения негативного воздействия чрезмерных спекулятивных операций. Любому игроку на рынке сырьевых товаров, который не покупал или не продавал реальные товары, было запрещено иметь контракты объемом свыше 11 миллионов бушелей зерна (Де Ла Торре Угарте и Мёрфи, 2008 г.). Эти правила применялись до девяностых годов прошлого столетия. Затем в 2000 г. Конгресс Соединенных Штатов принял Акт о модернизации фьючерсных рынков сырьевых товаров, в соответствии с которым правила о количественных ограничениях были ослаблены и появилась возможность осуществлять спекулятивные операции на нерегулируемом так называемом теневом рынке (Френк, 2011 г.).

Бывший директор и трейдер Чикагской торговой биржи (ЧТБ) Анн Берг следующим образом рассказывает об изменении обстоятельств в девяностых годах прошлого столетия и двухтысячных годах, приведших к переменам в спросе на рынках сырьевых товаров:

“Либерализация рынков, которая охватила мир начиная с девяностых годов, привела к росту обменных операций с сырьевыми товарами и развитию производных рынков. Новые рынки существенно отличались от предыдущих: основное внимание было направлено на потребности производителей, а не на решение коммерческих вопросов. Рост доходов, растущий спрос на сельскохозяйственную продукцию и уменьшение масштабов систем гарантирования цен привели к необходимости создания центров по управлению рисками для решения проблемы возникающей региональной волатильности цен.” (Берг, цитата взята из труда Пракаша, 2011 г.).

Эксперты и правительства продолжают спорить относительно того, в какой степени спекулятивные операции явились причиной кризиса цен на продовольствие 2007/08 гг., и каким образом могут быть реформированы существующие механизмы торговли сырьевыми товарами с тем, чтобы снизить вероятность того, что спекулятивные операции приведут к усилению нестабильности. Показатели объемов деятельности на фьючерсных рынках заставляют многих обозревателей считать, что увеличение объемов спекулятивных сделок является важной – если не основной – причиной роста волатильности цен на продовольствие. Это явление является одной из частей того, что было охарактеризовано как 'превращение рынков сырьевых товаров в финансовый институт' (Доманский и Хит, 2007 г.).

Многие авторы (Гош, 2010 г.; де Шуттер, 2010а г.; ЮНКТАД, 2009 г.) считают, что причиной появления индекса цен на сырьевые товары стало принятие Акта о модернизации фьючерсных рынков сырьевых товаров в 2000 г. Индексные фонды охватывают различные виды сырья. Банки продают эти фонды, после чего возможные потери страхуются путем заключения фьючерсных контрактов на биржах сырьевых товаров. Расчеты показывают, что объем денежных средств, вложенных в эти фонды, вырос в пять раз с 46 миллиардов долл. США в 2005 г. до 250 миллиардов долл. США в марте 2008 г. (Джоунс, 2010 г.). К 2008 г. два крупнейших индексных фонда в совокупности обладали 1,5 миллиардами бушелей зерна, а в



целом в долгосрочном плане у всех индексных фондов было более 2,2 миллиарда бушелей (де ла Торре и Мёрфи, 2008 г.). В настоящее время объем, равный всему годовому урожаю пшеницы, может перейти к другому владельцу в течение одного дня, и так – изо дня в день (Берг, цитата взята из труда Пракаша, 2011 г.).

Другие авторы настаивают, что воздействие спекулятивных операций на цены является нулевым или минимальным. Сандерс *и др.* (2008 г.) провели очень детальный анализ данных, опубликованных Комиссией по вопросам фьючерсной торговли сырьевыми товарами (КФТСТ). Они подтвердили факт резкого увеличения числа инвесторов на фьючерсных рынках, начавших свои операции в конце 2004 г. и продолжавших эту деятельность до 2008 г. Они также показали очень существенное увеличение доли индексных фондов в общем числе открытых контрактов, произошедшее в период между началом 2005 г. и серединой 2006 г., т.е. до наступления пика кризиса цен на продовольствие. “На большинстве рынков доля индексных фондов в открытых контрактах достигла наивысшей точки в 2006 г., после чего она стабилизировалась, хотя абсолютное число открытых контрактов продолжало расти”. Другими словами, при продолжении роста объемов спекулятивных денег доля индексных фондов стабилизировалась. Сандерс *и др.* (2008 г.), учитывая исторический опыт, не считают, что уровень спекулятивной деятельности является слишком высоким. Т.е., несмотря на то, что всеобщий объем торговых операций вырос существенно, нет явных признаков того, что этот вид деятельности способствует росту цен. Авторы приводят ещё две причины, по которым роль спекулятивных операций в росте цен вызывает скептицизм:

- Самое большое число спекулятивных контрактов по сделкам лишь на длительный срок было отмечено на рынке животноводческой продукции, а не на рынках зерновых и масличных культур, однако в 2007-2008 гг. на рынке животноводческой продукции резкого роста цен не наблюдалось;
- Самые высокие цены сложились по сырьевым товарам, для которых фьючерсных рынков не существует, и на тех фьючерсных рынках сельскохозяйственной продукции, которые не участвуют в самом главном индексе сырьевых товаров (например, рис, молоко).

И тем не менее, несмотря на очевидность того, что спекулятивные операции не являются единственным фактором, способствовавшим росту и волатильности цен на сырьевые товары в 2007/08 гг., ряд вопросов не находят удовлетворительных ответов в имеющихся на настоящий момент аналитических работах. Ряд факторов - либерализация рынков; развал регулирующих преград, которые когда-то отделяли банки от страховых компаний; мобильность капиталов в глобальной экономике; существенный объем торговли; и увеличение различных интересов тех, кто занимается торговлей контрактами – влечет за собой новые вопросы, требующие внимательного изучения. Справедливым, по-видимому, будет сказать, что спекулятивные операции способствовали волатильности некоторых сырьевых товаров в большей степени, чем волатильности других товаров, и что в целом роль спекулятивных операций в росте волатильности остается под вопросом. Внедрение таких новых инструментов, как индексные фонды, может и сбилось с толку торговцев на какой-то период времени. То же самое можно сказать и об очевидном факте существования высоких цен, которое, как ожидается, будет продолжаться, несмотря на продолжающуюся волатильность.

В заключение следует сказать, что анализ последствий возросших спекулятивных операций на фьючерсных рынках должен также включать оценку той выгоды, которую они приносят пользователям этих рынков. Помимо роли ‘определителя цены’ фьючерсные рынки предназначены для того, чтобы снять часть ценовых рисков с экономических агентов, работающих на рынках реальных товаров (торговцев, переработчиков, фермеров и т.д.). Однако, такой вид страхования, обеспечиваемый фьючерсными рынками, должен быть оплачен, как и любая страховка. Одна из предполагаемых выгод допуска на рынок растущего числа занимающихся спекулятивными операциями лиц как раз и заключается в том, чтобы снизить эти затраты. Отмечается ли в жизни такое снижение затрат на хеджирование? Другими словами, какова выгода агентов, работающих на рынках реальных товаров, а вслед за ними потребителей продовольствия от роста числа спекулятивных операций на фьючерсных рынках? В ходе дискуссий этот вопрос, по-видимому, был потерян.

Ответ на этот вопрос трудно сформулировать и ещё труднее объяснить неспециалистам. Подойти к этому ответу можно при использовании индикатора ‘подразумеваемой волатильности’. Понятие ‘подразумеваемой волатильности’ представляет собой прогноз

относительно ожиданий рынка того, насколько изменится цена какого-либо сырьевого товара в будущем. Волатильность называется 'подразумеваемой', поскольку вследствие того, что она относится к будущим событиям, её невозможно наблюдать и она может быть лишь спрогнозирована на основе цен таких деривативных контрактов, как опционы (ФАО, 2010а): Согласно подсчетам ФАО, подразумеваемая волатильность цен на пшеницу, кукурузу и соевые бобы возросла со средних 10 процентов в 1990 г. до приблизительно 35 процентов в 2008 г. и 2009 г. Это означает, что стоимость размещения опциона на покупку товара в будущем и затем хеджирование этого опциона действительно возросли вместе с резким подъемом активности спекулятивных операций.

## 1.2 Периодически повторяющиеся продовольственные кризисы

Идея о том, что продовольственные кризисы являются периодическим явлением, может быть обнаружена во многих аналитических трудах (Гарднер, 1979 г.; Тиммер, 2010 г.; Хиди и Фан, 2010 г.; Пракаш, 2011 г.; Эббот и др., 2008 г.; Всемирный банк, 2009 г.) и политических декларациях (например, в 'Декларации лидеров стран, принятой после землетрясения в Л'Акуиле'). Тиммер (2010 г.) дает следующее короткое и простое представление об этой идее: "Всемирные продовольственные кризисы являются сравнительно редкими явлениями, происходящими приблизительно три раза в столетие. Но они также обычно являются регулярными явлениями, происходящими каждые тридцать лет или около того, что свидетельствует о том, что в их основе лежит циклическая причина". Всемирный банк в своем докладе "Перспективы глобальной экономики в 2009 г." (Всемирный банк, 2009 г.) предложил вековую историю этих циклов и определил четыре периода товарного бума со времен Первой мировой войны: 1915–1917 гг., 1950–57 гг., 1973–74 гг. и 2003–2008 гг. (см. Таблицу 2).

**Таблица 2: Основные признаки резкого роста спроса на сырьевые товары**

Общие черты	1915–17 гг.	1950–57 гг.	1973–74 гг.	2003–08 гг.
Быстрый глобальный реальный рост (средние годовые показатели в процентах)	—	4,8	4,0	3,5
Крупные конфликты и геополитическая нестабильность	Первая мировая война	Война в Корее	Октябрьская война за Голанские высоты, война во Вьетнаме	Иракский конфликт
Инфляция	Широко распространена	Ограничена	Широко распространена	Ограниченные макроэкономические последствия
Период существенных инфраструктурных инвестиций	Первая мировая война	Послевоенное восстановление в Европе и Японии	Отсутствие существенных инвестиций	Быстрое строительство инфраструктуры в Китае
Какие основные сырьевые группы были затронуты	Металлы, с/х продукция	Металлы, с/х продукция	Нефть, с/х продукция	Нефть, металлы, с/х продукция
В каких сырьевых группах был отмечен первоначальный рост цен	Металлы, с/х продукция	Металлы	Нефть	Нефть
Предшествовал ли этому длительный период низких цен или инвестиций	Нет	Вторая мировая война привела к разрушению значительной доли производственных мощностей	Низкие цены и нарушения в снабжении	Длительный период низких цен
Рост цен в процентах (от самой низкой точки до пика)	34	47	59	131
Количество лет роста цен до достижения пика	4	3	2	5
Количество лет снижения цен до достижения пика	4	11	19	—

Источник: Всемирный банк (2009 г.)

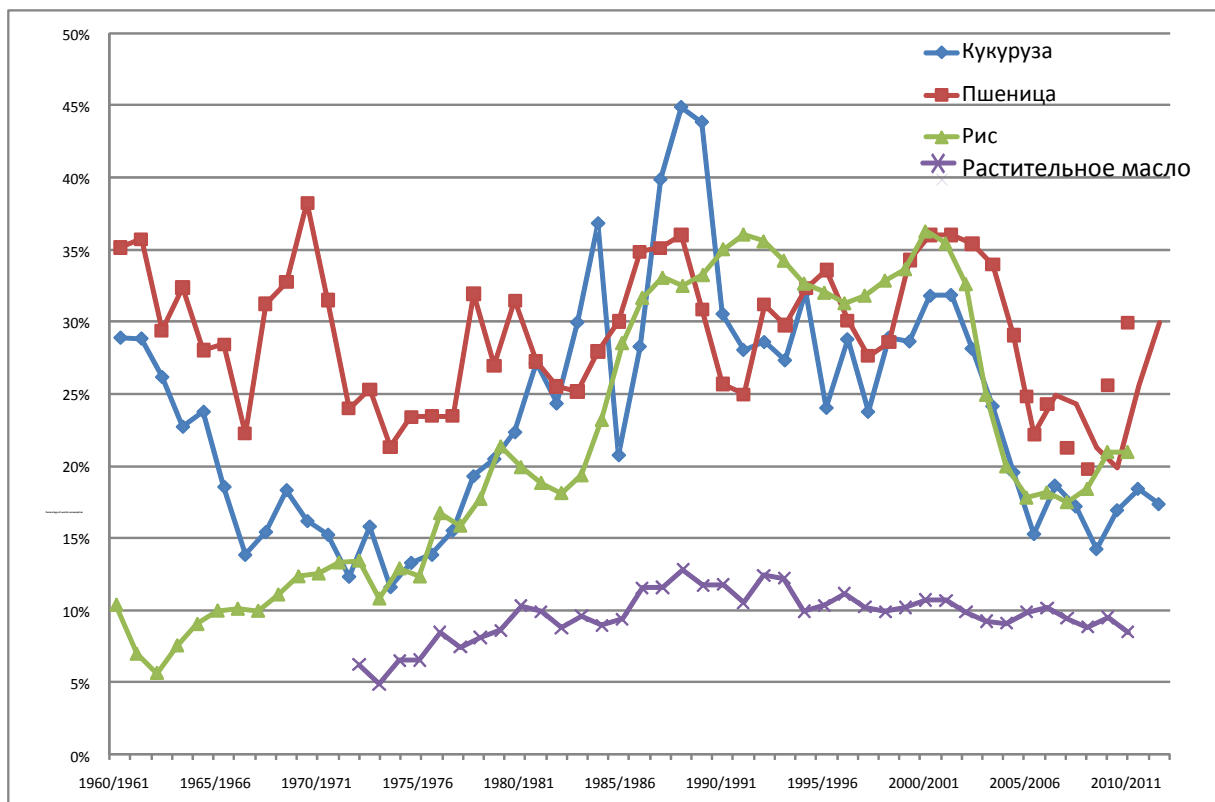
### 1.2.1 Уменьшение мировых запасов

В ходе предыдущих продовольственных кризисов обычным явлением было истощение запасов. Мировые цены на продовольствие и их волатильность находятся в тесной связи с уровнем мировых запасов продовольствия. Эта взаимосвязь на рынке зерновых была недавно изучена Джильбертом (2010 г.). Он пишет: “Низкая эластичность предполагает, что небольшое потрясение производства может привести к значительным ценовым последствиям. Однако, последствия потрясений для цен на сырьевые товары могут быть уменьшены с помощью запасов. Низкие цены, причинами которых могут быть положительные явления в области поставок, или негативная ситуация со спросом, или оба этих явления, предполагают возможное получение прибыли от хранения запасов. Потребительский спрос, поэтому, растет вместе с накоплением запасов до тех пор, пока предполагаемая прибыль от хранения запасов не сравняется с уровнем процентной ставки при осуществлении сравнительно рискованных инвестиций. Снижение цен происходит до того уровня, пока запасы не будут накоплены в результате избыточного предложения. Аналогичный механизм начинает работать при избыточном спросе, вызванном негативными явлениями в области поставок или положительной ситуацией со спросом. Это ведет к уменьшению товарных запасов, что способствует увеличению поставок. Проблема заключается в том, что при уменьшении товарных запасов возникает необходимость в новых товарах. При дефиците цена определяется просто на основе равенства показателей производства и потребительского спроса”. Джильберт приходит к выводу, что “из истории известно, что низкий уровень запасов является причиной – но не единственной – высокими цен, т.е. уровень запасов в лучшем случае является частичным объяснением колебаний цен”.

Последнее повышение цен, как это было и с продовольственным кризисом семидесятых годов прошлого века, происходило в условиях исторически низкого уровня мировых запасов. Эволюцию уровня мировых запасов различных продуктов питания, выраженных в долях от показателей мирового потребления, можно проследить на Диаграмме 5. Совершенно очевидна циклическая динамика относительно кукурузы, запасы которой уменьшались в шестидесятые годы прошлого века и достигли самой низкой точки в начале семидесятых, затем быстро увеличивались вплоть до конца восьмидесятых годов, после чего в очередной раз снижались до середины двухтысячных годов. Аналогичная картина наблюдается в том, что касается ситуации на рынке растительных масел с начала семидесятых годов прошлого столетия (данных по шестидесятым годам не имеется), которая характеризовалась увеличением объемов запасов до конца девяностых годов, когда началось их медленное и продолжающееся до сих пор уменьшение. Данные по мировым запасам риса также характеризуются взлетами и падениями, но растянутыми во времени, причем запасы постоянно увеличивались в период между началом шестидесятых годов и началом девяностых годов и начали резко падать с двухтысячных годов.

Исторически периоды высоких уровней мировых запасов в сочетании с низкими и сравнительно стабильными ценами также характеризовались неравномерным распределением. Точнее говоря, они характеризовались тем, что Соединенные Штаты имели самые большие в мире запасы как кукурузы, так и пшеницы как в начале шестидесятых годов, так и в восьмидесятые годы. МСХ США утверждает, что в восьмидесятых годах прошлого века Соединенные Штаты контролировали почти 80 процентов мировых запасов этих культур. Затем в ходе восьмидесятых годов первенство перешло к Китаю, который контролировал до 75 процентов мировых запасов кукурузы, 50 процентов пшеницы и 78 процентов риса. Другие страны не накапливали значительных запасов, даже в периоды перепроизводства. Европейский союз, например, всегда контролировал лишь небольшую долю мировых запасов пшеницы и кукурузы.

**Диаграмма 5: Мировые запасы (кукурузы, пшеницы, риса и растительных масел), доля в производстве в 1960–2010 гг.**



Источник: Департамент сельского хозяйства США (2011 г.)

## 1.2.2 Сокращение инвестиций в сельское хозяйство

Циклическая динамика мировых цен на продовольствие и мировых запасов сельскохозяйственной продукции может быть отнесена на счет среднесрочного развития государственных и частных инвестиций в сельское хозяйство. Диаграмма 3 показывает, каким образом годовые темпы роста ОСФ постоянно снижались на мировом уровне в период между концом семидесятых годов прошлого века и началом девяностых годов и в среднем уменьшились с 1,4 процента до 0,3 процента. Это уменьшение было в основном вызвано изменениями показателей ОСФ в развитых странах, которые в абсолютном выражении фактически уменьшились в течение девяностых годов. Во всех частях развитого мира был отмечен процесс оттока капиталов, который затронул и сельское хозяйство: сначала это наблюдалось в Северной Америке начиная с наступления восьмидесятых годов, затем в Западной Европе и Океании в начале девяностых годов и наконец в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе. В развивающихся странах в течение этого первого периода (1975–2000 гг.) темпы роста ОСФ были разными. Показатели темпов роста оставались на достаточно высоком уровне до середины девяностых годов, но затем из-за обвала в Латинской Америке рост уменьшился.

С начала двухтысячных годов темпы роста ОСФ стали опять расти на мировом уровне. Это было вызвано изменениями в тенденциях роста в развитых странах. Темпы роста ОСФ всё ещё остаются отрицательными в Западной Европе, Восточной Европе и бывшем Советском Союзе, хотя и в не столь значительной степени как до того, а в Океании и в незначительной степени в Северной Америке показатели роста в настоящее время являются положительными. И наоборот, в развивающихся странах темпы роста ОСФ продолжают снижаться, хотя по регионам эти показатели являются неоднородными.

С середины двухтысячных годов темпы роста в Латинской Америке, странах Африки к югу от Сахары и Южной Азии находятся на гораздо более низком уровне, чем в семидесятые годы.

Восточная и Юго-восточная Азия остается единственным развивающимся регионом, в котором темпы роста ОСФ оставались более или менее стабильными.

**Таблица 3: Средние ежегодные темпы роста основных фондов в сельском хозяйстве**

Регион	1975–79	1980–84	1985–89	1990–94	1995–99	2000–04	2005–07
Мир	1.43	1.03	0.93	0.79	0.32	0.48	0.52
<b>Развитые страны</b>	1.23	0.64	0.17	-0.11	-0.76	-0.28	-0.11
Сев. Америка	1	-0.16	-0.23	0.05	0.14	-0.12	0.02
Зап. Европа	0.93	0.74	0.06	-0.5	-0.27	-0.14	-0.1
Океания	-0.84	0.24	0.51	-0.17	-0.54	0.49	0.42
С переходной экономикой	2.03	1.55	0.62	0.07	-2.77	-0.71	-0.31
<b>Развивающиеся страны</b>	1.67	1.46	1.73	1.67	1.27	1.1	1.01
Лат. Америка и Кар.б.	2.15	1.4	1.76	1.4	0.39	1.16	0.22
Бл. Восток и Сев. Африка	0.93	1.76	1.99	1.87	0.71	0.93	0.99
Африка к югу от Сахары	1.68	1.42	1.23	1.86	1.65	1.64	0.96
Вост. и Юго-вост. Азия	1.75	1.37	2.04	1.8	1.86	1.35	1.73
Южная Азия	1.61	1.49	1.19	1.42	1.22	0.34	0.32

Источник: фон Крамон-Тобадель и др. (2009 г.)

### 1.2.3 Уменьшение государственных расходов на сельское хозяйство

Замедление роста инвестиций в сельское хозяйство произошло во время ограничения его государственной поддержки. Фан и Сауркар (2006 г.) использовали Ежегодники *правительственных финансовых статистических данных* Международного валютного фонда (МВФ) для подсчета государственных расходов в долларах (по курсу 2000 г.) в 44 развивающихся странах. В Таблице 4 представлено резюме результатов этого исследования. В целом во всех этих странах в период с 1980 г. по 2002 г. расходы на сельское хозяйство ежегодно увеличивались на 3,2 процента. Подсчитанный как доля сельскохозяйственного ВВП показатель государственных расходов снизился с 11 процентов в 1980 г. до 8 процентов в 1990 г. и вновь поднялся до уровня в 10 процентов в 2002 г. По сравнению с развитыми странами, в которых этот показатель зачастую превышал отметку в 20 процентов, этот уровень является исключительно низким. В Африке расходы оставались на сравнительно стабильном уровне (от 6 до 7 процентов). В Азии расходы на сельское хозяйство увеличились в незначительной степени (с 8 до 10 процентов), а в Латинской Америке резко упали (с 19 до 11 процентов).

Темпы роста государственных расходов на сельское хозяйство в развивающихся странах были особенно медленными в период с 1980 г. по 1990 г. В долларах по курсу 2000 г. они упали на две трети в Латинской Америке и не изменялись в Африке. Азия была единственным развивающимся регионом, в котором государственные расходы на сельское хозяйство продолжали неизменно расти и более чем удвоились за период между 1980 г. и 2000 г. Такое общее замедление государственных расходов отрицательно сказалось на исследованиях в области сельского хозяйства. В Таблице 5, взятой из труда Беинтема и Эллиотта (2009 г.), показана степень снижения государственных расходов на сельское хозяйство в период между 1981 г. и 2000 г. Эта тенденция наблюдалась не во всех регионах мира. В азиатском регионе государственные инвестиции в сельское хозяйство снижались, но оставались достаточно высокими (около 4 процентов), в основном благодаря существенному росту расходов на исследования и разработки в области сельского хозяйства в Китае и Индии. В отличие от этого расходы в Африке почти не изменялись в период между 1980 г. и 2000 г. и фактически снижались в ходе девяностых годов прошлого столетия. В Латинской Америке государственные расходы на исследования и разработки в области сельского хозяйства незначительно росли в девяностых годах (на менее, чем один процент) после очевидного замедления, отмечавшегося с конца семидесятых годов.

Финансовая помощь, предоставляемая развивающимся странам странами ОЭСР и многосторонними учреждениями, не противодействовала этой тенденции. Вместо этого, в наиболее бедных странах расходы на ОСФ способствовали зарождению тенденции по уменьшению государственных расходов на сельское хозяйство. В переводе на неизменные величины измерения помощь, предоставляемая странами ОЭСР для сельского хозяйства, уменьшалась почти постоянно с конца восьмидесятых годов прошлого столетия до середины

двухтысячных годов и достигла показателя, равного четверти уровня предшествовавших лет. Объем помощи, предоставляемой многосторонними учреждениями, снизился ещё раньше (в середине восьмидесятых годов) и с середины девяностых годов стабилизировался на уровне в одну треть от своего первоначального значения (см. Диаграмму 6).

**Таблица 4: Государственные расходы на сельское хозяйство (данные по 44 развивающимся странам)**

	2000 г., млрд. долл. США				Доля сельскохозяйственного ВВП			
	1980 г.	1990 г.	2000 г.	2002 г.	1980 г.	1990 г.	2000 г.	2002 г.
Африка	7,3	7,8	9,9	12,6	7,4	5,4	5,7	6,7
Азия	74,0	106,5	162,8	191,8	9,4	8,5	9,5	10,6
Латинская Америка	30,5	11,5	18,2	21,2	19,5	6,8	11,1	11,6
Итого	111,8	125,91	190,89	225,61	10,8	8,0	9,3	10,3

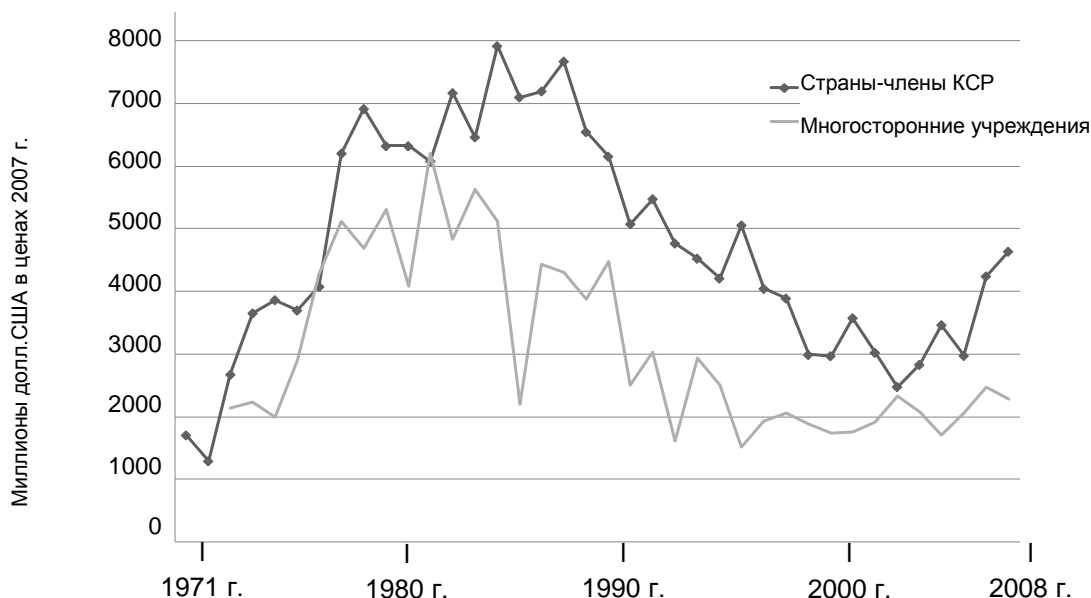
Источник: Фан и Рао (2003 г.); Фан и Сауркар (2006 г.)

**Таблица 5: Темпы роста государственных расходов на исследования в области сельского хозяйства, 1981–2000 гг.**

	1976–81 гг.	1981–91 гг.	1991–2000 гг.
Африка к югу от Сахары	0,94	1,02	-0,15
Азия-Тихоокеанский регион	7,98	4,67	3,35
Лат. Америка и Карибский бассейн	8,54	1,86	0,32
Зап. Азия и Сев. Африка	-	4,12	2,93
Страны с высокими доходами	2,5	2,43	0,52

Источник: Беинтема и Эллиотт (2009 г.).

**Диаграмма 6: Внешняя помощь для развития сельского хозяйства, которая была оказана странами-членами КСР и многосторонними учреждениями в 1971–2008 гг.**



Источник: ОЭСР (2010 г.)

