



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

Семидесятая сессия

Рим, 7-9 октября 2014 года

ЗАПАСЫ ПРОДОВОЛЬСТВИЯ И ВОЛАТИЛЬНОСТЬ ЦЕН

Резюме

В настоящем документе обсуждаются проблемы, связанные с запасами продовольствия и ценами, степень, в которой запасы могут использоваться для уменьшения волатильности цен и стабилизации рынков, и сопутствующие практические и организационные аспекты, которые необходимо принимать во внимание.

Указания, запрашиваемые у Комитета

- Комитету предлагается рассмотреть представленную в настоящем документе информацию и дополнить ее данными, полученными на основе национального и регионального опыта.
- Комитету также предлагается дать рекомендации в отношении необходимости дальнейшего изучения проблемы запасов и волатильности цен и институциональных подходов к эффективному использованию запасов в целях повышения ценовой и рыночной стабильности.

По существу содержания настоящего документа обращаться к:
г-ну Дэвиду Халламу (David Hallam),
Директору Отдела торговли и рынков (EST)
Email: david.hallam@fao.org / boubaker.benbelhassen@fao.org

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 познакомиться на сайте www.fao.org.



MK895R

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Опыт трех скачков цен, произошедших один за другим за последние пять лет, подтвердил чувствительность мировых рынков к шокам спроса и предложения, когда показатель отношения запасов к потреблению находится на низком уровне. Возникшую в результате избыточную волатильность цен связывали со снизившимися объемами запасов, которые оказались недостаточными для смягчения влияния кризисов, хотя нелегко дать точное определение "избыточности" и "достаточности" в такой ситуации, а достоверные данные по запасам скудны. За последние несколько месяцев восстановившиеся уровни производства и запасов успокоили рынки.
2. Такая динамика привлекла внимание аналитиков к взаимосвязи между запасами и ценами и к низкому уровню запасов как необходимому условию для скачков цен. Оживился и интерес к вопросу о том, может ли активное оперирование запасами на национальном, региональном и даже международном уровнях использоваться для стабилизации цен или, по крайней мере, ограничения ценовых скачков.
3. В настоящем документе эти проблемы анализируются в свете вопросов, поднятых на совещании экспертов ФАО по запасам, рынкам и стабильности, состоявшемся в штаб-квартире ФАО в Риме 30-31 января 2014 года¹. Комитету предлагается рассмотреть представленную информацию и обсудить ее политические последствия.

II. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМЫ ВОЛАТИЛЬНОСТИ ЦЕН

4. В ответ на недавние скачки цен на продовольствие разные страны использовали различные национальные меры политики, направленные либо на сдерживание самого роста цен, либо на смягчение его негативных последствий. Во всех случаях определенную роль играла политика управления запасами. Хотя некоторые страны установили прямой контроль над ценами или размерами наценок, меры по сдерживанию роста цен главным образом основывались на наращивании запасов, в особенности посредством изменений в торговой политике, которые можно было реализовать быстро и с относительно низкими прямыми затратами из бюджета. Меры, направленные на смягчение воздействия ценовых скачков в краткосрочной перспективе, основывались на расширении различных мер социальной защиты, включая субсидированное распределение продовольствия, программы школьного питания и денежные трансферты. Не все из перечисленного можно с легкостью задействовать в качестве мер реагирования на чрезвычайные ситуации.
5. Очевидная ограниченность других подходов привела к возобновлению интереса к политической роли запасов, будь то использование для покрытия временных перебоев в предложении резервов на случай чрезвычайных ситуаций, или использование резервов для стабилизации цен либо, по крайней мере, для ограничения скачков цен². Широко распространено мнение, что небольшие стратегические резервы продовольствия на случай чрезвычайных ситуаций могут содействовать повышению продовольственной безопасности. Благодаря синергетическому эффекту от взаимодействия с системами раннего предупреждения и хорошо продуманными и адресными программами социальной помощи для потребителей они могут уменьшить чувствительность уязвимых групп населения к волатильности цен. Многие развивающиеся страны в 2007-2008 годах расходовали свои запасы, чтобы увеличить доступность продовольствия и поддерживать продовольственную безопасность насколько хватало запасов, и в некоторых случаях такая политика также смягчила рост потребительских

¹ С докладами и презентациями, сделанными на этом совещании экспертов, можно познакомиться по адресу: www.fao.org/economic/est/est-events-new/stocks/.

