



## Состояние рынков сельскохозяйственной продукции КРАТКИЙ ОБЗОР

### Торговля и продовольственная безопасность: достижение оптимального баланса между национальными приоритетами и общим благом



© ФАО/Seyilou Diallo

Местный рынок в Гамбии – часть проекта ФАО по расширению источников средств к существованию и укреплению продовольственной безопасности путем повышения продуктивности сельского хозяйства и увеличения объема товарной продукции и доходов фермеров.

### Ведение

Как в повестке дня в области развития, так и в повестке в области торговли все больше внимания уделяется вопросам взаимосвязи между торговлей и продовольственной безопасностью. В соответствии с новой повесткой дня в области устойчивого развития на период после 2015 года, основной целью является ликвидация голода на глобальном уровне к 2030 году; одним из инструментов достижения этой цели является торговля.

Ожидается, что на фоне изменения структуры производства и потребления объемы торговли сельскохозяйственной продукцией в мире в ближайшие десятилетия будут продолжать расти. Будет возрастать и влияние торговли на уровень и характер продовольственной безопасности во всех регионах мира. Поэтому необходимо обеспечить, чтобы расширение торговли сельскохозяйственной продукцией способствовало ликвидации голода, обеспечению продовольственной безопасности и полноценного питания. Эта необходимость подвигла правительства на борьбу за пересмотр существующих соглашений в области глобальной торговли сельскохозяйственной продукцией, с тем чтобы торговля реально содействовала повышению уровня продовольственной безопасности.

Связи между торговлей и продовольственной безопасностью активно обсуждаются на национальном и глобальном уровне и стали центральной темой многих дискуссий и переговоров по вопросам торговли. Основным предметом обсуждения стала совместимость мер, принимаемых для достижения продовольственной безопасности на национальном уровне, с одной стороны, и их воздействия на продовольственную безопасность торговых партнеров – с другой. Цель подготовленного в 2015 году доклада *“Состояние рынков сельскохозяйственной продукции”* заключается в том, чтобы сократить расхождения во взглядах на роль развития торговли сельскохозяйственной продукцией с точки зрения обеспечения продовольственной безопасности, а также на то, как те или иные способы регулирования в сфере торговли сельскохозяйственной продукцией могут обеспечить благоприятный эффект от повышения открытости экономики для торговли для всех стран. Опираясь фактами и внося ясность по ряду вопросов, авторы доклада открывают возможности для более предметного обсуждения стратегических решений и для необходимого совершенствования политических процессов, в рамках которых принимаются такие решения.

## Изменение характера торговли сельскохозяйственной продукцией

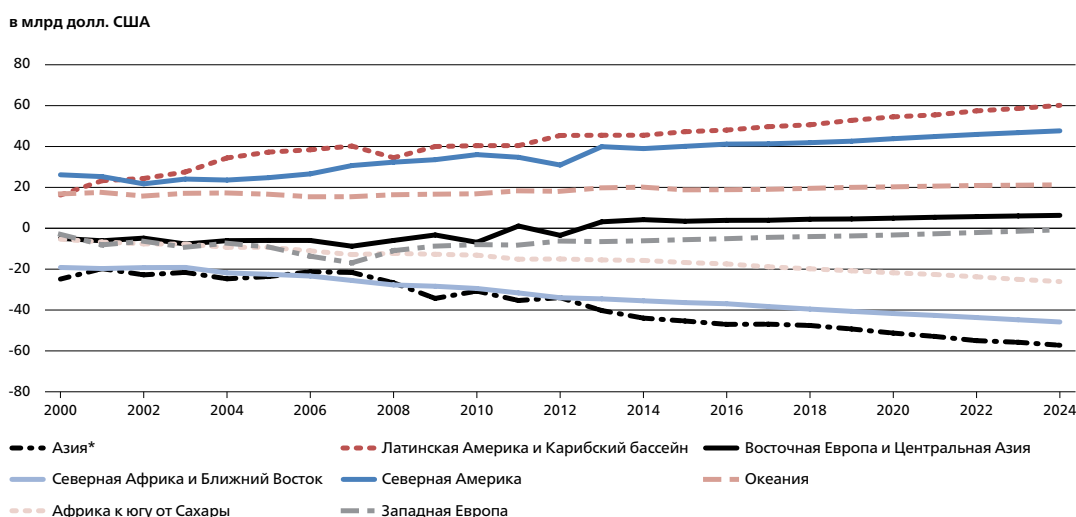
**Основной тезис 1** Мировая торговля продовольственной продукцией продолжает развиваться быстрыми темпами, однако различия в организации и структуре торговли в зависимости от товара и региона остаются значительными. Основные факторы, способствующие развитию производства и спроса, включая политику в сфере торговли и в смежных отраслях, по-разному влияют на формирование этих структур, что может иметь важные последствия в контексте продовольственной безопасности<sup>1</sup>.