### 1.3 Возникновение дефицита некоторых видов продовольствия

Являются ли последние случаи повышения цен сигналом, свидетельствующим о более радикальных изменениях в способности мирового сельского хозяйства удовлетворять растущий спрос, который, как представляется, не имеет пределов? Дефицит является ключевым словом третьего объяснения роста цен на продовольствие, а также словом, которое можно встретить в растущем числе публикаций совершенно различных экспертов: из академических кругов (Конинг *и др.*, 2008 г.; Постоянный комитет по сельскохозяйственным исследованиям, 2011 г.; МакИнтайр *и др.*, 2009 г.; Эванс, 2010 г.), из научно-исследовательских кругов (Браун, 2011 г.; Эванс, 2009 г.), из банковских кругов (Радобанк, 2010 г.; Шаффнит-Шаттерджи, 2009 г.), из организаций гражданского общества (Хайнберг и Бомфорд, 2009 г.), из международных организаций (МВФ, 2011 г.). Вопрос заключается в том, является ли продовольственный кризис индикатором завершающего этапа длительного периода структурного перепроизводства на международных рынках сельскохозяйственной продукции, который стал возможен благодаря экстенсивному использованию дешевых природных ресурсов (т.е. нефти, воды, биоразнообразия, фосфатов, земли). Другими словами, находимся ли мы в конце периода исторически беспрецедентного роста сельскохозяйственного производства, в основе которого лежит стратегия освоения природных ресурсов?

В контексте этого третьего объяснения повышения цен на продовольствие понятие 'дефицит' используется в широком понимании этого слова и означает "не только отмечаемую нехватку природных ресурсов, но и кажущуюся зависимость от природных ресурсов, а также опасения относительно их истощения на глобальном уровне" (Пассенье и Лак, 2009 г.). Эта концепция является социальной, а не природной, "поскольку дефицит зависит от уровня спроса" (Постоянный комитет по сельскохозяйственным исследованиям, 2011 г.); вопрос не в том, что недостаточно ресурсов для удовлетворения человеческих *потребностей*, а в том, что недостаточно ресурсов для удовлетворения *спроса* со стороны человека.

#### 1.3.1 Неограниченный спрос на сельскохозяйственную продукцию

Представляется, что мировой спрос на продовольственные товары постоянно растет, причем в период с девяностых годов прошлого столетия по двухтысячные годы рост спроса на зерновые и растительные масла даже ускорился (см. Таблицу 6). Рост населения и доходов в мире, особенно в Азии, зачастую рассматривается как основная причина этой динамики, которая неизбежно присуща развитию и благосостоянию мира.

**Таблица 6: Темпы роста мирового потребления зерновых, растительных масел и шрота, 1980–2009 гг.**

	1980–89 гг.	1990–99 гг.	2000–2009 гг.
Зерновые	1,8%	1,0%	1,8%
Растительные масла	4,9%	4,5%	5,2%
Шрот	3,6%	4,2%	3,8%

Источник: данные МСХ США (2011 г.)

И действительно, рост доходов при одновременной урбанизации стали основными движителями изменений в моделях потребления. Для этих моделей характерен рост потребления сахара, растительного масла и продукции животноводства (Кёрни, 2010 г.). С шестидесятых годов прошлого века в развивающихся странах резко растет потребление продукции животноводства. За этот же период потребление молока почти удвоилось, потребление мяса выросло в три раза, а потребление яиц увеличилось в пять раз (ФАО, 2010b). Этот рост, однако, распределяется очень неравномерно. Самый большой рост был отмечен в Восточной и Юго-восточной Азии. В Китае потребление мяса, молока и яиц на душу населения повысилось соответственно в четыре, десять и восемь раз.

По мере роста доходов и урбанизации возрастали также потери продовольствия. В Соединенном Королевстве, по подсчетам, около трети приобретаемого домохозяйствами продовольствия выбрасывается (ХР. СОХР., 2009 г.). Холл *и др.* (2009 г.) подсчитали

показатель энергетического эквивалента всего выбрасываемого продовольствия в Соединенных Штатах и доказали, что в период с 1974 г. по 2003 г. объем выбрасываемого продовольствия на душу населения увеличился на 50 процентов и составил более 1400 ккал на человека в день. Потери продовольствия постоянно увеличивались с приблизительно 30 процентов от всего объема поставляемого продовольствия в 1974 г. до 40 процентов в последние годы (Холл и др., 2009 г.).

На развитие мирового спроса на продовольственные сырьевые товары за последние десять лет повлияло непредвиденное явление, которое не имеет отношения к росту населения мира и доходов: бум на биотопливо в Соединенных Штатах и Европейском союзе (см. Таблицу 7). Использование биомассы в энергетических целях широко распространено в развивающихся странах, а отрасль производства биотоплива, которая в настоящее время конкурирует за сельскохозяйственные сырьевые товары, в подавляющем большинстве случаев сосредоточена в развитых странах и странах с переходной экономикой. Самыми крупными потребителями биотоплива являются Европейский союз, Соединенные Штаты и Бразилия, а Китай и Индия становятся крупными потребителями (Международное энергетическое агентство, 2010 г.).

**Таблица 7: Производство биотоплива (млн. литров)**

	1995–1997 гг.	2000–2002 гг.	2007–2009 гг.
<b>США</b>			
Этанол	4 542	7 167	34 887
Биодизель	0	29	2 318
<b>ЕС</b>			
Этанол	102	1 034	4 889
Биодизель	450	978	8 041
<b>Бразилия</b>			
Этанол	14 177	11 490	25 308
Биодизель	0	0	957

Источник: ОЭСР, 2011 г.

Бразилия и Соединенные Штаты совместно производят более 75 процентов всего мирового объема поставок этанола (в Бразилии используется сахарный тростник, а в Соединенных Штатах – кукуруза). Европейский союз производит почти 80 процентов мирового производства биодизеля, причем половина мирового объема биодизеля приходится на Германию, где для этого используется канولا (ЮНКТАД, 2006 г.). Сегодня отрасль по производству биотоплива использует почти 40 процентов объема произведенной в Соединенных Штатах кукурузы и две трети объема произведенных в Европейском союзе растительных масел.

Такое впечатляющее развитие отрасли по производству биотоплива стало возможным только благодаря широкой государственной поддержке: субсидиям, налоговым льготам и положениям об обязательном использовании этого вида топлива. В 2009 г. в Европейском союзе и Соединенных Штатах правительственная поддержка биотопливной отрасли достигла приблизительно 8 миллиардов долларов (Международное энергетическое агентство, 2010 г.). Такая широкая государственная поддержка является ярким исключением в общей тенденции по сокращению финансовой помощи сельскому хозяйству в странах ОЭСР. Совершенно непоследовательным образом Европейский союз и Соединенные Штаты, оказывая поддержку биотопливной отрасли, способствовали резкому увеличению спроса на сельскохозяйственные сырьевые товары, включая продовольственные товары, при одновременном уменьшении масштабов поддержки сельскохозяйственного производства как в своих собственных странах, так и в рамках программ оказания помощи бедным странам.

Биотопливный бум оказал существенное воздействие на развитие мирового продовольственного спроса на зерновые и растительные масла. В Таблице 8 представлены данные о темпах роста мирового потребления зерновых и проводится грань между потреблением в продовольственных и непродовольственных целях. Из Таблицы становится ясным, что после замедления, вызванного распадом СССР, ускорению роста мирового потребления в период между девяностыми годами прошлого столетия и двухтысячными годами способствовало ускорение потребления как в продовольственных, так и в непродовольственных целях.



**Таблица 8: Темпы роста потребления зерновых**

	1960–69 гг	1970–79 гг	1980–89 гг	1990–99 гг	2000–11 гг
Всё потребление	3,5	2,6	1,7	0,9	1,8
Потребление в продовольственных целях	4,5	2,5	1,5	0,4	1,1
Потребление в непродовольственных целях (ФСИ)	2,4	2,7	1,9	1,3	2,2
Потребление в непродовольственных целях за вычетом производства биотоплива в США	-	-	-	-	1,4
Всё потребление за вычетом производства биотоплива в США	-	-	-	-	1,3

Источник: МСХ США (2011 г.); ОЭСР (2011 г.)\_(использование зерновых для производства биотоплива в США)

Явное ускорения потребления в продовольственных целях за последнее десятилетие, однако, скорее вызвано восстановлением потребления в продовольственных целях в бывшем Советском Союзе после девяностых годов. Это означает, что даже при резко растущем спросе на мясо в странах Азии рост потребления в продовольственных целях вне бывшего Советского Союза не ускоряется, а замедляется. И наоборот, отмечается реальное ускорение потребления в непродовольственных целях, вызванное развитием биотопливного сектора. За исключением использования для производства биотоплива темпы роста потребления для непродовольственных целей по сравнению с девяностыми годами прошлого столетия являются стабильными и гораздо более низкими по сравнению с прошлыми показателями. Без учета объемов зерновых, используемых для производства биотоплива, темпы роста их потребления равны 1,3 процента (в биотопливной отрасли – 1,8 процента).

В том, что касается развития биотопливного сектора, рост потребления растительных масел и масличных семян по сравнению с ростом потребления зерновых был даже более чувствительным. В Таблице 9 показано, что использование растительных масел в продовольственных целях замедлялось между девяностыми годами прошлого столетия и двухтысячными годами (с 4,4 процента в год до 3,3 процента), а промышленное использование растительного масла стремительно повышалось, чему способствовала бурно развивающаяся европейская биотопливная отрасль. В результате этого в период между 2000 г. и 2010 г. доля промышленного использования в мировом потреблении растительных масел подскочила с 11 процентов до 24 процентов.

**Таблица 9: Растительные масла: темпы роста мирового потребления и доля промышленного использования в мировом потреблении**

	1990–99 гг.	2000–09 гг.
Всё потребление	4,5%	5,1%
+ Потребление в продовольственных целях	4,4%	3,3%
+ Потребление в промышленных целях	5,6%	15,4%
– Использование для производства биотоплива	-	23,0%
– Использование в других промышленных целях	-	4,7%
	<b>2000 г.</b>	<b>2010 г.</b>
Использование в промышленных целях в мировом потреблении	11%	24%

Источник: ДПС США; АгЛинк ОЭСР

Без учета биотопливного бума двухтысячных годов можно сказать, что рост мирового потребления зерновых и растительных масел фактически замедляется. Этот тезис приводится не для того, чтобы свести к минимуму воздействие этих двух явлений, а для того, чтобы объяснить, что фактическое ускорение роста мирового потребления не является автоматическим и неизбежным последствием всемирного экономического развития. Это является результатом государственной политики, проводимой правительствами Соединенных Штатов и стран Европейского союза; результатом очевидного – и обратимого – политического выбора.

Наше зависимое от ископаемых видов топлива общество привыкло ограничивать спрос на биомассу, используемую как продовольствие и как сырье для небольшого числа других потребительских товаров. Земля в промышленно развитых странах – за исключением лесов –

используется в незначительной степени в таких непродовольственных целях, как получение строительных материалов (помимо древесины), одежды или топлива для обогрева. Такое незначительное использование земли в непродовольственных целях представляет собой радикальное изменение жизненных моделей, существовавших на протяжении человеческой истории. Сегодня возможное истощение резервов ископаемых видов топлива или необходимость ограничивать их использование вследствие изменения климата ведут к кардинальному изменению положения промышленно развитых стран. Биотопливо можно рассматривать как первый существенный сдвиг по направлению к прошлому, когда биологические ресурсы (или биомасса) использовались в непродовольственных целях. Некоторые авторы считают, что мир переходит к биоэкономике или основанной на биологических ресурсах экономике (Лангевельд *и др.*, 2010 г.), что приведет к появлению совершенно новых условий на мировых рынках.

### 1.3.2 Достижение пределов возможностей “Зеленой революции”

С пятидесятих годов прошлого столетия рост сельскохозяйственного производства основывался большей частью на повышении урожайности с гектара (га). С тех пор общая площадь обрабатываемых земель увеличилась сравнительно незначительно с 1,4 миллиона до 1,5 миллиона га за период с 1950 г. по 2005 г. (МакИнтайр *и др.*, 2009 г.). Тем не менее производство росло небывалыми для истории человечества темпами. Этот выдающийся рост урожайности тесно связан с возросшим использованием потребляемых факторов на га, в частности синтетических удобрений. На Диаграмме 7 показано, каким образом с 2000 г. рост сельскохозяйственного производства тесно соотносился с ростом использования азотных удобрений. Генетическое улучшение культур также сыграло существенную роль в сельскохозяйственном росте, поскольку в результате этой работы фермеры постоянно получали новые культивары.

Такая модель сельскохозяйственного роста, известная под названием ‘зеленая революция’, стала в настоящее время предметом горячего обсуждения. В настоящем документе невозможно провести соответствующий обзор всей литературы по этому вопросу. Однако, в нижеследующих разделах выявлены некоторые тенденции, которые существенно ограничивают будущие перспективы этой модели повышения сельскохозяйственной производительности. В описании текущих ограничительных факторов не учитываются прогнозируемые последствия изменения климата, которое, как ожидается, усилит некоторые тенденции в том, что касается уже существующего истощения ресурсов, в частности воды.<sup>3</sup>

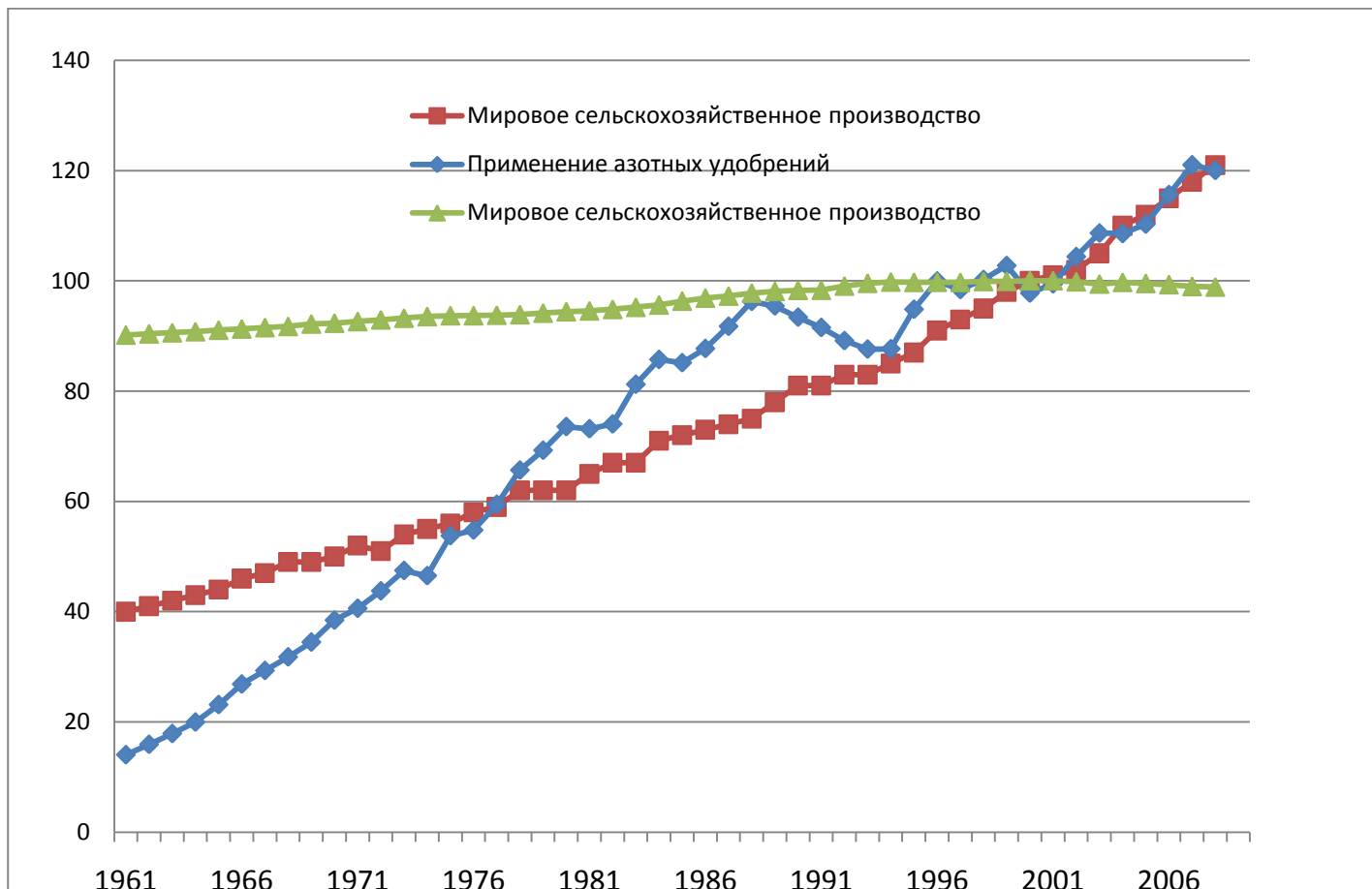
### Решение проблемы разницы в урожайности

В первую очередь озабоченность вызывают эволюция максимально потенциальной урожайности и разница в урожайности. Максимально потенциальная урожайность определяется как урожайность культивара какой-либо культуры, выращенного в условиях, к которым он адаптирован, при неограниченном объеме питательных веществ и воды и при эффективном контроле над вредителями и заболеваниями. Разница между максимально потенциальной урожайностью и фактической урожайностью, полученной фермерами на полях, представляет собой разницу, которую необходимо восполнить.

---

<sup>3</sup> Доклад об изменении климата и продовольственной безопасности будет подготовлен ГЭВУ по просьбе КВПБ к октябрю 2012 г.

**Диаграмма 7: Показатели мирового сельскохозяйственного производства, данные о применении азотных удобрений и площадях, занятых под сельское хозяйство в мире (100 = 1999–2001 гг.)**



Источник: ФАО (2011а)

Согласно Кассману *и др.* (2003 г.), “в ходе селекционных работ выявляются новые культивары с максимальной потенциальной урожайностью, равной показателям предыдущих культиваров, но как такового увеличения максимальной потенциальной урожайности нет”. Другими словами, у самых лучших культиваров, разводимых в наилучших условиях 30 лет назад, урожайность была равна урожайности самых лучших культиваров, разводимых в наилучших условиях в настоящее время. Это означает, что генетические улучшения были направлены на противостояние растущему давлению со стороны окружающей среды (в основном в виде болезней и вредителей).

Несмотря на почти остановившийся рост максимально потенциальной урожайности у новых культиваров, на мировом уровне фактическая урожайность постоянно росла. Однако, фактическая урожайность росла лишь в результате изменений условий выращивания, что позволяло фермерам решать проблему разницы в урожайности, а не в результате появления новых культиваров с более высокой максимально потенциальной урожайностью. В настоящее время показатели фактической урожайности риса в Китае, Индии и Индонезии и пшеницы в Мексике равны приблизительно 80 процентам от максимально потенциальной урожайности, что, по мнению Кассмана *и др.* (2003 г.), является максимальным достижимым на фермах уровнем (более высокая урожайность может быть получена лишь в более контролируемых условиях). Особенно острая ситуация сложилась в том, что касается риса. В настоящее время в нескольких азиатских регионах отмечается прекращение роста урожайности (МакИнтайр *и др.*, 2009 г.).

## **Нарушение экологических основ**

Усилиям, направленным на постоянный рост сельского хозяйства, также напрямую угрожает истощение многих ресурсов, с помощью которых он поддерживался. С шестидесятых годов прошлого столетия треть мировых площадей пахотных земель была выведена из эксплуатации вследствие чрезмерной деградации, и было подсчитано, что ежегодно становятся бесполезными около 10 миллионов га (Шаде и Пиментель, 2010 г.). Очевиден перерасход грунтовых вод, особенно на Ближнем востоке и в Северной Африке, где орошение основано на эксплуатации ископаемых водоносных слоев. На больших площадях в Китае и Индии уровень подземных вод каждый год падает на почти три метра (Группа глобальных перспектив (ФАО) и Департамент природных ресурсов (ФАО), 2011 г.). Будущему орошаемому сельскому хозяйству угрожает также засоление почв. Однако, прогнозы относительно площадей, которые могут быть засолены, расходятся в значительной степени и колеблются от 10 до 50 процентов от общей площади орошаемых земель.

Сельское хозяйство подобно другим секторам экономики сталкивается с возможной будущей нехваткой нефти и природного газа. В течение последних 50 лет сельскохозяйственный рост и в целом снабжение населения продовольствием основывались большей частью на интенсивном использовании – прямом и косвенном – этих ископаемых видов топлива. Расчеты показателей функционирования агропродовольственной системы являются крайне противоречивыми. Согласно Хайнбергу и Бомфорду, (2009 г.), агропромышленной системе Соединенных Штатов для производства одной калории в энергетическом содержании пищи необходимо использовать объем энергии, равный более семи калорий, причем основная часть этой энергии может быть получена из ископаемых видов топлива, и 20 процентов этой энергии потребляются на фермах, а оставшаяся часть – на таких других этапах, как перевозки и переработка. Из этого становится очевидным, что сельское хозяйство потребляет существенно больше калорий, чем производит. Такие же слабые показатели дают расчеты функционирования английской продовольственной системы (Лукас и др., 2006 г.). Значительная доля используемой на уровне ферм энергии тратится на удобрения, особенно азотные удобрения. При производстве хлеба в Англии половина используемой энергии тратится на удобрения, причем 90 процентов этого объема энергии используются в производстве азотных удобрений (Вудс и др., 2010 г.).

Фосфаты являются ещё одним важным потребляемым фактором, истощение которых в ближайшие годы вполне возможно. Интенсивное сельскохозяйственное производство зависит от фосфатных удобрений, получаемых из горной массы. Со времен Второй мировой войны глобальные показатели добычи фосфоритной руды увеличились в три раза. Мировые запасы фосфоритной руды сосредоточены в ограниченном числе стран, включая Китай, Соединенные Штаты и Марокко. Поставкам фосфатной руды угрожает сокращение резервов, хотя результаты расчетов являются противоречивыми. В некоторых исследованиях утверждается, что при текущих темпах добычи резервы истощатся через 50 - 100 лет (Корделл и др., 2009 г.). В других говорится о неизбежном прохождении пика в добыче фосфатов (Дери и Андерсон, 2007 г.). При этом в некоторых исследованиях содержится тезис о том, что в ближайшем будущем их истощение маловероятно и что лишь приблизительно 40–60 процентов имеющихся на настоящий момент резервов будет извлечено из недр земли к концу столетия.

## **Загрязнение общих земель на местном и глобальном уровнях**

Загрязнение окружающей среды азотом в результате использования синтетических удобрений, а также в результате его связывания при выращивании бобовых культур и накопления животного навоза вызывает озабоченность в том, что касается нарушения азотного цикла. В настоящее время деятельность человека приводит к тому, что более значительный объем азота из атмосферы принимает химически активные формы по сравнению с тем объемом, который выделяется в результате всех процессов, протекающих на земле. Значительная доля химически активного азота оседает в водных артериях и прибрежной зоне, что в свою очередь способствует зарастанию водоемов водорослями. В регионах с влажным климатом до 30 процентов потребляемых в сельском хозяйстве азотных исходных материалов попадает в водные системы. Согласно Первой оценке ситуации с азотом в Европе (Саттон и др., 2011 г.), общая стоимость загрязнения азотом водных ресурсов, атмосферы и других видов воздействия на экосистемы и изменение климата составляет, по подсчетам,

70 - 320 миллиардов евро в год (150 - 736 евро на человека в год), что более чем в два раза превышает денежную выгоду от ведения сельского хозяйства.

Рокстрём и др., 2009 г., определили ряд экологических переменных величин (изменение климата, закисление океанов, стратосферный озоновый слой, биогеохимические циклы азота и фосфатов, изменение системы землепользования, степень потери биоразнообразия) как 'планетарные границы' – т.е. пределы, внутри которых человек может функционировать в безопасности. Эти авторы подсчитали, что объем  $N_2$ , извлекаемый в настоящее время из атмосферы для использования человеком, должен быть сокращен на приблизительно 25 процентов от текущих уровней.

В 2005 г. на выбросы парниковых газов сельским хозяйством (в основном закиси азота в результате коммерческого использования удобрений и метана в результате функционирования животноводства и выращивания риса) приходилось 10–12 процентов всего глобального объема выбросов. Эта доля в глобальных выбросах парниковых газов вырастет до 30 процентов, если учитывать выбросы двуокиси углерода в результате изменения моделей землепользования и вырубки лесов (МПГИК, 2007 г.). Таким образом сельское хозяйство, включая вырубку лесов и изменение моделей землепользования, является - наряду с промышленностью - главным источником изменения климата, причем воздействие сельского хозяйства превышает воздействие транспорта.

-----

В предыдущих разделах подчеркивалось, что по отдельности ни один из этих факторов не является единственной причиной возникновения кризисов, также как и нельзя обосновать эти кризисы ни одним из трех объяснений кратко-, средне- и долгосрочного характера.

Правильнее будет, если правительства осознают взаимосвязь между этими многими факторами и перейдут к рассмотрению вопроса о том, каким образом различия в обстоятельствах и степени уязвимости могут помочь изменить модели взаимодействия внутри отдельных стран.

Однако, перед тем как перейти к рассмотрению мер политики на национальном уровне, предлагается рассмотреть различные варианты мер политики на международном уровне.

## **2 РАЗЛИЧНЫЕ ВАРИАНТЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОЛИТИКИ, НАПРАВЛЕННОЙ НА РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЛАТИЛЬНОСТИ ЦЕН**

### **2.1 Создание торговой системы, ориентированной на обеспечение продовольственной безопасности**

Многие страны с низким уровнем дохода, испытывающие нехватку продовольствия (СНДНП), потеряли доверие к международной торговой системе как гаранту продовольственной безопасности. Это недоверие вызвано следующими факторами:

- Произвольное применение экспортных ограничений и запретов;
- Затянувшееся отсутствие прогресса в осуществлении плана мероприятий ВТО, разработанного в Дохе;
- Отсутствие в инвестиционных договорах и двусторонних и региональных торговых соглашениях положений об особых и отличительных отношениях даже между странами, находящимися на исключительно разных уровнях развития;
- Затянувшаяся неспособность трансформировать продовольственную помощь в инструмент, который отвечал бы в первую очередь потребностям незащищенных слоев населения, а не стран-доноров;
- Отсутствие средств для финансирования механизмов, предназначенных для содействия доступу к импорту продовольствия в периоды высоких цен;
- Отсутствие информации о действительном уровне резервов продовольствия во всём мире;
- Отсутствие организационных способов заставить коммерческие компании заниматься импортом продовольствия на контрактной основе;
- Неспособность экспортеров дать определенные гарантии того, что существуют достаточные запасы продовольствия для выполнения договорных обязательств в короткий срок до начала сбора следующего урожая.

С точки зрения глобальной торговли самым продолжительным последствием кризиса цен на продовольствие оказалось то, что было подорвано то, что оставалось от решений, принятых в ходе переговоров в Дохе. Принятая в Дохе программа мероприятий, как кажется, становится всё более значительным препятствием на пути проведения реформ в области многосторонней торговли, которые в настоящее время представляются наиболее срочными в свете возросших цен на сельскохозяйственную продукцию, ограниченных поставок и возросшей волатильности цен. На последних переговорах в Женеве основное внимание – пока безуспешно – уделялось сохранению каких-либо результатов переговоров в Дохе, чтобы можно было бы показать, что было достигнуто за последние десять лет. Некоторые члены ВТО открыто задаются вопросом, каким образом программа мероприятий, которая была согласована в 2001 г. и которая сама по себе является продолжением программы, впервые подготовленной в 1986 г. и принятой в 1994 г., может соответствовать реалиям мира, столь значительно изменившегося за прошедшие с тех пор годы. Со времен проведения Уругвайского раунда все переговоры по сельскому хозяйству велись в том духе, что мир находится в условиях структурного перепроизводства. Поэтому торговые конфликты между странами-экспортерами рассматривались как главная подлежащая разрешению проблема. Цель заключалась в том, чтобы гарантировать честность конкуренции между поставщиками и доступ на рынки для экспортеров, а не импортеров. Другими словами, переговоры в области сельского хозяйства в рамках ВТО велись в интересах стран-экспортеров.

Сейчас как никогда важны многосторонние правила. Правительствам следует продолжать уделять особое внимание построению прозрачной, понятной, основанной на правилах системы. Необходимо, чтобы в этих правилах учитывалась неоднородность стран и отражались государственные политические интересы, включая стремление к достижению продовольственной безопасности. На рынках во всю главенствуют правила всех видов. Необходимо развивать эти правила и адаптировать их к меняющимся условиям. В тех случаях, когда неопределенность внутренних условий поставок продовольствия порождает первичные

причины нестабильности цен, международная торговля может стать очевидным и важным средством стабилизации цен. А в тех случаях, когда мировые рынки являются нестабильными, правительствам следует совместными усилиями восстанавливать доверие к ним.

