



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

R

КОМИТЕТ ПО ПРОБЛЕМАМ СЫРЬЕВЫХ ТОВАРОВ

Семьдесят вторая сессия

Рим, 26–28 сентября 2018 года

**СОСТОЯНИЕ РЫНКОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ
ПРОДУКЦИИ (СОКО) – 2018: ТОРГОВЛЯ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИЕЙ, ИЗМЕНЕНИЕ
КЛИМАТА И ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ**

Резюме

Как ожидается, изменение климата будет оказывать растущее неблагоприятное воздействие на многие регионы мира. Вероятнее всего, сельскохозяйственный сектор регионов и стран, находящихся в низких широтах, будет затронут в наибольшей степени, а страны и регионы с умеренным климатом могут даже выиграть от этого. Такое неравномерное распределение между регионами и странами и соответствующие изменения в производстве и доступности продовольствия окажут воздействие на международные торговые потоки и маршруты.

Доклад "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции (СОКО) – 2018" призван способствовать активизации обсуждения широкого круга политических инструментов, имеющихся у представителей директивных органов, занимающихся реализацией Парижского соглашения по изменению климата. В нем рассматривается то, каким образом различные формы внутренней поддержки и торговых мер соотносятся с мерами по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий; каким образом они могут быть применены в будущем; и каким образом правила Всемирной торговой организации (ВТО) формируют выбор направления политики.

Проект решения Комитета

Комитету предлагается принять к сведению и обсудить настоящий документ и сведения, содержащиеся в выпуске доклада СОКО за 2018 год, и рассмотреть следующие предложения по дальнейшей деятельности:

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org.



- Рассмотреть и признать роль торговли сельскохозяйственной продукцией в адаптации к изменению климата и смягчении его последствий и её вклад в обеспечение всемирной продовольственной безопасности, содействие сельскохозяйственному производству на глобальном уровне и возможное снижение глобальных выбросов парниковых газов;
- подчеркнуть необходимость в содействии политическому диалогу в рамках Парижского соглашения и соглашений ВТО в целях укрепления взаимодополняющих усилий, предпринимаемых в соответствии с этими многосторонними договорами; и
- подчеркнуть необходимость в проведении дальнейшего анализа воздействия мер торговой и смежной политики на достижение целей в области продовольственной безопасности и питания, а также на достижение цели Парижского соглашения по удержанию роста глобальной средней температуры на уровне существенно ниже 2 °С.

С вопросами по существу настоящего документа следует обращаться к:

Джорджу Рапсоманикису (George Rapsomanikis),
Старшему экономисту, Отдел торговли и рынков (EST)
Эл. почта: george.rapsomanikis@fao.org

I. Введение

1. Растет число фактов, свидетельствующих о том, что изменение климата окажет неравномерное и непропорциональное воздействие на сельскохозяйственное производство в разных регионах мира. По прогнозам, повышение температуры и изменения в количестве осадков окажут отрицательное воздействие на сельскохозяйственные секторы в районах низких широт в Африке, Азии и Латинской Америке, для многих из которых уже характерны отсутствие продовольственной безопасности и неполноценное питание. В то же время, изменение климата, вероятно, окажет положительное воздействие на регионы с умеренным климатом, в которых повышение температуры и более длительный период вегетации пойдут на пользу сельскому хозяйству.

2. Благодаря международной торговле можно перемещать продовольствие из регионов с его избытком в регионы с его дефицитом и оказывать помощь странам в адаптации к изменению климата и достижении продовольственной безопасности. Роль торговли подчеркивается в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и в Парижском соглашении Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКООНИК). Оба договора призывают к построению справедливой и прозрачной системы международной торговли в целях содействия достижению ЦУР и удержанию роста глобальной средней температуры на уровне существенно ниже 2 °С.

