

Часть II

ОБЗОР
ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ И
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ
СИТУАЦИИ В МИРЕ



Часть II



Обзор продовольственной и сельскохозяйственной ситуации в мире

Нынешний период отмечен глубокой озабоченностью за судьбы сотен миллионов малоимущих и голодающих жителей Земли. Когда готовился доклад 2008 года «Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства» (ФАО, 2008b), внимание мировой общественности было приковано к глобальному продовольственному кризису, поскольку из-за стремительно растущих цен на основные продовольственные товары над всемирной продовольственной безопасностью нависли серьезные угрозы. На саммите «Группы восьми», состоявшемся в Японии в июле 2008 года, лидеры основных промышленно развитых стран мира выразили глубокую озабоченность по поводу того, что «резкое повышение мировых цен на продовольствие в сочетании с проблемами его нехватки в ряде развивающихся стран угрожает всемирной продовольственной безопасности». Разорительные последствия высоких цен на продовольствие усугубили и без того тревожную тенденцию роста численности недоедающих во всем мире.

Вскоре после «скачка цен на продовольствие» начался самый серьезный мировой финансовый кризис и самая глубокая за последние 70 лет экономическая рецессия. Кризис одновременно поразил многие регионы мира, обрекая все новые миллионы людей на голод и недоедание. Его последствия оказались более серьезными еще и по причине наложения на продовольственный кризис 2006-2008 годов, вследствие которого основные продовольственные товары стали недоступны по ценам для миллионов малоимущих. Хотя на мировых рынках продовольственные цены с наступлением финансового кризиса существенно упали, на внутренних их снижение было зачастую более медленным. Месяцы необычайно высоких цен на продовольствие и топливо до предела истощили возможности многих бедных домохозяйств, поскольку им пришлось расстаться с частью своих активов (финансовых, материальных и людских) в ходе не всегда успешных попыток избежать существенного снижения потребления.

Жесткость, глубина и размах кризиса, наблюдавшиеся к середине 2009 года, делают быстрый выход из него маловероятным.

В апреле 2009 года Международный валютный фонд (МВФ, 2009) прогнозировал общемировой спад валового внутреннего продукта (ВВП) в 2009 году и возобновление роста лишь в 2010 году, но предположил, что он будет медленнее в сравнении с прошлыми экономическими оживлениями. Кроме того, МВФ подчеркнул крайнюю приблизительность этого прогноза и озабоченность по поводу того, что экономической политики может быть недостаточно для выхода из порочного круга ухудшающихся финансовых условий и ослабления экономик.

Как перспективы выхода из экономического кризиса, так и развитие ситуации на сельскохозяйственных рынках имеют ключевое значение для бедных слоев населения, страдающих от недоедания, а также для возобновления быстрого и устойчивого прогресса на пути сокращения масштабов голода. Перспективы всей мировой экономики по-прежнему туманны, но усилившаяся за последний год неопределенность на сельскохозяйственных рынках сделала прогноз для сельского хозяйства особенно неясным. Факторы, которые вызвали взлет цен на продовольствие в 2006-2008 годах, и обусловленные этим риски в латентной форме имеют место и в 2009 году. Реальные цены на энергоносители по-прежнему выше трендовых уровней, а возобновление роста доходов в развивающихся странах может вновь оказать повышательное давление на продовольственные цены. Спрос на сырье для производства биотоплива сохраняется – благодаря если не базовым экономическим факторам, то вследствие совокупности нормативов потребления биотоплива, обязательных норм смешивания, субсидий и налоговых стимулов, введенных во многих странах мира (подробный обзор рынка биотоплива и его связей с сельским хозяйством был приведен в докладе 2008 года «Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства» [ФАО, 2008b]). Мировые цены на сельскохозяйственные товары значительно упали в сравнении с пиковыми значениями середины 2008 года, но большинство из них остаются выше трендовых уровней или вровень с ними. В то время как международные

индикативные цены снизились, товарные цены на внутренних рынках – и особенно розничные цены на продовольствие – во многих странах замедлили последовать их примеру. Хотя рост потребительских цен на продовольствие приостановился, розничные цены не упали подобно мировым. Кроме того, многие из мер государственного регулирования, которые были приняты целым рядом стран в целях защиты внутренних потребителей от высоких цен и в ряде случаев явились антистимулом для возможной ответной активизации предложения, отменялись с большим опозданием. Сохраняется и озабоченность по поводу методов предотвращения будущего кризиса цен на продовольствие. Короче говоря, на сельскохозяйственных рынках всего мира по-прежнему царит полная неопределенность.