² См., например, F. Galtier "Which role for storage policies in managing grain price instability? Some insights from a thought experiment". Совещание экспертов ФАО по проблемам запасов, рынков и стабильности. ФАО, Рим, 30-31 января 2014 года.

цен. Однако использование государственных запасов специально для регулирования волатильности цен – вопрос более спорный, и эффективность такого подхода неясна.

6. Тем не менее, использование продовольственных запасов не только в чрезвычайных ситуациях, но и для стабилизации цен активно обсуждается. Хотя две эти задачи порой трудно разделить, нас интересует вторая, и предлагаемая дискуссия поднимает вопросы не только практической осуществимости стабилизации цен посредством использования запасов, но и более широкие вопросы обоснованного участия государственного сектора в продовольственных рынках и относительной роли запасов и торговли в обеспечении стабильности цен и продовольственной безопасности. Более детально рассматривается роль запасов частного сектора и взаимоотношения частных и государственных запасов. Управление запасами в целях воздействия на цены требует глубокого понимания связи между государственными запасами и запасами частного сектора и преодоления целого спектра финансовых и организационных проблем, связанных с выпуском на рынок продовольственных запасов. Эти вопросы рассматриваются в следующих разделах.

III. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И ЧАСТНЫЕ ЗАПАСЫ

7. Серьезность скачка цен 2007-2008 годов заставила многие развивающиеся страны пересмотреть варианты мер политики. Возрос интерес к активному наращиванию запасов как составной части национальных или региональных стратегий продовольственной безопасности и чрезвычайных резервов, которые помогут справиться с временными перебоями в поставках продовольствия и в какой-то степени застрахуют от волатильности цен на мировых рынках. Это контрастировало с тенденцией, наблюдавшейся в развитых странах, где запасы, как правило, сокращались. Так же началось обсуждение возможности использования резервных запасов для сдерживания волатильности цен на национальном, региональном и даже международном уровнях.

8. Государственные запасы продовольствия формируются на случай непредвиденного дефицита или для регулярного распределения, гарантирующего продовольственную безопасность для уязвимых групп населения, а также служат резервными запасами для стабилизации цен, что является предметом рассмотрения в настоящем документе. Многие страны уже резервировали запасы для реагирования на чрезвычайные потребности, некоторые – для стабилизации цен, особенно цен на рис в Азии. В некоторых странах программы государственных закупок также поддерживают фермерские цены и помогают интегрировать мелких земледельцев в рынки. Государственные запасы в ряде развитых стран также формировались в результате политики, направленной на поддержку сельскохозяйственного производства, но уменьшились по мере реформирования политики. Эти высокие уровни запасов, несмотря на то, что они аккумулировались в других целях, безусловно, помогли сдержать волатильность цен, но как инструмент практической политики, обеспечивающий стабильность рынка, формирование запасов правительствами широко не рассматривалось. Основное внимание было сосредоточено на реформах политики, согласованных в рамках принятого в ходе Уругвайского раунда Соглашения по сельскому хозяйству, и направленных на устранение торгового дисбаланса, повышение прозрачности рынка и поощрение использования инструментов управления рисками и целевых программ социальной защиты для смягчения негативных последствий волатильности цен для наиболее уязвимых групп населения.

9. Хотя в отношении того, что запасы, которые создаются как чрезвычайные резервы, могут играть полезную роль, мнения едины, меньше единодушия встречает идея стабилизации цен с помощью резервных запасов. Тем не менее, в некоторых странах придают большое значение стабильности цен на продовольствие, и эти страны готовы выделять значительные бюджетные средства на ее сохранение. На практике две этих функции государственных запасов частично совпадают, поскольку выпуск на рынок продовольствия из резервов, созданных для поддержания продовольственной безопасности (а масштабы такого выпуска могут быть весьма значительны), в ответ на сокращение предложения и растущие цены, может сдержать рост цен.

Однако это скорее побочный эффект от управления чрезвычайными резервами и резервами, созданными для поддержания продовольственной безопасности, чем просчитанная попытка распорядиться запасами для поддержания ценового коридора или сглаживания скачков цен. Более того, в 2007-2008 годах некоторые страны наращивали запасы, когда цены росли.