3. Выпуск доклада "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции (СОКО) – 2018" содержит глубокий анализ перекрестных связей между Парижским соглашением и соглашениями ВТО, направленный на углубление понимания вариантов политики, которые помогут укрепить взаимодополняющие усилия, предпринимаемые в соответствии с этими договорами в целях решения проблем изменения климата и отсутствия продовольственной безопасности, и в нем предлагаются руководящие принципы отбора этих вариантов. В целях укрепления роли торговли в обеспечении продовольственной безопасности и содействии адаптации к изменению климата и смягчению его последствий необходимы широкомасштабные действия политического характера. Неравномерное воздействие изменения климата в мире и его последствия для торговли сельскохозяйственной продукцией, особенно в развивающихся странах, подчеркивают необходимость в применении сбалансированного подхода в политике, который должен усиливать регулируемую роль торговли и одновременно поддерживать наиболее уязвимые слои населения.

II. Эволюция торговли сельскохозяйственной продукцией

4. В последние годы страны с развивающейся экономикой играют на глобальных рынках сельскохозяйственной продукции все более важную роль. Быстрый экономический рост и повышение доходов на душу населения, наблюдавшиеся в этих странах в последние два десятилетия, привели к повышению спроса многочисленного населения данных стран на сельскохозяйственную продукцию и, как следствие, к существенному росту её импорта. Аналогичная картина, характеризующаяся растущим присутствием стран с развивающейся экономикой на глобальных рынках сельскохозяйственной продукции, наблюдается в том, что касается экспорта сельскохозяйственной продукции, что указывает на темпы структурных перемен на пути развития и повышение производительности сельского хозяйства в этих странах.

5. Основным признаком активизации стран со средним и низким уровнем доходов на глобальных рынках сельскохозяйственной продукции стал быстрый рост торговли в рамках сотрудничества в формате "Юг-Юг". К 2015 году почти половина торговли стран со средним и низким уровнем доходов приходилась на другие страны "Юга". В то же время меняющаяся динамика торговли свидетельствует о возникновении новых проблем, в первую очередь в наименее развитых странах (НРС), в которых медленный рост сельскохозяйственного производства в сравнении с темпами роста народонаселения превратил некоторые страны,

бывшие в прошлом нетто-экспортерами, в нетто-импортеров или усилил возможности других стран в качестве нетто-импортеров, что является исключительно важным с учетом того, что в этих странах сельское хозяйство играет существенную роль в экономике, занятости и продовольственной безопасности.

6. С начала XXI века расширению торговли сельскохозяйственной продукцией способствовали также рост доступности рынков и снижение средних ставок таможенных тарифов, применяемых странами в целях выполнения своих обязательств в рамках Соглашения ВТО по сельскому хозяйству от 1995 года. Двусторонние и региональные соглашения в области торговли, а также изменения во внутренней политике также способствовали повышению доступности рынков. С 2000 года пошли на спад внутренние меры основных развитых стран, нарушающие беспрепятственную торговлю, и также было отмечено существенное снижение применения экспортных субсидий. Реализация решения по искоренению экспортных субсидий для сельскохозяйственной продукции, принятого на Конференции ВТО на уровне министров, состоявшейся в Найроби в декабре 2015 года, должна способствовать созданию одинаковых условий в торговле сельскохозяйственной продукцией.

III. Воздействие изменения климата на продовольственную безопасность и роль международной торговли

7. Климат оказывает воздействие на сельское хозяйство различными путями, а последствия его изменения для различных сельхозкультур и регионов на протяжении различных временных периодов существенно различаются. В краткосрочном плане, растущая частота таких экстремальных явлений, как засуха, наводнения и ураганы, может привести к разрушительным последствиям для сельскохозяйственных культур и домашнего скота и, как ожидается, для всего сельскохозяйственного производства. В долгосрочном плане, повышение температур, как ожидается, окажет отрицательное воздействие на урожайность в большинстве тропических регионов, а в регионах с умеренным климатом этот фактор может способствовать росту урожайности.