К мерам, которые могли бы быть включены в правила ВТО, относятся:

- Введение экспортных ограничений (включая меры раннего уведомления; предоставление льгот для коммерческого экспорта в НРС и для целей оказания гуманитарной помощи; и введение квот, подобных квотам таможенных ставок, установленным Уругвайским раундом);
- Введение эффективных защитных мер против роста импортных поставок;
- Проявление гибкости при повышении тарифов на заранее оговоренных условиях, возможно включая введение ценовых коридоров для жизненно важных сельскохозяйственных культур;
- Введение мер, направленных на то, чтобы торговцы соблюдали контрактные обязательства; и
- Проявление гибкости при защите тех секторов сельского хозяйства, которые не участвуют в торговле, но важны для продовольственной безопасности.

Открытость рынков предполагает конкуренцию между богатыми и бедными потребителями в том, что касается доступа к продовольствию. В мире сложилась ситуация, когда поведение богатых потребителей создает проблемы для бедных потребителей двумя способами. Во-первых, они менее чувствительны к повышению цен. Это означает, что в условиях нехватки продовольствия маловероятно, что уровень их потребления снизится. Вследствие этого груз снижения потребления ложится на более чувствительные к изменению цен бедные слои населения. Во-вторых, у богатых потребителей появляется спрос на сельскохозяйственную продукцию для решения новых задач, что находится в прямой конкуренции с использованием этой продукции в продовольственных целях и ещё более способствует повышению неэластичности по отношению к ценам.

За последние 20 лет меры политики, предлагавшиеся бедным странам международным сообществом для решения так называемой 'проблемы волатильности', систематически концентрировались, помимо либерализации рынков, вокруг двух областей:

- Рыночных инструментов управления при допущении рисков
- Сетей оказания социальной поддержки

Теоретически, с помощью инструментов управления при допущении рисков можно решить проблему волатильности цен и даже защитить бедных (будь то домохозяйства или страны) от её воздействия, если предпринимаются определенные меры по предоставлению им доступа к финансовым рынкам. Такой путь решения проблемы активно продвигался и поддерживался несколькими учреждениями по оказанию помощи с девяностых годов прошлого столетия. Однако, больших успехов достигнуто не было. Методичная оценка результатов различных экспериментов должна помочь прояснить ситуацию относительно целесообразности этого пути. С другой стороны, она не поможет, если мировые цены будут продолжать расти в результате растущего спроса на продукцию для её использования в непродовольственных целях со стороны богатых стран. Более того, такая политика фактически способствует росту значимости и влияния финансового сектора, что вызывало растущую озабоченность в течение последних нескольких десятилетий.

В условиях неравного соперничества богатых и бедных стран международные сети оказания социальной поддержки представляются наиболее очевидным решением. Они могут рассматриваться как своего рода компенсация в связи с материальным ущербом, понесенным в результате действия внешних факторов на международном уровне (нищета как негативный внешний фактор, причиной которого является упомянутое соперничество). Однако, у международных сетей оказания социальной поддержки независимо от их формы имеются два существенных слабых места. Во-первых, их финансирование зависит от желания зарубежных доноров. Хорошо известно, что бюджетам помощи всегда первыми приходится приспосабливаться к меняющимся внутренним факторам давления – продовольственная помощь представляет собой вероятно самую уродливую иллюстрацию этого правила. Во-вторых, международные сети оказания социальной помощи сталкиваются с проблемами при осуществлении программ, включая медленное функционирование механизмов выплаты

помощи и неспособность своевременно реагировать на быстрое обнищание населения вследствие внезапных скачков цен.

Для того, чтобы избежать несправедливого соперничества между богатыми и бедными странами, ограждение цены в бедных странах от цены, уплачиваемой богатыми странами, представляется более эффективным решением, чем упорство в сохранении единого мирового рынка, окруженного международными сетями социальной защиты, как это практиковалось последние 20 лет. Мы вернемся к этому вопросу в разделе о национальной политике.

## **2.2 Профилактические меры по регулированию спекулятивных сделок**

При учете затрат, связанных с существованием системы, которая может привести к чрезмерной волатильности цен, а также провала попыток снизить стоимость страхования нерегулируемой торговли сырьевыми товарами или неспособности показать свою целесообразность для торговли продовольствием, возникают основания прибегнуть к профилактическим мерам по отношению к фьючерсной торговле сырьевыми товарами в рамках продовольственной системы для удовлетворения основных потребностей человека.

Многим правительствам не нравятся правила, действующие в настоящее время на рынках сырьевых товаров. Целевая группа по фьючерсным рынкам сырьевых товаров, например, была образована Техническим комитетом Международной организации комиссий по ценным бумагам в связи с поручением 'восьмерки' изучить функционирование нескольких фьючерсных рынков (в частности нефти). Совсем недавно страны 'двадцатки' обратили особое внимание на озабоченность некоторых правительств относительно того, что рынки не функционируют так, как должны бы функционировать, хотя до сих пор никакого соглашения по этому вопросу принято не было. Обсуждение было посвящено следующим задачам:

- Повышение прозрачности путем предъявления требований осуществлять торговые операции через биржи и оплачивать пошлины с контрактов купли-продажи сельскохозяйственных сырьевых товаров
- Предоставление правительственным учреждениям полномочий и средств для регламентации внебиржевых деривативов. Такой контроль позволит противостоять попыткам крупных инвесторов оказывать влияние на рынки сырьевых товаров
- Восстановление строгих ограничений спекулятивных сделок
- Повторное введение правил, различающих рыночных операторов (которые хотят приобрести или продать товар) от лиц, занимающихся спекулятивными операциями

Фьючерсные рынки играют слишком важную роль в формировании мировых цен на продовольствие и в обеспечении продовольственной безопасности очень большого числа людей, поэтому не следует решать вопросы их регулирования только в контексте каких-либо финансовых интересов.

## **2.3 Международная координация политики в области объемов запасов продовольствия**

В том случае, если низкий уровень мировых запасов является обязательным условием возникновения волатильности цен (Джилберт, 2010 г., Тангерман, 2011 г.), то определенный уровень мировых запасов мог бы стать достаточным условием стабильности цен. Правительства могут обеспечить минимальный сохраняемый уровень продовольствия. В странах ОЭСР уже таким образом созданы запасы нефти, поскольку было достигнуто согласие относительно их стратегического значения. Стратегическое значение продовольствия ещё выше, но, как представляется, любое обсуждение вопроса о возможности наличия согласованных запасов продовольствия находится под запретом. Мы считаем, что необходимо срочно в прагматичном ключе возобновить обсуждение этой темы при уделении особого внимания вопросам продовольственной безопасности.



В последние десятилетия политическому замалчиванию вопроса о международном сотрудничестве в области запасов продовольствия способствовали различные факторы. Такие экономисты, как Брайан Райт (1984 г., 2011 г.), отстаивали оптимальность частного хранения запасов. Крис Джильберт (2010 г.) и другие настойчиво подтверждали неудачу с организацией международных резервных запасов. Все эти доводы, однако, недостаточны для того, чтобы прийти к какому-либо выводу относительно нежелательности и невозможности налаживания какой-либо формы сотрудничества в области мировых запасов и продовольственной безопасности. С одной стороны, некоторые предположения, использованные для оценки последствий хранения продовольствия в частных руках для благополучия людей, совершенно не подходят для развивающихся стран, в которых продовольствие является основным компонентом потребительских расходов и в которых частные торговцы не в состоянии защитить себя от ценовых рисков. С другой стороны, исторический опыт с международными резервными запасами, предназначавшимися в первую очередь для управления ценами, не научил нас тому, как избегать скачков цен. Более того, управление запасами в восьмидесятих годах прошлого столетия осуществлялось в условиях, которые сильно отличаются от сегодняшних. Изменения в технологиях хранения, транспортировки и связи, например, полностью перевернули ситуацию. Другое возражение заключается в том, что резервы наносят вред рынкам: они лишают частный сектор стимулов хранить свои собственные запасы. Несомненным является то, что затраты на хранение запасов являются для коммерческих компаний отрицательным фактором. Помимо этого, интерес частного сектора к хранению запасов диаметрально отличается от государственных интересов. Одна из задач наличия государственных запасов заключается в повышении прозрачности; уровни частных запасов сознательно держатся в секрете.

Какой тип международного сотрудничества может быть налажен для поддержания минимального уровня мировых запасов для уменьшения числа скачков цен на продовольствие и, в конечном итоге, для решения проблемы отсутствия продовольственной безопасности в бедных странах? Первым шагом, несомненно, является повышение информированности. Ликвидация большинства государственных запасов в странах ОЭСР и приватизация большинства государственных торговых компаний привели к тому, что информация о том, какое количество какого сельскохозяйственного сырьевого товара имеется в определенном месте, сконцентрировалась в руках небольшого числа жестко контролируемых компаний, успех которых зависит от секретности. Предложенная в докладе международных организаций для 'двадцатки' (ФАО и др., 2011 г.) Информационная система о сельскохозяйственных рынках (ИССР) является важной инициативой, направленной на улучшение существующей ситуации в отношении информации о запасах. В докладе предлагается объединить торговые компании на добровольной основе. Но отсутствие продовольственной безопасности является проблемой, заслуживающей введения определенной формы обязательной отчетности о запасах подобно тому, как в банковском секторе после финансового кризиса была внедрена система отчетности.

Вторым шагом должно стать практическое создание минимального уровня мировых запасов. До последнего времени Соединенные Штаты и Китай хранили крупные запасы продовольствия для мировых рынков. Но, как представляется, они уже не хотят (Соединенные Штаты) или не очень хотят (Китай) продолжать играть эту роль. Международному сообществу придется решать эту проблему посредством принятия коллективных мер. Как разделить бремя хранения мировых запасов? Готовых решений не существует. На данном этапе можно предложить лишь руководящие принципы решения этой проблемы. В отличие от таких международных соглашений прошлого, как Международное соглашение по пшенице, которые задумывались в основном как инструменты стран-экспортеров, международное сотрудничество в области создания мировых запасов продовольствия в контексте продовольственной безопасности должно учитывать с точки зрения прав и обязательств интересы потребителей. Задача будет заключаться в том, чтобы не сохранять ценовой коридор, а чтобы избегать скачков цен путем размораживания запасов при их резком росте. Для координации политики в области запасов правительства, вероятно, могут взять Международное энергетическое агентство за образец.

## 2.4 Резервы продовольствия и Всемирная продовольственная программа

Из-за высоких затрат на содержание запасов идея их создания подвергается широкой критике со стороны некоторых экономистов и правительств многих стран-доноров. Доноры предпочитают резервы в виде наличных средств – наличные средства не подвергаются гниению. Однако, наличные средства не являются продуктом питания, а деньги не являются гарантом поставок, если на мировых рынках ощущается нехватка продовольствия. Затраты на поддержание запасов необходимо противопоставлять затратам на стоимость гуманитарных операций, которые являются одним из самых неэффективных способов траты странами своих средств на оказание помощи в целях развития, а также противопоставлять степени страданий людей при отсутствии попыток сделать что-либо. Очевидным является то, что к моменту наступления кризиса некоторые жизни уже нельзя будет спасти, а многие другие жизни будут навсегда искалечены (недоедающие младенцы и дети могут утратить способность к познанию, которая не восстанавливается). На уровне общества экстренные продовольственные проблемы краткосрочного характера могут решаться за счет разумных инвестиций долгосрочного характера в стабильный и прибыльный сельскохозяйственный сектор.

Для того, чтобы ВПП могла приобретать на мировых рынках продовольствие, необходимое для её деятельности по оказанию помощи, эта Организация зависит от наличия денежных средств. Более того, основную часть средств она получает после объявления о появлении необходимости в них, что предполагает закупки на реальном рынке, причем зачастую тогда, когда цены находятся на самом высоком уровне. Чрезмерная и неожиданная волатильность подрывает возможности агентства по удовлетворению потребностей человека. Для ВПП резкие скачки цен вверх означает то же самое, что и сокращение бюджета. В марте 2008 г. ВПП в чрезвычайном порядке обратилась к международному сообществу с призывом решать проблему стремительно растущих цен на продовольствие и топливо: число нуждающихся в её помощи лиц быстро росло, и в то же время покупательная способность её основанного на долларе США бюджета день за днем уменьшалась<sup>4</sup>. Следует продолжить изучение вопроса о воздействии монетаризации продовольственной помощи на внутренние цены.

В 2008 г. ВПП опробовала в восточной и южной частях Африки региональную программу по созданию запасов под названием 'Механизм авансовых закупок'<sup>5</sup>. Задача системы заключается в сокращении времени поставок. К преимуществам системы относятся: экономия затрат, получаемая благодаря осуществлению определенного контроля над временем закупки и благодаря покупке большим партиям; сокращение времени поставок, достигаемое благодаря тому, что продовольствие уже находится в регионе; своевременность поставок, достигаемая благодаря уменьшению временных разрывов между получением запроса и осуществлением поставки; и повышение эксплуатационной гибкости. ВПП определяет существующие ограничительные факторы, большинство из которых могут быть преодолены донорами. Среди них: финансирование расширения пилотного проекта; устранение налагаемых донорами ограничений продовольственной помощи; и особенно увеличение авансовых взносов.

## 2.5 Сдерживание роста спроса развитых стран на сельскохозяйственную продукцию

Если относиться к третьему объяснению текущего роста цен серьезно, то мировой спрос на продовольствие также должен стать объектом политического вмешательства. Те же государства, которые стремятся к существенной новой либерализации рынков путем проведения глобальных торговых переговоров (Соединенные Штаты, Канада, Бразилия), являются одновременно активными пользователями (а в некоторых случаях и производителями) биотоплива. В отсутствии механизмов по сдерживанию спроса со стороны энергетического сектора в тех случаях, когда предложение ограничено подобно ситуации в последнее время, трудно определить причины, по которым развивающиеся страны увеличили бы свою зависимость от мировых рынков. Эти рынки не просто предлагают новый товар – они

<sup>4</sup> <http://www.wfp.org/node/7904>

<sup>5</sup> <http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp202623.pdf>

также внедряют новые формы конкуренции в борьбе за скудные ресурсы в виде спроса на новый товар.

Ввиду того, что рост поставок сдерживается растущим числом ограничительных факторов, спрос, по-видимому, не будет иметь пределов. Более того, его всегда рассматривают как вызванную внешними причинами переменная величина, существование которой не ставится под сомнение. И действительно, в некоторых докладах говорится о том, что к 2050 г. потребление вырастет на 70 процентов или даже в два раза. Сразу же возникает мысль, что и производство должно вырасти в тех же пропорциях. Но многие авторы подчеркивают тот факт, что это невозможно (Шаде и Пиментель, 2010 г.). Сдерживание спроса на продовольствие должно быть интегрировано в государственную политику развитых стран в качестве одной из целей.

После некоторых первоначальных сомнений вряд ли кто-либо сегодня будет оспаривать тот факт, что производство биотоплива было одной из основных причин последнего повышения цен на продовольствие (ФАО, 2008 г., Митчелл, 2008 г., ОЭСР, 2008 г.). И действительно, ограничение использования продовольственных товаров для производства биотоплива является первой целью в деле сдерживания спроса. Следует отказаться от обязательного добавления биотоплива в жидкое топливо и от финансовой поддержки этого направления энергетики. В будущем могут понадобиться более строгие меры. В нескольких исследованиях подчеркивается, что при учете растущих цен на нефть и экономии за счет расширения производственных мощностей производство биотоплива станет в ближайшее время конкурентоспособным и без государственной поддержки. Затем для поддержания минимального уровня стабильности на мировых продовольственных рынках необходимо будет вводить налогообложение биотоплива.

Следует также рассмотреть вопрос о потреблении животноводческой продукции. Повышение уровня питания должно стать целью государственной политики, но достижение этой цели должно быть увязано с затратами на решение серьезных проблем в области здравоохранения, вызванных быстро растущими уровнями избыточного веса и ожирения у людей. Вопросы возникают также в связи со значительным расширением производства животноводческой продукции, поскольку в цены на неё не включен ряд сопутствующих затрат и поскольку промышленное производство мяса связано с существенным повышением спроса на зерновые культуры и резервы пресной воды. Более того, животноводство вносит значительный вклад в выбросы парниковых газов. Согласно Пеллетье и Тайдмерсу (2010 г.), которые использовали прогнозы ФАО, к 2050 г. лишь один сектор животноводства «может занять основную или даже превосходящую часть расчетного безопасного рабочего пространства человека.»

## **2.6 Изменение направленности государственных инвестиций в целях достижения долгосрочной продовольственной безопасности**

Как подчеркивается в Отчете о мировом развитии за 2008 г. (ОМР) (Всемирный банк, 2007 г.), инвестиции в сельское хозяйство крайне необходимы. В тот период в ОМР пропагандировалась идея о существенном вкладе сельского хозяйства в дело борьбы с нищетой. Со дня публикации этого доклада неоднократные повышения цен на продовольствие доказали, что инвестиции в сельское хозяйство являются также необходимыми для гарантирования всемирной продовольственной безопасности.

Однако определять рост глобального производства как первоочередную задачу было бы неправильным. Всемирное сельскохозяйственное производство и так растет стабильными темпами. В результате замедления глобального роста населения темпы роста всемирного производства продовольствия на душу населения в настоящее время являются самыми высокими за последние 50 лет (1,3 процента в год). Сейчас нет необходимости увеличивать темпы сельскохозяйственного роста, но существует безотлагательная необходимость направлять этот рост по направлению к долгосрочной продовольственной безопасности.

Новая волна инвестиций, в рамках которых не учитываются проблемы долгосрочного характера, приведет лишь к углублению существующих проблем. В последнее время такие факторы, как значительно более высокие цены на глобальных рынках, неопределенность относительно предложения в будущем и государственные предписания увеличивать

потребление биотоплива, способствовали тому, что ряд богатых стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия (СЧИП), и частные инвесторы стали скупать или брать в аренду землю в развивающихся странах. Не вызывает сомнения тот факт, что эта волна инвестиций может привести к новому этапу сельскохозяйственного роста. Именно это является целью Декларации Мапуто 2003 г. – Комплексной программы развития сельского хозяйства в Африке в целях достижения продовольственной безопасности (КААДП).

Однако, существует вероятность того, что по причине того, что в сельскохозяйственном производстве генерируется так много негативных внешних факторов, эта волна приведет также к возникновению социальных, экологических проблем и проблем, связанных с продовольственной безопасностью. Для того, чтобы избежать этого, правительствам необходимо повысить уровень управления иностранными инвестициями в сельское хозяйство с целью защиты интересов местных производителей продовольствия, охраны природных ресурсов и гарантирования доступа к продовольствию<sup>6</sup>. Поскольку сельскому хозяйству присуща строгая модель циклических смен периодов недостаточного инвестирования на периоды избыточного инвестирования, крайне желательно наладить координацию в этой сфере в какой-либо форме на мировом уровне. Частично для решения этой проблемы необходимо будет внести ясность в правила инвестиционной деятельности. Но этого не будет достаточным. Государственные инвестиции также должны помочь решить проблему.

Таким образом, крайне необходимы новые государственные инвестиции, но они должны быть направлены на переход к более устойчивым моделям производства. Правительствам следует связать себя обязательствами относительно сокращения масштабов нищеты, повышения сопротивляемости к потрясениям и финансирования перехода к экологическим производственным системам. Научно-исследовательские сельскохозяйственные и продовольственные системы, базирующиеся также на традиционных знаниях, позволят повысить как производство, так и эффективность (де Шуттер, 2010а; де Шуттер, 2010b; Свамнатан, 2010 г.; ЮНЕП-ЮНКТАД, 2008 г.; ФАО, 2011b). Для этого потребуются инвестиции со стороны двусторонних доноров и применение таких многосторонних инициатив, как Многонациональный целевой фонд Глобальной программы в области сельского хозяйства и продовольственной безопасности (ГПСХПБ). Должны быть активизированы исследования и разработки в области сельского хозяйства, поддержка которых может осуществляться через национальные системы сельскохозяйственных исследований и Консультативную группу по международным сельскохозяйственным исследованиям (КГМСИ).

Существует ряд моделей сельскохозяйственных систем, которые могут функционировать в условиях растущего воздействия экологических ограничительных факторов. Пропагандируемые ФАО (2011b) устойчивые методы интенсификации производства сельскохозяйственных культур направлены на достижение этой цели путем интеграции четырех направлений:

- Повышение уровня использования ресурсов, включая генетические ресурсы и воду, применение почвозащитных методов ведения сельского хозяйства и интегрированное управление питанием.
- Расширение применения устойчивых методов защиты посевов путем перехода на комплексные методы борьбы с сельскохозяйственными вредителями (ИГМ) и сведение к минимуму проблем, связанных с вредителями, неправильным использованием пестицидов и загрязнением окружающей среды.
- Управление биоразнообразием и экосистемными услугами и проведение их оценки.
- Повышение производительности и уровня диверсификации на всех этапах ценовой цепи.

Такой подход необходимо распространить на все продовольственные системы, включая производство животноводческой продукции. Особое внимание следует уделять потерям продовольствия и небрежному отношению к нему (ФАО, 2011d). Правительствам следует

---

<sup>6</sup> Доклад о землевладении и международных инвестициях в сельское хозяйство в настоящее время готовится ГЭВУ по просьбе КВПБ и будет выпущен в октябре 2011 года.

обратить внимание на развитие агро-экологии и по-другому подходить к подсчету стоимости инвестиций в различные модели сельского хозяйства и выгод, связанных с их внедрением (ЮНЕП-ЮНКТАД, 2008 г.; Претти, 2006 г.; МакИнтайр и др., 2009 г., Сваминатан, 2010 г.). Поскольку в агро-экологии не так широко применяются дорогостоящие факторы производства, этот тип ведения хозяйства также подходит для бедных фермеров, не имеющих доступа к рынкам этих факторов производства и кредитов (де Шуттер, 2010b). Поскольку агро-экологические методы ведения хозяйства предполагают диверсификацию производства в рамках конкретной фермы, эти методы также помогают повышать сопротивляемость по отношению к биологическим, климатическим и экономическим потрясениям (Пауэр, 2000 г.).

Однако, не следует пренебрегать другими технологиями, если они способствуют сокращению масштабов нищеты, повышению сопротивляемости к потрясениям и переходу к экологическим методам ведения сельского хозяйства. В экологических сельскохозяйственных системах должно использоваться информация, полученная благодаря развитию современной генетики. Следует способствовать одновременному применению различных подходов.

Помимо развития исследований государственные инвестиции должны направляться в создание общественно значимых продуктов (дороги, образование, здравоохранение, распространение знаний, семенные системы), а не продуктов, предназначенных для частного потребления (прямые субсидии в виде удобрений и семян). Более того, с помощью государственных средств следует оказывать помощь в покрытии затрат на переход к экологическому сельскому хозяйству. Эти затраты включают (Претти, 2008 г.):

- Обучение, включая возможность совершать ошибки и учиться на них;
- Новые инвестиции (например, в восстановление истощенного поголовья природных хищников и диких растений-хозяев, посадку деревьев, изготовление приспособлений для сохранения почвы и водных ресурсов, производство оборудования для хранения органических удобрений);
- Покрытие потерь от снижения урожайности в период перехода к промышленной эксплуатации агро-экосистем.

И наконец, государство должно содействовать коллективным процессам. Зеленая революция была ориентирована на сырьевые товары и проводилась в мелких масштабах. В настоящее время необходимы усилия по интеграции управления природными ресурсами и проведению исследований о жизни семей фермеров из малопродуктивных и обделенных ресурсами регионов (Кесаван и Сваминатан, 2008 г.).

Далее, такие политические изменения должны быть дополнены государственными политическими шагами, учитывающими внешнее воздействие (положительное или отрицательное) сельскохозяйственных производственных систем в условиях более точного ценообразования и сложившихся цен на сырьевые товары. Последствия отрицательного внешнего воздействия по-прежнему не учитываются в переговорах по торговле сельскохозяйственными товарами, хотя несомненным является то, что их необходимо рассматривать как своего рода дотацию (см. ОЭСР, 2005 г.; Валсеки и др., 2007 г.).

Современные повышения цен на продовольствие дают шанс развитым странам, в которых потребители почти не заметили этих изменений. В этих странах повышение цен дает возможность правительствам по крайней мере начать процесс осмысливания того, что из себя представляют известные на сегодня издержки промышленного сельского хозяйства. Взимание налогов с использования удобрений или животных кормов в районах, загрязненных азотистыми соединениями, и более жесткое регулирование применения пестицидов являются некоторыми подлежащими рассмотрению инструментами. Выбор между ними должен проводиться на основе результатов сравнительной оценки затрат, необходимых для их применения, их мониторинга и получения информации о них. Более точный учет различных издержек промышленного сельского хозяйства позволит обеспечить то, что агропромышленность будет оплачивать свою долю издержек, связанных с использованием этой модели ведения хозяйства, а экономически и экологически эффективные мелкие производители будут получать справедливое вознаграждение за свой труд. Без какого-либо международного соглашения

относительно таких усилий, однако, невозможно будет предпринимать какие-либо национальные усилия из-за существующих правил торговли, предоставляющих ограниченные возможности для учета всех издержек без потери конкурентных преимуществ.

### **3 ПРИЧИНЫ ВОЛАТИЛЬНОСТИ ЦЕН НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ, ЕЁ РАСПРОСТРАНЕНИЕ И ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

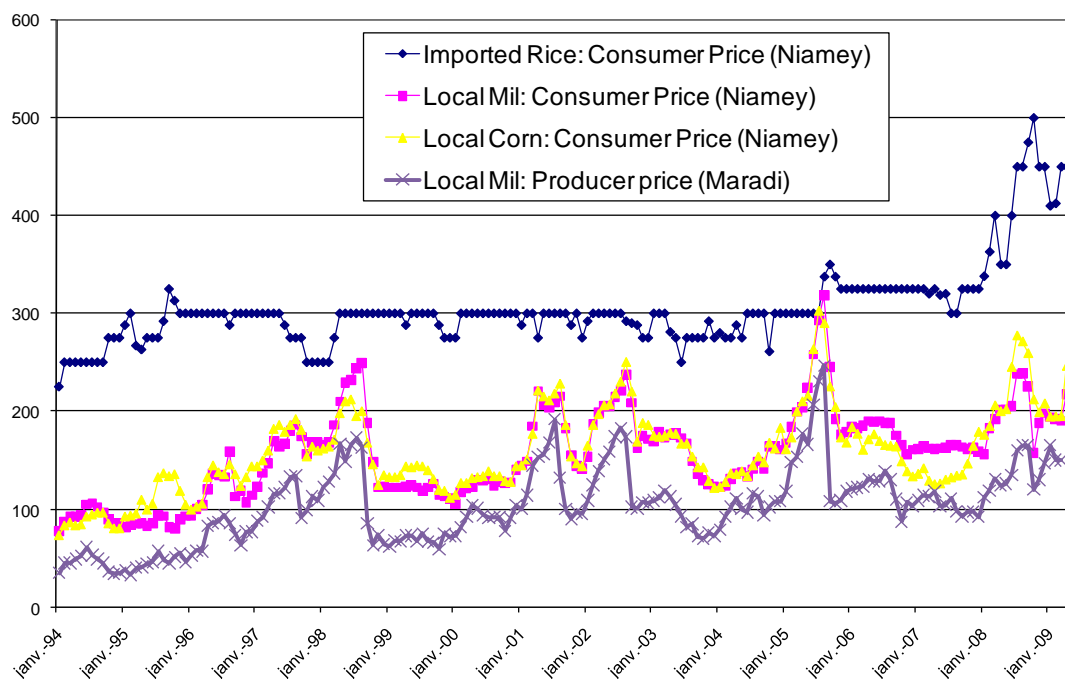
#### **3.1 Обусловленная внутренними факторами волатильность цен – постоянная проблема многих бедных стран**

Согласно Галтие (2009 г.), у волатильности цен в развивающихся странах имеются две основные причины: привнесенная с мировых рынков волатильность и внутренние источники волатильности. Исследования, которые были проведены до последнего мирового повышения цен, показывают, что в развивающихся странах международная волатильность цен лишь в очень небольшой степени способствует внутренней волатильности цен, т.е. у внутренней волатильности цен в основном внутренние причины (Байерли *и др.*, 2005 г.).