10. Что касается частных запасов, их держат фермеры, переработчики и торговцы для удовлетворения своих деловых потребностей, для управления рисками или для получения финансовой прибыли в ожидании роста цен в будущем. Формирование частных запасов более подробно обсуждается в следующем разделе. Мелкие землевладельцы и домохозяйства также могут держать запасы для обеспечения бесперебойного потребления продовольствия в условиях непредсказуемого снабжения и роста цен. Хотя объемы таких запасов на индивидуальном уровне могут быть незначительными, их кумулятивное влияние на цены может быть заметным, как это было, например, в случае с накоплением излишних запасов и паническими закупками риса в 2007-2008 годах³.

11. Во многих странах государственные и частные запасы сосуществуют и, по сути, взаимозаменяемы. Правительства могут проводить политику стимулирования частных запасов и их использования в государственных интересах в качестве альтернативы государственным запасам. В отсутствие таких политических стимулов одних только частных запасов, сформированных на основании частного, а не социального понимания издержек и выгод и восприятия рисков, может оказаться недостаточно для удовлетворения государственных потребностей в запасах. В то же время государственные запасы могут вытеснить формирование запасов частного сектора.

IV. ВЗАИМОСВЯЗЬ ЗАПАСОВ И ЦЕН

12. Понимание связи между запасами и ценами является фундаментальным для понимания работы рынков продовольствия и в особенности того, какую роль запасы могут играть в мерах политики, принимаемых в отношении ценовых скачков и волатильности. Даже в тех странах, где запасы поддерживаются на случай оказания чрезвычайной помощи, необходимо оценивать потенциальное влияние их разблокирования на рынки и цены. Соотношение между запасами и ценами, кроме того, могло бы служить основой для эффективного показателя растущего роста волатильности цен, а именно показателя отношения объема запасов к объему потребления (ПЗП)⁴.

13. Группа экспертов высокого уровня Комитета по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) отметила, что "взаимосвязь между уровнем запасов и волатильностью цен является четко определенной: низкий уровень запасов тесно связан с резкими скачками цен и волатильностью" и что на основании опыта представляется, что минимальный уровень мировых запасов является достаточным условием для того, чтобы избежать резких скачков цен⁵. Действительно, недавние скачки цен были связаны с низким уровнем запасов, или, что будет точнее, с низким показателем отношения объема запасов к объему потребления (ПЗП), но не во всех случаях, и экономисты все еще не пришли к единому мнению относительно того, насколько значимую роль играли запасы во время скачка цен 2007-2008 годов и впоследствии. Например, в случае с рисом в 2007-2008 годах запасы риса на самом деле росли, в то время как цены поднимались. Запасы амортизируют шоки предложения или спроса, и есть множество примеров того, как серьезные потрясения в секторе производства благодаря наличию запасов

³ Р. Timmer "What are grain reserves worth? A generalized political economy framework". Совещание экспертов ФАО по проблемам запасов, рынков и стабильности. ФАО, Рим, 30-31 января 2014 года.

⁴ E. Bobenrieth, B. Wright, and D. Zeng "Stocks-to-use ratios and prices as indicators of vulnerability to spikes in global cereal markets". Документ подготовлен для второго заседания Группы информации о мировом продовольственном рынке АМИС, 3 октября 2012 года. Доступен по адресу: http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/reports/AMIS_IG_12_4_Stock_to_use.pdf

⁵ Доклад Группы экспертов высокого уровня КВПБ по вопросам продовольственной безопасности и питания "Волатильность цен и продовольственная безопасность", июль 2011 года, стр. 12.

оказывали незначительное воздействие на цены. Низкий уровень запасов – необходимое, но не достаточное условие для того, чтобы такие потрясения привели к скачку цен, поэтому уровнем запасов можно только отчасти объяснить ценовые изменения⁶.

14. В зависимости от баланса между существующим спросом и производством запасы могут представлять либо дополнительный спрос, либо дополнительное предложение, с конечными запасами, увязывающими производственные циклы и цены. Если держатели запасов "покупают дешево, чтобы продать дорого", запасы сглаживают колебания цен: действующие цены, низкие по сравнению с ожидаемыми ценами, служат стимулом для придерживания запасов, что, в свою очередь, поднимает цены до тех пор, пока прибыль от хранения запасов не сравняется с прибылью от инвестиций со сходным риском. Высокие цены ведут к уменьшению запасов. Как только запасы исчерпаны, цены начинают определяться действующими спросом и предложением, и продолжающуюся нехватку предложения приходится компенсировать внесением корректировок в торговлю либо разделением потребителей на категории.