8. В результате изменение климата может углубить существующие диспропорции и ещё более усилить несоответствия между развитыми странами (большинство из которых находятся в умеренных широтах) и развивающимися странами (которые в основном расположены в тропиках). Это означает, что страны Африки, Азии и Латинской Америки, многие из которых уже страдают от нищеты, отсутствия продовольственной безопасности и различных форм неполноценного питания, будут находиться в несоразмерной опасности.

9. Поскольку последствия изменения климата имеют территориальный характер, а их масштаб зависит от сельхозкультуры и региона, международная торговля может сыграть важную роль в содействии адаптации к изменению климата и достижению всемирной продовольственной безопасности. В краткосрочном плане торговля посредством перемещения продовольствия из районов с его избытком в районы с его дефицитом может быть важным механизмом покрытия его непродовольственных объемов вследствие экстремальных погодных явлений, стабилизации цен и достижения продовольственной безопасности. В долгосрочном плане международная торговля может содействовать повышению эффективности регулирования сельскохозяйственного производства в различных странах и регионах. Более того, торговля посредством обеспечения разнообразия имеющегося у потребителей продовольствия может способствовать улучшению качества питания, особенно в регионах, в которых климатические факторы не позволяют производить широкий ассортимент сельскохозяйственных культур.

IV. Торговля сельскохозяйственной продукцией и изменение климата: нормативная база

10. 2015 год ознаменовался принятием двух имеющих переломное значение инициатив, в которых признается необходимость реализации странами совместных действий, направленных на содействие устойчивому развитию и противодействие изменению климата, а именно Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Парижского соглашения РКООНИК.

11. В рамках широких возможностей Парижского соглашения движущим фактором глобальных действий в области климата будут главным образом определяемые на национальном уровне вклады (ОНВ), которые представляют собой национальную нормативную базу, на основе которой страны уведомляют о своих планируемых действиях в этой области. То, каким образом эти обязательства реализуются на практике (с использованием разнообразных мер, включающих как субсидии, так и стандарты), будет в свою очередь оказывать воздействие на производство, торговлю и выбросы и в некоторых случаях потребует рассмотрения в свете правил многосторонней торговли.

12. Между политикой в области изменения климата и правилами многосторонней торговли фундаментальных противоречий нет. В Парижском соглашении прямо указывается на то, что меры по противодействию изменению климата не должны быть средством произвольной или неправомерной дискриминации или замаскированного ограничения международной торговли. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года подчеркивается идея о том, что открытая, недискриминационная, многосторонняя система торговли и действия по защите окружающей среды и содействию устойчивому развитию могут и должны быть взаимодополняющими.

13. В соглашениях ВТО признается важность социальных и экологических задач, в частности в Статье XX Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), посвященной общим исключениям, позволяющим членам принимать все необходимые меры с целью: "защиты общественной морали"¹, "защиты жизни или здоровья людей, животных или растений"² или "сохранения невозобновляемых природных ресурсов в том случае, если такие меры принимаются в сочетании с ограничениями, касающимися внутреннего производства или потребления"³. Однако до сих пор остаются непроверенными последствия применения правил к аналогичным видам сельскохозяйственной продукции, отличающимся лишь по признаку объема выбросов углерода при их производстве.

14. Основная проблема, которая вероятнее всего возникнет при реализации мер политики в области адаптации и смягчения в сельском хозяйстве, относится к принципу недискриминации, запрещающему дискриминацию, например, другой "аналогичной" продукции, отличающейся лишь по углеродному следу, являющемуся результатом отличающейся технологии процессов и производства (ТПП). Ряд мер, например налоги и субсидии, которые могут быть использованы для реализации Парижских обязательств, в зависимости от их формата и областей применения до сих пор не проверены на предмет их соответствия правилам торговли, поскольку они могут относиться к технологиям процессов и производства.

15. В этой связи следует продолжать диалог в рамках Парижского соглашения и соглашений ВТО в целях укрепления взаимодополняющих усилий, предпринимаемых в соответствии с этими многосторонними договорами. В то же время такой политический диалог должен также гарантировать, что принимаемые на национальном уровне меры не оказывают

¹ ГАТТ XX: (a)

² ГАТТ XX: (b)

³ ГАТТ XX: (g)

негативное воздействие на другие страны или не ограничивают излишне торговлю и инвестиции, особенно в развивающихся странах.