Помимо основополагающего вопроса – о сроках и темпах выхода из глубокого экономического спада – ряд аспектов, непосредственно касающихся сельскохозяйственного производства и рынков, представляются жизненно важными для будущего мирового сельского хозяйства и продовольственной безопасности в 2009-2010 и последующих годах. Насколько эффективно глобальные и внутренние продовольственные рынки передают ценовые сигналы производителям и потребителям? Приведет ли возобновившийся рост мировой

экономики к очередному витку роста цен на продовольствие? Каков потенциал роста у мирового сельского хозяйства в случае повышения цен на сельскохозяйственную продукцию? В какой мере та политика, которая проводилась с целью защиты внутренних потребителей от последствий высоких цен на продовольствие, дезорганизовала международные рынки и тем самым обострила указанную проблему и затруднила эффективную ответную реакцию со стороны предложения?

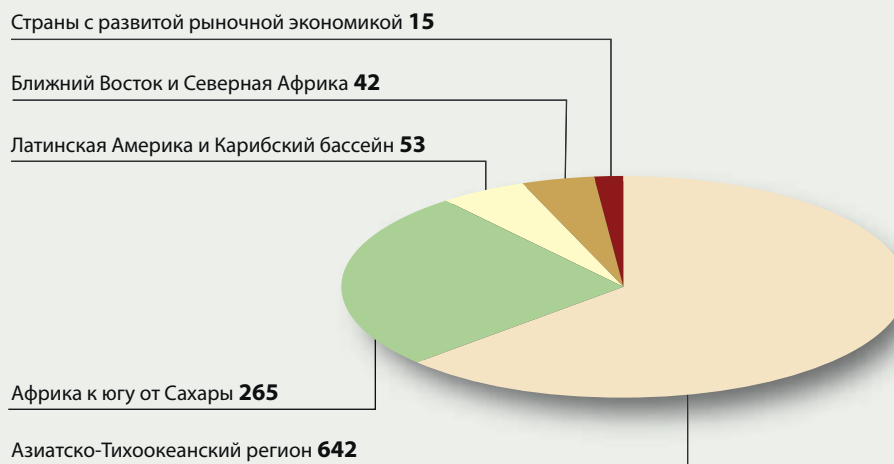
ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ ГЛОБАЛЬНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ⁷

Два разразившихся друг за другом кризиса резко увеличили масштабы голода и недоедания на всей планете. По последним оценкам ФАО, в мире в 2008 году полноценного питания не получали 915 миллионов человек (ФАО, 2009с), что является самым высоким показателем за последние 3-4 десятилетия (хотя в процентном выражении от численности мирового населения

⁷ См. более тщательный анализ тенденций недоедания в мире и воздействия кризиса на глобальную продовольственную безопасность в публикации ФАО (ФАО, 2009с).

РИСУНОК 17

Оценочные данные ФАО о численности населения, страдающего от недоедания, в 2009 году в разбивке по регионам (в миллионах)



доля голодающих все же намного ниже, чем в 1970 году). Согласно прогнозам ФАО, основанным на исследованиях Службы экономических исследований Министерства сельского хозяйства Соединенных Штатов Америки, в течение 2009 года численность мирового населения, не получающего полноценного питания, возрастет до 1,02 миллиарда человек. На рисунке 17 приведена разбивка этого показателя по регионам.