15. Модель предложения товарных запасов представляет стандартную точку зрения экономистов на взаимосвязь между частными запасами и ценами, заключающуюся в том, что объем конечных запасов базируется на ожидаемых ценах и, следовательно, ожиданиях относительно будущих предложения и спроса. Если ожидается рост цен, будет придерживаться больший объем запасов. Ценовые ожидания будут формироваться на основе информации о ценовых изменениях в прошлом, общих тенденциях цен на сырьевые товары и таких макроэкономических переменных, как темпы роста и инфляции и курсы валют. Согласно модели предложения товарных запасов, максимальные значения цен будут соответствовать низким показателям отношения объема запасов к объему потребления. Держатели запасов наращивают частные запасы до тех пор, пока действующая цена плюс складские затраты не сравняются с ожидаемым значением цены в будущем году. Это дает нам L-образную функцию спроса на запасы, демонстрирующую взаимосвязь между показателями отношения объема запасов к объему потребления и ценами: спрос на запасы, высокоэластичный, когда предложение высоко и цены низки, затем становится все менее эластичным, когда предложение низко и цены высоки.

16. Таким образом, существует взаимосвязь между запасами и ценами, свидетельствующая о том, что частные запасы играют стабилизирующую роль. Запасы определяют минимальные цены на уровне, прогнозируемом представителями частного сектора. Уровень цен и объем запасов определяются одновременно, в то время как объем государственных запасов определяется, по сути, внешними по отношению к экономической модели факторами, т.е. правительствами. Хотя запасы могут смягчить выраженность периодических скачков цен, несколько плохих урожаев подряд или другие шоки предложения повышают риск дефицита. Посредством торговли национальные частные запасы могут содействовать стабилизации международных рынков. В международном плане, следовательно, наибольшее значение имеет уровень запасов в главных странах-экспортерах, таких как Соединенные Штаты, а не мировые запасы в целом. Впрочем, государственные запасы некоторых стран зарезервированы для обеспечения национальной продовольственной безопасности и не выпускаются на рынок, не оказывая, таким образом, положительного влияния на мировые рынки.

17. На практике взаимосвязь между запасами и ценами может включать различные сырьевые товары, для которых существует возможность замещения. В случае неурожая одной сельскохозяйственной культуры используются ее запасы и по мере их исчерпания – запасы родственных культур, поэтому нехватка отдельной сельскохозяйственной культуры при наличии возможностей замещения не обязательно приводит к скачку цен.

18. Для того чтобы описанные выше качественные взаимосвязи можно было учитывать при принятии политических решений, их необходимо подтвердить эмпирически. К сожалению,

⁶ С. Gilbert "Grain stocks and prices". Совещание экспертов ФАО по проблемам запасов, рынков и стабильности. ФАО, Рим, 30-31 января 2014 года.

данные по запасам, как правило, скудны, а во многих случаях и просто отсутствуют. Потребность в совершенствовании статистики по запасам стала веской причиной для создания *Системы информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции (АМИС)*. При этом даже данные по объемам государственных запасов не всегда публикуются в открытом доступе, а в некоторых странах составляют государственную тайну.

19. В общем виде, объемы запасов рассчитываются как остаток после учета всех других переменных – производства, потребления, импорта и экспорта – в балансе спроса и предложения. Данные по производству и торговле более точны, данные по различным категориям потребления, таким как продовольствие, фураж, промышленное использование, семена, отходы и потери, менее точны. Исследования потребления продуктов питания могут обеспечить оценку потребления продовольствия, но по другим категориям потребления оценки приблизительны и зачастую определяются в долях от производства. Любые ошибки в оценке этих переменных отражаются на оценке запасов, поэтому важно, чтобы коэффициенты, используемые при оценке различных категорий потребления, регулярно обновлялись и проверялись эмпирически. Всего несколько стран – Бразилия, Канада, Филиппины и Соединенные Штаты – проводят регулярные исследования запасов, охватывающие запасы различных участников рынка.

20. Несмотря на указанные ограничения, графики на рисунках 1-3 подтверждают определенную связь между показателями отношения объема запасов к объему потребления и ценами на зерновые. Графики временных рядов показывают совпадение высоких цен и низких показателей отношения запасов к потреблению, хотя и не в каждом случае. Точечные графики показывают падающий характер кривой, отображающей функцию спроса на запасы, хотя картина для риса, в особенности после 2000 года, не столь четка.

Рис. 1. Реальная цена на пшеницу и отношение запасов к потреблению, 1981-1982 – 2013-2014 гг.

