



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

КОМИТЕТ ПО ПРОБЛЕМАМ СЫРЬЕВЫХ ТОВАРОВ

Семьдесят первая сессия

Рим, 4–6 октября 2016 года

**СОСТОЯНИЕ РЫНКОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ
ПРОДУКЦИИ – 2015-2016:
ТОРГОВЛЯ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ**

Резюме

Взаимосвязь между торговлей и продовольственной безопасностью и питанием привлекает повышенное внимание в контексте повесток дня как в области торговли, так и в области развития. Ликвидация голода на глобальном уровне к 2030 году является одной из ключевых целей, поставленных в новой Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, и торговля – одно из средств достижения целей в области устойчивого развития (ЦУР). Ожидается, что по мере того как продолжают меняться модели потребления и производства, мировая торговля сельскохозяйственной продукцией в ближайшие десятилетия продолжит расти, что будет иметь существенные последствия для масштабов и характера продовольственной безопасности во всех регионах мира.

В этом контексте авторы доклада "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции – 2015-2016" (СОКО) придерживаются той точки зрения, что целесообразность альтернативных вариантов торговой политики в значительной степени определена долгосрочными процессами экономических преобразований и той ролью, которую в них играет сельскохозяйственный сектор. Кроме того, чтобы поставить торговую политику на службу продовольственной безопасности, потребуется устранение недостатков, присущих процессам регулирования в сфере выработки сельскохозяйственной и торговой политики и наращивание синергизма между этими процессами на всех уровнях.

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



mr122

Предлагаемые действия Комитета

Комитету предлагается принять к сведению и обсудить содержание и основные идеи настоящего документа, и рассмотреть следующие рекомендации в отношении последующих действий:

- необходимость укрепления кадрового и институционального потенциала развивающихся стран в целях лучшего проведения анализа значения торговли и связанных с торговлей мер политики для достижения целей в части долгосрочного обеспечения продовольственной безопасности и питания;
- оказание дополнительной помощи развивающимся странам для содействия политическому диалогу в целях повышения последовательности и согласованности между стратегиями развития сельского хозяйства и относящимися к торговле рамочных программ и мер политики; и
- оказание дополнительной помощи развивающимся странам во включении в региональную и глобальную торговлю и связанные с торговлей процессы, с тем чтобы обеспечить последовательность этих процессов и их содействие выполнению странами своих задач в области продовольственной безопасности.

Комитет может также пожелать дать руководящие указания в отношении целесообразности увязки производственного цикла СОКО с рабочим циклом КСТ. Темы для рассмотрения в будущих выпусках СОКО могли бы стать предметом содержательных дискуссий на сессиях КСТ.

По существу содержания настоящего документа обратиться к:

Бубакеру Бен-Бельхассену (Boubaker Ben-Belhassen)

Секретарю Комитета по проблемам сырьевых товаров (КСТ)

