



КОМИТЕТ ПО ПРОБЛЕМАМ СЫРЬЕВЫХ ТОВАРОВ

Семьдесят пятая сессия

Рим, 13–15 июля 2022 года

СОСТОЯНИЕ РЫНКОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ (СОКО) – 2022

Резюме

В докладе "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции" за 2022 год (СОКО 2022) рассматривается, как можно решать современные проблемы устойчивого развития с помощью мер торговой политики, основанных на многосторонних и региональных усилиях. Меры торговой политики в области продовольствия и сельского хозяйства должны быть направлены на обеспечение глобальной продовольственной безопасности, помогать достижению компромиссов между экономическими и экологическими целями, а также повышать устойчивость глобальной агропродовольственной системы к таким потрясениям, как конфликты, пандемии и экстремальные погодные явления. В докладе затрагивается вопрос географии агропродовольственной торговли, а также анализа такой торговли и ее моделей в разных странах и регионах, ее движущих сил и условий торговой политики. Тенденции в агропродовольственной торговле формируются под влиянием сравнительного преимущества, мер торговой политики и торговых издержек. Когда сравнительное преимущество проявляется на глобальном рынке, от этого выигрывают все страны. Снижение тарифных барьеров и сокращение торговых издержек может способствовать развитию торговли и экономическому росту. Этому процессу могут способствовать как многосторонние, так и региональные торговые соглашения (РТС), однако при этом необходимо учитывать, что выгоды от торговли распределяются неравномерно. Многосторонний подход к торговле может помочь расширить охват мер по смягчению глобальных последствий для окружающей среды, например в результате выбросов парниковых газов (ПГ).

Проект решения Комитета

Комитету предлагается принять к сведению и обсудить настоящий документ и сведения, содержащиеся в выпуске доклада СОКО за 2022 год, и рассмотреть следующие предложения о дальнейшей деятельности:

С документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org.

- отметить тенденции и изменения в агропродовольственной торговле и признать ее важную роль в укреплении мировой продовольственной безопасности и повышении устойчивости к таким потрясениям, как конфликты, пандемии и экстремальные погодные явления;
- подчеркнуть, что меры торговой политики должны способствовать должному функционированию прозрачных и открытых глобальных рынков, что особо важно в условиях неопределенности и кризисов, и отметить важность повышения продуктивности сельского хозяйства и снижения торговых издержек, чтобы торговля стала платформой для роста;
- признать роль агропродовольственной торговли в достижении компромиссов между экономическими и экологическими целями и подчеркнуть необходимость взаимоукрепляющих многосторонних и региональных подходов в борьбе с негативными последствиями для окружающей среды глобального масштаба.

По существу содержания настоящего документа обращаться в:

Секретариат Комитета по проблемам сырьевых товаров (КСТ)
Отдел торговли и рынков
Эл. почта: FAO-ССР@fao.org
Тел.: (+39) 06 570 52723

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Создание Всемирной торговой организации (ВТО) в 1995 году и прямое включение сельского хозяйства в правила международной торговой системы, а также заключение многочисленных РТС привели к двукратному увеличению объема агропродовольственной торговли. Снижение импортных тарифов во всем мире способствовало интеграции в мировой рынок стран с формирующейся экономикой и развивающихся стран и стимулировало экономический рост.
2. В то же время растущая глобализация агропродовольственных рынков вызвала обеспокоенность по поводу потенциального воздействия торговли на окружающую среду и общество. Считается, что международная агропродовольственная торговля истощает природные ресурсы, ведет к обезлесению и потере биоразнообразия, ускоряет изменения в образе жизни и пищевых привычках, а также увеличивает неравенство.
3. Текущая обстановка в торговой политике характерна тем, что переговоры о многосторонней торговле в рамках ВТО зашли в тупик и внимание стран смещается в сторону масштабных РТС: они предполагают более тесное взаимодействие и направлены не только на улучшение доступа к рынку путем снижения тарифов, но и на развитие сотрудничества в области внутренней политики и регулирования, а также на гармонизацию нетарифных мер. Крупные РТС способствуют дальнейшему углублению экономической интеграции между подписавшими их сторонами.
4. В докладе "Состояние рынков сельскохозяйственной продукции" за 2022 год (СОКО 2022), озаглавленном "География агропродовольственной торговли: политические подходы для устойчивого развития", рассматривается, как можно решать современные проблемы устойчивого развития с помощью мер торговой политики, основанных на многосторонних и региональных усилиях. Меры торговой политики в области продовольствия и сельского хозяйства должны способствовать обеспечению продовольственной безопасности и питания, помогать достижению компромиссов между экономическими и экологическими

целями, а также повышать устойчивость глобальной агропродовольственной системы к таким потрясениям, как конфликты, пандемии и экстремальные погодные явления.