За последнее десятилетие объемы мировой торговли продовольственной и сельскохозяйственной продукцией выросли почти втрое при прогнозируемом дальнейшем увеличении темпов роста, причем одни регионы наращивают чистый экспорт, а другие – чистый импорт.

Структура торговли значительно различается по товарам и регионам и будет продолжать меняться. Рост доходов, численности населения, нарастающая

урбанизация в развивающихся странах способствуют изменению стиля жизни и пищевых предпочтений, что, в свою очередь, оказывает воздействие на структуру международных торговых потоков и номенклатуру товаров. Кроме того, на глобальном уровне развитие архитектуры торговли обусловлено появлением глобальных производственно-сбытовых цепей, ростом внутрифирменной торговли, расширением двусторонних и региональных торговых отношений.

Динамика чистой торговли сельскохозяйственной продукцией по регионам, 2000–2024 годы



Примечания: чистый экспорт зерновых, масличных культур, сахарного тростника, мяса, рыбы и молочных продуктов, оценка по состоянию на 2004–2006 годы, постоянные международные справочные цены. На период начиная с 2014 года приведены прогностические данные.

\*Термин "Азия" относится ко всем регионам Азии, за исключением Центральной Азии, и включает Юго-Восточную, Южную и Восточную Азию (в т.ч. Китай).

Источник: FAO and OECD. 2015. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2015–2024*. Paris, OECD Publishing.

**Основной тезис 2** Большинство стран рассматривают расширение участия в мировой торговле как обязательный элемент своей национальной стратегии в области торговли. Однако для того чтобы торговая деятельность способствовала укреплению продовольственной безопасности, потребуется обеспечить надлежащее регулирование процесса повышения открытости экономики для торговли.

Понимание динамики торговли сельскохозяйственной продукцией играет ключевую роль в осмыслении потенциальных последствий для продовольственной безопасности.

На фоне роста продовольственного импорта многие страны испытывают сомнения по поводу надежности мировых рынков как источника доступного продовольствия. Открытость экономики для торговли обеспечивает наличие больших объемов продовольствия в странах-импортерах и способствует снижению потребительских цен,

но при этом несет в себе потенциальные риски. Несмотря на то что тенденция к волатильности в глобальном масштабе проявляется в меньшей мере, чем на местных рынках, рост зависимости от международных рынков может сделать страны более уязвимыми перед лицом действий торговых партнеров и краткосрочных рыночных потрясений: как тех, которые приводят к сокращению запасов и повышению потребительских цен, так и тех, которые возникают вследствие резкого роста импорта и последующего снижения цен производителей.

# Торговля и продовольственная безопасность: концептуальные связи

**Основной тезис 3** Торговля оказывает влияние на все четыре измерения продовольственной безопасности: наличие, доступ, использование и стабильность. Взаимосвязь торговли с этими измерениями носит сложный характер и обусловлена целым рядом глубинных факторов, что объясняет большую разницу в опыте разных стран и ограничивает возможности для выявления поддающихся обобщению взаимосвязей.

Торговля оказывает влияние на многие экономические и социальные переменные, которые в конечном счете определяют статус продовольственной безопасности и питания населения, в том числе экономический рост, доходы, уровень бедности, цены на продовольствие и государственный бюджет. Торговля находит свое отражение в организации рынка, развитии инфраструктуры, продуктивности и номенклатуре сельскохозяйственной продукции, разнообразии, качестве и безопасности пищевых продуктов и составе рациона питания. Изменения этих факторов в той или иной мере сказываются на всех четырех измерениях продовольственной безопасности.