Привнесенная волатильность отмечается лишь в той степени, в которой конкретная страна участвует в мировой торговле и на которую эта страна позволяет распространению мировых цен на внутренних рынках. Страны, не имеющие выхода к морю, и страны с высокими внутренними транспортными затратами (что типично для стран Африки к югу от Сахары) и издержками на сбыт, а также цены на основные виды продовольствия, которые не являются объектом мировой торговли, в гораздо большей степени подвержены внутренней волатильности цен, поскольку помимо прочего на них не может быть оказано потенциально стабилизирующее воздействие со стороны импортных или экспортных операций. Поэтому внутренние источники вызывают в этих странах волатильность цен в большей степени, чем привнесенная волатильность.

Давирон *и др.* (2008 г.) изучили модели распространения изменений мировых продовольственных цен на национальные рынки четырех африканских стран с полностью либеральными рынками зерновых (Сенегала, Мали, Нигера и Мадагаскара) до продовольственного кризиса. Как выяснилось, движущие силы рынков местных грубозернистых культур (просо и сорго) в районе Сахели были полностью отрезаны от процессов развития мировых цен на продовольствие. Однако, потребительские цены на местные грубозернистые культуры были гораздо менее стабильными, чем потребительские цены на импортируемый рис, хотя они были ниже мировых, что отражает внутренние условия поставок и вялость рыночной конъюнктуры (см. Диаграмму 8). И действительно, до текущего периода колебаний мировых цен на продовольствие эти страны в целях достижения определенной стабильности цен на потребительском уровне использовали возможности мировых рынков.

**Диаграмма 8: Нигер, потребительские цены на импортируемый рис, местную кукурузу и местное просо и цена производителей на просо**



Источник: Давирон *и др.* (2008 г.)

(Imported Rice: Consumer Price (Niamey) = Импортируемый рис: потребительская цена (Ниамей)

Local Mil: Consumer Price (Niamey) = Местное просо: потребительская цена (Ниамей)

Local Corn: Consumer Price (Niamey) = Местное просо: потребительская цена (Ниамей)

Local Mil; Producer price (Maradi) = Местное просо: цена производителей (Маради)

Janv. = Янв.

After the designation of the year letter "r" and the dot should be inserted)

В Аддис-Абебе с 1996 г. по 2003 г., когда мировые цены на кукурузу были сравнительно стабильными, оптовая цена на кукурузу колебалась от 50 долл. США до 250 долл. США за метрическую тонну (Байерли *и др.*, 2005 г.). Потребители в южной части Африки (Малави, Мозамбике и Замбии) также испытывали серьезные колебания розничных цен на белую кукурузу в период с 1994 г. по 2004 г.

Существование внутренних источников волатильности цен не ограничивается Африкой. Хейзел *и др.* (2005 г.) сравнили показатели волатильности мировых цен и цен производителей на пшеницу и кукурузу в развивающихся странах-импортерах в период между 1971 г. и 2003 г. В Боливии, Бразилии и Мексике в отношении цен на кукурузу и пшеницу были зарегистрированы коэффициенты вариаций более 65 процентов, хотя на мировых рынках они равнялись соответственно 23 и 29 процентам.

Лишь в Азии были зарегистрированы более стабильные цены: коэффициенты вариаций составляли 8 процентов у цен на кукурузу в Индии (Хейзел *и др.*, 2005 г.), 5 процентов у цен производителей на рис во Вьетнаме (Мино *и др.*, 2000 г.); а коэффициенты вариаций оптовых цен на рис в шести азиатских странах колебались от 12 процентов в Бангладеш до 25 процентов на Филиппинах.

Естественные факторы, усиливающие волатильность цен в развивающихся странах, усугубляются тем, что системы сбыта в этих странах являются дорогими и рискованными (которые в свою очередь становятся ещё более рискованными в результате неуверенной



политики правительств, которая не способствует накоплению частных запасов продовольствия и уменьшающим затраты инвестициям в инфраструктуру сбыта). Ряд существующих на этих рынках структурных условий способствуют тому, что их характеризуют высокие цены и волатильность. Как правило, рынки этих стран очень слабы, поскольку фермеры продают на них лишь очень небольшую долю своей продукции, которая в основном предназначена для самообеспечения. Фермеры в Буркина Фасо, например, продают лишь 10 - 20 процентов выращенных зерновых – в основном во время сбора урожая (Браун *и др.*, 2009 г.).

При падении производства фермеры уменьшают объем своих продаж в более значительной степени, чем показатели падения производства, а при росте производства фермеры увеличивают объем своих продаж в более значительной степени, чем показатели роста производства. При учете неэластичного характера спроса на продовольствие такие крупные колебания на рынке объемов излишков не пользующейся спросом продукции ассоциируются с существенной волатильностью цен. Помимо слабости рынков на них происходят сдвиги спроса и предложения, поскольку многие фермеры, являющиеся чистыми продавцами в нормальные или урожайные годы, становятся чистыми покупателями в неурожайные годы. Такая нестабильность спроса и предложения, помноженная на плохо развитую инфраструктуру и институты сбыта и отсутствие информации о рынках для большинства его игроков, усиливает волатильность внутренних цен. Более того, как правило, на большинстве сельских рынков пользующейся спросом сельскохозяйственной продукции в странах Африки к югу от Сахары основными игроками являются немногочисленные крупные операторы с большими возможностями в плане импорта, которые финансируют основную часть работ по сбору зерна внутри страны, импорт продукции и хранение небольших коммерческих запасов.

Помимо колебаний внутреннего производства, являющихся следствием природных и климатических бедствий и несоответствующего функционирования внутренних рынков сельскохозяйственной продукции, росту внутренней волатильности цен в развивающихся странах способствует неправильная политика. Во многих случаях вмешательство правительств препятствует накоплению частных запасов и вложению средств в инфраструктуру сбыта, которая может содействовать стабилизации внутренних рынков. К примерам такой неправильной политики относятся нестабильность политики в области торговли, непредсказуемость вмешательств правительств и деятельность НПО в области закупок на местах и распределения продовольствия.

Макроэкономическая нестабильность ведет также к нестабильности внутренних цен на продовольствие. Это было совершенно очевидным в восьмидесятые и девяностые годы прошлого столетия в латиноамериканских странах, испытавших макроэкономические потрясения, особенно резкую девальвацию обменных курсов и высокую внутреннюю инфляцию. Сейчас такие явления являются редкими, но некоторые страны действительно сталкиваются с резким увеличением как общего, так и продовольственного Индекса потребительских цен (ИПЦ). Эфиопия является одним из таких примеров, где два макроэкономических фактора политики усилили остроту ситуации с ценами на продовольствие 2007/8 г. В 2005–2007 гг. количество имевшихся денег превышало тот уровень который соответствовал бы темпам всеобщего роста экономики страны, что привело ко всеобщей номинальной инфляции (Всемирный банк, 2007 г.). В начале 2008 г. в результате резкого увеличения счетов за субсидированные покупки топлива правительство столкнулось с дефицитом платежного баланса. В целях решения этой проблемы центральный банк ввел нормирование продажи иностранной валюты, что помешало частному сектору заниматься импортными операциями. В результате внутренние цены превзошли импортный паритетный уровень. Интересно отметить, что внутренние цены стали расти до начала глобального продовольственного кризиса; не соответствовали мировым ценам во время глобального продовольственного кризиса; и начали резко снижаться значительно позже резкого снижения мировых цен. В течение почти двух лет бедным потребителям пришлось терпеть такое ценовое потрясение.

В заключение необходимо отметить, что во многих развивающихся странах в девяностые годы прошлого столетия и в первой половине двухтысячных годов, когда колебания мировых цен на продовольствие были остановлены, волатильность цен на местные продовольственные товары была вызвана внутренними причинами. Однако, импорт продовольствия стал своего рода гарантией для потребителей из городов – источником безопасности и стабильности, которые были потеряны ими в ходе последних последовательных повышений мировых цен.

### 3.2 Неравномерное воздействие международной волатильности цен на внутренние рынки развивающихся стран

Несмотря на то, что повышение цен на продовольствие на глобальных рынках представляет собой серьезную угрозу для уязвимых слоев населения развивающихся стран, именно внутренние инфляция и волатильность цен на продовольствие являются факторами, определяющими воздействие международных продовольственных кризисов на уровень нищеты и продовольственную безопасность (Муссо, 2009 г.). Последствия волатильности мировых цен на продовольствие для продовольственной безопасности могут быть совершенно различными для различных стран и внутри каждой страны, и зависит это от степени распространения скачков мировых цен на продовольствие на внутренние рынки.

Доу (2008 г.) провел анализ распространения повышений мировых цен на рис на внутренние рынки семи крупных азиатских стран в 2007/08 гг. (см. Таблицу 10). Автор применил простой метод подсчета кумулятивных изменений мировых и внутренних реальных цен на рис в период между четвертым кварталом 2003 г. и четвертым кварталом 2007 г., т.е. до окончания роста цен. Результаты свидетельствуют, что повышение реальных внутренних цен на рис составляло 5 процентов от повышения реальных мировых цен на рис на Филиппинах против 63 в Китае.

**Таблица 10: Кумулятивное изменение реальных цен на рис в процентах в период с 4 квартала 2003 года по 4 квартал 2007 года**

Страна	Мировая цена (в долл. США)	Мировая цена в местной валюте	Увеличение внутренней цены в местной валюте	Перенос мировых цен на внутренние рынки (%) = 3/1
Бангладеш	56	55	24	43
Китай	48	34	30	63
Индия	56	25	5	9
Индонезия	56	36	23	41
Филиппины	56	10	3	5
Таиланд	56	30	30	54
Вьетнам	39	25	3	8

Примечания: Данные по Китаю являются средними ежегодными за 2003 г. и 2007 г.; данные по Вьетнаму являются средними ежегодными за 2003 г. и 2006 г.

Источник: Таблица взята из работы Доу (2008 г.)

Полученные показатели в процентах были использованы для разбивки семи стран на две группы. Первая группа (Индия, Бангладеш, Индонезия, Филиппины и Вьетнам) включает страны, названные 'стабилизирующими', в которых показатель повышения внутренних цен был меньше половины показателя повышения мировых цен. В этих странах были применены такие инструменты политики, как создание государственных запасов, закупки продовольствия, его распределение и торговые ограничения, направленные на ограждение внутренних цен от повышения цен на мировых рынках. Вторая группа стран позволила распространение колебаний мировых цен на свои внутренние рынки. В эту группу входят Китай и Таиланд, причем их показатели в процентах превысили уровень в 50 процентов от роста мировых цен. Даже несмотря на то, что в этих странах принимались такие меры, как создание запасов и осуществление закупок, во внутренних ценах как в зеркале отразились колебания мировых цен. Показатель Китая довольно удивителен при учете проводимой страной политики в области торговли (ОЭСР, 2009 г.). Этот показатель свидетельствует о том, что в стране внутренние инфляционные тенденции были сильнее, чем последствия фактического распространения повышения мировых цен.

Блейн и Лонго (2009 г.) провели обзор исследований, посвященных анализу распространения мировых цен на рис и кукурузу на внутренние рынки развивающихся стран в ходе скачка цен 2007/08 гг., и пришли к выводу, что потрясения мировых цен сказались на большинстве внутренних рынках в незначительной степени, хотя ситуация в различных странах и регионах была не везде одинаковой. Например, распространение мировых цен на рынки Дарфура было существенным, что не вызывает удивления, если принять во внимание тот факт, что регион почти полностью зависит от импорта продовольствия и что правительство Судана не принимало меры, направленные на сдерживание распространения мировых цен (ФАО, 2011с).

Если взять страны, в которых колебания внутренних и мировых цен были одинаковыми, то повышение мировых цен сказалось на внутренних рынках стран Африки к югу от Сахары в среднем почти на 54 процента, а в Азии этот показатель в том, что касается реальных средних цен на рис, достиг одной трети. Значительное распространение мировых цен было отмечено в Сенегале относительно риса, внутренние потребности которого в этом продукте покрываются за счет импорта из азиатских стран более чем на 83 процента (Блейн *и др.*, 2009 г.).

Мино (2010 г.) исследовал тенденции динамики цен на продовольствие в странах Африки к югу от Сахары в 2007–08 гг. и обнаружил, что в период между июнем 2007 г. и июнем 2008 г. цены на 83 вида продовольствия в 12 африканских странах в среднем выросли на 63 процента в долларовом исчислении. В среднем, этот показатель равен 71 проценту от повышения цен на эти же виды продовольствия на мировых рынках. Самыми высокими эти показатели были в Малави и Эфиопии, где в результате внутренних политических факторов и потрясений в производстве внутренние цены выросли в большей степени, чем мировые цены. В Южной Африке, Гане и Камеруне эти показатели были самыми низкими и составляли 25 – 39 процентов от показателей повышения мировых цен на продовольствие. При сравнении видов сырьевых товаров получается, что показатели распространения изменений мировых цен на национальные рынки 12 африканских стран были самыми высокими у пшеницы (111 процентов) и кукурузы (112 процентов). Соответствующий показатель по рису составлял лишь 41 процент, что отражает тот факт, что в странах на востоке и юге Африки доминирующее положение занимают такие культуры, как пшеница и кукуруза, а рис не столь важен в общей потребительской корзине по сравнению со странами запада Африки. И действительно, изучение моделей распространения по странам и видам продукции подтверждает, что в Сенегале в среднем показатель повышения внутренних цен на рис составлял 87 процентов от повышения мировых цен, а в Мозамбике он равнялся лишь 35 процентам.

В другой публикации Мино (2011 г.) провел анализ волатильности цен на зерновые<sup>7</sup> в странах Африки к югу от Сахары и на мировых рынках в период с июня 2007 г. по июнь 2008 г. при использовании коэффициентов вариаций (см. Таблицу 11). Волатильность внутренних цен на местные кукурузу и пшеницу<sup>8</sup> была чуть выше, чем волатильность, отмеченная у мировых цен. В Африке лишь у местного риса волатильность была ниже, чем у цен на рис на мировых рынках. Коэффициенты вариаций ценового паритета на импортную продукцию были ниже коэффициентов мировых цен на кукурузу, пшеницу и рис, что подтверждает тот вывод, что большинство внутренних цен в развивающихся странах не полностью отражают изменения мировых цен. Этот факт в основном является следствием мер политики, которые были приняты с целью ограждения внутренних рынков от изменений мировых цен. Коэффициент вариаций ценового паритета был ниже показателя, отмеченного у местных кукурузы и пшеницы за исключением риса, цены на который представляются более стабильными, чем цены на импортируемый рис.

**Таблица 11: Цены на зерновые в Африке: сравнение волатильности цен**

	Средняя цена (в долл. США/тонна)	Норма отклонения	Вариационный коэффициент	Коэффициент вариаций ценового паритета на импортную продукцию
<b>Мировые цены</b>				
Кукуруза	121	39	33%	18%
Рис	210	88	42%	28%
Пшеница	167	61	36%	23%
<b>Внутренние цены в странах Африки к югу от Сахары</b>				
Кукуруза	180	68	38%	
Рис	477	105	22%	
Пшеница	261	99	38%	

Источник: Мино (2011 г.)

Из последнего исследования ЮНИСЕФ (Ортиз *и др.*, 2011 г.) становится ясным, что, даже если рост цен в некоторых странах (Африки, Латинской Америки) произошел с запозданием,

<sup>7</sup> Показатели внутренних цен стран Африки конвертируются в доллары США на тонну и понижаются на индекс потребительских цен США. В качестве мировых цен приведены цены на золотистую кукурузу №2 США на условиях FOB Мексиканский залив, на твердую краснозёрную озимую пшеницу №2 США на условиях FOB Мексиканский залив и на тайландский дробленый рис супер А1 на условиях FOB Бангкок.

<sup>8</sup> Под внутренней ценой произведенной на месте пшеницы понимается цена на пшеницу в Эфиопии.

повышение мировых цен 2007/08 гг. в значительной степени сказалось на внутренних ценах.<sup>9</sup> Более того, было отмечено (см. Диаграмму 9), что после июля 2008 г. национальные индексы цен не упали столь резко, как индекс мировых цен. На многих континентах по мере роста мировых цен местные цены выросли вновь. Таким образом, во время кризиса распространение мировых цен на национальные рынки гасилось не только при движении вверх, но и при движении вниз. Когда по разным причинам мировые цены начали снижаться, это снижение не передалось развивающимся странам в полном объеме.

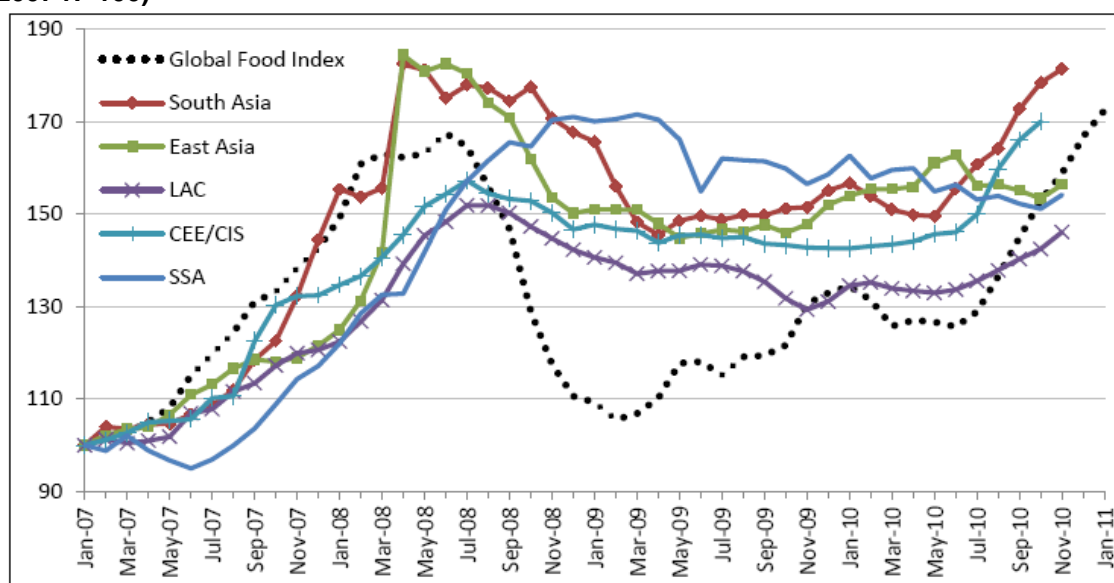
При сравнении стран по показателям уровня доходов данные о ценах свидетельствуют о том, что в странах с низкими доходами отмечались более существенные повышения цен, чем в странах со средними доходами и богатых странах. Эта тенденция усилилась в ходе продовольственного кризиса 2007–08 гг. и опять во второй половине 2010 г. Например, в августе 2010 г. цены на продовольствие в странах с низкими доходами были на 8,3 процента выше, чем в странах со средними доходами, и в ноябре 2010 г. этот показатель вырос до 12,6 процента (Орtiz *и др.*, 2011 г.). В период между августом 2010 г. и ноябрем 2010 г. цены на продовольствие в среднем увеличились на 5 процентов в странах с низкими доходами и уменьшились на 0,8 процента в странах со средними доходами.

В целом можно сказать, что данные различных исследований о распространении скачков цен 2007/08 гг. указывают на то, что в основном показатели изменения внутренних цен в развивающихся странах не всегда совпадали с показателями изменений мировых цен, и процесс их сближения был медленным, причем в краткосрочном плане реакция внутренних цен на изменения мировых цен была низкой, в среднесрочном плане – более высокой (Доу, 2008 г.; FAO, 2009 г.; Давирон *и др.*, 2008 г.; Мино, 2010 г.; Блейн и Лонго, 2009 г.; Диало *и др.*, 2010 г.).

Более того, у различных развивающихся стран степень распространения была разной в зависимости от эффективности тех мер политики, которые были приняты с целью ограждения внутренних рынков от мировых рынков (см. Таблицу и приложение A2). Эта разница в степени распространения цен частично отражает тот факт, что ограждение внутренних рынков от мировых требует ресурсов. Поскольку у стран с низкими доходами, продовольственная безопасность которых зависит от международной торговли, имеется меньше ресурсов для ограничения распространения высоких цен, им и приходится брать на себя основную нагрузку по адаптации цен по мере того, как всё большее число стран ограждают себя от мировых рынков.

**Диаграмма 9: Местные цены на продовольствие по регионам с января 2007 г. по ноябрь 2010 г. или по состоянию на более позднюю дату при наличии данных (январь 2007 г.=100)**

2007 г.=100)



<sup>9</sup> Авторы данного доклада подчеркивают, что следует с осторожностью относиться к пониманию выражений Восточная Азия и Южная Азия, поскольку исследования в каждом из регионов проводились в ограниченных масштабах (пять).

Источник: Ортиз *и др.* (2011 г.) Примечание: Выборка включает 5 стран из Южной Азии, 5 – из Восточной Азии, 16 – из Латинской Америки и Карибского бассейна, 7 - из Центральной и Восточной Европы/СНГ и 24 – из Африки к югу от Сахары; страны Ближнего Востока и Северной Африки не включены, поскольку данные имеются лишь по одной развивающейся стране из этого региона (Джибути). Используемый в Диаграмме показатель глобального продовольственного индекса получен (подсчет авторов) на основе индекса цен на продовольствие ФАО.<sup>10</sup>

(Global Food Index = Глобальный продовольственный индекс

South Asia = Южная Азия

East Asia = Восточная Азия

LAC = Латинская Америка и Карибский бассейн

CEE/CIS =Центральная и Восточная Европа/СНГ

SSA = Африка к югу от Сахары

Jan = Январь

Mar = Март

May = Май

Jul = Июль

Sep = Сентябрь

Nov = Ноябрь

After the designation of the year letter “r” and the dot should be inserted)

**Таблица 12: Меры политики, принятые странами с целью решения проблем продовольственного кризиса 2007/08 гг.**

	Африка	Азия	Лат. Америка и Карибский бассейн	Итого
Страны, по которым была собрана информация	33	26	22	81
Меры по предотвращению повышения цен				
Политика в области торговли:				
Снижение тарифов/таможенных сборов на импорт	18	13	12	43
Ограничение или запрет экспорта	8	13	4	25
Меры на внутренних рынках:				
Отмена/снижение НДС/налогов	14	5	4	23
Размораживание государственных запасов по социальным ценам	13	15	7	35
Управление ценами	10	6	5	21
Меры по обеспечению доступа бедных к продовольствию				
Программы социальной защиты				
Денежные переводы	6	8	9	23
Продовольственная помощь	5	9	5	19
Повышение конечного дохода	4	8	4	16
Меры по увеличению внутренних поставок продовольствия краткосрочного характера				
Поддержка производства (субсидии в виде используемых материалов)	12	11	12	35
Гарантии производству	6	4	5	15
Программы предоставления удобрений/семян	4	2	3	9
Вмешательства в рыночные отношения	4	9	2	15

Источник: Демеке *и др.* (2009 г.)

<sup>10</sup> Индекс цен на продовольствие является индексом мировых цен на продовольствие, который рассчитывается ФАО. <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex>

Как представляется, вопрос о распространении волатильности мировых цен на внутренние рынки и особенно о её воздействии на производителей продовольствия требует дальнейшего изучения. Существует мало работ, посвященных оценке результатов воздействия государственной политики на распространение повышений мировых цен на внутренние рынки для фермеров, обладающих сравнительным потенциалом для увеличения производства и потенциалом для снижения масштабов импорта. Необходимы также исследования о распространении цен с точки зрения поставок продовольствия (оптовых и розничных цен) в отдельных странах.

### **3.3 Недостаток понимания реальных последствий волатильности цен для глобальной продовольственной безопасности**

Волатильность цен оказывает сильное воздействие на продовольственную безопасность, поскольку она затрагивает доходы и покупательную способность домохозяйств. Она может способствовать увеличению числа бедных и голодающих людей. Такие явления, как волатильность цен и их уровни, переплетаются и воздействуют на благополучие людей и продовольственную безопасность. Чем выше цены, тем сильнее последствия волатильности для благополучия потребителей, а противоположные тенденции касаются производителей. Более того, волатильность цен ведет к возникновению неопределенности относительно всей продовольственной цепи, заставляет игроков на рынке хранить запасы в более ликвидной форме и, таким образом, препятствует долгосрочным инвестициям, с помощью которых можно было бы повысить производительность и расширить торговлю. Долгосрочные последствия нестабильности цен на продовольствие для продовольственной безопасности могут быть значительными, даже если рост цен не является постоянным (Тиммер, 1990 г.).

Доклад о Положении дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире (ФАО, 2010с) содержит оценку числа голодающих людей в мире по годам. Это число выросло с приблизительно 848 миллионов в 2003–05 гг. до приблизительно 1 023 миллионов в 2009 г. Число голодающих людей увеличилось на 24 миллиона в странах Африки к югу от Сахары, 4 миллиона в странах Ближнего Востока и Северной Африки, 6 миллионов в странах Латинской Америки/Карибского бассейна и 41 миллион в странах Азии/Тихоокеанского региона, что в общей сложности составляет 75 миллионов человек.

Осуществленное Азиатским банком развития (АБР, 2008 г.) моделирование различных сценариев повышения цен на продовольствие показало, что при повышении цен на продовольствие на 20 процентов прогнозируемое число бедных людей увеличится на 5,67 миллиона на Филиппинах и на 14,67 миллиона в Пакистане. При повышении цен на 30 процентов это число составит 8,85 миллиона для Филиппин и около 22 миллионов для Пакистана. Как Филиппины, так и Бангладеш являются странами, население которых потребляет одну единственную основную культуру, а это означает, что у бедных людей в этом регионе имеется меньше возможностей замещения предметов в своей потребительской корзине при резком скачке цен на продовольствие. Водон и Заман (2008 г.) пришли к выводу, что 50-процентное увеличение цен на продовольствие приведет к увеличению числа бедных в среднем на 30 миллионов человек в отдельном ряде стран Африки к югу от Сахары (Мали, Буркина Фасо, Гане, Демократической республике Конго, Гвинее, Либерии, Нигере, Нигерии, Сенегале, Сьерра-Леоне и Того).

Рапсоманикис (2009 г.) построил модель воздействия повышения цен на продовольственную безопасность в Малави, Замбии и Уганде. Он обнаружил, что увеличение цен на все зерновые на 50 процентов привело к тому, что потребителям пришлось сократить потребление кукурузы на 8,5 процента в Малави и на 15,6 процента в Замбии. Как оказалось, бедные и неблагополучные в плане продовольственной безопасности домохозяйства уменьшили потребление кукурузы, являющейся основной культурой этих стран, в меньшей степени, чем небедные и благополучные в плане продовольственной безопасности домохозяйства, что отражает отсутствие возможностей для маневра. Например, автор выяснил, что бедные и неблагополучные в плане продовольственной безопасности домохозяйства уменьшили потребление кукурузы на душу населения на 4,4 процента, а богатые и благополучные в плане продовольственной безопасности - на 11,8 процента.

Однако, все эти данные, включая прогнозы ФАО, представляют собой результаты теоретических изысканий, правдоподобность которых подвергается серьезным сомнениям. В одной из самых последних работ критического характера Хиди (2011b) провел тщательный анализ применяемых ФАО методов. Он показывает, как недостаточность информации о самых крупных развивающихся странах, а именно о Китае и Индии, приводит к сомнительным результатам. Затем Хиди провел сравнение данных ФАО с данными об отсутствии продовольственной безопасности, представляемыми самими странами для Всемирного обзора Гэллапа, и обнаружил, что число неблагополучных в плане продовольственной безопасности людей не увеличивалось, а уменьшалось в период между 2005 и 2008 гг. В заключение он объясняет такой удивительный результат позитивным воздействием быстрого экономического роста в развивающихся странах и наличием политики в области стабилизации цен в некоторых из них, а именно в странах с наибольшим населением. Как признают и Хиди, и Гэллап, данные обзоров Гэллапа не являются совершенными. Но изыскания Хиди показывают, что существующие методологии измерения масштабов голода также недостаточно точны.

Совершенно очевидно, что в опубликованных трудах нет всеобъемлющей оценки фактического воздействия последнего проявления волатильности мировых цен на продовольственную безопасность. Полезно было бы сравнить большое число программ, разработанных для моделирования воздействия *ex ante*, с маленьким числом исследований, содержащих информацию о фактических последствиях *ex post*. В настоящем документе представлена очень неполная картина создавшегося положения.