II. ГЕОГРАФИЯ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ТОРГОВЛИ

5. В данном докладе рассматриваются различные варианты политики обеспечения устойчивого роста путем предоставления систематической основы для оценки географии агропродовольственной торговли, а также анализа такой торговли и ее моделей в разных странах и регионах, ее движущих сил и условий торговой политики.

6. Рассмотрение географии торговли позволяет сделать ряд выводов, представляющих ценность для анализа устойчивого роста. Во-первых, благодаря картированию агропродовольственной торговли можно лучше понять развитие таких тенденций, как глобализация и региональная интеграция, и их связь с экономическим ростом. Кроме того, от этих тенденций может зависеть устойчивость мировых агропродовольственных рынков к потрясениям, каким стал конфликт между Российской Федерацией и Украиной, и их последствия для продовольственной безопасности.

7. Во-вторых, география торговли позволяет выявить значительные разрывы, существующие между странами. Мировое благосостояние выросло, но доля стран с низким уровнем дохода при этом практически не изменилась. Разрыв в продуктивности сельского хозяйства также огромен. Относительные различия в сельскохозяйственных технологиях и продуктивности отчасти обуславливают сравнительное преимущество в области продовольствия и сельского хозяйства и формируют модели торговли. В то же время из-за значительных торговых издержек, которые также обуславливаются географией, страны с низким уровнем дохода могут оказаться в частичной изоляции, что ограничит их возможности роста и развития.

8. В-третьих, если рассматривать торговлю через призму географии, то становится заметно неравномерное распределение природных ресурсов. Земля и вода являются ключевыми факторами производства, которые способствуют также формированию сравнительного преимущества. Торговля помогает слабо обеспеченным ресурсами регионам, например странам с дефицитом воды, обеспечить продовольственную безопасность, но она может также отрицательно влиять на окружающую среду. Если пищевые продукты потребляются далеко от места их производства, торговля может оказывать отрицательное воздействие на окружающую среду по всему миру. Экспортное производство может увеличить нагрузку на истощенные природные ресурсы и негативно повлиять на леса и биоразнообразие.

9. Анализ географии агропродовольственной торговли позволяет понять компромиссы между различными задачами в области устойчивого развития и обсуждать сложные условия, в которых принимаются политические решения. Многосторонний подход, отраженный в Дохийском раунде переговоров ВТО, больше не приносит результатов, в то время как более специализированные региональные торговые блоки становятся все более популярны. Оба подхода направлены на содействие интеграции торговли и экономическому росту, а также на решение проблемы негативного воздействия торговли на окружающую среду. В рамках этих подходов в СОКО 2022 обсуждается эффективность мер торговой политики в решении современных глобальных проблем.

III. ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ

10. В новом тысячелетии агропродовольственная торговля быстро расширилась, поскольку все больше стран увеличивали свое участие в мировой агропродовольственной торговле, и ландшафт и география торговли изменились. Страны с формирующейся экономикой стали важными игроками, а страны с низким уровнем дохода – лучше интегрированы в глобальные рынки. Этот процесс глобализации, катализатором которого стала либерализация торговли на

многостороннем и региональном уровнях, потерял динамику после финансового кризиса 2008 года, но привел к важным изменениям в структуре мирового рынка.