Страны участвуют в торговле в разных условиях и на разных этапах своего развития. Торговля оказывает непосредственное воздействие на продовольственную безопасность, поскольку в большинстве стран импорт составляет важную часть поставок продовольствия.

В то время как конкуренция с импортом может иметь негативные последствия для местных производителей, она также способна стимулировать изменения, обеспечивающие повышение производительности, и инновации в сфере внутреннего производства и соответствующих цепей снабжения. Экспорт может способствовать снижению масштабов нищеты в том случае, если выручка от экспорта приводит к росту доходов малоимущего населения.

Данные о воздействии торговли на продовольственную безопасность немногочисленны, а имеющиеся данные, как правило, указывают на его неоднозначность. Торговля как таковая не представляет изначально угрозы для продовольственной безопасности и питания и не является панацеей для их укрепления и улучшения, но может создавать проблемы и риски, которые необходимо учитывать в процессе принятия политических решений.

## Возможные положительные и отрицательные факторы воздействия торговли на четыре измерения продовольственной безопасности

	Возможные положительные факторы	Возможные отрицательные факторы
<b>Наличие</b>	<p><b>В краткосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Торговля ведет к росту импорта, что положительно сказывается на количестве и разнообразии имеющихся в наличии пищевых продуктов.</li> </ul> <p><b>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Повышение эффективности в результате специализации может привести к увеличению производства продовольствия.</li> <li>Стимулирование конкуренции с зарубежными производителями может обеспечить повышение производительности за счет привлечения инвестиций, НИОКР и проникновения в страны новых технологий.</li> </ul>	<p><b>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>В странах – чистых экспортерах продовольствия рост цен на международных рынках может привести к тому, что часть продукции, ранее предназначенная для внутреннего потребления, будет перенаправлена на экспорт, таким образом, не будет обеспечено наличие основных пищевых продуктов.</li> <li>В странах – чистых импортерах продовольствия производители, не способные конкурировать с импортом, будут вынуждены сокращать производство и предложение на внутреннем рынке, сводя на нет последствия многократного повышения эффективности сельскохозяйственной деятельности для экономики сельских районов.</li> </ul>
<b>Доступ</b>	<p><b>В краткосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>В странах – чистых импортерах продовольствия цены на пищевые продукты при снижении масштабов таможенной защиты, как правило, снижаются.</li> <li>Понижение цен на импортруемое продовольствие и производственные ресурсы.</li> </ul> <p><b>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>В конкурентных секторах возрастает доходность в результате расширения доступа экспортных товаров на рынки.</li> <li>Макроэкономические выгоды от свободной торговли, такие как рост экспорта и приток прямых иностранных инвестиций, способствуют экономическому росту и снижению безработицы, что в свою очередь ведет к повышению доходов.</li> </ul>	<p><b>В краткосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>В странах – чистых экспортерах продовольствия может отмечаться рост внутренних цен на экспортируемые товары.</li> </ul> <p><b>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Возможно снижение занятости и доходов в уязвимых конкурирующих с импортом секторах в результате ухода части производителей из аграрного сектора.</li> <li>Возможно неравномерное распределение выгод в результате формирования анклавов производителей экспортных культур в ущерб мелким производителям растительных пищевых продуктов в целом.</li> </ul>
<b>Использование</b>	<p><b>В краткосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Расширение ассортимента импортных продовольственных продуктов позволяет формировать сбалансированный рацион питания и более полноценно удовлетворять различные предпочтения и вкусы.</li> </ul> <p><b>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Повышение безопасности и качества пищевых продуктов при более активном использовании экспортерами современных национальных систем контроля или международных стандартов.</li> </ul>	<p><b>В краткосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Расширение использования импортного продовольствия зачастую приводит к росту потребления более дешевых и доступных высококалорийных продуктов с низкой питательной ценностью.</li> </ul> <p><b>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Результатом ориентации на экспорт сырьевых товаров может стать выведение земельных и иных ресурсов из системы производства традиционных пищевых продуктов, зачастую имеющих более высокую питательную ценность.</li> </ul>
<b>Стабильность</b>	<p><b>В краткосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Импорт помогает смягчить сезонные колебания с точки зрения наличия видов продовольствия и розничных цен на них.</li> <li>Импорт снижает вероятность дефицита вследствие воздействия на производство местных факторов риска.</li> </ul> <p><b>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>При сравнении рынков низкой и высокой емкости выясняется, что мировые рынки в меньшей степени подвержены потрясениям, связанным с изменением политики или погодными условиями.</li> </ul>	<p><b>В краткосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Обязательства в отношении торговой политики могут уменьшить пространство для политического маневра и препятствовать принятию мер, направленных на смягчение краткосрочных потрясений на рынке.</li> <li>Уязвимость в случае изменения экспортерами торговой политики, например, введения запретов на экспорт.</li> </ul> <p><b>В среднесрочной и долгосрочной перспективе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Отрасли, находящиеся на ранних стадиях становления, в большей степени подвержены влиянию резких изменений цен и/или скачков импорта.</li> </ul>