Столь резкое увеличение числа голодающих наложится на и без того тревожную тенденцию к росту числа недоедающих, наблюдавшуюся на протяжении последних десяти лет. Несмотря на активный рост народонаселения, численность недоедающих существенно сокращалась в 1970-е, 1980-е годы и в начале

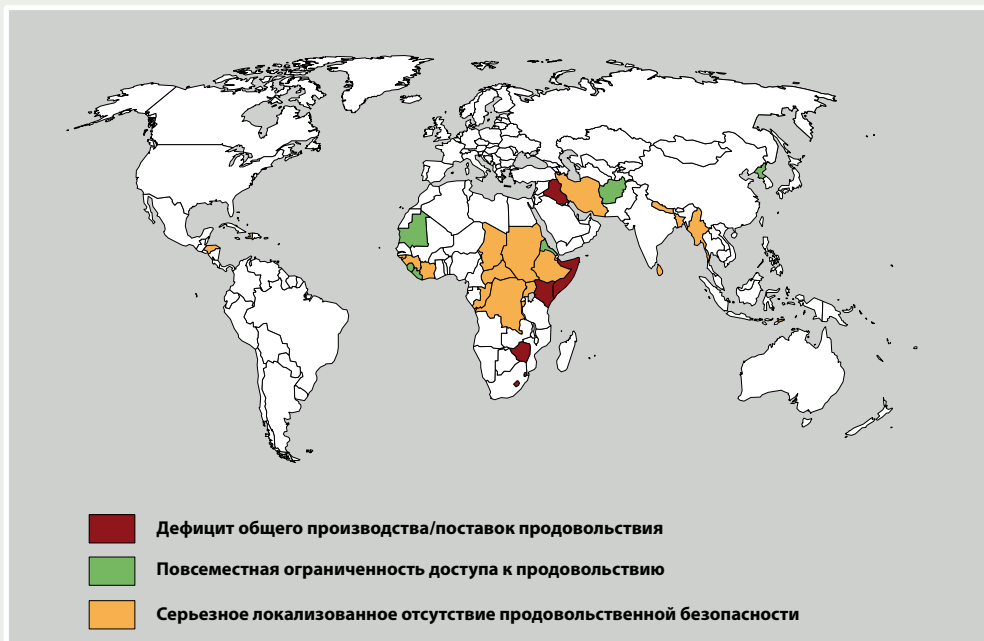
1990-х годов как следствие снижения их доли в населении развивающихся стран – с одной трети в 1970-е годы до менее 20 процентов в 1990-е годы. Однако с середины 1990-х годов количество недоедающих возросло, несмотря на устойчивое сокращение их доли до 16 процентов населения развивающихся стран и до 13 процентов мирового населения в 2004-2006 годах. Более того, недавний кризис впервые за несколько десятилетий привел к росту как абсолютного числа недоедающих, так и их доли в населении мира.

Кризис сказывается на благосостоянии больших групп населения. В особенно шатком положении оказались те группы, которые больше всего пострадали от высоких цен на продовольствие, – безземельные сельские

ВСТАВКА 19

Чрезвычайная продовольственная помощь

Одним из показателей уязвимости является число охваченных кризисом стран, нуждающихся в помощи извне. По состоянию на апрель 2009 года в таком положении находилась 31 страна, в том числе 20 стран Африки, девять стран Азии и Ближнего Востока и две страны Латинской Америки и Карибского бассейна. Речь идет о странах, которым, по прогнозам, не хватит ресурсов для борьбы с острыми проблемами дефицита продовольствия. Продовольственные кризисы почти всегда обусловлены совокупным действием ряда факторов. Тем не менее, для планирования мер по борьбе с ними важно определить, какие именно факторы явились главными причинами кризисной ситуации: нехватка имеющегося продовольствия, ограниченность доступа к продовольствию или серьезные, но локальные проблемы (см. карту).



Источник: ФАО, 2009d.