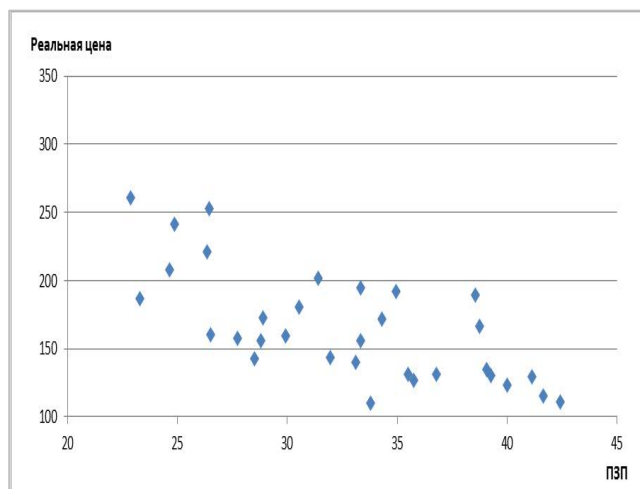
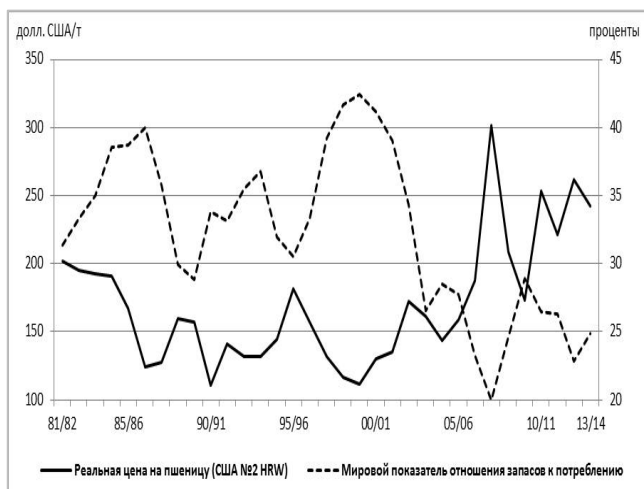


Рис 2. Реальная цена на кукурузу и отношение запасов к потреблению, 1981/82 – 2013/14 гг.

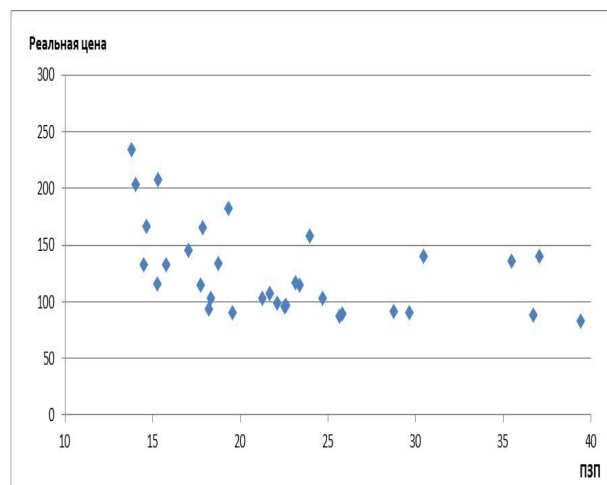
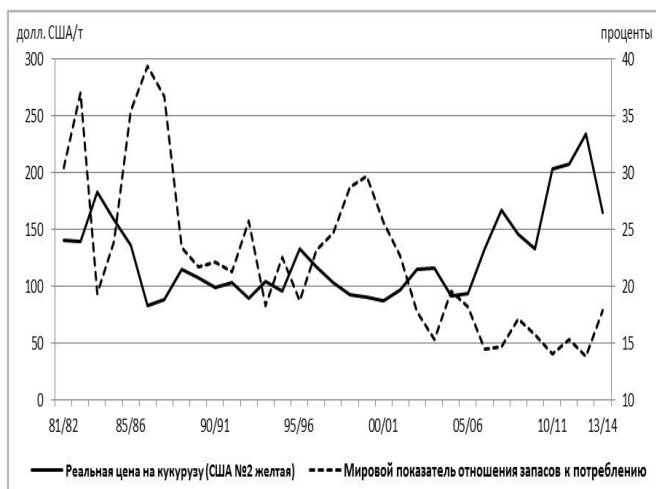
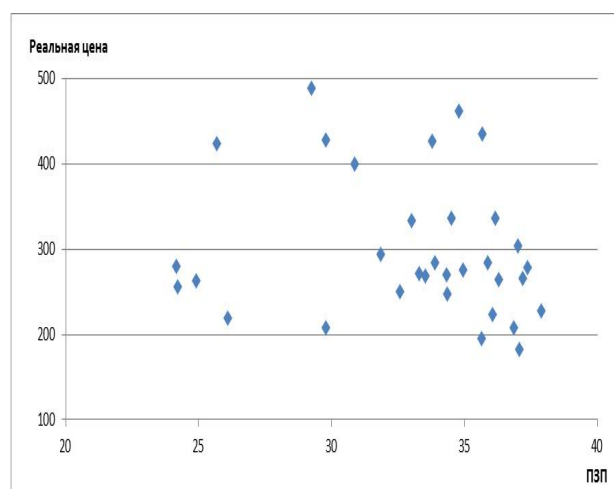
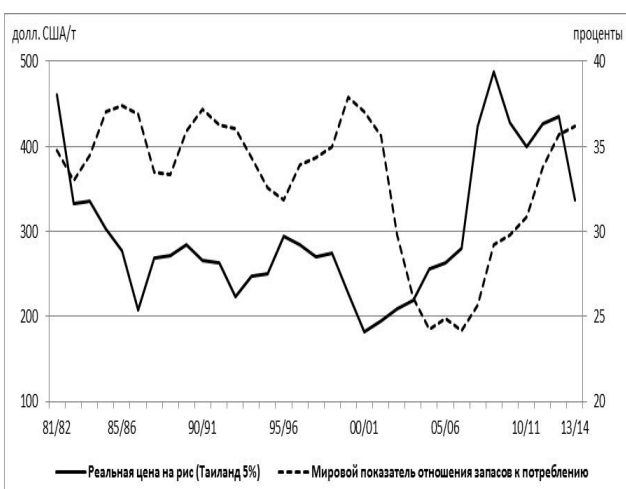