© ФАО/Ami Vitale

Торговля влияет на четыре показателя продовольственной безопасности: наличие продовольствия, доступ, использование и стабильность. Торговцы овощами и фруктами на городском рынке в Каире, Египет.

**Основной тезис 4** Соотношение между степенью вовлеченности в торговую деятельность и продовольственной безопасностью зависит от того, как работают продовольственные рынки, от способности и готовности производителей реагировать на изменение стимулов, порождаемое развитием торговли, и от территории, затронутой проблемой отсутствия продовольственной безопасности, и все эти аспекты необходимо учитывать при выработке мер вмешательства на уровне торговой политики.

Вопросы конкуренции в сельском хозяйстве оказывают влияние на покупательную способность малоимущего населения и уровень сельскохозяйственного производства: цены и их взаимное влияние, наличие вводимых ресурсов, объемы производства и уровень инвестиций в сельскую инфраструктуру. Свою роль играют масштабы производства, структура производственно-сбытовых цепей, государственное регулирование и барьеры, препятствующие доступу к маркетинговым каналам, а также действия полугосударственных или государственных торговых предприятий. Важнейшим фактором продовольственной безопасности является степень присутствия на рынках мелких семейных фермерских хозяйств.

Многие потребители пользуются преимуществами низких цен и более обширного товарного ассортимента благодаря высокой конкуренции, существующей в цепях снабжения супермаркетов. Однако возрастает нагрузка на производителей, связанная с необходимостью поставлять

продукцию более высокого качества по более низким ценам, у многих мелких фермеров и переработчиков могут возникать сложности с привлечением необходимых инвестиций и проведением организационных изменений.

Торговля как фактор создания, преобразования и разрушения рынков также может влиять на развитие аграрных систем. Некоторые критические замечания относительно открытой торговли связаны с потенциально негативными последствиями либерализации рынка для аграрной системы, такими как развитие более крупных фермерских хозяйств промышленного типа за счет мелких фермеров, что сопровождается сокращением производственных возможностей последних и их возможностей для получения дохода, а также ростом конкурентного преимущества крупных фирм. Рассматривая эти вопросы, приходится признать, что аграрные системы имеют сложную структуру и не сводятся к противопоставлению агропромышленного комплекса и семейных ферм.

# Политика в области торговли и в смежных отраслях в поддержку продовольственной безопасности

**Основной тезис 5** Цели политики в сфере торговли и в смежных отраслях отражают различные измерения продовольственной безопасности, неодинаковы в разных странах и подвержены изменениям с течением времени. Целесообразность применения альтернативных вариантов торговой политики в существенной степени определяется более долгосрочными процессами экономических преобразований и той ролью, которую в них играет сельскохозяйственный сектор.