жители, домохозяйства во главе с женщинами и малоимущее городское население (ФАО, 2008с). Многие из них уже достигли предела своих возможностей сопротивляться кризису или вплотную к нему приблизились. Как в городских, так и в сельских районах наблюдается сокращение многих источников дохода, в частности денежных переводов. Особенно уязвимо малоимущее население городов, поскольку городские районы имеют более непосредственную связь с мировыми рынками и могут в первую очередь пострадать от снижения спроса на экспортную продукцию и сокращения прямых иностранных инвестиций. При этом сельские районы также могут ощутить негативные последствия в связи с возможным свертыванием агропромышленного производства и обратной миграцией.

ДИНАМИКА ЦЕН НА СЕЛЬСКО-ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ: ВЫСОКАЯ ИЗМЕНЧИВОСТЬ ЦЕН НА ОСНОВНЫЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ

После резкого взлета мировые цены на продовольственные товары снизились (рисунок 18). Тем не менее, они остаются высокими по историческим меркам, а внутренние потребительские цены во многих случаях замедлили последовать их примеру. В начале текущего десятилетия цены начали медленно расти, а с конца 2006 года их рост стал стремительным. Индекс продовольственных цен ФАО на продаваемые на мировых рынках основные продовольственные товары (базисный уровень = 100 пунктов в 2002–2004 годах) достиг в июне 2008 года исторического пика в 214 пунктов, что более чем в два раза превышает уровень базисного периода и на 139 процентов выше среднего уровня 2000 года. С июня 2008 года до конца первого квартала 2009 года этот индекс упал на целых 35 процентов, вернувшись к уровню первого квартала 2007 года. В мае 2009 года после нового витка роста мировых цен на некоторые основные продовольственные товары (за исключением риса и мяса) этот индекс остановился на отметке в 152 пункта, то есть почти на 30 процентов ниже пикового уровня июня 2008 года. Тем не менее, это все же составляет 152 процента от базисного уровня и почти на 70 процентов выше уровня 2000 года.

В период высокой конъюнктуры повысились цены на большинство сельскохозяйственных товаров, но то обстоятельство, что цены на основные продовольственные товары, и особенно зерновые и растительное масло, выросли в наибольшей степени и продемонстрировали наивысшую изменчивость, привлекло особое внимание, поскольку эти продукты являются основой как доходов сельских жителей, так и рациона питания бедных слоев населения в развивающихся странах. Цены на другие сельскохозяйственные товары также характеризовались изменчивостью, но – за исключением молочных продуктов – в значительно меньшей степени. Цены на сырьевые товары, имеющие важное значение для экономики ряда развивающихся стран, выросли лишь незначительно в критический период 2006–2008 годов. Кроме того, в относительном выражении эти цены оказались наиболее затронутыми рецессией, учитывая их большую зависимость от секторов, чувствительных к колебаниям доходов. Примером тому являются кожевенное сырье и кожа, используемые в производстве таких товаров длительного потребления, как автомобили, спрос на которые с начала глобальной рецессии существенно снизился.

Главными причинами снижения цен на продовольственные товары, как правило, признаются нестабильность потребительского/импортного спроса в условиях всеобщего спада и ограниченного кредитования, а также пониженный спрос на сырье для производства биотоплива из-за падения цен на энергоносители. Кроме того, важный вклад в снижение цен внесли и факторы предложения, особенно наращивание объемов производства в растениеводстве в 2008 году в ответ на рост цен в предшествующие годы, а также удешевление ряда ресурсов и услуг, в частности перевозок. Большая неопределенность сохраняется в вопросе о том, как эти факторы будут эволюционировать в ближайшее время и как они отразятся на будущем сельскохозяйственных рынков.