Деверё (2009 г.) изучил сезонный эффект волатильности на рынках продовольствия Ганы, Намибии, Малави и Эфиопии и пришел к выводу, насколько разрушительно действует волатильность цен по отношению к питанию. В Малави, например, причинная связь между ценами на кукурузу и недоеданием среди детей разительна: в период с октября 2004 г. по январь 2005 г., когда цены на кукурузу удвоились, число случаев госпитализации с диагнозом 'острая недостаточность питания сложной формы' увеличилось в 7 раз и стало уменьшаться при снижении цен на кукурузу.

Лустиг (2008 г.) провел обзор большого числа исследований о воздействии повышения продовольственных цен на уровень нищеты и пришел к выводу о том, что в целом повышение цен на продовольствие привело к повышению уровня нищеты в большинстве стран. Бедные слои населения принимают на себя самый сильный удар, поскольку они тратят более значительную долю своего дохода на продовольствие по сравнению с группами с более высокими доходами. Например, Иванич и Мартин (2008 г.) подсчитали, что по крайней мере 105 миллионов человек в наименее развитых странах стали бедными в результате высокой инфляции цен на продовольствие, отмечаемой с 2005 г. Эти 105 миллионов новых бедняков олицетворяют "потерю почти семи лет достижений в деле борьбы с нищетой" (Иванич и Вилл, 2008 г.). Роблес и др. (2008 г.) сообщают о том, что с января 2005 г. по март 2008 г. 21 миллион человек из населения Латинской Америки со средними доходами превратились в бедняков вследствие повышения цен на продовольствие (Роблес, Куэста и др., 2008 г.). Это число может свидетельствовать о несоответствии сетей социальной защиты в некоторых из этих стран.

Комптон и др. (2010 г.) провели сравнение данных полевых исследований с прогнозами, сделанными в начале скачка цен 2007–2008 гг., и обнаружили, что "бедные страны, являющиеся чистыми импортерами продовольствия, а именно островные государства подобно Гаити, страны, на территории которых происходят конфликты, и импортирующие рис страны Западной Африки, первыми на себе почувствовали последствия повышения мировых цен. Однако, было также отмечено, что высокие цены на продовольствие оказывают серьезное воздействие на бедных потребителей в районах, являющихся чистыми экспортерами продовольствия, например, в Таиланде, Уганде и северном Мозамбике". Среди наиболее пострадавших групп населения были рабочие-подёнщики (сельские и городские), фермеры с небольшими наделами земли, которые не производят продовольствие на продажу или производят его в небольших количествах, и мелкие торговцы продовольствием и производители сырьевых товаров, возможности которых были исчерпаны до начала поставок продовольственного зерна.

Биби и др. (2009 г.) провели анализ воздействия повышения продовольственных цен на степень продовольственной бедности среди детей в Мали после продовольственного кризиса. Авторы измеряли продовольственную бедность путем "сравнения величины реальных расходов на продовольствие отдельного человека с величиной расходов, необходимых для покрытия его потребностей в калориях." Они обнаружили, что повышение цен на

продовольствие привело к повышению продовольственной бедности среди детей (от 0 до 14 лет) с 41,5 процента до 51,8 процента. Было выявлено, что в целом доля сельских жителей, ставших бедными с точки зрения доступа к продовольствию, была выше, чем городских жителей. Более того, авторы показали, что городские домохозяйства обладают более значительными способностями справляться с воздействием растущих цен на продовольствие посредством уменьшения своей непродовольственной потребительской корзины. И действительно, после повышения цен на продовольствие городские домохозяйства уменьшили долю непродовольственного потребления в своих бюджетах с 48,3 процента до 41,9 процента, а сельские домохозяйства – с 34,4 процента лишь до 33,3 процента.

В некоторых исследованиях было также изучено воздействие повышения мировых продовольственных цен на положение с питанием детей. Так, например, Комптон *и др.* (2010 г.) обнаружили, что “после повышения цен на продовольствие распространение таких явлений, как недостаточный вес и истощение, у детей младшего возраста выросло на приблизительно половину среди обследованных в Бангладеш, Камбодже и Мавритании (в сельских районах Бангладеш, например, с 17 процентов до 26 процентов в том, что касается истощения). Среди факторов, которые стали причиной этого, можно перечислить уменьшение количества потребляемого специального дополнительного (используемого при отлучении ребенка от груди) питания, а также снижение потребления более дорогих и питательных видов продовольствия. Повышение цен на продовольствие привело к широкому снижению разнообразия потребляемой пищи, что может привести к дефициту питательных микроэлементов”. Авторы, однако, подчеркивают, что данных о разнице в воздействии внутри домохозяйств недостаточно, поскольку во многих отчетах о продовольственных кризисах гендерные и другие аспекты не освещались.

Из исследования, проведенного Организацией по осуществлению мер по борьбе с голодом в 2008 г. в Эфиопии, Центрально-Африканской республике, Сьерра-Леоне и Либерии, можно почерпнуть определенную информацию о воздействии повышения продовольственных цен на продовольственную безопасность (ОБГ, 2009 г.). Эти страны были отобраны Организацией, поскольку число претендентов на участие в программах по организации питания увеличилось до начала обычного вызванного сезонностью всплеска. Эти данные свидетельствуют о том, что в Эфиопии сразу же за повышением цен было отмечено повышение уровня недостаточности питания и уровня смертности среди детей до пяти лет. Однако, ОБГ отмечает также, что “не все страны были затронуты в одинаковой степени. Результаты исследований в Центрально-Африканской республике свидетельствуют лишь о незначительном повышении цен и о статистически несущественном повышении уровня недостаточности питания. Исследования в Сьерра-Леоне показали, что даже в столице государства Фритауне уровень цен и реакция домохозяйств были разными. Эти результаты могут отражать тот факт, что в этих странах корнеплоды и клубнеплоды играют более существенную роль, чем в Эфиопии. Исследования Диало *и др.* (2010 г.) свидетельствуют, что высокие мировые цены на зерновые не оказали существенного воздействия на цены на корнеплоды и клубнеплоды (в основном не являющиеся объектом торговли) в странах Западной Африки и что потребление этих культур могло оказаться своего рода защитой потребителей от высоких цен на зерновые.

В одной из первых работ, посвященных последствиям повышения цен 2010/2011 гг., партнеры по исследованиям ИДС и Оксфам исследовали положение с продовольственной безопасностью в восьми общинах в Бангладеш, Индонезии, Кении и Замбии, которые они ранее посещали в 2009 г. и 2010 г. (Осейн и Грин, 2011 г.). Они отметили, что в последний раз воздействие было более разнообразным, чем во время всплеска цен 2007/08 гг., и отметили также широкую популярность тезиса о том, что ‘слабые проигрывают, а сильные выигрывают’. В целом не добились успехов неофициальный сельскохозяйственный сектор в городах, мелкие фермеры и мелкие торговцы. С другой стороны, производители сырьевых товаров и работники отраслей, работающих на экспорт, улучшили своё положение благодаря восстановлению мировой экономики. С точки зрения питания “обычно люди переходили на потребление более дешевых, менее желанных и зачастую менее качественных продуктов питания”. В заключение в докладе подчеркивается, что в целом государственные сети социальной помощи не смогли защитить людей от последствий повышения цен, что в результате привело к росту настроений недовольства и росту напряженности.



В заключение можно сказать, что в развивающихся странах последние колебания мировых цен на продовольствие несомненно привели к тому, что многие потребители стали бедными, а степень доступности продовольствия резко снизилась. Однако в мире нет институционального механизма, который систематически занимался бы сбором и анализом данных в целях получения глобального видения динамики фактического воздействия кризисов продовольственных цен на уязвимые слои населения. Этот пробел следует заполнить.

## 4 РАЗЛИЧНЫЕ ВАРИАНТЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ, НАПРАВЛЕННОЙ НА РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЛАТИЛЬНОСТИ ЦЕН

Продовольственная безопасность является сложным многоплановым вопросом, и её достижение является национальным обязательством. Развитие способности к быстрому восстановлению на всех уровнях необходимо для уменьшения числа многочисленных потрясений и напряженных ситуаций, включая случаи возникновения явления волатильности цен, управления ими и решения этих проблем.

Поэтому странам необходима национальная всеобъемлющая стратегия достижения продовольственной безопасности, соответствующая специфическим чертам и конкретным особенностям каждой страны. Такая стратегия должна включать меры по снижению волатильности цен, управлению ею и решению этой проблемы, а также усилия, направленные на повышение доходов бедных слоев населения в целом. Выработка национальной стратегии должна основываться на тщательном сборе и анализе информации (подтвержденной доказательствами). В быстро меняющемся мире необходимо регулярно проводить обзор политики, которая должна быть последовательной.

Работа по координации и обеспечению разработки, осуществления и мониторинга национальной стратегии должна выполняться национальной командой, включающей представителей различных отраслей, а также гражданского общества и организаций фермеров.

Примером того, какими должны быть руководящие принципы такой национальной стратегии и как должна осуществляться координация работ в рамках такой стратегии, может служить Комплексная программа развития сельского хозяйства в Африке в целях достижения продовольственной безопасности (КААДП) (АС и НЕПАД, 2011 г.).

Стратегии достижения продовольственной безопасности должны соответствовать принципам Римской декларации.

### 4.1 Политические инструменты для решения проблемы волатильности цен

Волатильность цен порождает касающиеся продовольственной безопасности проблемы, поскольку она оказывает воздействие на доходы домохозяйств и покупательную способность. Таким образом, для решения проблемы волатильности цен можно рассмотреть две категории мер политики и программ. Первая категория направлена на стабилизацию цен. Вторая – на уменьшение воздействия волатильности цен на доходы и покупательную способность (Галтие, 2009 г.). Это может быть достигнуто в режиме либо *ex ante* в связи с прогнозируемыми скачками цен посредством управления волатильностью цен, либо *ex post* в связи со скачками цен посредством устранения волатильности цен (Байерли и др., 2010 г.). Инструменты политики и программ могут быть далее подразделены на три группы в соответствии с их значимостью для рынков, государства и гражданского общества в процессе развития: рыночные инструменты, прямое вмешательство государств в ситуацию на рынках и мероприятия, проводимые с помощью организаций гражданского общества. Объединение трех целей политики (стабилизация, управление и решение проблем) с тремя категориями инструментов (рынок, государство и гражданское общество) дает в результате девять классов инструментов (см. Таблицу 13). Предлагаемая типология представляет собой удобный способ систематизации огромного числа инструментов политики, которые используются развивающимися странами и предлагаются различными аналитиками в ходе наблюдающихся в последнее время колебаний мировых цен на продовольствие. Такая систематизация позволяет определить инструменты политики, которые могут быть объединены в рассматриваемых ниже конкретных национальных всеобъемлющих стратегиях борьбы с волатильностью цен на продовольствие и достижения продовольственной безопасности. Аналогичные схемы, подкрепленные дополнительными соображениями относительно инструментов национальной политики достижения продовольственной безопасности в кратко-, средне- и долгосрочном плане, можно обнаружить в руководстве ФАО по разработке национальной политики и

национальных программ по борьбе с высокими ценами (ФАО, 2011е) и в Комплексной программе развития сельского хозяйства в Африке в целях достижения продовольственной безопасности (КААДП).

**Первый класс инструментов (А)** направлен на то, чтобы **рынки стали функционировать лучше во времени и пространстве**. В данном случае основная идея заключается в том, что, если реагирование покупателей или продающих продукты питания производителей, торговцев, переработчиков и потребителей будет быстрым и соответствующим, то незначительные колебания цен будут достаточными для восстановления равновесия. Предполагается, что относящиеся к этому классу инструменты будут помогать отдельным лицам осуществлять выбор (времени, места, товара и технологии). В основном предлагаемые инструменты касаются материальных и организационных аспектов рыночной инфраструктуры. К ним относятся создание информационных систем, установление четких правил вмешательства правительств в функционирование рынков, создание транспортных и коммуникационных инфраструктур, уменьшение стоимости сделок на рынках, повышение мощности хранилищ и организация сортировки товара по качеству.

**Второй класс инструментов (В)** направлен на то, чтобы предоставить производителям, торговцам и переработчикам возможность **управлять связанными с ценами рисками в режиме *ex ante* до наступления ценовых потрясений (В1) и решать проблемы ценовых потрясений в режиме *ex post* (В2)** с целью стабилизации уровней реальных доходов. Как инструменты управления рисками, так и инструменты решения проблем рисков являются затратными, но существует возможность выбора оптимальной комбинации обоих подходов. Рыночные инструменты управления рисками (В1) включают финансовые продукты (страхование на случай непогоды, форвардные контракты и опции и ссудо-сберегательные ассоциации) и инвестиции в сельское хозяйство, причем и те, и другие инструменты направлены на повышение внутреннего производства продовольствия и на стабилизацию производства продовольствия путем диверсификации продовольственных систем и повышения их способности к восстановлению. Рыночные инструменты решения проблем ценовых потрясений (В2) включают чрезвычайные программы предоставления займов для усиления возможностей реагировать на потрясения.

**Третий класс инструментов (С)** касается **прямых государственных мер, направленных на уменьшение волатильности цен на внутренних рынках**. Меры могут касаться внешней торговли (оказание прямого влияния на импортные/экспортные цены путем введения тарифов и налогов или количественных ограничений, например, запретов на экспорт), государственных резервов продовольствия (таких, как резервных запасов или резервов на случай возникновения чрезвычайных ситуаций) и схем ценовых коридоров. Снижение импортных тарифов с целью уменьшения масштабов распространения мировых цен на внутренние рынки влечет потерю финансовых поступлений. Однако, вследствие либерализации торговли в течение последних 20 лет эффективность этого инструмента снизилась. Государственные запасы могут быть сформированы в виде резервных запасов или резервов на случай возникновения чрезвычайных ситуаций. Обычно резервные запасы используются для стабилизации внутренних цен на продовольствие внутри определенного ценового коридора и для оказания помощи бедным и небедным потребителям и фермерам путем установления минимальных цен покупки-продажи товаров. Основным фактором, сдерживающим их использование, является их высокая финансовая стоимость, которая превышает бюджетные возможности многих стран. Таков опыт стран Африки к югу от Сахары семидесятих годов прошлого столетия, когда управлявшие этими запасами советы по сбыту обанкротились. Впоследствии объемы резервных запасов уменьшились, и они превратились в резервы на случай возникновения чрезвычайных ситуаций или запасы для целей продовольственной безопасности, предназначенные в основном для решения проблем локальных продовольственных кризисов внутри стран. Другим сдерживающим фактором является трудность, возникающая тогда, когда границы являются прозрачными, а соседние страны не проводят аналогичную ценовую политику. Страна, пытающаяся проводить политику создания резервных запасов, вынуждена пытаться стабилизировать не только свои внутренние цены, но и цены своих торговых партнеров-соседей – такая ситуация приводит к тому, что эти меры становятся ещё менее устойчивыми с финансовой точки зрения.

**Четвертый класс инструментов, а именно инструменты управления волатильностью цен в режиме *ex ante* (D1)**, используется для увеличения поставок в краткосрочной перспективе и

повышения производительности мелких фермеров. К этим инструментам относятся предоставление субсидируемых потребляемых факторов (в основном удобрений и семян) и создание служб по распространению информации и опыта. Применение этих инструментов было решительным на основе широкого использования субсидий, из-за чего встал вопрос об их финансовой жизнеспособности. Важной функцией мелких фермеров, которые являются чистыми покупателями продовольствия, в условиях ценовых потрясений является производство продовольствия для внутреннего потребления. В бедных странах, не имеющих административного потенциала для осуществления программ социальной защиты, производство для внутреннего потребления, когда бедные работают на своих собственных фермах, может быть одним из самых дешевых и самых эффективных подходов к управлению рисками в режиме *ex ante*. Инструменты политики в этой категории включают также меры по содействию занятости в сельских несельскохозяйственных районах путем децентрализации и осуществления программ оказания помощи мелким и средним сельским предприятиям. Создание таких возможностей вне сельскохозяйственного сектора является мощным стабилизатором доходов в тех случаях, когда сельское хозяйство испытывает ценовые или количественные потрясения.

**Пятый класс инструментов** включает большое разнообразие инструментов социальной защиты (D2), разработанных за последние несколько десятилетий: распределение наличных средств и продовольствия, программы школьного питания, действенные системы социальной защиты, схемы гарантирования занятости и такие другие программы, как 'продовольствие за работу' или 'продовольствие за обучение'<sup>11</sup>. Воздействие последних мировых скачков продовольственных цен на продовольственную безопасность было очень существенным в тех странах, которые не смогли оказать продовольственную помощь людям, не обладающим покупательной способностью. Проводившаяся большинством стран двуногая стратегия состояла в попытках ограничить рост внутренних цен на продовольствие и обеспечить доступ к продовольствию для тех людей, которые были вытеснены с рынков в силу высоких цен, посредством осуществления схем социальной защиты. Существует широкий круг типов программ социальной защиты, цель которых заключается в оказании помощи тем, кто лишился покупательной способности в ходе продовольственных кризисов, с тем, чтобы у них был доступ к продовольствию либо путем обеспечения такой покупательной способности (переводы наличных средств), либо путем прямого распределения продовольствия. Программы школьного питания также являются мощным инструментом развития человеческого капитала, и при осуществлении закупок продовольствия для них на местах эти программы открывают возможности мелким фермерам для сбыта своей продукции. Программы социальной защиты должны быть направлены на обеспечение нормального питания в течение всего жизненного цикла человека. В этих программах должна учитываться необходимость в обеспечении сбалансированного питания в первые 1000 дней жизни, включая питание беременных и кормящих женщин.

Запасы для целей продовольственной безопасности предназначены, как правило, для борьбы с локальными продовольственными кризисами внутри стран, и, таким образом, их управление зависит от наличия систем предупреждения. Продовольственный кризис 2004–05 гг. в районе Сахели показал, что такие запасы плохо приспособлены к крупномасштабным многонациональным продовольственным кризисам. Они лучше приспособлены для решения проблем, связанных с местными сезонными скачками цен и локальными производственными спадами, особенно если они объединены с общинными запасами. При учете того, что запасы для целей продовольственной безопасности не могут быть использованы для решения проблемы волатильности цен на национальном уровне, развивающимся странам следует рассмотреть вопрос о трансформировании имеющихся запасов для целей продовольственной безопасности в разряд резервных запасов, объединенных с общинными резервами, с целью уменьшения крупных сезонных колебаний цен и борьбы с другими проявлениями волатильности на внутренних рынках.

---

<sup>11</sup> Доклад по вопросам социальной защиты будет подготовлен ГЭВУ по просьбе КВПБ к октябрю 2012 г.

Таблица 13: Предложения с пояснениями относительно национальных мер политики и программ, направленных на снижение волатильности цен, управление ею и решение этой проблемы

Политические и программные меры	Уменьшение вероятности возникновения скачков цен и их масштабов	Мероприятия ex-ante, относящиеся к скачкам цен	Мероприятия ex-post, относящиеся к скачкам цен
<b>Программы</b>	<b>Снижение волатильности цен</b>	<b>Управление волатильностью цен</b>	<b>Искоренение волатильности цен</b>
<b>Мероприятия, осуществляемые на рынках при участии частного сектора</b>	<b>A. Повышение эффективности рынков во времени и пространстве</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Информационные системы</li> <li>- Транспортная и коммуникационная инфраструктура</li> <li>- Повышение конкуренции на внутренних рынках и в торговле</li> <li>- Повышение мощности хранилищ частного сектора посредством упрощения доступа к финансированию</li> <li>- Сортировка товара по качеству и стандартизация</li> </ul>	<b>B1. Финансовые продукты</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Страхование урожая/скота (на основе индексов)</li> <li>- Ссудо-сберегательные ассоциации</li> </ul> <b>B1. Инвестиции в сельское хозяйство</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Увеличение внутреннего производства продовольствия</li> <li>- Диверсификация продовольственных систем и повышение их способности к восстановлению</li> <li>- Повышение урожайности на местах</li> <li>- Системы хранения продовольствия на всех уровнях, включая уровень общин</li> </ul>	<b>B2. Программы предоставления ссуд в чрезвычайных ситуациях</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Доступность оборотного капитала для импортеров</li> <li>- Ссуды для производителей и потребителей</li> </ul>
<b>Мероприятия, осуществляемые непосредственно государством</b>	<b>C. Вмешательство в функционирование рынков</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Государственные запасы</li> <li>- Схемы ценовых коридоров</li> <li>- Стабилизация цен</li> </ul>	<b>D1. Повышение производительности мелких фермеров</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Способность фермерских систем к восстановлению</li> <li>- Адресные субсидии в виде потребляемых факторов (семян, удобрений)</li> <li>- Производство для внутреннего потребления</li> </ul> <b>D1. Занятость среди сельских жителей, не занимающихся сельским хозяйством</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Децентрализация</li> <li>- Программы поддержки малого и среднего предпринимательства на селе</li> </ul>	<b>D2. Социальная защита уязвимых домохозяйств</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Денежные и продовольственные переводы</li> <li>- Программы школьного питания</li> <li>- Учет жизненного цикла людей</li> </ul>
<b>Мероприятия, осуществляемые с помощью гражданского общества и с его участием</b>		<b>E1. Договорные меры социальной защиты, принимаемые ex ante</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Минимальный уровень заработной платы, право на продовольствие</li> </ul>	<b>E2. Ориентированные на общины действенные системы социальной защиты</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Соотнесение систем социальной защиты с ориентированными на общины</li> </ul>

		<p><b><i>Е1. Услуги, предоставляемые организациями производителей своим членам</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Чередующиеся кредитные схемы</li> <li>- Коллективное страхование</li> <li>- Закупки на местах для систем распределения продовольствия (например, для программы “Закупки ради прогресса” ВПП)</li> </ul>	<p>проектами в области развития (управление ими)</p>
--	--	---	--

Для этого понадобятся четкие и прозрачные правила формирования закупочных и отпускных цен: при плохом управлении этими запасами могут исчезнуть частные системы накопления запасов в то время, как им необходимо помогать в целях снижения финансовых затрат по ограничению волатильности цен.

**Инструменты могут применяться с помощью организаций гражданского общества и с их участием (E).** Относящиеся к потрясениям мероприятия в режиме *ex ante* (E1):

организации гражданского общества должны сыграть важную роль в обеспечении контроля и отчетности в том, что касается программ социальной защиты, а именно минимального уровня заработной платы и права на продовольствие. Организации производителей могут также принимать коллективные действия в поддержку своих членов путем осуществления таких программ, как предоставление чередующихся фондов, групповое страхование и закупки продовольствия на местах для социальных программ.

**Относящиеся к потрясениям мероприятия в режиме *ex post* (E2):** организации гражданского общества могут быть также эффективными в управлении программами социальной защиты. Продуктивные программы социальной защиты являются краткосрочными программами социального обеспечения, в рамках которых неблагополучным в плане продовольственной безопасности участникам оперативно предоставляется оплачиваемая работа (борьба с рисками), и их труд используется для создания инфраструктуры, укрепляющей способность местных производящих продовольствие систем к быстрому восстановлению в долгосрочном плане (управление рисками), путем осуществления таких общинных проектов, как строительство небольших ирригационных установок, проведение почвозащитных и водоохранных мероприятий и агролесоводство. Такие проекты разрабатываются и осуществляются местными общинными организациями по схемам проектов развития, проводящихся по инициативе общин (КДД). Подобно программам социальных выплат, предусматривающих выполнение получателями определенных условий (например, *Oportunidades* в Мексике, *Bolsa Familia* в Бразилии, в которых сочетаются выплаты наличных средств и развитие человеческого капитала), они обладают преимуществом в том, что в их рамках можно использовать инструменты как краткосрочной борьбы с рисками (E2), так и долгосрочного управления рисками (E1).

В условиях проведения политики либерализации торговли в качестве оптимальной стратегии активно продвигались инструменты, направленные на управление волатильностью цен (финансовые продукты и кредит) и борьбу с волатильностью цен (социальная защита). Предоставление ценам возможностей колебаться и обращение внимания на последствия этих колебаний считались самым эффективным и действенным путем решения проблемы волатильности цен. Оба класса инструментов казались взаимодополняющими: первый был в целом ориентирован на производителей и торговцев, второй - потребителей. Однако, в развивающихся странах финансовые продукты для борьбы с волатильностью цен на продовольствие не получили того развития, которое ожидалось. Более того, программы социальной защиты, как оказалось, не способны препятствовать оттоку капитала и ослаблению самых бедных домохозяйств. Эту неспособность можно продемонстрировать на примере Нигера, где после продовольственного кризиса 2005 г. был отмечен ряд климатических потрясений, что привело к распродаже активов домохозяйствами.

Поэтому, для достижения долгосрочной и стабильной продовольственной безопасности, обеспечивающей способность к быстрому восстановлению в периоды появления волатильности цен и перед лицом различных неизбежных потрясений, следует использовать разные сочетания указанных в Таблице 13 инструментов политики в качестве части национальной стратегии достижения продовольственной безопасности. Задача этих межотраслевых и всеобъемлющих стратегий заключается в обеспечении достаточных внутренних поставок и защите внутренних цен от резких колебаний в целях уменьшения рисков как торговцев, так и мелких фермеров и содействия росту их инвестиций в производство продовольствия. Оптимальная стратегия достижения продовольственной безопасности включает меры, касающиеся внутреннего производства, резервных запасов, торговли, а также планов социальной защиты и на случай чрезвычайных ситуаций.

Эти стратегии должны быть подкреплены согласованными мерами политики и действиями правительств на субрегиональном, региональном и международном уровнях. С помощью региональной торговли можно смягчить последствия волатильности национальных цен на

продовольствие, поскольку она расширяет масштабы торговли, что придает эластичности предложению таким образом, что вызванные погодными условиями изменения в национальном производстве не приводят к резким колебаниям цен на внутренних рынках. Например, у Мавритании, Сенегала и Сьерра-Леоне в Западной Африке разработаны стратегии достижения продовольственной безопасности, предусматривающие как импорт значительных количеств азиатского риса, так и импорт крупнозернистых культур (проса, кукурузы и сорго) из соседних стран (Стаатс *и др.*, 2008 г.).

Однако, надежность региональных рынков как инструмента по достижению продовольственной безопасности серьезно пошатнулась в ходе продовольственного кризиса 2008 г., когда страны вводили запреты и ограничения на экспорт товаров на региональные рынки как Африки, так и Азии. Следует восстановить доверие к региональным рынкам и просить региональные организации заняться этим вопросом. Например, КААДП (Комплексная программа развития сельского хозяйства в Африке) стремится достичь соответствия между национальными мерами политики в области сельского хозяйства и торговли и выработать региональную стратегию в области продовольственной безопасности в целях решения проблем, связанных с региональными торговыми барьерами, и в целях осуществления важных побочных проектов (например, создания сертифицированного на региональном уровне хранилища как способа поддержки региональной торговли в периоды высоких цен).

## 4.2 Руководящие принципы разработки различных вариантов национальной политики

В целях обеспечения наиболее эффективного использования различных инструментов можно определить некоторые руководящие принципы:

- Политика и инструменты решения проблемы волатильности цен должны быть разработаны до наступления потрясений и должны содержать четкие правила их применения:
  - В том случае, если у правительств имеется политика в области запасов зерновых, то объем запасов должен быть оптимально определен, а политика в области закупок и распределения должна быть прозрачной и основанной на правилах.
  - Аналогичным образом, в том случае, если прямое распределение продовольствия является одним из способов решения проблемы волатильности цен, то в основе процедуры распределения должны быть прозрачные критерии в том, что касается отбора кандидатов на получение помощи и условий предоставления помощи.
- Для того, чтобы меры были оптимально адресными, домохозяйства должны быть разбиты по категориям не только с точки зрения постоянства их статуса недоедающих или голодающих, но и также с точки зрения степени их уязвимости перед лицом таких различных потрясений, как колебания и неопределенность цен. При растущей волатильности цен бедность и голод становятся всё более важным социальным фактором. Явление уязвимости до сих пор до конца не понято политиками.
- Такие рыночные инструменты, как страхование и кредитование, могут потребовать государственных расходов либо в виде инвестиций, либо в виде субсидий. Такие субсидии могут быть оправданы, если они покрывают социальные издержки или если с их помощью может быть оказана помощь в переходе к самообеспечивающей деятельности (например, посредством обучения или для достижения критической массы участников).
- Программы оказания социальной помощи являются легитимными государственными программами независимо от уровня развития страны. Однако, один тип программ социальной защиты не может быть использован для удовлетворения потребностей всех бедных и уязвимых слоев населения страны.