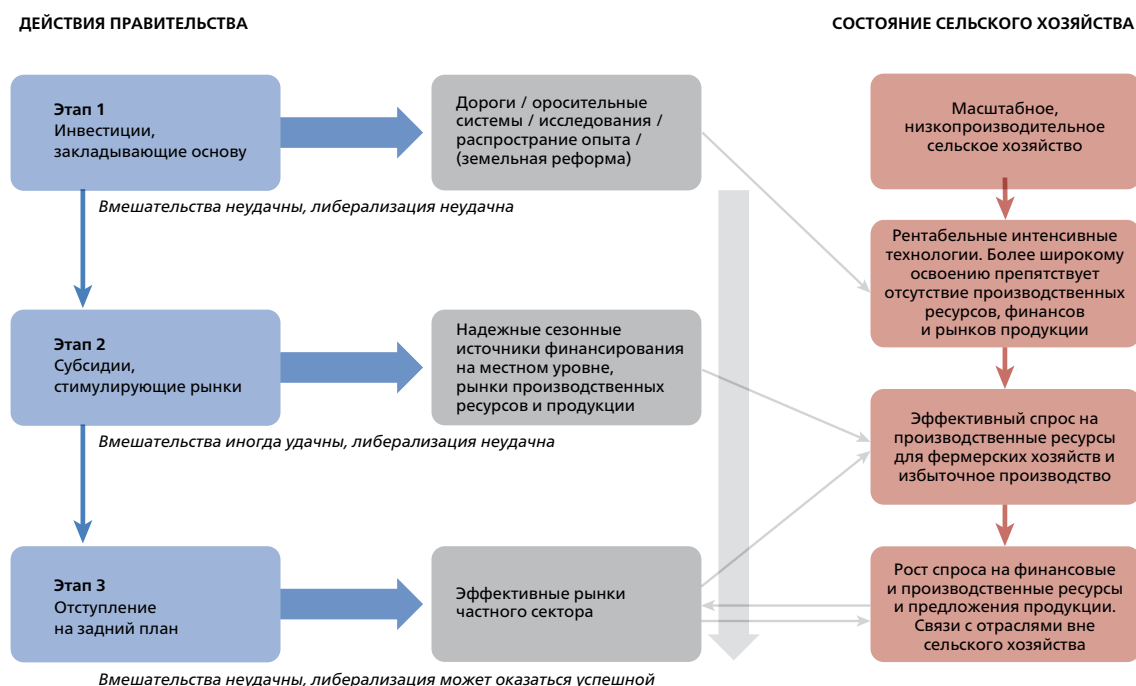
Цели торговли и соответствующих политических мер должны иметь первостепенное значение при оценке целесообразности и формировании основы для выработки политики. Директивные органы должны быть хорошо осведомлены об изменениях политических целей, должны выработать механизмы соответствующей корректировки политических мер.

Обеспечению соответствия политических мер конкретной ситуации в той или иной стране может способствовать учет всех четырех измерений продовольственной безопасности. Например, соотношение между политическими целями, направленными на рост производства и доходов на селе, и целями, связанными с удешевлением питания для городского населения, может зависеть от распределения и локализации населения, страдающего от отсутствия продовольственной безопасности. Имеет значение и уровень экономического развития страны. В странах со слабо развитым сельскохозяйственным сектором цели

повышения производительности с большой степенью вероятности будут на первом этапе иметь большее значение благодаря существенному мультиплицирующему воздействию, возникающему за счет роста продуктивности в сельском хозяйстве. По мере развития экономики и увеличения разрыва между доходами в городе и на селе возрастает значение мер поддержки доходов. В странах с более зрелой экономикой цели политики в сфере торговли и смежных отраслях выходят далеко за пределы сельскохозяйственного производства и продовольственной безопасности.

Представления о том, что сегодня применение некоторых инструментов политики в развитых странах сопряжено с трудностями, не должны использоваться как аргумент против их применения в других странах, где эта отрасль находится на другом уровне развития и где стоят другие политические цели.

## Этапы преобразований аграрного сектора



**Основной тезис 6** Важным аспектом потенциально негативного воздействия на продовольственную безопасность являются резкие скачки цен на продовольствие. Геополитические и метеорологические факторы неопределенности и меры, принимаемые правительствами в связи с ними, могут привести к усугублению этой проблемы в будущем, что повысит вероятность перебоев в торговых потоках. Возможность возникновения ценовых скачков, пусть даже эпизодических, необходимо учитывать при выработке долгосрочных решений в области регулирования торговли продовольствием и сельскохозяйственными продуктами.

При постановке целей директивные органы должны учитывать как вопросы краткосрочного регулирования торговли и рынков, так и вопросы долгосрочного экономического и социального развития.

Существует различие между политическими мерами, реализуемыми в целях решения краткосрочных проблем продовольственной безопасности в переходный период, и мерами, направленными на обеспечение устойчивого роста продуктивности сельского хозяйства, необходимого для решения проблемы отсутствия продовольственной безопасности в долгосрочном плане. Кроме того, меры двух указанных категорий могут реализовываться не одновременно. Чрезвычайно важно обеспечить баланс между краткосрочными и долгосрочными целями, так как они могут иметь противоположные последствия для продовольственной безопасности.