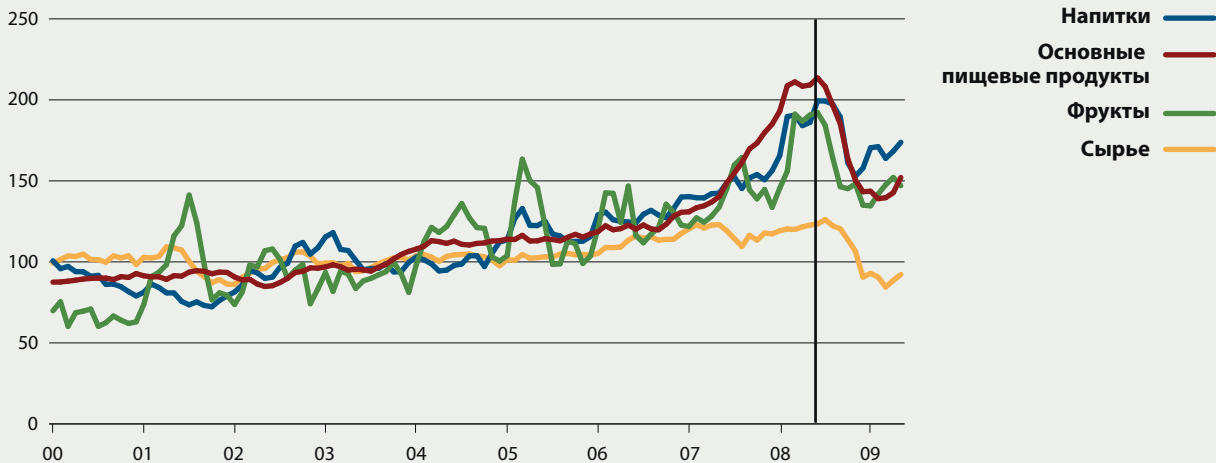
ЦЕНЫ НА ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ НА ВНУТРЕННИХ РЫНКАХ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН

Несмотря на снижение мировых цен на сельскохозяйственные товары,

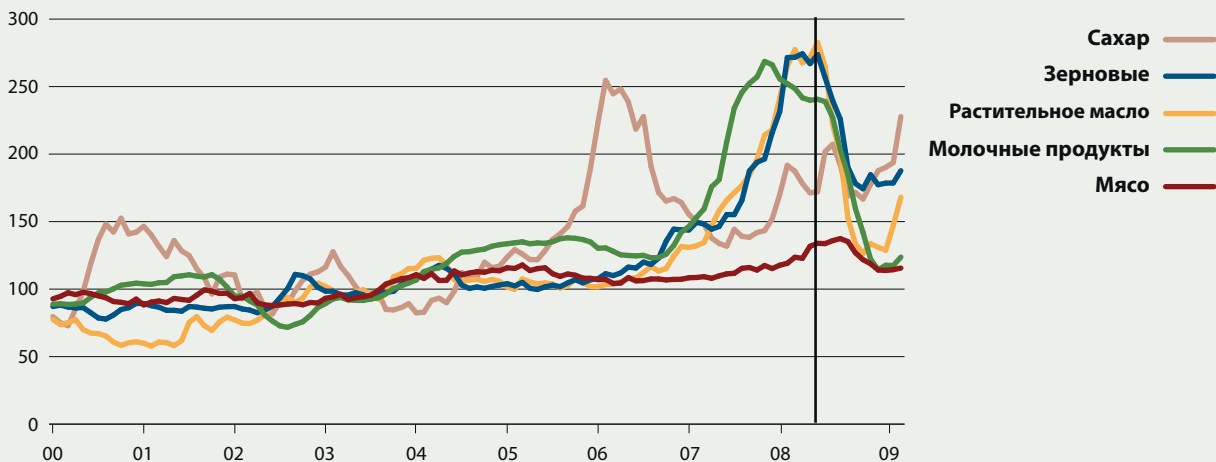
РИСУНОК 18

Индексы цен на сельскохозяйственные товары

Индекс (2002–2004 гг. = 100)



Индекс (2002–2004 гг. = 100)



Источники: индексы цен на продовольственные товары ФАО; (пересмотренные) индексы сырьевых товаров и напитков МВФ; расчетный индекс цен на фрукты, ФАО.