- Самым бедным слоям населения, не имеющим перспектив побороть нищету в будущем, следует оказывать помощь в их выживании посредством прямого распределения наличных средств или продовольствия, хотя имеются данные, свидетельствующие о том, что следует более осторожно использовать распределяемые наличные средства. Это является общей обязанностью.
  - Бедные домохозяйства, в составе которых имеются экономически активные взрослые и маленькие дети, могут участвовать в программах социальных выплат, предусматривающих выполнение получателями определенных условий (программах предоставления продовольствия/наличных средств за проделанную работу, выплатах наличных средств, предусматривающих выполнение получателями определенных условий, и т.д.). Эти программы помогают не только обеспечить продовольственную безопасность, но и позволяют семьям осуществлять инвестиции в свое будущее, например, посредством оказания помощи детям продолжать обучение в школах. Необходимо отметить, что эти новые подходы к достижению продовольственной безопасности с использованием программ, предусматривающих защиту от волатильности цен, требуют проведения дальнейших экспериментальных работ и оценки.
  - Как правило, домохозяйства, находящиеся чуть выше черты бедности, не имеют право пользоваться национальными программами оказания социальной помощи. Однако, они не менее уязвимы по отношению к потрясениям. При неожиданном потрясении они могут оказаться в состоянии отсутствия продовольственной безопасности и бедности на долгие годы. Программы социальной защиты должны включать возможности по учету интересов уязвимых слоев населения, которые могут быть вынуждены ограничивать потребление во времена кризисов и стремиться к уменьшению вероятности того, что ценовые потрясения усилят и расширят масштабы голода и нищеты.
- Повышение производительности натуральных хозяйств (путем распределения свидетельств на получение мини-наборов удобрений и семян, например) является одним из самых дешевых вариантов оказания социальной помощи уязвимым слоям сельского населения.
  - Соблюдение прав человека, включая право на продовольствие и право на вступление в ассоциации и заключение коллективных договоров (особенно для сельскохозяйственных рабочих), необходимо для исправления существенных несоответствий в позициях на рынке, типичных для национальных и международных продовольственных систем. В соблюдении этих прав важную роль должны сыграть организации гражданского общества.
  - Для того, чтобы правительства могли оценивать масштабы проблем голода и недоедания, обеспечивать раннее оповещение и направлять соответствующую помощь эффективно им необходимы информационные системы. Создание новых систем или укрепление существующих систем должно быть первоочередной задачей усилий стран по решению проблем отсутствия продовольственной безопасности и волатильности цен.

### **4.3 Учет национальных особенностей при решении проблемы волатильности цен на продовольствие**

Тенденции в политике по решению проблемы волатильности цен смешались в наилучшем виде. Одна из причин такого смещения кроется в том, что в этих политических решениях не удалось учесть динамику и неоднородность условий в разных странах. Обоснования мер политики являются динамичными, и, следовательно, инструменты политики должны быть адаптированы к меняющимся обоснованиям. Например, политика в области цен на сельскохозяйственную продукцию, которую взяли на вооружение азиатские страны в целях содействия 'Зеленой революции', была сформулирована в те времена, когда в этих странах не

было соответствующей инфраструктуры, системы информации о ценах и институтов по управлению рисками. Во многих из этих стран условия изменились, и в тех странах, которые не адаптировались к изменениям, проведение такой политики стало дорогостоящим и даже в некоторых случаях контрпродуктивным (Рашид *и др.*, 2007 г.). И также необходимо учитывать тот факт, что, поскольку условия в странах отличаются, политика развивающихся стран должна быть разной.

Цель оптимальной политики, направленной на управление волатильностью цен на продовольствие, заключается в определении правильной комбинации различных вышеперечисленных инструментов. Для того, чтобы такая комбинация была эффективной и действенной, в ней должны учитываться специфические особенности каждой страны. Особое значение имеют три особенности стран:

### **Характер волатильности внутренних цен**

Внутренняя волатильность цен может быть обусловлена внутренними причинами, например, вызвана погодными условиями, неустойчивостью национального производства и слабо функционирующими внутренними рынками, или может быть импортирована с мировых рынков посредством торговли и интеграции в мировые рынки, или может стать следствием действия обоих факторов. Галтие (2009 г.) вслед за Байерли *и др.* (2005 г.) считает, что используемые для сдерживания волатильности цен оптимальные политические инструменты должны быть разными в зависимости от её источника.

На самом деле, сравнительная значимость импортированной и внутренней волатильности в основном зависит от степени интеграции страны в мировой рынок (открытость и коммерческая ценность её основных культур) и от её макроэкономического состояния.

### **Уязвимость страны и домохозяйств**

Страны, импортирующие значительные объемы продовольствия, находятся в более уязвимом положении по отношению к мировым ценовым потрясениям. В этом случае большие программы по импорту могут привести к возникновению проблем с платежным балансом, что в свою очередь может привести к возникновению других макроэкономических проблем и нестабильности.

С другой стороны, домохозяйства, потребляющие одну или две основные культуры, находятся в более уязвимом положении по отношению к изменениям внутренних цен, чем домохозяйства с более диверсифицированной потребительской корзиной. Лежащая в основе этого утверждения идея очень проста. Когда потребление сконцентрировано на одном сырьевом товаре (как на рисе в Бангладеш или на кукурузе в южноафриканских странах), на него приходится значительная доля расходов домохозяйства, и, следовательно, резкий скачок цены может подвергнуть опасности продовольственную безопасность бедных слоев населения. И наоборот, если потребительская корзина диверсифицирована, колебания в поставках и ценах на одном из рынков сырьевых товаров могут быть частично погашены другими рынками. Это в особой степени относится к тем домохозяйствам, которые привыкли к потреблению таких не пользующихся спросом культур, как маниок, теф и плантайн. Однако, Комптон *и др.* (2010 г.) подчеркивают, что национальный уровень многих стран не является соответствующей единицей для оценки степени диверсификации потребительской корзины. Но на основе национальных статистических данных можно сделать вывод о том, что диверсифицированная потребительская корзина является фактическим отражением различных (но не столь диверсифицированных) региональных моделей потребления.

Существенным шагом на пути к внедрению диверсификации станет классификация домохозяйств по группам доходов, что поможет не только принимать адресные меры, но и разрабатывать политику в соответствии с конкретными потребностями домохозяйств. Как утверждается в настоящем документе, даже несмотря на то, что программы социальной защиты являются легитимными программами независимо от уровня развития стран, их следует разрабатывать в соответствии с положением домохозяйств в том, что касается их доходов и ресурсов. Для бедных слоев населения могут быть разработаны два типа программ оказания социальной помощи: первый тип охватывал бы бедные слои населения без активной рабочей

силы или без производственных активов, а второй – слои населения, включающие активную текущую и будущую рабочую силу. Поддержка первой группы является социальной обязанностью; эти слои населения нуждаются в бесплатном распределении помощи. С другой стороны, домохозяйствам с активной рабочей силой может быть оказана поддержка в виде социальных выплат, предусматривающих выполнение получателями определенных условий, или в виде продуктивных программ создания сетей оказания социальной поддержки, например программ 'продовольствие за проделанную работу' или 'продовольствие (или наличные средства) за учебу'. Третья категория включает домохозяйства, находящиеся чуть выше черты бедности. Эта группа находится по отношению к потрясениям в таком же уязвимом положении, что и домохозяйства, подпадающие под наше определение бедности. Представители этой группы не имеют право пользоваться программами оказания социальной помощи, и они также не могут позволить себе пользоваться такими рыночными инструментами управления рисками, как страхование и кредиты. Поэтому любое неожиданное потрясение может перевести эти домохозяйства в разряд бедных, которыми они могут остаться надолго. Это связано со значительными социальными издержками; поэтому государственные субсидии в данном случае могут считаться оправданными, если они направлены на то, чтобы поглотить социальные издержки или чтобы поддержать самодостаточные хозяйства.

## **Институциональный потенциал**

Для конкретных стран совершенно различным является потенциал использования инструментов борьбы с волатильностью цен. Для примера можно взять осуществление адресных программ оказания социальной помощи. Эти программы представляют собой применение оправданных мер политики независимо от уровня развития стран и безусловно рекомендовались всеми сторонами как инструмент разрешения шоковых ситуаций с ценами на продовольствие. Неизбежные проблемы, связанные с претворением в жизнь такой политики, включают наличие национального потенциала по оценке степени уязвимости, определению нуждающихся в помощи лиц и эффективному распространению помощи ( в виде продовольствия или наличных средств).

В ходе обсуждения этого вопроса во главу угла ставился один факт: если неоднородность институционального потенциала разных стран не будет приниматься во внимание, то обычно рекомендуемые политические инструменты не принесут желаемых результатов. Несмотря на то, что иллюстрацией к этому тезису является функционирование программ оказания социальной помощи, то же самое относится к страхованию на случай неблагоприятной погоды, региональным запасам, или даже Стратегическим резервам зерна (СРЗ), или мерам контроля за торговлей.

Три представленные ранее различные характерные признаки стран, а именно характер внутренней волатильности цен, степень уязвимости и институциональный потенциал, могут быть использованы для создания всеобъемлющей типологии. Комптон *и др.* (2010 г.) подчеркивают важность для международных организаций и национальных правительств быстрых и точных прогнозов относительно стран и их населения, в наибольшей степени затронутых потрясениями цен на продовольствие. Такая типология была бы очень полезной для повышения скорости и точности принимаемых мер. Попытка Всемирного банка в 2000 г. определить и классифицировать страны с точки зрения их подверженности глобальным ценовым потрясениям и соответствующей уязвимости не увенчалась успехом. Существуют другие причины продолжить начинание Всемирного банка по составлению типологии. ВПП ведет работу по оценке степени уязвимости во многих странах, и результаты этой работы будут способствовать составлению типологии. Тем более ценным вкладом в составление типологии будет изучение уроков, извлеченных из глобального продовольственного кризиса 2007–08 гг. Растет число национальных ситуационных исследований того, как правительства реагировали на продовольственный кризис 2007/08 гг. Из этих исследований можно будет почерпнуть много информации относительно того, как страны реагировали на кризис и был ли их институциональный потенциал достаточен для осуществления соответствующей политики.

## **5 ВОЛАТИЛЬНОСТЬ ЦЕН НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ И КОМИТЕТ ПО ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (КВПБ)**

Последний продовольственный кризис показал, что существуют необходимость и возможность уменьшить число продовольственных кризисов и их масштабы посредством улучшения управления информационными потоками, образовательными программами, основанными на накопленном опыте, и с помощью координации мер политики, осуществляемых на глобальном уровне.

КВПБ на основе своего мандата может способствовать повышению уровня межправительственной координации в кратко- и долгосрочном плане в этих трех областях.

В настоящее время не существует институционального механизма, который систематически занимался бы сбором и анализом имеющихся данных с целью получения глобального и динамичного представления о действительном воздействии кризисов продовольственных цен на уязвимые слои населения.

КВПБ не является площадкой для ведения переговоров о правилах торговли. Для этой цели правительства создали ВТО. Тем не менее, КВПБ может сыграть неоценимую роль в качестве места более открытого проведения обсуждения того, чего правительства хотели бы достигнуть с помощью правил торговли сельскохозяйственной продукцией и каким образом эти правила могли бы оптимально способствовать позитивному продвижению на пути к продовольственной безопасности. Срочная необходимость в таком обсуждении очевидна для обеспечения того, чтобы многосторонние правила в области торговли в большей степени отвечали потребностям стран с низким уровнем дохода, испытывающих нехватку продовольствия (СНДНП), и чтобы в этих правилах равномерно учитывались интересы стран-импортеров и стран-экспортеров, а также интересы производителей и потребителей и интересы горстки компаний и миллиардов людей, определенная часть продовольственной безопасности которых зависит от торговли.

Стратегии инвестиций в сельское хозяйство и регулирование фьючерсных рынков и бирж сырьевых товаров также являются областями, где крайне необходимы обмен мнениями, анализ и образовательные программы, даже несмотря на то, что эти сектора функционируют по правилам, определяемым в других органах. Невозможно построить слаженную и эффективную глобальную продовольственную систему, если министерства и международные организации, отвечающие за торговлю и финансы, не участвуют в открытом обсуждении наиболее важных вопросов. Продовольственная безопасность связана как с торговлей, так и с финансами, сельскохозяйственным производством и с новыми технологиями.

Не существует глобальной платформы для совместного получения информации, контроля и координации в области национальной политики накопления запасов, где правительства могли бы обсуждать слабость современных международных рынков в том, что касается накопления запасов. Необходимо трудоемкое обсуждение той роли, которую могли бы сыграть запасы в связи с многочисленными проблемами, стоящими перед нынешними продовольственными системами.

Ясно, что многое ещё необходимо сделать. Ясно также, что существуют многочисленные возможности для осуществления перемен. Последний отмеченный рост цен, постоянно высокие цены на продовольствие и волатильность цен предоставляют возможность начать осуществлять необходимые изменения.

Вот почему предлагаются следующие рекомендации, которые имеют конкретное отношение к задачам КВПБ по уменьшению числа продовольственных кризисов и их масштабов посредством улучшения управления информационными потоками, образовательными программами и с помощью координации мер политики, осуществляемых на глобальном уровне:

- КВПБ следует обеспечивать соответствующее управление информацией по вопросам продовольственной безопасности, а также координацию мер политики на глобальном уровне.
- КВПБ может сыграть роль в создании Информационной системы о сельскохозяйственных рынках (ИССР) и Форума оперативных мер реагирования (ФОМ) в соответствии с предложениями “двадцатки”. Рекомендуется, чтобы ИССР включала бы также информацию о рынках не только основных мировых зерновых культур, но и других продовольственных культур, а также скота и рыбы. ИССР должна также содержать надежную, дезагрегированную и точную информацию по проблематике голода, что будет способствовать достижению продовольственной безопасности. ИССР может сыграть свою роль в области раннего предупреждения.
- КВПБ следует продолжить работу по выработке форм международного сотрудничества в области мировых запасов продовольствия и продовольственной безопасности, включая разработку руководящих принципов эффективного управления такими запасами.
- КВПБ следует осуществлять координацию кратко- и долгосрочных мер политики, принимаемых в связи с резкими скачками цен (включая вопросы торговых барьеров, продовольственной помощи, субсидирования использования других потребляемых факторов, запасов и т.д.).
- КВПБ следует требовать от правительств отмены целей перехода на биотопливо и отмены субсидий и налоговых льгот для его производителей и переработчиков.
- КВПБ следует выступать также в качестве органа, где доноры и правительства могли бы делать долгосрочные обязательства по инвестированию государственных средств в достижение продовольственной безопасности, и органа, который осуществлял бы мониторинг и обеспечение выполнения этих обязательств.
- КВПБ следует способствовать улучшению координации действий на межправительственном уровне, включая случаи принятия чрезвычайных мер политики, по борьбе с волатильностью цен.
- КВПБ как самому авторитетному руководящему органу в вопросах всемирной продовольственной безопасности следует способствовать и помогать проведению обсуждения вопросов продовольственной безопасности и распространению информации об опыте в этой области, в том числе и в качестве форума для более открытого обсуждения вопроса о том, каким образом правила торговли сельскохозяйственной продукцией могут внести вклад в обеспечение продовольственной безопасности.
- КВПБ следует выработать кодекс поведения в области вопросов продовольственной безопасности с целью повышения эффективности международного сотрудничества.
- Необходимы дальнейшие исследования в области глобального управления вопросами сельского хозяйства и продовольственной безопасности в целях обеспечения новой информации для Глобальной стратегической рамочной программы по обеспечению продовольственной безопасности и питания
- КВПБ следует содействовать и помогать выработке новых или модернизации существующих национальных стратегий достижения продовольственной безопасности в каждой стране-члене. Это включает меры по наращиванию потенциала физических лиц и учреждений в части, касающейся разработки, осуществления и мониторинга мер по достижению продовольственной безопасности.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Abbott, P. (2011). Stabilisation policies in developing countries after the 2007-08 Crisis. Paris, OECD: 54.
- Abbott, P., C. Hurt, et al. (2008). What's driving food prices? Oak Brook, IL, Farm Foundation: 80.
- Abler, D. (2010). Demand Growth in Developing Countries. Paris, OECD: 48.
- ACF (2009). Feeding Hunger and Insecurity: The Global Food Price Crisis. New York, ACF: 16.
- Asian Development Bank (2008). Soaring Food Prices. Response to the Crisis, 2008  
<http://www.adb.org/Documents/Papers/soaring-food-prices/soaring-food-prices.pdf>
- AU and NEPAD. The CAADP African Framework for Food Security. NEPAD, MidRand, South Africa. 2011 <http://www.nepad-caadp.net>
- Beintema, N. and H. Elliott (2009). Setting meaningful investment targets in agricultural research and development: Challenges, opportunities and fiscal realities. Roma, FAO: 29.
- Bibi, S., J. Cockburn, et al. (2009). The Impact of the Increase in Food Prices on the Child Poverty and the Policy Response in Mali. New York, UNICEF.
- Blein, R. and R. Longo (2009). Food price volatility - how to help smallholder farmers manage risk and uncertainty. Discussion paper prepared for the Round Table organized during the Thirty-second session of IFAD's Governing Council.
- Brown, L. R. (2011). World on the edge. New York, W.W.Norton&Company.
- Brown, M. E., B. Hintermann, et al. (2009). "Markets, Climate Change and Food Security in West Africa." *Environmental Science and Technology* 43(21).
- Byerlee, D., A. de Janvry, et al. (2010). Agriculture for Development-Revisited: Lessons learned from the University of California at Berkeley Conference October 1 and 2, 2010. Berkeley, University of California: 19.
- Byerlee, D., T. S. Jayne, et al. (2005). Managing Food Price Risks and Instability in an Environment of Market Liberalization. A. a. R. D. Department. Washington, World Bank: 80.
- Calvo, G. (2008). Exploding commodity prices, lax monetary policy, and sovereign wealth funds, *Vox* : research-based policy analysis and commentary from leading economist.
- Cassman, K. G., A. Dobermann, et al. (2003). "Meeting Cereal Demand While Protecting Natural Resources and Improving Environmental Quality." *Annual Review of Environment and Resources* 28: 315-58
- Compton, J., S. Wiggins, et al. (2010). Impact of the global food crisis on the poor: what is the evidence? London, ODI: 99.
- Cordell, D., J.-O. Drangert, et al. (2009). "The story of phosphorus: Global food security and food for thought." *Global Environmental Change* 19: 292-305.
- Daviron, B., M. Auber, et al. (2008). Les mécanismes de transmission de la hausse des prix internationaux. Paris, Fondation Farm.
- Dawe, D. (2008). Have recent increases in international cereal prices been transmitted to domestic economies? The experience in seven large Asia Countries. ESA Working Paper. Rome: 12.
- Dawe, D. and T. Slayton (2010). The world rice market crisis of 2007-2008. The rice crisis: markets, policies and food security. D. Dawe. London, Earthsan and FAO: 15-29.
- De La Torre Ugarte, D. and S. Murphy (2008). The Global Food Crisis: Creating an Opportunity for Fairer and More Sustainable Food and Agriculture System Worldwide. Bonn, Misericordia, the Heinrich Böll Foundation with the Wuppertal Institute.
- de Schutter, O. (2010a). Food commodities Speculation and Food Price Crises. Geneva, United Nations Special Rapporteur on the Right to Food: 14.
- de Schutter, O. (2010b). Agroecology and the right to food. Genève, United Nations Human Rights Council: 21.
- Demeke, M., G. Pangrazio, et al. (2009). Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued. Roma, FAO: 29.
- Dery, P. and B. Anderson (2007). "Peak phosphorus." *Energy Bulletin* 13.
- Devereux, S. (2009). Seasonality and Social Protection in Africa, *Future Agricultures & Centre for Social Protection*: 28.
- Dialo, B., N. N. Dembele, et al. (2010). Transmission des hausses des prix internationaux des produits alimentaires en Afrique de l'Ouest: Leçons de la crise de 2007-08 pour l'expansion de la production.
- Domanski, D. and A. Heath (2007). "Financial investors and commodity markets." *Bank of International Settlements Quarterly Review*: 53-67.

- Evans, A. (2009). *The Feeding of the Nine Billion: Global Food Security for the 21st Century*. London, Chatham House: 59.
- Evans, A. (2010). *Globalization and Scarcity: Multilateralism for a world with limits*. New York, Center on International Cooperation, New York University: 62.
- Fan, S. and N. Rao (2003). *Public spending in developing countries: trends, determination and impact*. Washington, IFPRI: 42.
- Fan, S. and A. Saurkar (2006). *Public spending in developing countries: trends, determination and impact*. mimeo.
- FAO (2008). *The State of Food and Agriculture 2008. Biofuels: prospects, risks and opportunities*. Rome, FAO.
- FAO (2009). *The State of Agricultural Commodity Markets: High food prices and the food crises - experiences and lessons learned*. Roma, FAO.
- FAO (2010a). *Food Outlook: Global Market Analysis November 2010*. Rome FAO.
- FAO (2010b). *The State of Food and Agriculture 2009: Livestock in the balance*. Rome, FAO.
- FAO (2010c). *State of Food Insecurity in 2010*. Rome, FAO.
- FAO (2011a). FAOSTAT.
- FAO (2011b). *Save and Grow*. Rome, FAO.
- FAO (2011c). *Global Food Monitor*. Roma, FAO, The Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture (GIEWS).
- FAO (2011d). *Global food losses and food waste: Extent Causes, and Prevention*, Rome FAO 2011
- FAO (2011e). *FAO's Initiative on Soaring Food Prices. Guide for Policy and Programmatic Actions at Country Level to Address High Food Prices*, Rome, FAO 2011.
- FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF (2011). *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*. Rome, FAO.
- Frenk, D. (2011). *Excessive Speculation. Excessive Speculation in Agricultural Commodities: Selected Writings from 2008-2011*. B. Lilliston and A. Ranallo. Minneapolis, IATP.
- Foresight (2011). *The Future of Food and Farming*. The Government Office for Science, London
- Galtier, F. (2009). *How to manage food price instability in developing countries?* Montpellier, Cirad/MOISA.
- Gardner, B. L. (1979). *Optimal stockpiling of grain*. Lexington, Mass, Lexington Books.
- Ghosh, J. (2010). "The Unnatural Coupling: Food and Global Finance." *Journal of Agrarian Change* 10(1): 72-86.
- Gilbert, C. (2010). *An assessment of international commodity agreements for commodity price stabilization*. Paris, OECD: 36.
- Gilbert, C. and C. W. Morgan (2010). "Food price volatility." *Philosophical Transactions of the Royal Society* (365): 3023-3034.
- Global Perspective Unit (FAO) and Natural Resources Department (FAO) (2011). *Rising vulnerability in the global food system: environmental pressures and climate change. Safeguarding food security in volatile global markets*. A. Prakash. Roma, FAO: 66-86.
- Hall, K. D., J. Guo, et al. (2009). "The progressive increase of food waste in America and its environmental impact." *PLoS One* 4(11): 1-6.
- Hazel, P., G. Shields, et al. (2005). *The nature and extent of domestic sources of food price instability and risk*. Washington, World Bank: 25.
- Headey, D. (2011a). "Rethinking the global food crisis: The role of trade shocks." *Food Policy* 36: 136-146.
- Headey, D. (2011b). *Was the Global Food Crisis Really a Crisis?* IFPRI, Washington: 66.
- Headey, D. and S. Fan (2010). *Global food crisis: How did it happen? How has it hurt? And how can we prevent the next one?* Washington, IFPRI: 122.
- Heinberg, R. and M. Bomford (2009). *The food and farming transition: toward a post carbon food system*. Sebastopol, CA, Post Carbon Institute: 41.
- Hossain, N. and D. Green (2011). *Living on a Spike: How is the 2011 food price crises affecting poor people?* London, IDS/Oxfam: 47.
- Huchet-Bourdon, M. (2010). *Developments in commodity price volatility*. Paris, OECD: 51.
- IMF (2011). *World Economic Outlook*. Washington, IMF.
- International Energy Agency (2010). *World Energy Outlook 2010*. Paris, IEA: 731.
- IPCC (2007) *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

- Ivanic, M. and M. Will (2008). Implications of higher global food prices for poverty in low-income countries. Washington, World Bank.
- Jones, T. (2010). The great hunger lottery: How banking speculation causes food crises. London, World Development Movement.
- Kearney, J. (2010). "Food consumption trends and drivers." *Phil. Trans. R. Soc. B* 365: 2793-2807.
- Kesavan, P. C. and M. S. Swaminathan (2008). "Strategies and models for agricultural sustainability in developing Asian countries." *Phil. Trans. R. Soc. B* 363: 877-891.
- Koning, N., M. Van Ittersum, et al. (2008). "Long-term global availability of food: continued abundance or new scarcity?" *NJAS Wageningen Journal of Life Sciences* 55(3): 229-292.
- Langeveld, J. W. A., J. Dixon, et al. (2010). "Development Perspective of the Biobased Economy: A Review." *Crop Science* 50: 142-151.
- Lucas, C., A. Jones, et al. (2006). *Fuelling a food crisis: The impact of peak oil on food security*. Brussels, The Greens European Free Alliance: 38.
- Lustig, N. (2008). *Thought for Food: The Challenge of Coping with Soaring Food Prices*. Washington, Center for Global Development.
- McIntyre, B., H. Herren, et al. (2009). *Agriculture at the Crossroads: International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*. Washington, Island Press.
- Minot, N. (2010). *Transmission of World Food Changes to African Markets and its Effects on Household Welfare*. Washington, IFPRI.
- Minot, N. (2011). *Transmission of World Food Price Changes to Markets in Sub-Saharan Africa*. Washington, IFPRI: 34.
- Mitchell, D. (2008). *A note on rising food prices*. Washington, World Bank: 20.
- Mousseau, F. (2009). *The High Food Challenge: A Review of Response to Combat Hunger*. Oakland, The Oakland Institute & The UK Hunger Alliance.
- OECD (2005). *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*. Paris, OECD: 160.
- OECD (2008). *Biofuel Support Policies: An economic assessment*. Paris, OECD: 138.
- OECD (2009). *Agricultural Policies in Emerging Economies: Monitoring and Evaluation*. Paris, OECD.
- OECD (2010). *Measuring Aid to Agriculture*. Paris, OECD: 7.
- OECD (2011). "AgLink Database."
- Ortiz, I., J. Chai, et al. (2011). *Escalating Food Prices: The threat to poor households and policies to safeguard a Recovery for All*. New York, UNICEF: 38
- Passenier, A. and M. Lak (2009). *Scarcity and transition: Research questions for future policy*. The Hague, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment and Ministry of Foreign Affairs: 74.
- Power, A. G. (2000). "Linking Ecological Sustainability and World Food Needs." *Environ Dev Sustain* 1: 185-196.
- Prakash, A. (2011). *Safeguarding food security in volatile food markets*. Roma, FAO: 554.
- Pretty, J. (2006). *Agroecological approaches to economic development - contributions by Rimisp-Latin American Center for Rural Development to the preparation of the World Development Report 2008 "Agriculture for Development"* <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid = 6440>,
- Pretty, J. (2008). "Agricultural sustainability: concepts, principles and evidence." *Phil. Trans. R. Soc. B* 363: 447-465.
- Rabobank (2010). *Sustainability and security of the global food supply chain*. Utrecht, Rabobank Group: 45.
- Rashid, S., R. Cummings, et al. (2007). "Grain Marketing Parastatals in Asia: Results from Six Case Studies." *World Development* 35(11): 172-1888.
- Rashid, S., and A. S. Taffesse. 2009. *Grain markets and large social transfer: An analysis of grain markets Productive Safety Net Program (PSNP) in Ethiopia*. Selected paper for presentation at the XXVII International Association of Agricultural Economists (IAAE) conference (August 16–22) in Beijing, China
- Regmi, A., M. S. Deepak, et al. (2001). *Cross-Country Analysis of Food Consumption Patterns. Changing Structure of Global Food Consumption and Trade*. A. Regmi. Washington, USDA: 14-23.
- Robles, M., J. Cuesta, et al. (2008). *Rising Food Prices and Poverty in Latin America: Effects of the 2006-2008 Price Surge*. Washington, Inter-American Development Bank.
- Rockström, J., W. Steffen, et al. (2009). "Planetary Boundaries: Exploring the safe operating space for humanity." *Ecology and Society* 14(2).
- Sanders, D., S. Irwin, et al. (2008). *The adequacy of speculation in Agricultural Futures Markets: Too Much of a Good Thing? Urbana-Champaign, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois: 34*