эл. почта: Boubaker.benbelhassen@fao.org

I. Введение

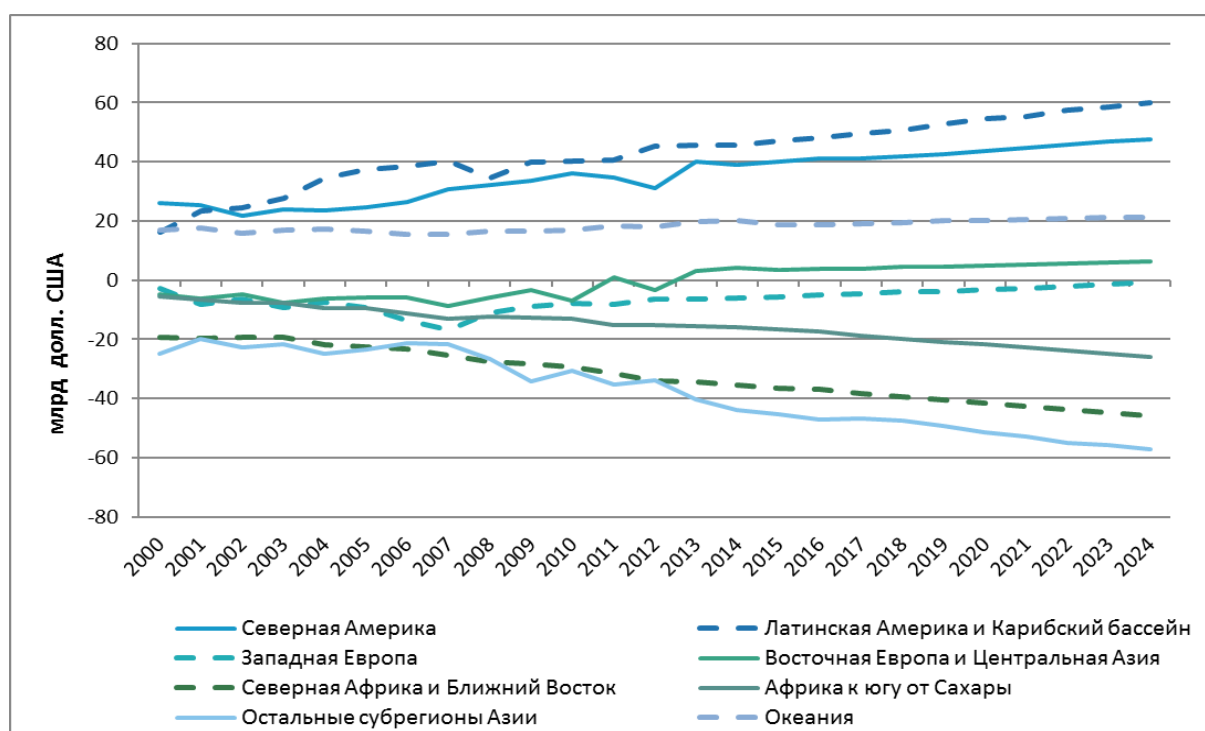
1. Взаимосвязь между торговлей и продовольственной безопасностью и питанием привлекает повышенное внимание в контексте повесток дня как в области торговли, так и в области развития. Ликвидация голода в мире к 2030 году является одной из ключевых целей, поставленных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, и торговля – одно из средств достижения этой цели.
2. Ожидается, что по мере того как продолжают меняться модели потребления и производства, мировая торговля сельскохозяйственной продукцией в ближайшие десятилетия продолжит расти и оказывать влияние на масштабы и характер продовольственной безопасности и питания во всех регионах мира. Задача, следовательно, состоит в том, как сделать так, чтобы расширение торговли сельскохозяйственной продукцией решало, а не усугубляло, такие проблемы как искоренение голода, отсутствие продовольственной безопасности и неполноценное питание. Эта задача стоит на переднем плане, в то время как правительства стараются договориться о внесении изменений в глобальные соглашения по торговле сельскохозяйственной продукцией, необходимых для того, чтобы торговля вела к укреплению продовольственной безопасности.
3. Связи между торговлей и продовольственной безопасностью и питанием являются предметом активного обсуждения на национальном и глобальном уровне и стали центральной темой многих связанных с торговлей дискуссий и переговоров. Разные толкования концепций, подходов и методов анализа привели к поляризации политических дискуссий, одни участники которых видят в торговле угрозу, а другие – благоприятную возможность. Одной из ключевых тем, характерных для всех таких дискуссий, является совместимость мер, направленных на решение проблем национальной продовольственной безопасности, с одной стороны, и последствий таких мер для продовольственной безопасности торговых партнеров – с другой.
4. Доклад "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции – 2015-2016" (СОКО) призван содействовать снижению существующей поляризации взглядов на воздействие торговли сельскохозяйственной продукцией на продовольственную безопасность и на способы, которыми следует регулировать торговлю сельскохозяйственной продукцией, чтобы обеспечить выгодность возросшей открытости торговли для всех стран. В докладе утверждается, что перенос внимания с достоинств и недостатков конкретных политических мер на устранение недостатков, присущих процессам управления в сфере выработки сельскохозяйственной и торговой политики, будет способствовать определению требующегося пространства для политического маневра и его надлежащего использования. 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.