распространение этой тенденции на внутренние рынки во многих развивающихся странах и в странах с низким уровнем доходов и дефицитом продовольствия (в частности, в странах Африки к югу от Сахары) происходило медленно или с опозданием. В целом ряде случаев цены на внутренних рынках в начале 2009 года все еще были выше, чем год назад, а там, где они снизились, уровни снижения были сравнительно меньше, чем на мировых рынках (см. вставку 20). Столь медленное распространение тенденции к снижению цен является симптомом неэффективности рыночных механизмов; кроме того, оно

повышает нестабильность на мировых рынках.

Повышение розничных цен на продовольственные товары в 2008 году вызвало серьезную озабоченность как в развивающихся, так и в развитых странах. Факты говорят о том, что после падения цен на основные сырьевые товары в середине 2008 года продовольственная продукция на мировых рынках также заметно подешевела. Но при этом розничные цены на продовольствие продолжали расти в одних странах и лишь незначительно снизились в других (рисунок 19). Негибкость

ВСТАВКА 20

Внутренние цены на продовольственные товары в развивающихся странах остаются высокими

Система глобального информирования и раннего оповещения ФАО (GIEWS), действующая в рамках Инициативы ФАО по борьбе с ростом цен на продовольствие, нацеленной на оказание содействия в мониторинге и анализе динамики внутренних продовольственных цен в развивающихся странах, подготовила «Информационно-аналитическую базу данных по внутренним ценам на основные продовольственные товары»¹. Эта база данных охватывает порядка 800 ежемесячных показателей внутренних розничных/оптовых цен на основные продовольственные товары², потребляемые в 58 развивающихся странах, а также информацию об экспортных ценах на зерновые на международном рынке.

Первоначальный анализ данных (апрель 2009 года) подтвердил, что внутренние цены в развивающихся странах в целом остаются очень высокими, хотя цены мирового рынка значительно снизились в сравнении с 2008 годом. Мировые экспортные цены на кукурузу, сорго, пшеницу и рис стали соответственно на 31, 38, 39 и 30 процентов ниже, чем 12 месяцев назад, и на 37-53 процента ниже пиковых значений 2008 года. Динамика внутренних цен на зерновые в развивающихся странах резко отличается от этой ситуации. Почти в 80 процентах

стран, представленных в базе данных, последние котировки номинальных внутренних цен³ были выше показателей 12-месячной давности. В 35-65 процентах стран цены, в зависимости от вида зерновых, были выше, чем три месяца назад, а в 10-30 процентах стран последние показатели цен на продовольствие (из имевшихся в базе GIEWS к концу марта 2009 года) были самыми высокими за все периоды.

Еще более драматичная ситуация наблюдается в странах Африки к югу от Сахары. Во всех странах, фигурирующих в базе данных, внутренние цены на рис значительно выше, чем 12 месяцев назад, а цены на кукурузу, просо и сорго выросли почти в 89 процентах стран. Что касается пшеницы и продуктов из нее, то в 71 проценте обследуемых стран уровень цен оказался выше, чем 12 месяцами ранее. За исключением проса, последние цены на другие зерновые намного превышают свои пиковые значения 2008 года почти в трети стран, большинство из которых расположены в Восточной и Южной Африке. Однако цены на продовольственные товары остаются высокими и в других регионах, особенно цены на рис в Азии и на кукурузу и пшеницу – в Центральной и Южной Америке.

¹ Размещена на сайте www.fao.org/giews/pricetool

² Прежде всего зерновые и продукты из них, а также бобовые, маниок, картофель и ряд продуктов животного происхождения.

³ Последние ценовые котировки относятся, за редкими исключениями, к январю-апрелю 2009 года.

Источник: ФАО, 2009г.

розничных цен – один из общих атрибутов продовольственных рынков, поскольку динамика этих цен отражает также возросшую значимость других факторов производства, связанных с переработкой и сбытом пищевых продуктов.