Рис 3. Реальная цена на рис и отношение запасов к потреблению, 1981/82 – 2013/14 гг.



21. Эконометрические анализы оценивают отношение объема запасов к объему потребления в тех случаях, когда речь идет о ценах реального рынка или фьючерсных (на конец года) ценах. Результаты неоднозначны, в зависимости от рассматриваемого периода времени, и видимая взаимосвязь между запасами и ценами не всегда четко выражена статистически, особенно после 2000-2001 годов⁷. Это объясняется отчасти ограниченностью имеющихся данных, но также изменениями в самом соотношении. При использовании длинных рядов показателей устойчивую оценку затрудняют изменения в политике и в соотношении государственных и частных запасов, которые по-разному взаимосвязаны с ценами.

22. Исчисленное соотношение между ценами и совокупным объемом зерновых показывает более точные статистические результаты – колебания цен на пшеницу, кукурузу и рис теснее коррелируют с изменениями показателя отношения совокупного объема запасов с объемом потребления, чем с показателями отношения объема запасов с объемом потребления по отдельным зерновым. В целом, однако, оценивавшиеся связи между ценами и запасами

⁷ См., например, С. Gilbert "Grain stocks and prices". Совещание экспертов ФАО по проблемам запасов, рынков и стабильности. ФАО, Рим, 30-31 января 2014 года.

выражены сильнее, чем связи между ценами и производством. Хотя эконометрические оценки возможно, и не обеспечивают точную и устойчивую эмпирическую модель, они, вне сомнения, подтверждают прогностическую ценность модели предложения товарных запасов.

V. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВЗАИМОСВЯЗИ МЕЖДУ ЗАПАСАМИ И ЦЕНАМИ

23. Частные запасы могут играть определенную роль, содействуя стабильности цен, в том числе и на мировых рынках, где запасы и торговля связаны друг с другом. В принципе, и при условии, что возможно установление устойчивой эмпирической взаимосвязи между запасами и ценами, такая связь могла бы использоваться политиками для стабилизации цен или сдерживании ценовых скачков. Утверждение о том, что частный сектор не может предоставить объем запасов, достаточный для выполнения этих задач, говорит о необходимости политических стимулов, поощряющих частное хранение запасов и/или о роли государственных запасов.