II. Меняющийся характер торговли сельскохозяйственной продукцией

5. За последнее десятилетие торговля сельскохозяйственной продукцией выросла в стоимостном выражении почти в три раза, что обусловлено высоким спросом, в особенности в странах с формирующейся рыночной экономикой. Самым быстрорастущим из регионов – чистых импортеров является Азия, за которой следуют Северная Африка и Ближний Восток и Африка к югу от Сахары. Среди регионов – чистых экспортеров лидирует Латинская Америка, за которой следует Северная Америка. Ожидается, что мировая торговля продовольственными товарами продолжит расти, причем одни регионы будут все больше превращаться в чистых экспортеров, а другие – в чистых импортеров, как показано на рисунке 1.
6. Мировое потребление демонстрирует тенденцию к росту спроса на продукцию с добавленной стоимостью, что обусловлено увеличением доходов, ростом населения и

урбанизацией в развивающихся странах, в то время как растущий спрос на кормовые зерновые вызван растущими потребностями в фураже и сырье для производства биотоплива в развитых странах. Структура торговли меняется таким образом, что экспорт сельскохозяйственного сырья все в большей мере концентрируется всего в нескольких регионах, тогда как импорт более рассредоточен. Кроме того, ожидается, что динамика торговли, которая значительно различается по сырьевым товарам и по регионам, продолжит меняться, под влиянием не только фундаментальных рыночных факторов, но и изменений в двусторонних и региональных торговых отношениях, внутрифирменной торговле и глобальных производственно-сбытовых системах.

Рис. 1. Динамика чистой торговли сельскохозяйственной продукцией в разбивке по регионам, 2000–2024 годы



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

7. Ожидается, что в ближайшие десять лет реальные цены продолжат снижаться с тенденцией к долгосрочному понижению. Цены на продовольствие снизились с их пикового уровня в 2011 году. В частности, существенное пополнение запасов зерна в течение двух лет оказало дальнейшее понижательное давление на цены на зерновые и семена масличных культур. По прогнозам, в перспективе рост производительности, которому способствует снижение цен на факторы производства, опередит замедляющийся рост спроса. Тем не менее, опыт показывает, что такая тенденция к понижению время от времени прерывается периодами высоких и волатильных цен, которые могут усугубляться геополитическими событиями и погодными явлениями, включая изменение климата, создавая серьезную угрозу для продовольственной безопасности.

III. Взаимосвязь между торговлей и продовольственной безопасностью

8. Связи между торговлей и продовольственной безопасностью и питанием по своей сути являются сложными, поскольку влияние торговли на различные аспекты продовольственной безопасности – наличие, доступ, использование и стабильность – осуществляется одновременно по нескольким каналам взаимодействия. Торговля воздействует на ряд

социальных и экономических переменных, таких как рыночные структуры, развитие инфраструктуры, продуктивность и состав структуры производства сельскохозяйственной продукции, разнообразие, качество и безопасность продуктов питания и состав рационов. Изменения этих переменных затрагивают в той или иной степени все четыре аспекта продовольственной безопасности.

9. Торговля может оказывать как положительное, так и отрицательное влияние на каждый из этих аспектов, воздействуя на различные социальные и экономические переменные в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном плане. Поскольку краткосрочные и долгосрочные воздействия могут иметь разные векторы воздействия, общее воздействие торговли на различные основы продовольственной безопасности может быть неоднородным.

Рис. 2. Торговля и четыре основы продовольственной безопасности: каналы взаимодействия



10. Ряд глубинных факторов влияет на путь взаимодействия торговли и продовольственной безопасности, в конечном счете определяя положительный или отрицательный характер влияния. В числе этих факторов: функционирование внутренних рынков продовольствия; способность и готовность производителей реагировать на изменяющиеся стимулы; участие мелких фермеров в рыночных отношениях. При разработке мер вмешательства в области торговой политики необходимо принимать во внимание различные глубинные факторы, которые влияют на связи между торговлей и продовольственной безопасностью.