- Schade, C. and D. Pimentel (2010). "Population crash: prospects for famine in the twenty-first century." *Environ Dev Sustain* 12: 245-262.
- Schaffnit-Chatterjee, C. (2009). *The Global Food Equation: Food security in an environment of increasing scarcity*. Frankfurt am Main, Deutsche Bank Research: 38.
- Sharma, R. (2011). *Food Export Restrictions: Review of the 2007 - 2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures*. Rome, FAO.
- Slayton, T. (2009). *Rice crisis: How Asian governments carelessly set the world rice market on fire*. Washington, Center for Global Development: 41.
- Standing Committee on Agricultural Research (2011). *The 3rd SCAR Foresight Exercise: Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*. Brussels, European Commission: 149.
- Sutton, M., C. Howard, et al., Eds. (2011). *The European Nitrogen Assessment: Sources, Effects and Policy Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Swaminathan, M. S. (2010). *From Green to Evergreen Revolution: Indian Agriculture, Performances and Challenges*. New Delhi, Academic Foundation.
- Tangerman, S. (2011). *Policy Solutions to Agricultural Market Volatility: A Synthesis*. Genève, ICTSD: 65.
- Timmer, C. P. (1990). *The Agricultural Transformation. The Handbook of Development Economics*. H. B. Chenery and T. N. Srinivasan. Amsterdam, North Holland, Elsevier.
- Timmer, C. P. (2010). "Reflections on food crises past." *Food Policy* 35: 1-11.
- UNCTAD (2006). *The Emerging Biofuels Market: Regulatory, Trade and Development Implications*. Genève, UNCTAD: 52
- UNCTAD (2009). *Trade and development report 2009*. Geneva, UNCTAD: 218.
- UNEP-UNCTAD (2008). *Organic Agriculture and Food Security in Africa*. New York and Geneva, UNEP-UNCTAD: 61.
- USDA (2011). *Production, Supply and Distribution Online*. <http://www.fas.usda.gov/psdonline>.
- Valsecchi, C., P. ten Brink, et al. (2007). *Reforming Environmentally Harmful Subsidies*. London, IEEP, Ecologic, FEEM and IVM: 224.
- von Cramon-Taubadel, S., G. Anriquez, et al. (2009). *Investment in developing countries' food and agriculture: Assessing agricultural capital stocks and their impact on productivity*. Rome, FAO: 29.
- Wodon, Q. and H. Zaman (2008). *Rising Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses*. Washington, World Bank: 28.
- Woods, J., A. Williams, et al. (2010). "Energy and the food system." *Phil. Trans. R. Soc. B* 365: 2991-3006.
- World Bank (2007). *Explaining sources of food price inflation in Ethiopia: A "Just-in-time" Policy Note*. Mimeo.
- World Bank (2007). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, World Bank.
- World Bank (2009). *Global Economic Prospects 2009: Commodities at the Crossroads*. Washington, World Bank: 140.
- World Bank (2011). *Commodity prices (Pink Sheet)*, <http://go.worldbank.org/4ROCCIEQ50I>
- WRAP, W. R. A. P. (2009). *Household Food and Drink Waste in the UK*, [[http://www.wrap.org.uk/retail/case\\_studies\\_research/report\\_household.html](http://www.wrap.org.uk/retail/case_studies_research/report_household.html)].
- Wright, Brian (2011). *The economics of grain price volatility*, *Applied Economic Perspectives and Policy* 2011, volume 33, number 1, pp. 32–58.
- Wright, Brian and Jeffrey C. Williams (1982) *The Economic Role of Commodity Storage* *The Economic Journal*, Vol. 92, No. 367 (Sep., 1982), pp. 596-614
- Yang, J., H. Qiu, et al. (2008). "Fighting global food price rises in the developing world: the response of China and its effect on domestic and world markets." *Agricultural Economics* 39: 453-464.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### **A1: Два примера, иллюстрирующие важность способности национального институционального потенциала в плане осуществления политики, направленной на достижение продовольственной безопасности**

Для доказательства этой точки зрения можно привести два страновых примера. Первый пример касается Индии, где подобно другим азиатским странам программы социальной защиты развивались благодаря политике правительства в области цен на сельскохозяйственную промышленность, составными частями которой являются закупки - создание запасов - распределение. Такие программы социальной защиты, как Государственная распределительная система (ГРС) и Схема гарантий занятости, выступали в качестве точек распределения запасов, закупленных правительством в рамках его программы поддержания цен. Осуществление таких программ потребовало построения гигантского институционального и человеческого потенциала, включающего агентство по материально-техническому снабжению со складской инфраструктурой по всей стране, специализированное министерство и почти половину миллиона магазинов рационированных товаров. И всё же эффективность национальных программ социальной защиты оспаривается по причине потерь и высокой стоимости предоставления помощи бедным потребителям. Стоимость оказания помощи на сумму 1 долл. США лицам, для пользы которых функционирует индийская ГРС, составляет 7 долл. США, и, как утверждается, 20–30 процентов продовольствия, предназначенного для участников программ социальной защиты, просачивается на рынок.

Второй пример взят из жизни Эфиопии, где правительство страны в 2005 г. начало осуществление одной из самых крупных программ такого типа в Африке под названием Программа действенных систем социальной защиты (ПДСЗ). Со стороны правительства это был смелый шаг, особенно вследствие того, что Программа предполагала предоставление помощи участникам как в виде наличных денег, так и в виде продовольствия. Бенефициары из отдаленных районах получали продовольствие (3 кг пшеницы), а бенефициары из менее отдаленных районов получали эквивалентную сумму наличными (6 эфиопских быров (ЭБ)). В начале осуществления Программы получатели продовольствия и наличных средств были в равном положении. Однако, в последующие годы страна испытывала очень высокую инфляцию, причем в 2008 г. показатель инфляции продовольственных цен достиг почти 100 процентов. Это означало, что получатели денежных средств на эти 6 ЭБ могли приобрести лишь половину того, что они могли приобрести в 2005 г., что привело к серьезному размыванию помощи для домохозяйств, получавших её в виде наличных денежных средств.

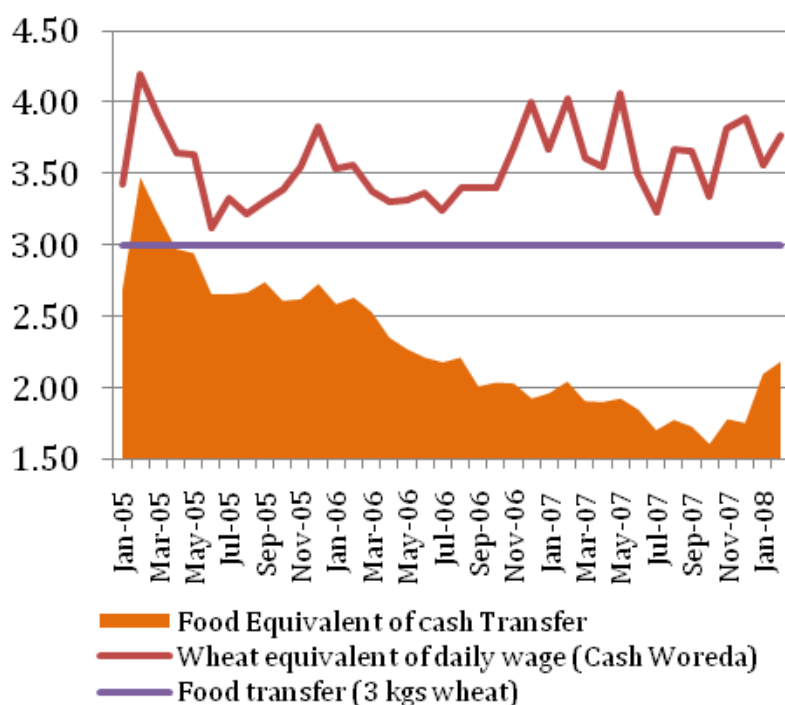
Для иллюстрации этого положения в докладе приведена Диаграмма 10, на которой черные горизонтальные линии обозначают стоимость продовольствия (3 кг пшеницы), а красная заштрихованная область обозначает стоимость наличных денег, т.е. как много товара домохозяйство может приобрести на 6 ЭБ. В том случае, если цена пшеницы составляет 2,0 ЭБ за килограмм, то для обоих типов бенефициаров получаемая помощь эквивалентна (за 6,0 ЭБ можно приобрести 3 кг пшеницы).

Поэтому необходимо было немедленно привести в соответствие помощь, получаемую обоими типами бенефициаров. Однако, правительство почти два года не меняло уровень помощи наличными из-за опасений, что этот шаг ещё больше взвинтит инфляцию и что потом будет сложно пересмотреть размер помощи в сторону уменьшения.

В этих двух странах программы социальной защиты развивались в течение десятилетий, и эти страны, вероятно, обладают лучшим институциональным потенциалом для осуществления таких программ на двух соответствующих континентах. В других странах институциональный потенциал для осуществления программ социальной защиты либо слаб, либо отсутствует. В недавнем исследовании ИФПРИ по вопросам достижения устойчивых темпов роста в странах Африки говорится, что критическим определяющим фактором их достижения является их

интеграция с программами социальной защиты и оказания чрезвычайной помощи. В отсутствии таких взаимосвязей затраты на хранение запасов (как прямые денежные затраты, так и косвенные затраты в виде негативного воздействия на рынки) становятся непомерно высокими. Другой важный вывод этого исследования заключается в том, что в некоторых странах практически нет взаимосвязей между программами достижения устойчивых темпов роста и основными программами социальной защиты (по организации питания в школах или по организации питания в обмен на образование). Рассмотрим следующие конкретные результаты исследований по четырем странам: Эфиопии, Кении, Малави и Мали.

**Диаграмма 10: Проблемы, возникающие в связи с созданием действенных систем социальной защиты в Эфиопии**



Источник: Рашид и Таффессе (2009). Ось Y обозначает сколько килограммов пшеницы можно приобрести на ежедневную зарплату.

(Jan = Январь

Mar = Март

May = Май

Jul = Июль

Sep = Сентябрь

Nov = Ноябрь

Food Equivalent of cash Transfer = Продовольственный эквивалент перечисляемой суммы

Wheat equivalent of daily wage (Cash Woreda) = Количество пшеницы, эквивалентное зарплате в день (в провинции Вореда)

Food transfer (3 kgs wheat) = Предоставляемое продовольствие (3 кг пшеницы)

After the designation of the year letter "r" and the dot should be inserted)

В Малави серьезно обсуждается вопрос о постепенном расширении программы питания в школах, а в Мали и Эфиопии масштабы таких программ составляют соответственно 4000 тонн и 6500 тонн. С учетом всего количества школьников эти показатели являются мизерными. Согласно расчетам, проведенным в этом исследовании, для того, чтобы накормить детей, которые приходят в школу голодными, вся дополнительная потребность составляет 450.000 тонн в Эфиопии, 108.000 тонн в Кении, 152.000 тонн в Малави и около 90.000 тонн в Мали. Эти цифры свидетельствуют о том, что существует значительный скрытый спрос на программы питания в школах, которые могут лишь способствовать повышению человеческого потенциала в будущем.

## **A2: Национальные меры, принятые в связи с резким скачком цен в 2007–2008 гг.**

Муссо (2009 г.) и Демеке *и др.* (2009 г.) провели обзор различных мер, предпринятых развивающимися странами в целях сдерживания волатильности цен на продовольствие. Эти меры могут быть классифицированы по целям, которые страны ставят перед собой. Первая группа мер была направлена на предотвращение повышения внутренних цен путем сдерживания распространения изменений на мировых продовольственных рынках на национальные рынки. Меры второй группы были направлены на обеспечение доступа бедных слоев населения к продовольствию, а в рамках третьей группы решались краткосрочные задачи обеспечения поставок сельскохозяйственной продукции.

### **Меры, направленные на предотвращение повышения внутренних цен на продовольствие**

В эту группу входили меры в области торговли/налогов, управления государственными запасами/их размораживания и контроля над ценами/борьбы со спекулятивными сделками:

- ***Меры в области торговли и налогов***

Эти меры широко применялись развивающимися странами. Из 81 страны, в которых ФАО собирала сведения о мерах развивающихся стран, 76 стран в середине 2008 г. приняли меры по уменьшению импортных тарифов с целью снижения инфляции внутренних цен на продовольствие. В других двадцати двух странах был снижен налог на добавленную стоимость на импортируемые продовольственные сырьевые товары. В приблизительно 25 странах или 31 проценте обследованных стран в первой половине 2008 г. был запрещен или ограничен экспорт зерновых. Снижение импортных налогов оказалось менее эффективной мерой сдерживания инфляции внутренних цен на продовольствие, поскольку эти налоги и так были низкими вследствие осуществления программ структурных преобразований, разрушивших тарифы в развивающихся странах. Эти меры были не только неэффективными в сдерживании скачков цен на продовольствие, но и дорогостоящими и неприемлемыми для бюджетов многих стран с низкими доходами.

Экспортные запреты и ограничения оказались эффективными в сдерживании инфляции цен на продовольствие для потребителей, хотя эта практика привела к панике среди стран-импортеров, что усилило волатильность цен, особенно на рис. Муссо (2009 г.) после изучения соответствующих источников сообщает, что в азиатских странах основным определяющим фактором различий в распространении цен с мировых на внутренние рынки стали меры правительств по ограничению экспорта с целью сохранения достаточных поставок на внутренние рынки. В 2008 г. цены на продовольствие снизились также в Танзании благодаря хорошему урожаю, импорту и запретам на экспорт в отличие от соседней Кении, где цены достигли значительных высот.

- ***Управление государственными запасами/их размораживание***

Страны, обладавшие достаточными запасами и правильно определенными правилами их размораживания, смогли с более значительным успехом стабилизировать свои внутренние цены на продовольствие. Как правило, это страны, имеющие соответствующим образом разработанную стратегию достижения продовольственной безопасности. Многие азиатские страны, например Индия, Индонезия и Пакистан, добились больших успехов в сдерживании инфляции внутренних цен на продовольствие путем управления государственными запасами и их размораживания. Согласно обзору ФАО, меры по управлению государственными запасами и их размораживанию были предприняты в 35 странах. Это - 43 процента всех обследованных стран. Размораживание государственных запасов осуществлялось тремя способами: путем субсидированных продаж, посредством программ оказания продовольственной помощи и

путем пополнения общинных продовольственных стратегических запасов, как это было в Мали. В зависимости от размеров запасов и скорости их попадания на внутренние рынки с целью ограничения чрезмерного накопления товарных резервов у фермеров, торговцев и потребителей государственные запасы являются мощным инструментом сдерживания волатильности цен на продовольствие, особенно в странах, не имеющих выхода к морю, хотя стоимость таких мер может быть очень высокой. Со времен продовольственного кризиса 2004-05 гг. государственные запасы и общинные продовольственные стратегические запасы были основным механизмом сдерживания волатильности цен на продовольствие в Мали, особенно в разгар высоких цен на продовольствие. Этот механизм помог Мали справиться с потрясениями продовольственного кризиса 2007-2008 гг. без каких-либо городских мятежей, подобных вспышкам недовольства в соседних Сенегале, Кот д'Ивуаре и Буркина-Фасо. Дорош (2009 г.) также считает, что наличие государственных запасов помогло странам Южной Азии предотвратить "очень крупное повышение цен". И действительно, опираясь на имеющиеся государственные запасы, Индия, Пакистан и Бангладеш смогли справиться с продовольственным кризисом и ограничить его негативное воздействие на продовольственную безопасность своих граждан.

- ***Контроль над ценами/меры ограничения чрезмерного накопления товарных резервов***

Некоторые страны пытались контролировать цены на продовольствие посредством принятия правил, ограничивающих чрезмерное накопление товарных резервов. Другие страны пытались договориться с частным сектором относительно развития цен на продовольствие. Как правило, эти переговоры велись с представителями крупных частных экспортеров и импортеров либо с целью ограничения экспорта, либо с целью обеспечения достаточного предложения по ценам, которые являются приемлемыми для большинства потребителей. В ходе кризиса 2007-08 гг. это происходило в Мали, Сенегале, Буркина-Фасо и Нигере. Опыт стран Западной Африки показывает, что с помощью такого типа вмешательства невозможно сдержать инфляцию цен на продовольствие. На деле в условиях быстро растущих цен на продовольствие импортерам было трудно сохранять согласованный с правительствами уровень цен.

## **Меры по обеспечению доступа бедных слоев населения к продовольствию**

Эти меры включают реагирование как со стороны правительств, так и со стороны международных организаций.

Осуществляемые правительствами и международными организациями меры были направлены в основном на претворение в жизнь программ социальной защиты населения. Во многих странах расширялись существующие программы, а также внедрялись новые программы. Например, финансирование программ социальной защиты в Бангладеш увеличилось с 688 миллионов долл. США до 854 миллионов долл. США, причем 300 миллионов долл. США были использованы для начала осуществления программы 'наличные за проделанную работу' (Монсо, 2010 г.). Большинство этих программ было связано с созданием механизмов распределения наличных средств или продовольствия и включало организацию питания в школах. Другие программы касались организации питания, и их объектами были в основном дети и беременные и кормящие женщины.

Наиболее успешные программы распределения наличных средств и продовольствия осуществляются в Бразилии, Мексике и некоторых азиатских странах. Многие доноры отдадут предпочтение программам распределения наличных средств, а не продовольствия, поскольку при осуществлении первых не нужны государственные затраты для систем распределения продовольствия и не отмечаются нарушения на внутренних продовольственных рынках. Однако, если в рамках этих программа не осуществляется индексация в связи с инфляцией цен на продовольствие, то на сумму наличных средств, полученных домохозяйствами, можно будет приобретать всё меньше продовольствия по мере продолжения роста цен. Поэтому при быстро растущих ценах, как это было в 2008 г. во многих развивающихся странах, и при

неправильном ведении дел программы распределения наличных средств являются менее эффективными.

Не следует рассматривать программы распределения наличных средств как замену других форм правительственных мер. В условиях трудностей с поставками продовольствия необходимо сопровождать возрастающую покупательную способность, которая является следствием распределения наличных средств, размораживанием государственных запасов или коммерческим импортом с тем, чтобы внутри стран имелось достаточно продовольствия для того, чтобы давление на цены со стороны добавленного спроса могло быть сдержано. В отсутствие роста предложения повышение покупательной способности будет в целом способствовать инфляции цен на продовольствие. Поэтому вмешательство государства считается оптимальным, если в нем сочетаются такие меры по стабилизации цен, как размораживание государственных запасов или упрощение роста импорта для увеличения объемов имеющегося продовольствия, и программы распределения наличных средств и рационирования, направленные на упрощение доступа бедных слоев населения к продовольствию (Дорош, 2009 г.).

### **Меры по увеличению внутренних поставок продовольствия краткосрочного характера**

Перед продовольственным кризисом большинство развивающихся стран отказалось от политики, основанной на принципах национальной продовольственной независимости, в пользу политики достижения продовольственной безопасности, в основе которой лежит сочетание внутреннего производства с торговлей, особенно региональной торговлей, учитывающей взаимодополняемость ресурсов внутри субрегионов. Последние резкие повышения мировых цен на продовольствие, характеризовавшиеся введением торговых запретов и ограничений, привели к увеличению рисков, связанных с основанным на торговле подходом к достижению национальной продовольственной безопасности, и в настоящее время многие развивающиеся страны меняют свои стратегии достижения продовольственной безопасности в пользу повышения национальной независимости в том, что касается основных сельскохозяйственных культур (Стаатц и др., 2008 г.).

Ярким примером политических инициатив, предпринятых в ходе кризиса 2007/08 гг., является 'Большое сельскохозяйственное наступление с целью увеличения производства продовольствия и достижения изобилия' (БСХНПИ) Сенегала, направленное на то, чтобы производство риса выросло с 20 процентов от национальных потребностей в 2007/08 гг. до 100 процентов к 2015 г. Подобно Сенегалу на Филиппинах было также заявлено, что достижение независимости в плане поставок риса является среднесрочной политической целью. Стаатц и др. (2009 г.) утверждают, что ценность такой стратегии независимости заключается в том, что сельскому хозяйству будет уделяться больше внимания и что это может привести к повышению уровня инвестиций в сельскохозяйственное производство. Однако, они отмечают, что при проведении такой политики слишком велик риск нерационального использования ресурсов, поскольку в соответствии с ней выгода в виде сравнительных преимуществ как от региональной, так и от международной торговли не признается.

Страны применяли широкий набор мер, направленных на повышение производства продовольствия в кратко- и среднесрочном плане с целью уменьшения зависимости от дорогостоящего и нестабильного импорта товаров с мировых рынков, ставшего таким в результате последних резких изменений мировых цен на продовольствие. Согласно Муссо (2009 г.), во время кризиса основными инструментами обеспечения поставок сельскохозяйственной продукции были:

- Предоставление субсидий и распределение сельскохозяйственных потребляемых факторов (удобрений, семян и т.д.);
- Снижение налогов, выдача поручительств и предоставление субсидий на топливо для насосов оросительных систем;
- Гарантии минимального уровня цен товара на фермах, а также правительственные закупки;
- Расширение служб распространения опыта и знаний;
- Поддержка в кредитовании фермеров, их страхование и списание их долгов;

- Поддержка в создании инфраструктуры орошения и хранения продукции;
- Поддержка в управлении ценовой цепочкой и в получении информации о рынках.

Самым широко распространенным в развивающемся мире инструментом является предоставление субсидируемых потребляемых факторов, в основном семян и удобрений. Муссо (2009 г.), например, сообщает, что ФАО предоставила сельскохозяйственные потребляемые факторы 370 000 мелким фермерам в приблизительно 80 странах, а Всемирный банк посредством своей Глобальной программы реагирования на продовольственные кризисы (ГПРПК) оказал помощь 20 странам в деле снабжения фермеров сельскохозяйственными потребляемыми факторами.

Другие примененные меры включали поддержку инвестиций в орошение и службы распространения опыта и знаний и отмену долгов мелких фермеров на сумму 15 миллиардов долларов США в 2008 г. со стороны правительства Индии. Метод гарантирования цен для фермеров, а также субсидирование строительства оросительных систем для непродуктивных и бедных мелких фермеров шире применялся в странах Азии, чем в других частях мира. В Западной Африке набор мер политики был направлен в основном на предоставление субсидируемых удобрений и семян риса и кукурузы, создание служб распространения опыта и знаний, упрощение доступа к кредитам и предоставление субсидий на приобретение сельскохозяйственного и перерабатывающего оборудования в некоторых странах.

Трудно провести оценку эффективности отдельных мер, поскольку страны претворяли в жизнь пакеты мер, а не отдельные меры. Тем не менее, во многих странах меры реагирования при недостатке предложения были позитивными (Диало и др., 2009 г.), и большинство стран продолжают применять некоторые из этих мер. И хотя эффективность этих мер сомнению не подвергается, серьезные вопросы возникают по поводу их финансовой несбалансированности, являющейся следствием того значительного внимания, которое уделялось предоставлению субсидий. Другой вопрос заключается в том, привели ли эти субсидии к тому, что фермеры перешли на новые технологии, уменьшающие экономическую (а не только финансовую) стоимость единицы продукции, а не просто расширили производство при более высоких предельных издержках на протяжении всей цепи поставок без изменения технологий? Даже если субсидии дали фермерам возможность взять на вооружение технологии, которые ведут к снижению затрат путем уменьшения рисков их тестирования, смогут ли правительства поэтапно отменять субсидии? Ответы на эти вопросы исключительно важны для построения финансово устойчивой стратегии субсидирования потребляемых факторов.