11. В период с 1995 по 2019 год структура глобальной агропродовольственной торговой сети стала менее концентрированной и более децентрализованной. В 1995 году на мировом рынке доминировало небольшое число крупных игроков. Постепенно, по мере того как торговля ширилась и появлялись новые игроки, количество этих центров торговли увеличивалось, а доминирующая позиция отдельных центров слабела. Эти структурные изменения отражают относительно равные условия, сложившиеся в торговле, и являются характерной чертой мирового продовольственного рынка, способствующей экономическому росту. Например, сегодня страны с низким и средним уровнем дохода чаще торгуют со странами с высоким уровнем дохода, чем два десятилетия назад. Это важно, так как торговля способствует распространению технологий и знаний, повышает продуктивность и темпы роста.

12. Однако регионы продолжают играть важную роль на глобальном рынке. Регионализация агропродовольственной торговли – тенденция стран больше вести торговлю со странами внутри региона, чем за его пределами – была более выражена в 2019 году, чем в 1995-м. Страны образуют различные торговые кластеры, которые могут быть региональными или расширенными за счет включения стран других регионов, с которыми они чаще ведут торговлю. Такие кластеры зачастую формируются благодаря географической близости и экономической интеграции, достигнутой с помощью торговых соглашений. Крупные торговцы в этих кластерах взаимодействуют с более мелкими странами, что улучшает их интеграцию в рынки. Многие из этих кластеров относительно стабильны, например кластер, включающий страны Северной и Латинской Америки и Карибского бассейна. Другие же бывают менее стабильны, и страны, по всей видимости, больше торгуют с партнерами на других континентах.

13. По мере того, как страны увеличивали число своих торговых партнеров, шло уплотнение мирового агропродовольственного рынка. Благодаря этому по сравнению с началом 21 века выросли его возможности по смягчению негативных последствий и устойчивости к потрясениям. Вместе с тем основная часть объема торговли в стоимостном выражении по-прежнему приходится на долю всего нескольких стран, и лишь немногие страны импортируют разнообразные продовольственные и сельскохозяйственные товары из различных источников. Небольшое число торговых партнеров экспортирует ряд товарных позиций в большинство стран, что делает их уязвимыми к потрясениям, происходящим на рынках экспортеров. Например, Российская Федерация и Украина являются ключевыми поставщиками для ряда стран, многие из которых относятся к группе стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия (СНДДП), сильно зависящих от импорта продовольствия. Чтобы повысить свою устойчивость к внешним потрясениям, страны, зависящие от импорта конкретных продуктов от небольшого числа торговых партнеров, должны стремиться к диверсификации импортируемых продуктов и увеличению числа торговых партнеров.

IV. ОСНОВНЫЕ ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ТОРГОВЛИ

14. На агропродовольственную торговлю могут влиять различные факторы, но наиболее влиятельным является сравнительное преимущество: способность производить тот или иной товар с меньшими издержками утраченных возможностей, чем торговый партнер. Принцип сравнительного преимущества подразумевает, что торговля оказывает благоприятное влияние на все страны, но глобальные тенденции агропродовольственной торговли формируют другие движущие силы, такие как торговая политика и торговые издержки.

15. Разрыв в продуктивности сельского хозяйства огромен. В среднем 10 процентов богатейших стран создают в пересчете на одного работника примерно в 70 раз больше сельскохозяйственной добавленной стоимости, чем 10 процентов стран с минимальным уровнем дохода. Многие страны со средним и низким уровнем дохода сталкиваются со

значительными ограничениями в области внедрения технологий и доступа к современным средствам производства. Кроме того, в странах с низким уровнем дохода внедрению технологий могут препятствовать сбои в работе рыночного механизма. На продуктивность сельского хозяйства в странах с низким уровнем дохода негативно влияют многие другие факторы, включая небольшой размер среднего фермерского хозяйства и ограниченный доступ к страхованию, кредитованию и образованию, особенно для женщин.

16. Относительные различия в продуктивности, а также неравномерное распределение природных ресурсов приводят к разнице цен на продовольствие в разных странах и обуславливают важность сравнительного преимущества на мировом рынке. Как правило, чем больше разница в относительной продуктивности в разных странах, тем сильнее влияние сравнительного преимущества и тем больше объем торговли.