V. Изменение климата и внутренние меры поддержки

16. Внутренние меры поддержки, которые наносят ущерб торговле, например, поддержание рыночных цен и субсидии на капитальные вложения, как правило, стимулируют производство. Несмотря на то, что такие меры могут увеличить объемы продовольствия на местных рынках, они также могут привести к возникновению его излишков, что в случае с крупными странами-производителями может нанести торговле ущерб. В условиях изменения климата повышение производства в результате поддержания рыночных цен приведет также к увеличению общего объема выбросов парниковых газов, если не будут приняты меры, направленные на повышение эффективности борьбы с выбросами сельского хозяйства (т.е. на уменьшение объема выбросов на единицу произведенной продукции).

17. Многие меры правительств – в том числе, помимо прочего, в области исследований и разработок, пропаганды знаний, профессиональной подготовки, технической помощи и инвестиций – могут содействовать адаптации к изменению климата и смягчению его последствий, а также достижению продовольственной безопасности без нанесения торговле ущерба или с минимальным ущербом для неё. Инвестиции в технологические изменения и внедрение таких изменений, а также распространение среди фермеров климатически оптимизированных методов ведения сельского хозяйства являются ключевыми факторами не только роста производства и достижения продовольственной безопасности, но и содействия уменьшению объема выбросов на единицу произведенной продукции. Однако в целях содействия адаптации к изменению климата и смягчению его последствий в сельском хозяйстве могут потребоваться дополнительные усилия. Например, при внедрении новых технологий среди большого числа фермеров – не склонных к риску и сталкивающихся с различными ограничениями и мерами стимулирования – могут возникнуть проблемы.

18. Поскольку в результате изменения климата возрастает вероятность увеличения регулярности и серьезности экстремальных погодных явлений, будет расти важность сельскохозяйственного страхования для фермеров, желающих предусмотреть меры на случай климатических рисков. Однако, по причине более высокой стоимости обычного страхования возмещения ущерба по сравнению с другими схемами управления рисками, например, с диверсификацией доходов, страхование становится недоступным, особенно для мелких семейных фермерских хозяйств. В условиях, когда рынки страхования вследствие высокой стоимости являются зачастую коммерчески нежизнеспособными, в целях содействия инвестициям, направленным на устойчивый рост сельскохозяйственного производства, жизненно необходимо внедрение инноваций в схемы страхования, как это видно на примере снижающих затраты программ страхования на основе индексов погоды.

19. Во многих развивающихся странах затраты на продовольствие составляют значительную долю всех потребительских расходов, и кратковременные скачки цен, вызванные снижением производства по климатическим причинам, могут иметь серьезные последствия для продовольственной безопасности, особенно бедных и уязвимых слоев населения. В этих условиях создание запасов продовольствия может способствовать адаптации к изменению климата.

20. Частные владельцы запасов продовольствия в соответствии со своими прогнозами относительно цен приобретают продовольствие тогда, когда цены являются низкими, и направляют запасы на рынок тогда, когда цены являются высокими. Таким образом запасы могут демпфировать последствия колебаний в поставках. Программы создания государственных запасов продовольствия имеют долгую историю. Во многих случаях их главная задача заключается в обеспечении продовольственной безопасности и разрешении чрезвычайных ситуаций, связанных с нехваткой продовольствия. В других случаях резервные

запасы (крупные программы государственных запасов, в рамках которых осуществляются внутренние закупки в целях стабилизации цен в течение определенного периода времени) используются для поддержания цен производителей.