В контексте продовольственной безопасности особое внимание часто уделяется использованию торговой политики для достижения краткосрочных целей, в частности, для преодоления рыночных потрясений, в результате которых потребители и производители сталкиваются с проблемой изменения торговых потоков и цен. Уход от статической, краткосрочных соображений и перевод дискуссии в плоскость более долгосрочной динамики структурных преобразований, осуществляемых в условиях растущей экономики, имеет важные

последствия для разработки и применения торговой политики, совместимой с укреплением продовольственной безопасности.

В более долгосрочной перспективе отказ от радикальных изменений в торговле и торговой политике в пользу поэтапного подхода к политической реформе будет очень важен в плане обеспечения стабильности выбираемых методов вмешательства. Кроме того, реформы торговой политики следует рассматривать как часть более широких пакетов политических мер по достижению целей в области устойчивого развития, включая решение таких проблем, как искоренение голода, обеспечение продовольственной безопасности и полноценного питания. Важно учитывать возможные последствия изменений в торговой политике для различных производственных отраслей, включая сельское хозяйство, и финансовые возможности для предоставления важнейших государственных услуг и социальных гарантий для решения проблем в части продовольственной безопасности.

Более прагматичный подход, учитывающий специфику контекста, позволит обеспечить соответствие политики в области торговли индивидуальным условиям и стратегиям укрепления сельскохозяйственной и продовольственной безопасности отдельных стран.



## На пути к совершенствованию регулирования в сфере торговли и продовольственной безопасности



© ФАО/Giulio Napolitano

Рим, штаб-квартира ФАО – министерская конференция по вопросам управления и международных сырьевых рынков 2014 года.

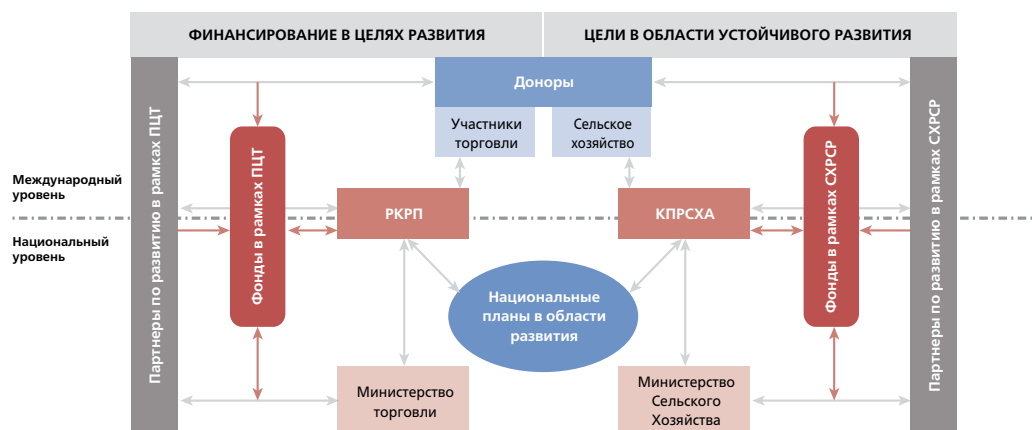
**Основной тезис 7** Проблемы в сфере торговли и продовольственной безопасности могут быть лучше сформулированы в рамках многосторонней торговой системы посредством внесения поправок в Соглашение по сельскому хозяйству Всемирной торговой организации. Однако необходимо найти верный баланс между преимуществами коллективных действий на основе правил, применяющихся к торговой политике, и необходимым развивающимся странам пространством для политического маневра, границы которого должны устанавливаться с учетом конкретных потребностей стран.

Соглашение ВТО по сельскому хозяйству (ССХ) закладывает основу для более точного формулирования проблем торговли и продовольственной безопасности в рамках управления многосторонней торговой системой. Был выдвинут аргумент, что действующее ССХ не оставляет развивающимся странам достаточного места для принятия политических мер в целях обеспечения продовольственной безопасности, однако при измерении политического пространства не проводится различий между предоставляемым пространством и тем, которое действительно полезно или актуально для конкретной страны.