17. Тем не менее, это не всегда так. Меры торговой политики влияют на взаимосвязь между сравнительным преимуществом и торговлей. Например, экспортные субсидии для сельскохозяйственной продукции, которые были отменены на Министерской конференции ВТО 2015 года в Найроби, потенциально могут в корне изменить характер взаимоотношений между сравнительным преимуществом и торговлей, что приведет к экспорту товаров, которые в противном случае были бы импортированы. Кроме того, торговые издержки ограничивают воздействие сравнительного преимущества. Торговля сопряжена с большими издержками, а расстояние увеличивает транспортные расходы. Существуют также и другие издержки: связанные со страхованием, процедурами экспорта-импорта и простым на границе. В среднем в отношении пищевого продукта действует восемь различных нетарифных мер и норм, и их выполнение значительно увеличивает издержки торговли. В странах с низким уровнем дохода торговые издержки могут составлять до 400 процентов в адвалорном эквиваленте. Такие высокие издержки препятствуют торговой интеграции.

18. Например, в странах Африки к югу от Сахары из-за слабого воздействия сравнительного преимущества и высоких торговых издержек внутрирегиональная торговля малоактивна. Страны региона больше торгуют со странами из других регионов, чем между собой. Высокие торговые издержки могут также приводить к тому, что объемы торговли в стране меньше, чем могли бы быть, если бы торговые издержки были ниже. Высокие торговые издержки и ограниченный объем торговли могут привести к расширению по сравнению с другими секторами экономики сельскохозяйственного сектора, который необходим для удовлетворения потребностей населения в продовольствии – особенно это касается стран с низким уровнем дохода, которые характеризуются относительно низкой продуктивностью сельского хозяйства. Это может препятствовать структурному преобразованию экономики. Чтобы можно было воспользоваться преимуществами торговли, меры политики должны быть направлены не только на повышение продуктивности сельского хозяйства, но и на снижение торговых издержек. Например, меры, принятые для усиления интеграции в Африке путем создания Африканской континентальной зоны свободной торговли (АфКЗСТ), будут иметь важное значение для экономического роста и развития региона.

19. Снижение торговых издержек сделает страны более открытыми для торговли и позволит добиться сравнительного преимущества, что сделает торговлю более выгодной. Однако в странах с низкой продуктивностью сельского хозяйства это может повлечь потери, особенно среди мелких фермеров, которые не смогут повысить свою производительность труда и конкурировать на более открытых рынках. По этой причине потребуются принять дополнительные меры политики, чтобы улучшить доступ к технологиям и современным средствам производства, а также содействовать перераспределению рабочей силы в другие отрасли через рынки труда.

V. ВОЗДЕЙСТВИЕ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ТОРГОВЛИ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

20. Обеспеченность природными ресурсами, такими как земля и вода, способствует формированию сравнительного преимущества в области продовольствия и сельского хозяйства. В странах с низким уровнем обеспеченности природными ресурсами и там, где климатические условия не благоприятствуют сельскохозяйственному производству, торговля может обеспечить продовольственную безопасность, а также количество и разнообразие пищевых продуктов на уровне, превышающем тот, который может поддерживать внутреннее производство. В глобальном масштабе торговля и сравнительное преимущество повышают эффективность использования природных ресурсов.

21. Торговля помогает распределить производство продовольствия и сельскохозяйственной продукции по странам, в которых ресурсы используются относительно более эффективно. Например, по оценкам одного исследования, агропродовольственная торговля может обеспечить экономию 40–60 м³ воды в год на душу населения.

22. Хотя открытые мировые агропродовольственные рынки могут способствовать снижению нагрузки на природные ресурсы, производство экспортной продукции может негативно влиять на окружающую среду, приводя к чрезмерному забору пресной воды, загрязнению, утрате биоразнообразия, обезлесению и выбросам парниковых газов (ПГ). Например, считается, что в 2000–2010 годах в 40 процентах случаев причиной обезлесения в тропических районах было производство крупного рогатого скота, соевых бобов и пальмового масла – продукции, пользующейся в мире неизменным спросом.

23. Эти негативные экологические последствия нередко возникают из-за местных условий и отсутствия должного регулирования. Это означает, что одними мерами торговой политики сразу устранить отрицательное влияние на окружающую среду невозможно. Компромисс между экономическими и экологическими целями может быть достигнут благодаря применению правил многосторонней торговли, таких как механизм ВТО, и национального регулирования. Сфера применения торговых соглашений также расширяется, включая в себя и положения о защите окружающей среды. С 1957 по 2019 год из 318 созданных соглашений 131 включало как минимум одно положение, связанное с окружающей средой, а в 71 соглашении содержались положения, отражающие взаимосвязь окружающей среды и сельского хозяйства. В них предусматриваются стимулы для производителей, способствующие внедрению устойчивых методов хозяйствования для получения и сохранения доступа к рынкам.