24. Резервные запасы используются в ряде развивающихся стран, хотя в развитых странах от таких запасов практически отказались. Еще до 2007-2008 годов на национальном или региональном уровне использовался ряд оперативных схем стабилизации цен, прежде всего стабилизации цен на рис в Азии⁸, и с тех пор было предложено еще несколько новых схем. Однако Всемирный банк в недавнем обзоре использования запасов зерновых на национальном и региональном уровне⁹ пришел к выводу, что, хотя государственные запасы могут способствовать удовлетворению чрезвычайных потребностей в краткосрочной перспективе, назвать их эффективным инструментом стабилизации цен нельзя. Аналогично, в докладе ведущих международных организаций для "Группы двадцати"¹⁰ использование резервных запасов для стабилизации цен отвергается как дорогое и неэффективное, хотя в докладе и отмечается роль небольших резервов на случай чрезвычайной ситуации с продовольственной безопасностью в оказании помощи наиболее уязвимым группам населения. С другой стороны, доклад Группы экспертов высокого уровня КВПБ¹¹ говорит, что правительства могли бы объединиться для обеспечения минимальных объемов продовольственных запасов, и призывает к "практическому созданию минимального уровня мировых запасов", задача которых будет заключаться не в том, чтобы сохранять ценовой коридор, но в том, чтобы избегать скачков цен. На практике решение и первой, и второй задачи часто связано с одними и теми же проблемами.

25. Как затраты на такую схему, так и ее эффективность и оперативная деятельность вызывают ряд вопросов. Первоначальные затраты на создание резервного запаса и затраты на рыночные операции значительны, что делает такие схемы недоступными для многих развивающихся стран, хотя определенное снижение затрат возможно в тех случаях, когда региональная программа резервов основывается на координации существующих запасов.

26. Текущие расходы на рыночные сделки и понесенные торговые убытки также могут оказаться существенными. Кроме того, в случае открытых границ контролировать такие затраты может оказаться затруднительным. Оперативные проблемы включают физические потери в результате нарушения режима хранения, возможность принятия непредвиденных или непрозрачных решений об оборачиваемости товаров, оказывающих непреднамеренное воздействие на цены, и сложность оценки необходимости в мероприятиях и сроков таких мероприятий. В последнем случае необходимы тщательный анализ и расчет, иначе сами мероприятия могут оказать дестабилизирующее воздействие на рынок или увеличат рыночную

⁸ R. Briones "Public stockholding in Southeast Asia: Review and Prospects". Совещание экспертов ФАО по проблемам запасов, рынков и стабильности. ФАО, Рим, 30-31 января 2014 года.

⁹ Отчет Всемирного банка *Using Public Foodgrains Stocks to Enhance Food Security*, 2012.

¹⁰ ФАО, МФСР, МВФ, ОЭСР, UNCTAD, ВПП, Всемирный банк, ВТО, ИФПРИ и ЦГВУ ООН.

"Волатильность цен на продовольствие и сельскохозяйственные рынки: политические ответы". Доклад "Группе двадцати", июнь 2011 года.

¹¹ Доклад Группы экспертов высокого уровня КВПБ по вопросам продовольственной безопасности и питания "Волатильность цен и продовольственная безопасность", июль 2011 года.

нестабильность и помешают инвестициям. В некоторых случаях политика пополнения государственных запасов строилась не на том, чтобы "покупать дешево, продавать дорого", но на том, чтобы покупать, когда цены высоки, что противоречит общепринятому взгляду на стратегии формирования запасов и повышает давление на цены. Ряд соглашений о создании запасов в свете существующих правил ВТО могут выглядеть как поддержка сельского хозяйства, наносящая ущерб торговле. Государственные резервы могут вытеснять частные запасы и частную торговлю, особенно когда государственные закупки проводятся непрозрачным и закрытым образом.

27. Обзор Всемирного банка заканчивается выводом о том, что, как правило, попытки стабилизировать цены, используя запасы, оказывались неудачными либо включали затраты, намного превосходившие выгоды, и оттягивали на себя ресурсы, которые с большей пользой можно было использовать в других программах. Смещение задач – стабилизации цен и помощи в чрезвычайных ситуациях – и потребностей производителей и потребителей ведет к увеличению разрыва между ценами закупки и реализации, конфликтующим решениям об аккумуляции запасов и выпуске запасов на рынок, медленному реагированию и росту фискальных расходов по мере того, как для решения всех задач требуется все больше и больше запасов. Затраты на такие программы могут составлять вплоть до двух процентов ВВП и зачастую сопоставимы или даже превышают затраты на сельскохозяйственные исследования.