Таким образом, в то время как под воздействием экономического кризиса доходы резко сокращаются, стабильно высокий уровень цен на продовольствие продолжает ограничивать доступ к пищевым продуктам для многочисленных групп населения с низким уровнем дохода, то есть именно для тех, кто вынужден тратить значительную часть

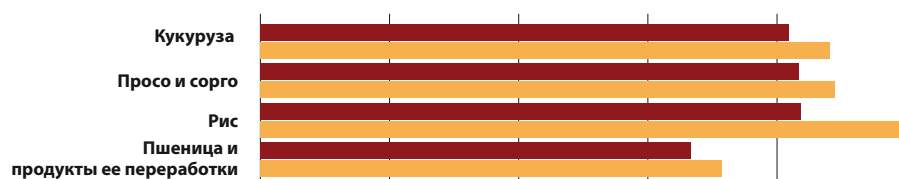
своих доходов на питание. Это в наибольшей степени касается малоимущего населения городов и сельских жителей, которые покупают больше продовольствия, чем продают.

СРЕДНЕСРОЧНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ДИНАМИКИ МИРОВЫХ ЦЕН НА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ

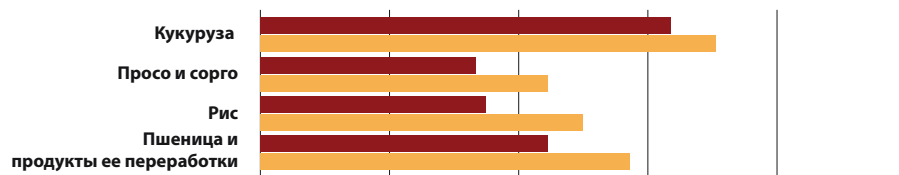
Несмотря на то, что в 2009 году мировые цены на продовольственные товары существенно

Процентная доля развивающихся стран в базе данных, где последняя котировка цен выше, чем в заданный период, или является рекордной за всю историю наблюдений

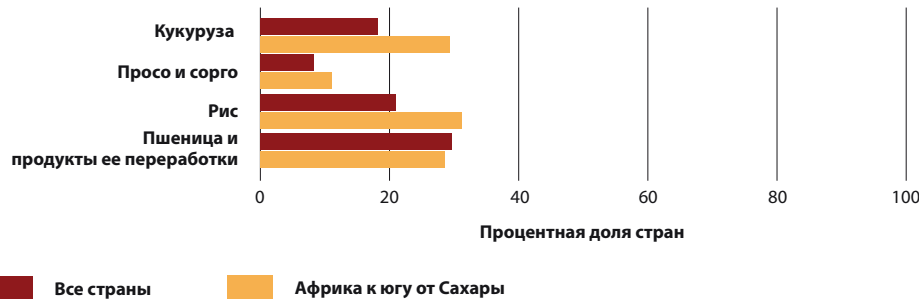
Последняя котировка цен выше, чем 12 месяцев назад