11. Сложность каналов взаимодействия между торговлей и продовольственной безопасностью приводит к тому, что опыт разных стран значительно отличается, и в результате общее воздействие в большой степени зависит от контекста. Авторы "СОКО 2015-2016" придерживаются того мнения, что торговля не является ни неотъемлемой угрозой, ни панацеей для укрепления продовольственной безопасности и улучшения питания, но создает проблемы и риски, которые необходимо учитывать в процессе принятия политических решений.

IV. Политика в области торговли и смежных отраслях в поддержку продовольственной безопасности и питания

12. Торговая политика – только один из многих видов политики, которые могут влиять на торговые потоки. Меры, ориентированные на производителя, и меры, ориентированные на

потребителя, могут быть в равной степени важны благодаря их прямому влиянию на национальный уровень производства и опосредованному влиянию, которое изменения в национальном производстве могут оказывать на торговые потоки и мировые рынки. Особо важное значение может иметь ценовая политика (устанавливающая разницу между внутренними ценами на вводимые ресурсы и конечную продукцию и ценами, которые возобладали бы в отсутствие мер такой политики), но поскольку такая политика может разрабатываться и реализовываться различными способами, ее воздействие может существенно различаться.

13. Цели политики в области торговли и смежных отраслях охватывают различные аспекты продовольственной безопасности и питания, различаются по странам и будут меняться со временем. Нет какого-то одного "самого подходящего" инструмента политики. Цели политических мер должны иметь первостепенное значение при определении целесообразности политики в области торговли и при обосновании разработки такой политики.

14. Зачастую дискуссии по вопросам торговли и продовольственной безопасности сосредотачиваются на краткосрочных воздействиях рыночных потрясений и вызванных ими изменениях торговых потоков и цен, с которыми сталкиваются потребители и производители. Однако при оценке эффективности краткосрочных мер вмешательства средствами политики для достижения целей продовольственной безопасности важно выходить за рамки таких мер и их последствий в краткосрочной перспективе.

15. Например, период высоких и волатильных цен на продовольствие в 2007–2008 годах вызвал ряд краткосрочных политических мер, связанных с утратой доверия к мировым рынкам как надежному источнику доступного продовольствия. Чтобы смягчить негативное влияние роста цен на проблемы нищеты и голода, многие из мер реагирования в области торговой политики были направлены на ограничение экспорта (в странах – чистых экспортерах) или на снижение барьеров для импорта (в странах – чистых импортерах), преследуя целью обеспечение достаточных внутренних запасов. Но, хотя такие меры могут помочь в достижении краткосрочных национальных целей повышения доступности продовольственных товаров и снижения цен на продовольствие, их потенциальные негативные последствия в среднесрочной и долгосрочной перспективе, как на национальном, так и на глобальном уровне (снижение стимулов для фермеров из-за неопределенности в политической среде, повышательное давление на мировые цены из-за напряжения баланса спроса и предложения и усугубление неуверенности и волатильности на рынках продовольствия), могут значительно обесценить краткосрочные выгоды.

16. Напротив, переориентирование дискуссии на обсуждение длительной динамики структурных преобразований, которыми характеризуются пути развития большинства стран, может иметь значительные последствия для выработки и применения мер торговой политики, совместимых с улучшением продовольственной безопасности. Достижение долгосрочной продовольственной безопасности требует мер политики, которые содействуют устойчивому росту производительности сельского хозяйства, и при этом учитывают уровень структурных преобразований экономики страны и роль коммерциализации сельского хозяйства.

17. Стандартный подход к структурным преобразованиям подразумевает, что в странах с низким уровнем развития сельское хозяйство является крупным, некоммерциализованным сектором, на который приходится значительная часть валового внутреннего продукта (ВВП) и еще более значительная доля занятости. В таких условиях государственные стимулы играют важнейшую роль в обеспечении старта для роста производительности, т.е. предоставляя большому числу фермеров доступ к финансированию и рынкам производственных ресурсов и сельскохозяйственной продукции при малых затратах и низком риске, дают фермерам возможность производить излишки для рынков в качестве коммерческой деятельности.