24. В целом, как показывает ряд исследований, содержащиеся в РТС природоохранные положения оказывают положительное влияние на смягчение вызванного торговлей негативного воздействия на окружающую среду, если оно обусловлено местными условиями. Торговые соглашения, предусматривающие более тесное взаимодействие, способствуют сближению политики подписавших их стран по многим вопросам, включая окружающую среду. Зачастую в них закреплены специальные механизмы для обсуждения обязательств, связанных с окружающей средой, и надзора за их выполнением. Торговые соглашения могут способствовать тому, что торговые партнеры будут использовать устойчивые методы, если положения об охране окружающей среды являются юридически обязательными, а торговля между подписавшими соглашения сторонами опирается на хорошо развитые институты, такие как процедуры урегулирования споров и механизмы оценки воздействия на окружающую среду.

VI. МНОГОСТОРОННЯЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РОСТА

25. С начала нового тысячелетия глобализация и регионализация развиваются параллельно, дополняя друг друга. Текущая торговая агропродовольственная политика, сформированная

ВТО, направлена на борьбу с недобросовестными приемами работы, снижение неопределенности и облегчение координации между странами. Этот многосторонний механизм дополняется также множеством РТС. Как многосторонняя, так и региональная либерализация способствовали расширению мировой торговли.

26. Члены ВТО после конференции на уровне министров в Найроби в 2015 году договорились об отмене субсидий на экспорт сельскохозяйственной продукции и заключили Соглашение об упрощении процедур торговли, вступившее в силу в феврале 2017 года, однако в связи с рядом факторов, в том числе таких связанных с сельским хозяйством вопросов, как подходы к формированию государственных запасов продовольствия и внутренняя поддержка сельского хозяйства, многосторонняя реформа застопорилась. В то же время количество действующих РТС быстро росло: с менее чем 25 в 1990 году до более чем 350 в 2022 году. Это вызвало обеспокоенность по поводу возможного усиления дискриминации на мировом рынке, из-за которой мировая торговля распадется на конкурирующие блоки.

27. РТС создают торговые связи между подписавшими их сторонами, но могут привести к отводу торговых потоков от стран, не подписавших соглашение. Благодаря соглашениям о более тесном торговом взаимодействии подписавшие их страны посредством преференциальных тарифов получают расширенный доступ к рынку и снижают свои торговые издержки за счет сближения нормативной базы и гармонизации стандартов. Это может способствовать развитию региональных производственно-сбытовых цепочек и стимулировать рост.

28. В глобальном масштабе РТС обычно несут пользу всем, и все же некоторым странам они могут быть невыгодны. За бортом процесса торговой интеграции могут остаться страны с низким уровнем дохода, имеющие ограниченные возможности для ведения переговоров о сложных торговых положениях и их внедрения. Либерализация многосторонней торговли может привести к более высоким выгодам в глобальном масштабе и быть наиболее эффективным способом содействия доступу на рынки и всеобщему экономическому росту.

29. Сравнительное преимущество представляется более благоприятным в контексте многостороннего подхода, однако достичь компромисса между экономическими и экологическими целями в рамках такого подхода будет проблематично. Обусловленные торговлей негативные последствия для окружающей среды, если они локализованы, можно устранить мерами торговой политики, дополненными регулированием на национальном или региональном уровне.

30. В отношении глобальных последствий, например изменения климата, односторонние или даже региональные действия будут неэффективны. Потребуется многостороннее соглашение, но достичь консенсуса может быть непросто, главным образом из-за того, что страны по-разному оценивают последствия выбросов парниковых газов и их экономический эффект для общества. Тем не менее, эффективно бороться с глобальными негативными последствиями для окружающей среды можно только на многосторонней основе, а торговые правила могут расширить сферу применения мер политики, в которых учитывается эффект таких последствий для общества.