А3: Сравнительная таблица рекомендаций, содержащихся в последних докладах на тему о волатильности цен

ВОПРОС	Доклад ГЭВУ (2011 г.)	Межучрежденческий доклад для 'Группы двадцати' (2011 г.)	Доклад МЦТУР – Тангерман (2011 г.)	Доклад-прогноз (2011 г.)
<p><b>Общие соображения относительно политического реагирования</b></p>	<p>- В настоящем докладе рассматриваются объяснения двух тесно связанных явлений – роста цен на продовольствие и роста уровня волатильности цен на продовольствие. У правительств есть веские основания быть обеспокоенными и начинать действовать.</p> <p>- Для построения и сохранения гибких и прочных продовольственных систем необходимо понимать весь масштаб текущих изменений для обеспечения того, чтобы государственная политическая реакция носила не только краткосрочный характер, но и была направлена в будущее на долгую перспективу.</p> <p>- В докладе содержатся рекомендации относительно возможной роли КВПБ, его членов и участников в решении всех нижеперечисленных вопросов.</p>	<p>- Подготовившим настоящий доклад международным организациям предлагается продолжить сотрудничество с 'двадцаткой' с целью дальнейшей разработки рекомендаций и при необходимости с целью претворения их в жизнь.</p> <p>- КВПБ следует поручить выполнение широкой задачи мониторинга выполнения содержащихся в настоящем докладе рекомендаций.</p>	<p>- Не существует эффективного пути сделать что-либо значительное относительно состояния цен на мировых рынках сельскохозяйственных сырьевых товаров (от этой болезни лекарств нет)</p> <p>- Правительствам следует осознать тщательность борьбы с явлением волатильности цен на сельскохозяйственную продукцию и необходимость бороться с негативными последствиями чрезмерных скачков цен.</p>	
<p><b>Инновации (исследования+ разработки, образование, передача технологий)</b></p>	<p>- Необходимы новые государственные инвестиции как в исследования, так и в разработки.</p> <p>- Рекомендуется значительно расширить финансирование научно-исследовательских работ на глобальном уровне. Активизация проводимого в настоящее время процесса реформирования КГМСИ и поддержка национальных исследовательских систем будут</p>	<p>- Укрепление продовольственных и сельскохозяйственных инновационных систем, охватывающих государственные и частные инвестиции в научные исследования и разработки, передачу технологий и образование, подготовку кадров и службы по оказанию консультационных услуг, и обеспечение распространения успешного опыта.</p> <p>- Усиление системы КГМСИ в целях</p>		

ВОПРОС	Доклад ГЭВУ (2011 г.)	Межучрежденческий доклад для 'Группы двадцати' (2011 г.)	Доклад МЦТУР – Тангерман (2011 г.)	Доклад-прогноз (2011 г.)
	<p>способствовать долгосрочному решению проблемы отсутствия продовольственной безопасности, особенно в условиях деградации почвы, нехватки водных ресурсов и изменения климата.</p> <p>- Международным и национальным центрам агрономических исследований следует заняться выведением новых сортов, а также исследованиями, направленными на получение максимальных объемов биомассы в диверсифицированных сельскохозяйственных производственных системах.</p> <p>- Следует развивать сотрудничество между международными центрами агрономических исследований и организациями, работающими в области агро-экологии.</p>	<p>содействия технологическим инновациям и их глобальному распространению, в частности в целях повышения показателей производительности в менее развитых странах, при учете потребностей мелких фермеров и особенно фермеров-женщин.</p> <p>- Оказание поддержки развитию технологий и обеспечение соответствующих стимулов для решения проблем, связанных с изменением климата и сбалансированным использованием ресурсов (земельных и водных).</p>		
<p><b>Национальные стратегии в области продовольственной безопасности</b></p>	<p>- Правительствам следует рассмотреть вопрос о разработке Стратегических программ достижения продовольственной безопасности (СПДПБ) на национальном и региональном уровнях, которые включали бы политику, направленную на снижение волатильности цен, управление ею и решение этой проблемы.</p> <p>- Для достижения успеха потребуются всеобъемлющие усилия</p> <p>- КВПБ следует поощрять и поддерживать выработку новых или обзор существующих национальных стратегий достижения продовольственной безопасности в каждой стране-члене. Это должно включать меры по наращиванию</p>	<p>-Оказание поддержки осуществлению всеобъемлющих национальных стратегий достижения продовольственной безопасности, которые разработаны странами, ими осуществляются, основаны на конкретных данных и предполагают участие организаций гражданского общества и фермеров. В этой связи упорное следование таким обязательствам 'двадцатки', как обязательства саммита в Питтсбурге по финансированию Глобальной программы сельского хозяйства и продовольственной безопасности</p>		

ВОПРОС	Доклад ГЭВУ (2011 г.)	Межучрежденческий доклад для 'Группы двадцати' (2011 г.)	Доклад МЦТУР – Тангерман (2011 г.)	Доклад-прогноз (2011 г.)
	<p>людского и институционального потенциала в области разработки, осуществления и мониторинга мер по достижению продовольственной безопасности.</p> <p>Для координации действий по осуществлению национальных стратегий следует создавать межотраслевые национальные координационные структуры, которые включали бы представителей гражданского общества и фермерских организаций.</p> <p>- Для достижения максимального эффекта и в целях соответствия стратегии в области продовольственной безопасности каждой конкретной страны следует одновременно использовать широкий круг инструментов (например, тех, о которых говорится в настоящем документе, включая меры социальной защиты).</p> <p>Рекомендуется составить типологию стран и уязвимых групп населения, что поможет политикам осуществлять выбор наиболее подходящих политических инструментов. Это должно включать учет различных этапов жизненного цикла людей.</p>			
<b>Инвестиции</b>	<p>- Постоянные и устойчивые долгосрочные инвестиции в сельское хозяйство являются необходимым условием решения задач достижения продовольственной безопасности и предотвращения повторения продовольственных кризисов.</p>	<p>- Увеличение объема государственных (в рамках ОПР и национальных правительств) инвестиций в сельское хозяйство развивающихся стран и в такие факторы, тесно связанные с ростом производительности в сельском хозяйстве, как сельскохозяйственные институты, службы распространения знаний и опыта, дорожные, портовые,</p>		

ВОПРОС	Доклад ГЭВУ (2011 г.)	Межучрежденческий доклад для 'Группы двадцати' (2011 г.)	Доклад МЦТУР – Тангерман (2011 г.)	Доклад-прогноз (2011 г.)
	<p>- При инвестировании средств в экологическое сельское хозяйство национальным правительствам удастся увеличить возможности на местах и повысить устойчивость систем производства продовольствия.</p> <p>- При инвестировании средств на всех уровнях следует принимать во внимание различные источники информации, включая знания женщин и опыт коренных народов</p>	<p>энергетические системы, системы хранения, ирригационные системы и информационно-коммуникационные технологии там, где это необходимо. Увязывание государственных инвестиций с обеспечением устойчивого партнерства государства с частным сектором и гражданским обществом</p> <p>- Обеспечение благоприятных условий для фермеров и других представителей частного сектора для увеличения инвестиций сверх и помимо инвестиций в рамках ОПР и национальных правительств с целью повышения производительности и способности быстро восстанавливаться, от чего зависит продовольственная безопасность в долгосрочном плане. Достижение необходимого уровня инвестиций со стороны частного сектора, причем менее развитым странам необходимо содействовать внедрению эффективных систем и институтов управления, созданию стабильных макроэкономических условий, выработке ясной структурной политики, росту человеческого капитала и развитию государственных служб.</p>		
<b>Информация о сельскохозяйственных рынках</b>	<p>- Недавний продовольственный кризис показал, что необходимо и возможно уменьшить периодичность и масштабы продовольственных кризисов посредством улучшения управления информационными потоками, образовательных программ и координации мер политики на глобальном уровне. КВПБ может сыграть значительную</p>	<p>-Создание Информационной системы о сельскохозяйственных рынках (ИССР) для обеспечения своевременной информации о производстве, потреблении и запасах продовольствия, мониторинга, отчетности и анализа текущих условий и политических изменений на основных рынках, содействия обмену информацией, повышения надежности данных и их прозрачности, внедрения</p>	<p>- Следует обеспечивать оптимальную информацию и полную прозрачность о ситуации на рынках с целью создания возможностей для национального реагирования на всех уровнях (например, для того, чтобы отличать резкий рост цен от фундаментальных изменений условий на рынках)</p>	<p>Повышение качества оценки частных и государственных запасов и предоставление более точной информации. (роль ФАО и ОЭСР + ЕС и/или других международных органов)</p>

ВОПРОС	Доклад ГЭВУ (2011 г.)	Межучрежденческий доклад для 'Группы двадцати' (2011 г.)	Доклад МЦТУР – Тангерман (2011 г.)	Доклад-прогноз (2011 г.)
	<p>роль в этих трех областях.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Усовершенствованные и прозрачные информационные системы крайне необходимы для принятия решений по вопросам политики и управления запасами.</li> <li>- Создание системы ИССР, предлагаемое в Межучрежденческом докладе для встречи "двадцатки", приветствуется</li> <li>- Рекомендуется, чтобы ИССР включала бы также информацию о рынках не только основных мировых зерновых культур, но и других продовольственных культур, а также скота и рыбы.</li> <li>- КВПБ может сыграть роль в создании Информационной системы о сельскохозяйственных рынках (ИССР) в соответствии с предложениями 'двадцатки'</li> </ul>	<p>глобальной системы раннего предупреждения, улучшения национальных или региональных систем мониторинга запасов, производства, прогнозирования (при улучшенном качестве моделирования и прогнозирования погоды), мониторинга продовольственной безопасности и уязвимости и безопасности и уязвимости в плане питания с целью усиления систем раннего предупреждения в уязвимых развивающихся странах и регионах</p>		
<p><b>Информация о продовольственной безопасности</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ИССР должна также содержать надежную, дезагрегированную и точную информацию по проблематике голода, что будет способствовать достижению продовольственной безопасности.</li> <li>- Для того, чтобы правительства могли оценивать масштабы проблем голода и недоедания (т.е. оценить уровень нищеты) и заранее предупреждать о возникновении каких-либо нарушений (включая перенос цен с мировых рынков и возникновение причин волатильности внутренних цен), им необходимы информационные системы. Им также необходим потенциал для разработки требуемой политики и её</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Улучшение национальных или региональных систем мониторинга продовольственной безопасности, безопасности питания и уязвимости (в качестве одной из частей ИССР, см. выше)</li> </ul>		

ВОПРОС	Доклад ГЭВУ (2011 г.)	Межучрежденческий доклад для 'Группы двадцати' (2011 г.)	Доклад МЦТУР – Тангерман (2011 г.)	Доклад-прогноз (2011 г.)
	<p>претворения в жизнь при участии доноров</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- КВПБ может осуществлять руководство и контроль в том, что касается разработки рамочной программы по сбору и хранению информации, а также проводить анализ и развивать системы раннего предупреждения по отслеживанию угроз по отношению к продовольственной безопасности, в том числе в результате роста волатильности цен</li> </ul>			
<b>Быстрое реагирование</b>	<p>В докладе определяется возможная роль КВПБ в деле координации мер политики</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- КВПБ может сыграть роль в создании Форума оперативных мер реагирования (ФОМ) в соответствии с предложениями 'двадцатки'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Создание Форума оперативных мер реагирования на основе ИССР для обеспечения слаженности и координации политики во времена кризисов</li> </ul>		
<b>Фьючерсные рынки</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Необходимы действия по повышению прозрачности фьючерсных рынков и более строгому регулированию спекулятивных сделок.</li> <li>- Страны, в которых находятся основные товарные биржи, в качестве первого набора мер могут увеличить прозрачность рынков, установив требование о заключении контрактов купли-продажи большинства сельскохозяйственных товаров через биржи и о расчетах по ним также через биржи и снизив ограничения для некоммерческих игроков на рынках</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Необходимо повысить уровень информации и прозрачности о фьючерсных и внебиржевых рынках и способствовать принятию соответствующих правил, направленных на усиление их роли в экономике, при уделении внимания необходимости гармонизации функционирования бирж, что поможет избежать арбитражных расследований.</li> <li>- Предлагаемые изменения должны рассматриваться в частности министрами финансов и управляющими центральных банков стран 'двадцатки' с учетом ведущегося пересмотра правил функционирования всех финансовых рынков, а не только рынков сельскохозяйственных сырьевых товаров.</li> <li>- Поддержка усилий Соединенных Штатов, Европейской комиссии и</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Желательно наладить более строгое регулирование фьючерсных рынков, что, однако, не приведет к решению проблемы волатильности на рынках</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- нет очевидных данных в пользу или против принятия мер по ограничению спекулятивных операций на рынках</li> <li>- изучение вариантов развития фьючерсных рынков и рынков опционов и доступа на них.</li> </ul>

ВОПРОС	Доклад ГЭВУ (2011 г.)	Межучрежденческий доклад для 'Группы двадцати' (2011 г.)	Доклад МЦТУР – Тангерман (2011 г.)	Доклад-прогноз (2011 г.)
		других сторон, направленных на решение вопросов прозрачности и эффективности фьючерсных рынков.		
Торговля и рынки	<p>- Правительствам следует продолжать концентрировать свои усилия на построении прозрачных, подотчетных и основанных на установленных правилах многосторонних торговых систем. В этих правилах, однако, должны в большей степени учитываться соображения политики государств в области продовольственной безопасности, неоднородность государств-членов Всемирной торговой организации (ВТО) и конкретные потребности бедных и уязвимых стран или социальных групп.</p> <p>- На рассмотрение предлагается принятие следующих мер: санкции в связи с ограничением экспорта, меры защиты от всплеска импортных цен, меры обеспечения того, что игроки на рынке соблюдали договорные обязательства, а также исключения из правил в целях принятия действенных мер по разрешению чрезвычайных ситуаций (практика оказания продовольственной помощи по-прежнему требует реформирования)</p> <p>- Необходимо выработать четкие правила для стран с низким уровнем дохода, испытывающих нехватку продовольствия (СНДНП).</p>	<p>- Правительства стран 'двадцатки' в ходе идущих в Дохе переговоров ВТО в рамках плана в целях развития демонстрируют свою ведущую роль, стремясь к немедленному укреплению международного порядка относительно всех форм импортных и экспортных ограничений, а также внутренних схем оказания помощи, которые ведут к подрыву производственных стимулов, мешают росту поставок в ответ на рыночный спрос и сдерживают мировую торговлю продовольственными и сельскохозяйственными товарами. Конкретно необходимо:</p> <p>- Существенно упростить доступ на рынки при соответствующей гарантии интересов развивающихся стран, особенно наиболее уязвимых стран;</p> <p>- Существенно уменьшить подрывающую торговлю внутреннюю помощь, особенно со стороны развитых стран; и</p> <p>- Отменить экспортные субсидии. С учетом существующих правил ВТО и состояния переговоров в рамках плана в целях развития правительствам стран 'двадцатки' следует:</p> <p>- Расширять, укреплять и усиливать консультации и уведомительные процедуры, которые существуют в настоящее время в рамках ВТО. О намерении ввести экспортное ограничение необходимо будет уведомлять до принятия этой меры, и может быть запущена 'ускоренная'</p>	<p>- Никакие причины не могут служить оправданием вмешательств в рыночные отношения в развитых странах</p> <p>- В развивающихся странах правительствам следует пытаться избегать вмешательств в рыночные отношения на национальном и международном уровнях (дорого, не оправдано, приводит к возникновению проблем на мировых рынках)</p>	<p>- Принятие отдельными странами сельскохозяйственной политики, которая была бы в большей степени ориентирована на рыночные отношения</p> <p>- Дальнейшая либерализация торговли сельскохозяйственной продукцией</p> <p>- Исправление действующих несбалансированных правил ВТО (касающихся экспортных пошлин и количественных ограничений).</p> <p>- Улучшение правил функционирования рынков земельных ресурсов, труда и капиталов</p>

ВОПРОС	Доклад ГЭВУ (2011 г.)	Межучрежденческий доклад для 'Группы двадцати' (2011 г.)	Доклад МЦТУР – Тангерман (2011 г.)	Доклад-прогноз (2011 г.)
		<p>процедура консультаций относительно того, можно ли избежать этой меры и как это сделать. Консультации должны быть постоянными и регулярными с целью обеспечения того, что введенное ограничение отменяется как можно раньше.</p>		
<p><b>Экспортные ограничения в периоды продовольственных кризисов</b></p>	<p>- Предлагаемые меры включают разного рода экспортные ограничения.</p> <p>- Предлагается установить более строгие правила относительно экспортных ограничений: преждевременное уведомление об их введении, ограничение этих мер по времени.</p>	<p>- Разработка оперативного определения критической ситуации дефицита продовольствия, на основе которого можно было бы объяснить начало рассмотрения вопроса о введении ограничивающих экспорт мер. Запрет на экспорт был бы определен как крайняя ограниченная по времени мера, которую можно вводить лишь тогда, когда исчерпаны другие меры, включая введение внутренних мер оказания социальной поддержки наиболее бедным слоям населения, и когда приняты во внимание, в частности, потребности в области продовольственной безопасности наименее развитых стран и развивающихся стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия.</p> <p>- Правительствам стран 'двадцатки' следует расширить обязательства, взятые на себя на саммитах в Л'Акуиле и Риме, призвать все страны исключить закупки продовольствия в гуманитарных целях, особенно производимые ВПП, из режимов действия ограничений на экспорт продовольствия и/или чрезвычайных пошлин с тем, чтобы продовольствие для гуманитарных целей могло быть закуплено, экспортировано и/или перевезено независимо от введения каких-либо запретов, ограничений или чрезвычайных пошлин, а также следует</p>	<p>- Необходимо международное клиринговое соглашение по зерну (МКСЗ) для защиты стран-импортеров при введении экспортных ограничений</p> <p>- Защита внутренних рынков углубляет волатильность на мировых рынках</p> <p>- Ведение переговоров о более эффективных мерах реагирования ВТО при введении экспортных пошлин, ограничений и запретов.</p>	<p>- Исправление действующих несбалансированных правил ВТО (относительно экспортных налогов и количественных ограничений).</p>



ВОПРОС	Доклад ГЭВУ (2011 г.)	Межучрежденческий доклад для 'Группы двадцати' (2011 г.)	Доклад МЦТУР – Тангерман (2011 г.)	Доклад-прогноз (2011 г.)
		<p>принять решение выполнить эти обязательства и сообщить о них Генеральной Ассамблее ООН и ВТО.</p>		
<p><b>Биотопливо</b></p>	<p>- При учете той значительной роли, которую играет биотопливо в использовании продовольственных культур в энергетических целях, КВПБ следует требовать от правительств отмены целей перехода на биотопливо и отмены субсидий и налоговых льгот для его производителей и переработчиков.</p>	<p>- Правительствам стран 'двадцатки' следует отменить положения действующей национальной политики, в соответствии с которыми производство или потребление биотоплива субсидируются (или поощряются). Одновременно правительствам следует:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Открыть мировые рынки с тем, чтобы возобновляемые виды топлива и исходные материалы производились там, где это экономически, экологически и социально целесообразно, и чтобы торговля ими была более свободной.</li> <li>- Активизировать научные исследования альтернативных путей снижения выбросов углекислого газа и повышения устойчивости и энергетической безопасности.</li> <li>- Способствовать более эффективному использованию энергии, в том числе и в сельском хозяйстве, без применения истощимых ресурсов, включая те, которые необходимы для производства продовольствия.</li> <li>- В том случае, если правительствам стран 'двадцатки' не удастся отменить положения о поддержке производства биотоплива, им следует разработать аварийные планы действий, меняющие (по крайней мере временно) политику стимулирования производства или потребления биотоплива (в частности её обязательные положения) на то время, когда мировые рынки находятся под давлением и поставки продовольствия находятся под угрозой.</li> </ul>	<p>- Необходимы договоренности относительно того, что во времена кризисов сельскохозяйственная продукция не используется для производства биотоплива.</p>	<p>- Гибкие правила относительно биотоплива могут стать фактором стабильности</p>

ВОПРОС	Доклад ГЭВУ (2011 г.)	Межучрежденческий доклад для 'Группы двадцати' (2011 г.)	Доклад МЦТУР – Тангерман (2011 г.)	Доклад-прогноз (2011 г.)
<p><b>Социальная защита и помощь</b></p>	<p>- До наступления ценовых потрясений должны быть выработаны политика и инструменты решения проблемы волатильности цен с четкими правилами задействования сил и средств.</p> <p>- Самым бедным слоям населения, не имеющим перспектив побороть нищету в будущем, следует оказывать помощь в их выживании посредством безвозмездных социальных выплат. Это является общей обязанностью.</p> <p>- Бедные домохозяйства, в составе которых имеются экономически активные взрослые и маленькие дети, могут участвовать в программах социальных выплат, предусматривающих выполнение получателями определенных условий (продуктивных программах создания сетей оказания социальной поддержки, выплатах наличных средств, предусматривающих выполнение получателями определенных условий и т.д.).</p> <p>- Программы социальной защиты должны включать возможности по учету интересов уязвимых не относящихся к бедноте слоев населения во времена кризисов в целях уменьшения вероятности того, что ценовые потрясения усилятся и масштабы нищеты увеличатся.</p>	<p>- Международным организациям следует выработать кодекс деловой этики в целях обеспечения свободного перемещения гуманитарных поставок продовольствия, повышения ответственности и прозрачности, укрепления глобальной платформы продовольственной безопасности и устранения негативных последствий для рынков.</p> <p>-- Правительствам стран 'двадцатки' следует оказывать сбалансированную поддержку усилиям гуманитарных организаций, направленным на оказание помощи очутившимся в кризисной ситуации странам, посредством обеспечения того, что эти страны имеют предсказуемый и надежный доступ к источникам необходимого финансирования (например, для авансовых закупок).</p> <p>- - Во времена кризисов цен на продовольствие правительствам стран 'двадцатки' следует постоянно предоставлять развивающимся странам с низким уровнем дохода возможность пользоваться эффективными успешно функционирующими международными механизмами, в том числе международными финансовыми учреждениями, с целью получения соответствующего финансирования при непредвиденных обстоятельствах.</p> <p>- - Правительствам стран 'двадцатки' следует оказывать поддержку развитию соответствующих адресных и экономически целесообразных национальных социальных сетей, которые при необходимости могут быть расширены, при обеспечении того, что</p>	<p>- Образование механизма финансирования импорта продовольствия</p> <p>- Развивающимся странам следует создавать программы социальной защиты и разрабатывать планы действий в чрезвычайных ситуациях для того, чтобы уметь управлять этими программами в кризисные времена</p> <p>- Создание фондов программ социальной защиты для финансирования этих программ при отсутствии у них средств</p>	<p>- Для облегчения деятельности ВПП создание резерва продовольствия на случай чрезвычайных ситуаций и финансового механизма в целях оказания помощи странам с низким уровнем дохода, сталкивающимся с внезапным повышением стоимости импорта при всплесках цен</p> <p>- Развитие сетей социальной защиты (для бедных слоев населения в странах с низким уровнем дохода. Особенно для бедных слоев населения, проживающих в городах и не имеющих возможность производить своё собственное продовольствие)</p> <p>- ВПП или крупным НПО, имеющим государственную поддержку, следует продолжать предоставлять сетям социальной защиты чрезвычайные продовольственные ресурсы в тех случаях, когда страны не хотят или не могут обеспечивать эти сети продовольственными ресурсами</p>

ВОПРОС	Доклад ГЭВУ (2011 г.)	Межучрежденческий доклад для 'Группы двадцати' (2011 г.)	Доклад МЦТУР – Тангерман (2011 г.)	Доклад-прогноз (2011 г.)
		эти сети обладают достаточными ресурсами, способствуют повышению уровня питания и объединены (в тех случаях, когда это необходимо) с предлагаемыми региональными резервами продовольствия на случай возникновения чрезвычайных ситуаций и с распределительными системами.		
<b>Запасы</b>	<p>- Текущая обстановка отличается от условий прошлого. Поэтому КВПБ рекомендуется продолжить работу по выработке форм международного сотрудничества в области мировых запасов продовольствия и продовольственной безопасности, включая разработку руководящих принципов эффективного управления такими запасами.</p> <p>- Необходимы усовершенствованные и прозрачные информационные системы для определения политики и управления запасами. Создание системы ИССХР, предлагаемое в Межучрежденческом докладе для встречи "двадцатки", заслуживает одобрения.</p>	<p>- При признании того, что основная ответственность в этом вопросе лежит на самих странах, правительствам стран 'двадцатки' следует при необходимости оказывать поддержку усилиям по повышению возможностей создавать системы продовольственных резервов для чрезвычайных случаев</p> <p>- Правительствам стран 'двадцатки' следует оказывать поддержку Всемирной продовольственной программе в создании экономически целесообразной системы небольших, стратегически правильно расположенных, чрезвычайных, продовольственных резервов к концу 2011 г.</p>	<p>- Буферные запасы и виртуальные резервы не являются эффективными, поскольку невозможно выявить соответствующие механизмы определения цены.</p> <p>- Физическая готовность к кризисным ситуациям имеет значение, но большой роли она не играет вследствие необходимости содержать резервы, причем целесообразно иметь три категории резервов: национальные резервы на случай чрезвычайных ситуаций в странах-импортерах; децентрализованные резервы на случай чрезвычайных ситуаций, управляемые международными организациями; дублирующие резервы зерна в рамках МКСЗ для покрытия недостатка зерна в странах-экспортерах.</p>	<p>- Использование государственных запасов для осуществления интервенций на рынках связано с проблемами, хотя они могут сыграть определенную роль на национальном или региональном уровнях при их значительном объеме.</p> <p>- Наличие виртуальных резервов связано с большим числом проблем</p>
<b>Управление рисками</b>	<p>- Для решения проблемы волатильности цен в контексте продовольственной безопасности можно подготовить две категории мер политики и программ на национальном уровне. Первая категория направлена на стабилизацию цен. Вторая – на уменьшение воздействия волатильности цен на доходы и покупательную способность.</p>	<p>- Правительствам стран 'двадцатки' следует оказывать поддержку активизации усилий по обеспечению уязвимых домохозяйств (включая производителей), общин и правительств различными эффективными рыночными методами управления рисками.</p> <p>- Правительствам стран 'двадцатки' следует расширять спектр финансовых</p>	<p>- Правительствам следует создавать институциональные и правовые рамки, а также материальную инфраструктуру, позволяющие частным игрокам на рынке управлять рисками (правительствам, однако, не следует возмещать последствия обычной волатильности цен)</p> <p>- Международное сообщество доноров может способствовать</p>	<p>- Отмена государственного страхования урожая</p> <p>- Необходимость в относящихся к конечной продукции и институциональных инновациях в этой области и в усилении роли государственного сектора (как национальных</p>

ВОПРОС	Доклад ГЭВУ (2011 г.)	Межучрежденческий доклад для 'Группы двадцати' (2011 г.)	Доклад МЦТУР – Тангерман (2011 г.)	Доклад-прогноз (2011 г.)
	<p>Инструменты политики и программ могут быть подразделены на три группы: рыночные инструменты, прямое вмешательство государств и мероприятия, проводимые с помощью организаций гражданского общества.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Странам следует определить, какое сочетание мер наилучшим образом соответствует их конкретным условиям.</li> <li>- Такие рыночные инструменты, как страхование и кредитование, могут потребовать государственных расходов в виде либо инвестиций, либо субсидий.</li> </ul>	<p>услуг по управлению рисками, что включает упрощение процедуры хеджирования сырьевых товаров, консультации относительно усиления внутренних возможностей управления финансовыми рисками, финансирование рисков в случае природных бедствий и модернизацию метеорологических служб.</p>	<p>подготовленности к кризисам и оказывать в этих случаях помощь: путем поддержки создания институтов и механизмов управления рыночными рисками.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- При возникновении проблем в банковской системе меры по упрощению доступа фермеров к кредитам могут сыграть свою положительную роль.</li> <li>- В развитых странах необходимо создавать резервы для уплаты налогов (мягкое распределение налогооблагаемого дохода на длительный период времени) с целью оказания помощи фермерам</li> </ul>	<p>правительств, так и многосторонних учреждений) для оказания помощи в осуществлении новых программ, развитии инфраструктуры и создании соответствующих механизмов поставок продукции</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Распространение информации о различных способах повышения уровня управления рисками.</li> </ul>
<b>Учет внешних факторов, связанных с производством продовольствия</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Высокие цены на продовольствие представляют собой возможность обеспечить компенсацию внешних факторов с целью создания стимулов для повышения эффективности производственных систем</li> <li>- Рекомендуется рассматривать этот вопрос на переговорах по продовольственной безопасности. Необходимы и далее изучать и тестировать такие стимулы.</li> </ul>			
<b>Сдерживание спроса на продовольствие в развитых странах</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Правительствам следует рассмотреть вопрос о стимулах, способствующих уменьшению отходов в продовольственной системе, включая потери после сбора урожая.</li> </ul>			
<b>Координация политики</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- КВПБ следует обеспечивать соответствующее управление информацией по вопросам продовольственной безопасности, а также координацию мер политики на глобальном уровне.</li> <li>- КВПБ следует осуществлять</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 'Двадцатке' следует поддержать содержащиеся в докладе предложения в целях усиления координации политики, относящейся к волатильности цен на продовольствие, к созданию и укреплению существующих институтов и сетей, к</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Все национальные и международные меры должны быть соответствующим образом скоординированы и должны стать интегрированной последовательной всеобъемлющей политикой реагирования.</li> </ul>	

ВОПРОС	Доклад ГЭВУ (2011 г.)	Межучрежденческий доклад для 'Группы двадцати' (2011 г.)	Доклад МЦТУР – Тангерман (2011 г.)	Доклад-прогноз (2011 г.)
	<p>координацию кратко- и долгосрочных мер политики, принимаемых в связи с резкими скачками цен (включая вопросы торговых барьеров, продовольственной помощи, субсидирования использования других потребляемых факторов, запасов и т.д.).</p> <p>- КВПБ следует выступать также в качестве органа, где доноры и правительства могли бы делать долгосрочные обязательства по инвестированию государственных средств в достижение продовольственной безопасности, и органа, который осуществлял бы мониторинг и обеспечение выполнения этих обязательств.</p> <p>- КВПБ следует способствовать улучшению координации действий на межправительственном уровне, включая случаи принятия чрезвычайных мер политики, по борьбе с волатильностью цен.</p> <p>- КВПБ как самому авторитетному руководящему органу в вопросах всемирной продовольственной безопасности следует способствовать и помогать проведению обсуждения вопросов продовольственной безопасности и распространению информации об опыте в этой области, в том числе и в качестве форума для более открытого обсуждения вопроса о том, каким образом правила торговли сельскохозяйственной продукцией могут внести вклад в обеспечение продовольственной безопасности.</p>	<p>улучшению координации и своевременности для повышения уровня готовности и к обеспечению последовательности и координации политики в кризисные времена.</p> <p>- КВПБ следует поручить выполнение широкой задачи мониторинга выполнения содержащихся в настоящем докладе рекомендаций</p>	<p>- Новые институты для многостороннего реагирования не нужны.</p>	

ВОПРОС	Доклад ГЭВУ (2011 г.)	Межучрежденческий доклад для 'Группы двадцати' (2011 г.)	Доклад МЦТУР – Тангерман (2011 г.)	Доклад-прогноз (2011 г.)
	<p>- КВПБ следует выработать кодекс поведения в области вопросов продовольственной безопасности с целью повышения эффективности международного сотрудничества.</p> <p>- Необходимы дальнейшие исследования в области глобального управления вопросами сельского хозяйства и продовольственной безопасности в целях обеспечения новой информации для Глобальной стратегической рамочной программы по обеспечению продовольственной безопасности и питания.</p>			



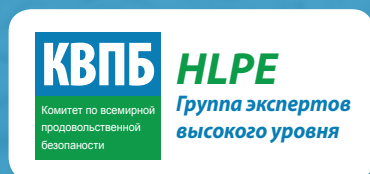
# Волатильность цен и продовольственная безопасность

Доклад

Группы экспертов высокого уровня по вопросам

продовольственной безопасности и питания,

июль 2011 года



Secretariat HLPE c/o FAO  
Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Rome, Italy

Website: [www.fao.org/cfs/cfs-hlpe](http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe)  
E-mail: [cfs-hlpe@fao.org](mailto:cfs-hlpe@fao.org)