18. В течение определенного периода действия мер политики, направленных на содействие повышающим производительность частным инвестициям, торговая политика может помочь снизить производственные риски и обеспечить стабильность, необходимую производителям, чтобы положительно отреагировать на стимулы. С другой стороны, в странах с более зрелой экономикой, где рынки производственных ресурсов и сельскохозяйственной продукции функционируют более эффективно, имеются адекватные инструменты управления рисками и сельскохозяйственное производство в значительной степени коммерциализировано, использование интервенционистских подходов может приобретать все более пагубный характер. Для правительств могло бы быть предпочтительнее отказаться от рыночной деятельности, позволив частному сектору взять рынок под свой контроль и управление и либерализовав политику в области сельскохозяйственной торговли, чтобы раскрыть потенциал дальнейшего роста сельского хозяйства. В долгосрочной перспективе, вопрос не в том, следует ли странам открывать свои сельскохозяйственные секторы для усиления конкуренции, а в том, когда и как им следует это сделать.

19. В таком контексте целесообразность альтернативных вариантов торговой политики во многом определяется долгосрочными процессами экономических преобразований и ролью сельского хозяйства в этих преобразованиях. Это требует переключения внимания с анализа краткосрочных политических реакций на потрясения на долгосрочные политические подходы, ориентированные на использование возможностей и снижение рисков, с которыми сопряжено расширение доступа к региональным и глобальным рынкам сельскохозяйственной продукции. В такой перспективе понимание условий конкретной страны является основополагающим при определении того, как торговля сельскохозяйственной продукцией может способствовать обеспечению продовольственной безопасности.

V. Укрепление глобальных региональных и национальных политических процессов для продовольственной безопасности

20. Вклад, который может внести торговля в продовольственную безопасность страны, определяется отчасти правилами, которые применяются к политике других стран, но также и пространством политического маневра, предоставленным самой страной в соответствии с правилами Всемирной торговой организации (ВТО). В Соглашении по сельскому хозяйству (ССХ) развивающимся странам предоставляются особые, гибкие возможности, призванные помочь им добиваться своих целей в области продовольственной безопасности. Тем не менее споры по вопросу уровня доступной странам гибкости не утихают.

21. Необходимо найти правильный баланс между преимуществами коллективных действий на основе правил, применяющихся к торговой политике, и требующимся развивающимся странам пространством для политического маневра, границы которого должны определяться конкретными потребностями на страновом уровне. Дискуссия о том, как добиться того, чтобы страны не были ограничены в своем использовании политических мер для обеспечения национальной продовольственной безопасности и в то же самое время соблюдали принцип непричинения вреда третьим странам, созвучна с продолжающимся диалогом на тему "универсальности и дифференциации" в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Тем самым признается, что достижение общих целей требует учитывать разный уровень возможностей, реальные условия и достигнутый в области развития прогресс разных стран.

22. Торговля и регулирование продовольственной безопасности и питания пострадали от слабых связей между процессами принятия политических решений на всех уровнях. Эти слабые связи усугубили отсутствие согласованности между приоритетами и подходами в области торговли и затруднили обеспечение глобальной основы для руководства действиями на национальном уровне. В конечном счете это отразилось на возможности стран выработать согласованные меры торговой политики и стратегии в поддержку обеспечения

продовольственной безопасности. Характерен пример наименее развитых стран Африки. В этих странах вопросы сельского хозяйства, продовольственной безопасности и питания 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, региональные организации, партнеры в области развития и источники финансовой поддержки. Слабо выраженные связи между этими процессами привели к недоработанным стратегиям и упущенным возможностям для использования рыночных преимуществ.

23. Переключение внимания с преимуществ и недостатков конкретных "мер политики" (т.е. инструментов для достижения всеобъемлющих секторальных целей) на устранение слабых мест в "процессах" управления, которые задают направление в обсуждении и определяют порядок выработки политики и принятия решений в области торговли и сельского хозяйства (т.е. взаимодействия и разнонаправленно действующие факторы, которые устанавливают эти всеобъемлющие секторальные цели) поможет: договориться об общих и разделяемых целях и определить комплекс "мер политики", наиболее пригодных для их достижения; обозначить соответствующее пространство политического маневра и его надлежащее использование; повысить согласованность и предсказуемость мер политики; увязать задачи обеспечения национальной и глобальной продовольственной безопасности.

24. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года значительное внимание уделяется и продовольственной безопасности и питанию, и международной торговле. Продовольственная безопасность и питание четко обозначены в числе ЦУР под Целью 2 ("Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства"), тогда как торговля включена в число средств осуществления (СО), которые охватывают не только финансовые ресурсы и передачу технологий, необходимые для достижения ЦУР, но и структурную реформу международных торговых и финансовых архитектур. Хотя конкретные связи между торговлей и продовольственной безопасностью и питанием не получили четкого определения в рамках ЦУР, сам факт наличия связанных с торговлей целевых показателей в ряде целей предоставляет возможность для усиления роли торговли в решении таких фундаментальных проблем, как экономический рост, неравенство, устойчивое развитие и продовольственная безопасность и питание.

25. В конечном счете, способность реализовать преобразовательный потенциал ЦУР зависит также от выполнения обязательств по линии процесса финансирования в целях развития (ФЦР) и уточнения роли СО и относящихся к ним ресурсов, что, в свою очередь, связано с текущей реформой зарубежной помощи в целях развития (ЗПР). Новая концепция, вырабатываемая странами-донорами, делает торговлю основой для международного сотрудничества, в котором доноры перестраивают свои стратегии и переходят от отношений на основе помощи к торговым отношениям, признавая тем самым, что торговля и связанные с ней меры политики могут играть одну из главных ролей в создании благоприятных условий для структурных преобразований. Поэтому для того, чтобы возможности, которые торговля может предоставить для повышения продовольственной безопасности, могли реализоваться, необходимо, чтобы дискуссии о торговле, торговой политике и торговых соглашениях вышли за пределы технических вопросов и включили более тщательное изучение и согласование связей между политическим пространством, структурными преобразованиями и мобилизацией ресурсов.

VI. Предлагаемые действия Комитета

26. Учитывая упор, который в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года сделан на торговлю как средство осуществления, Комитет может пожелать принять к сведению следующие основные идеи СОКО 2015-2016:

- a) торговля и связанные с ней меры политики должны разрабатываться как часть более широкого пакета политических мер, и приоритет должен отдаваться целям долгосрочных структурных преобразований перед краткосрочными политическими или коммерческими интересами;
- b) прагматичный подход, ориентирующийся на специфику ситуации, поможет обеспечить более полное соответствие мер торговой политики конкретным условиям и стратегиям сельского хозяйства и продовольственной безопасности и питания различных стран; и
- c) для того чтобы меры торговой политики работали в интересах продовольственной безопасности и питания, политики должны найти баланс между противоречащими друг другу задачами и повысить согласованность между процессами выработки политики в области сельского хозяйства и выработки торговой политики, что, в свою очередь, требует лидерства и политической воли.

27. В отношении последующих действий Комитет может пожелать рассмотреть следующие рекомендации:

- a) необходимость укрепления кадрового и институционального потенциала развивающихся стран в целях лучшего проведения анализа значения торговли и связанных с торговлей мер политики для достижения целей в части долгосрочного обеспечения продовольственной безопасности;
- b) оказание дополнительной помощи развивающимся странам для содействия политическому диалогу в целях повышения последовательности и согласованности между стратегиями развития сельского хозяйства и относящимися к торговле рамочных программ и мер политики; и
- c) оказание дополнительной помощи развивающимся странам во включении в региональную и глобальную торговлю и связанные с торговлей процессы, с тем, чтобы обеспечить последовательность этих процессов и их содействие выполнению странами своих задач в области продовольственной безопасности.

28. Комитет может также пожелать дать руководящие указания в отношении целесообразности увязки производственного цикла СОКО с рабочим циклом КСТ. Темы для рассмотрения в будущих выпусках СОКО могли бы стать предметом содержательных дискуссий на сессиях КСТ.