21. Крупные резервные запасы являются, как правило, дорогостоящими и в некоторых случаях могут нанести ущерб международным рынкам, когда правительства принимают решение освободиться от них посредством экспорта. В отличие от таких схем резервных запасов, сравнительно небольшие государственные резервы продовольствия, предназначенные исключительно для решения неотложных продовольственных нужд, сводят к минимуму ущерб торговле и одновременно содействуют смягчению последствий недостатка произведенной продукции. Маловероятно, что такие чрезвычайные резервы продовольствия могут нанести ущерб деятельности частного сектора по созданию запасов, и они в сочетании с механизмами социальной защиты могут быть эффективно использованы для решения проблем бедных и уязвимых слоев населения.

VI. Роль политики в области торговли в адаптации к изменению климата и смягчении его последствий

22. В некоторых странах воздействие изменения климата на сравнительные преимущества сельскохозяйственного производства дает основания предполагать, что стремление к достижению продовольственной самодостаточности не всегда является эффективной стратегией.

23. Помимо того, что эффективно функционирующие международные рынки являются инструментом реализации мер по достижению устойчивого сельскохозяйственного производства, они могут стать надежным источником продовольствия и содействовать повышению уровня продовольственной безопасности.

24. В краткосрочном плане международная торговля может стать механизмом устранения недостатка произведенной продукции, явившегося следствием экстремальных погодных явлений. В долгосрочном плане торговля может содействовать повышению эффективности регулирования сельскохозяйственного производства в различных странах. Несмотря на то, что в условиях изменения климата торговля может способствовать повышению уровня продовольственной безопасности, она может привести к росту зависимости от импорта стран, в которых изменение климата оказывает негативное воздействие на сельское хозяйство.

25. Политика в области торговли важна для содействия стабильности на международных рынках и для повышения потенциала по созданию резервов в условиях изменения климата. Действия стран, объем экспорта или импорта продовольствия которых, в частности, является значительным по отношению к объему мировой торговли, могут существенным образом повлиять на неустойчивость международных цен. Например, ограничения на экспорт могут содействовать неустойчивости международных цен, особенно в случае их введения в период роста мировых цен.

26. Кроме того, при применении мер политики в области торговли следует проявлять осторожность не только по отношению к крупным игрокам на рынке. Вызванные погодными условиями колебания в производстве, например, зачастую могут быть эффективно уравновешены в странах какого-либо конкретного географического региона, что будет осложнять их воздействие на международный рынок.

27. В условиях изменения климата и растущего спроса на глобальные сельскохозяйственные ресурсы в результате увеличения численности населения мира и роста доходов людей, теоретически торговля может также способствовать усилиям по смягчению последствий изменения климата и содействовать снижению глобального объема выбросов парниковых газов (ПГ) в сельском хозяйстве посредством обеспечения того, что повышение

производства сопровождается повышением эффективности борьбы с выбросами. На практике, однако, всё происходит не так просто.

28. Например, если в стране реализуется политика смягчения, в результате которой уменьшается объем выбросов на единицу произведенной продукции, а также происходит увеличение производственных затрат и внутренних цен, то национальные производители окажутся в невыгодном положении по отношению к конкурентам. Более дешевая "аналогичная" продукция, импортируемая из стран, не реализующих меры по смягчению, может вытеснить внутреннюю продукцию.

29. "Аналогичная" продукция, импортируемая из стран, не реализующих меры по смягчению, может также иметь более существенный углеродный след, чем внутренняя продукция, что приводит к увеличению объемов совокупных выбросов (или перетеканию выбросов, т.е. выбросов, накопленных в результате повышения производства в другом месте и дополнительно перенесенных с импортируемой продукцией в страну, реализующую меры по смягчению). Таким образом, односторонние затраты на борьбу с выбросами являются оправданными, но не в полной мере эффективными без согласованных действий на глобальном уровне, поскольку продукция, импортируемая из стран, не реализующих меры по смягчению, может просто заменить внутреннюю продукцию с менее существенным углеродным следом. Торговля может способствовать уменьшению глобальных объемов выбросов; но она может также привести к увеличению объемов выбросов в тех случаях, когда затраты на борьбу с ними не включены в конечную цену продукции.