28. Некоторые страны, особенно в Африке, используя резервные запасы, не смогли добиться стабильности цен, и цены в результате демонстрировали большую волатильность, чем международные цены или цены в соседних государствах, где не было резервных запасов. Большой разрыв между паритетными ценами импорта и экспорта, вызванный слабой инфраструктурой и высокими торговыми наценками делает возможным значительные колебания цен, не приводящие ни к импорту, ни к экспорту товаров. Таким странам лучше решать описанную проблему, а также более общие проблемы низкой продуктивности и устойчивости, чем пытаться компенсировать их созданием избыточных резервных запасов.

29. Попытки стабилизировать цены посредством региональных и международных резервных запасов сталкиваются со многими из перечисленных выше трудностей, к которым добавляются еще проблемы несовпадающих национальных интересов, что потенциально может привести к сложностям при выработке коллективных планов действий и трениям в руководстве. Помимо стандартных оперативных задач, требуются совместные решения по вопросам роста цен и определения момента для принятия мер и характера этих мер. Как оказалось, в случае международных соглашений по сырьевым товарам это проблематично. Международные механизмы создания резервных запасов считаются неэффективными для снижения волатильности цен, хотя опыт такого их использования достаточно ограничен. Из пяти международных соглашений по сырьевым товарам, предусматривающих создание запасов либо контроль за поставками, только одно – соглашение по натуральному каучуку – является стабилизационным соглашением. Соглашения оказались более эффективными в сдерживании понижающей динамики цен, чем в смягчении ценовых скачков, поскольку во втором случае необходимы аккумулялированные в резерве товарные запасы.

30. Актуальность опыта международных соглашений по сырьевым товарам для смягчения ценовых скачков сегодня может быть поставлена под вопрос. Как бы то ни было, актуальными остаются многие вопросы оперативного принятия решений и финансирования. Стабилизация мировых цен в условиях серии кризисов производства на уровне, более низком, чем определяют рыночные факторы, требует значительных ресурсов. Типичное поведение цен на сырьевые товары – продолжительные периоды низких цен и эпизодические ценовые скачки – означает, что держать запасы придется долгое время. Кроме того, резервные запасы, созданные для защиты от ценовых скачков, уязвимы для спекулятивных атак. Если спекулянты понимают, что запасы агентства по стабилизации недостаточно для поддержания цен на заранее установленном низком уровне, они будут конкурировать за скупку всего запаса, чтобы получить вероятную прибыль.

VI. ВЫВОДЫ И ВОПРОСЫ, ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

31. Несмотря на ограниченность доступных данных по запасам и вытекающие из этой ограниченности трудности построения устойчивой эмпирической модели, очевидно, что низкие уровни запасов являются необходимым условием скачков цен и что взаимосвязь между ценами очень важна для политики в области волатильности цен. Многие страны использовали политику в области управления запасами в попытках ограничить скачки цен; предпринимались такие попытки и на региональном и международном уровне. Представляется, однако, что успех таких попыток был ограничен и достигался высокой ценой.

Членам Комитета предлагается прокомментировать опыт их стран в применении таких мер политики и рассмотреть политические последствия представленной в настоящем документе информации. Ряд ключевых вопросов приводится ниже:

- относительно запасов частного сектора: их важная роль в стабилизации цен, возможно, не полностью реализуется. Какие наиболее эффективные политические стимулы в таком случае можно использовать для поощрения наращивания объема запасов частного сектора?
- Какой должна быть роль мер политики в области государственных запасов в сравнении с альтернативными мерами, направленными на решение проблем, лежащих в основе ценовых скачков и волатильности?
- Если государственные запасы сосуществуют с частными, как можно координировать их деятельность, чтобы избежать вытеснения частных запасов?
- Как в случае скачка цен можно было бы управлять государственными запасами, чтобы избежать риска дальнейшей дестабилизации цен и рынков?
- При наличии доводов в пользу использования государственных запасов в качестве резервов, какие необходимые институциональные и организационные механизмы обеспечат им действенное и эффективное управление?

32. Комитет может пожелать рассмотреть вопрос целесообразности и практической реализации международного сотрудничества в вопросе управления международными запасами в целях достижения стабильности цен на мировых рынках.

33. Комитет может также пожелать дать указания в отношении дальнейшего изучения проблемы запасов и волатильности цен и институциональных подходов к эффективному использованию запасов, как государственных, так и частных, в целях повышения стабильности цен.