Дискуссия, направленная на нахождение баланса, чтобы, с одной стороны, обеспечить странам неограниченные возможности для использования политических мер при решении вопросов национальной продовольственной безопасности, а с другой – не допустить причинение вреда третьим странам, вписывается в ведущийся диалог об “универсальности и дифференциации” в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года. Она признает, что возможность достижения общих целей предполагает учет различий в потенциалах, реалиях и темпах развития стран.

**Основной тезис 8** Переключение внимания с положительных и отрицательных сторон конкретной политики на устранение недостатков, присущих процессам управления в сфере выработки сельскохозяйственной и торговой политики, будет способствовать более точному определению границ и надлежащему использованию пространства политического маневра. Усиление этих процессов предполагает налаживание синергетических связей для обеспечения большей согласованности в области политики продовольственной безопасности, что позволит правительствам соблюсти баланс приоритетов при разработке мер торговой политики и обеспечить их более полное соответствие региональным и глобальным торговым системам.

Регулирование процессов планирования в сфере сельского хозяйства и торговли в наименее развитых странах Африки



Примечания: ПЦТ = Помощь в целях торговли; СХРСР = Сельскохозяйственное развитие и развитие сельских районов; КПРСХА = Комплексная программа развития сельского хозяйства в Африке; РКРП = Расширенная комплексная рамочная программа для оказания связанной с торговлей технической помощи.

Источник: по материалам E. Canigiani and S. Bingi. 2013. Connecting food value chains in Africa. *GREAT Insights*, 2(5). July-August 2013. Maastricht, Netherlands, European Centre for Development Policy Management.

Устранение недостатков в плане руководства "процессами", определяющими направление обсуждения политики и принятия решений в сфере торговли и сельского хозяйства, поможет примирить различные точки зрения, согласовать разнообразные цели и прийти к компромиссу. На регулировании торговли и продовольственной безопасности отрицательно сказывается слабая связь между этими процессами на всех уровнях. Эта слабость усугубляется несогласованностью торговых приоритетов и подходов и затрудняет формирование глобального механизма управления действиями на национальном уровне. В конечном счете она сказывается на способности стран выработать последовательные политические меры и стратегии в области торговли, направленные на более полное обеспечение продовольственной безопасности.

Показателен пример наименее развитых стран Африки. Там вопросы сельского хозяйства и связанных с торговлей стратегий и инвестиционных планов, как правило, решаются в рамках двух отдельных процессов, Комплексной программы развития сельского хозяйства в Африке (КПРСХА) и Расширенной комплексной рамочной программы (РКРП),

в которых участвуют различные министерства, заинтересованные стороны, партнеры по развитию и источники финансовой поддержки. Слабо выраженные связи между этими процессами стали причиной появления недоработанных стратегий и неэффективного использования ресурсов.

Наращивание синергизма между процессами выработки политики в сфере сельского хозяйства и торговли позволит выработать более последовательную политику в области продовольственной безопасности. Это позволит договориться об общих и единых целях и приоритетах в разных секторах, составить комплекс политических мер и финансовых пакетов, наиболее пригодный для их достижения.

Таким образом, для использования перспектив в сфере повышения продовольственной безопасности, которые открывает торговля, в рамках политических процессов и дискуссий по вопросам торговли, торговой политики и торговых соглашений срочно необходимо тщательнее изучить и согласовать связи между политическим пространством, структурной перестройкой и мобилизацией ресурсов.

<sup>1</sup> В настоящем докладе термин "продовольственная безопасность" используется для удобства и означает безопасность в сфере продовольствия и питания.



Цель доклада "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции", публикуемого каждые два года, заключается в том, чтобы доступно и объективно предоставить информацию об этом рынке представителям директивных органов, специалистам по рынкам и другим лицам, интересующимся последними тенденциями на рынке сельскохозяйственной продукции, а также их влиянием на страны с различным уровнем экономического развития. Доклад призван повысить информированность о возможном влиянии таких тенденций на источники средств к существованию и продовольственную безопасность населения мира, а также на экономику тех стран, где экспорт сельскохозяйственной продукции составляет значительную долю экспортных доходов, либо где велика доля импорта продовольствия в продовольственном снабжении. Полный текст доклада см. по ссылке: <http://www.fao.org/3/a-i5090r.pdf>