30. Теоретически страны, реализующие меры по смягчению, могут попытаться свести к минимуму перетекание выбросов посредством применения мер в области торговли. Однако усилия, направленные на сглаживание различий в эффективности борьбы с выбросами посредством мер политики в области торговли, должны соответствовать положениям ВТО, например тем, которые обеспечивают режим наиболее благоприятствующей нации (НБН) и регулируют уровни тарифов на импортируемую продукцию и которые обеспечивают равенство национального режима. При этом следует принимать во внимание меры регулирования торговли и меры по компенсации социальных издержек на борьбу с выбросами.

31. В Парижском соглашении признается необходимость в совместных действиях и коллективных подходах, предполагающих использование результатов принятия мер по смягчению, распространяемых между странами на добровольной основе⁴. Тем не менее, отсутствие механизма определения углеродного следа сельскохозяйственных продуктов создает трудности для международной торговой системы в том, что касается её участия в усилиях по смягчению последствий изменения климата. Для содействия совместным действиям было бы полезным иметь единое мнение по вопросу о том, каким образом определять и рассчитывать углеродный след и каковы должны быть параметры продукции с низким углеродным следом в целях содействия торговле ею.

VII. Технические барьеры в торговле (ТБТ) и санитарные и фитосанитарные (СФС) меры

32. Углеродная маркировка может помочь формированию предпочтений потребителей и содействовать переходу к экономике с низким уровнем выбросов. Углеродная маркировка может стать средством определения конкурентного статуса продовольственной и сельскохозяйственной продукции с точки зрения объемов выбросов при её производстве и руководством при выборе в пользу товаров с маленьким углеродным следом.

33. В том случае, если страна выдвинет требование о маркировке всей внутренней и импортируемой продукции на предмет её углеродного следа (поскольку маркировка

⁴ Парижское соглашение, статья 6, пункт 2

необходима как для внутренней, так и для импортируемой продукции), это, по всей видимости, будет соответствовать положениям Соглашения о ТБТ, относящимся к национальному режиму продукции в этой стране. Однако, поскольку углеродный след по своей сути не является физическим компонентом продукта (а скорее результатом технологии производства, переработки и транспортировки), возможные последствия применения требования Соглашения о ТБТ относительно равноправного режима для импортируемой "аналогичной" продукции остаются неизученными.

34. Несмотря на то, что технические трудности, связанные с измерением углеродного следа сельскохозяйственной продукции, не являются непреодолимыми, применение углеродных стандартов и маркировки, а также соответствующие требования относительно обработки, мониторинга и контроля могут, однако, повысить затраты поставщиков. Это может создать проблемы особенно для семейных ферм и мелких переработчиков продовольствия в развивающихся странах, которым понадобится помощь и техническая поддержка в области наращивания потенциала.

35. Изменение климата внесет коррективы в структуру распределения вредителей и заболеваний и потоки торговли сельскохозяйственной продукцией таким образом, который не может быть предугадан, что повышает степень неопределенности в связи с возникновением СФС угроз. Обязательство относительно того, что СФС меры должны основываться на научных принципах, является центральным элементом Соглашения о СФС, однако до сих пор просто нет данных о последствиях многих биологических процессов при различных вариантах изменения климата. Научные исследования в области вредителей и заболеваний и их развития в условиях изменения климата находятся на этапе становления, и пробелы в знаниях усугубляют проблемы эффективного применения СФС мер.

36. Отмечается постоянный рост числа уведомлений ВТО о принятии СФС мер, что свидетельствует как о повышении транспарентности, так и об увеличении числа новых или измененных СФС мер. Таким образом, изменение климата может привести к тому, что члены ВТО в ответ на меняющиеся угрозы, вызванные вредителями или заболеваниями, и на растущую неопределенность относительно этих угроз должны будут адаптировать имеющиеся у них СФС меры или разработать новые меры. В том случае, если не будет проведена соответствующая оценка рисков, не будет налажена система надзора, мониторинга и диагностики и не будет создана пограничная инфраструктура, всё вышесказанное будет сдерживать торговлю, особенно для развивающихся стран.