Последняя котировка цен выше, чем 3 месяца назад



Последняя котировка цен является рекордной



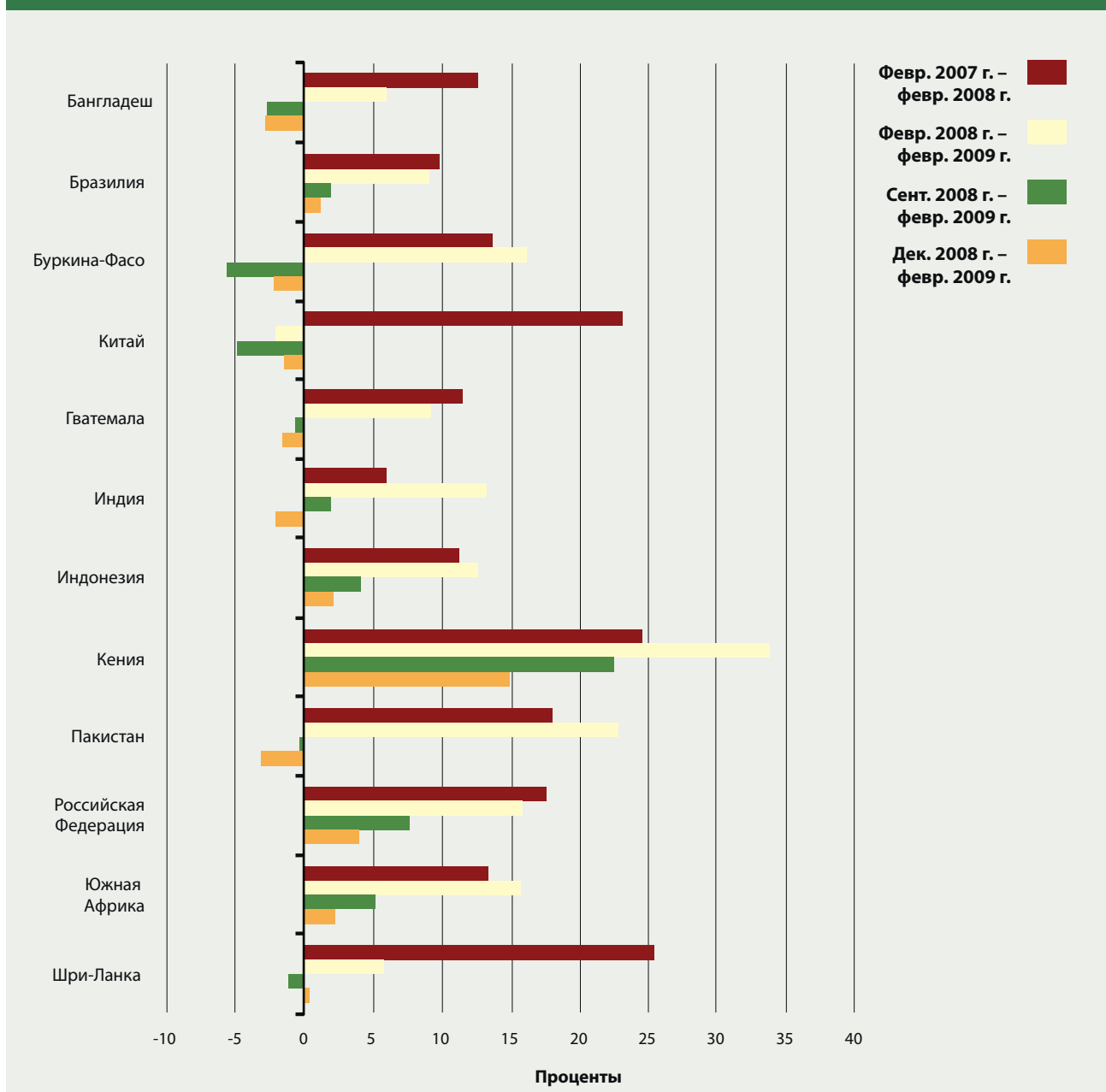
ниже пиковых значений июня 2008 года, по меркам последних 10 лет они являются высокими. По прогнозам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и ФАО, в среднесрочной перспективе они останутся на том же уровне или возрастут, то есть в реальном выражении будут по-прежнему превышать уровень, отмечавшийся до ценовых всплесков 2007-2008 годов (OECD-FAO, 2009). Прогнозы ОЭСР-ФАО также указывают на достаточный запас прочности перед лицом глобальной рецессии, хотя товары, которые более чувствительны к колебаниям доходов, – такие,

как растительное масло, мясо и молочные продукты, – могут сильнее пострадать от экономической конъюнктуры в случае ее дальнейшего ухудшения.

Вероятность того, что реальные цены на сельскохозяйственные товары в среднесрочной перспективе останутся на нынешних высоких уровнях, в значительной степени обусловлена тремя важными факторами. Во-первых, нормативы на потребление биотоплива, введенные рядом стран и устанавливающие долю этанола и биодизельного топлива в общем объеме потребления топлива независимо от

РИСУНОК 19

Рост потребительских цен на продовольственные товары в отдельных странах, 2007–2009 гг.



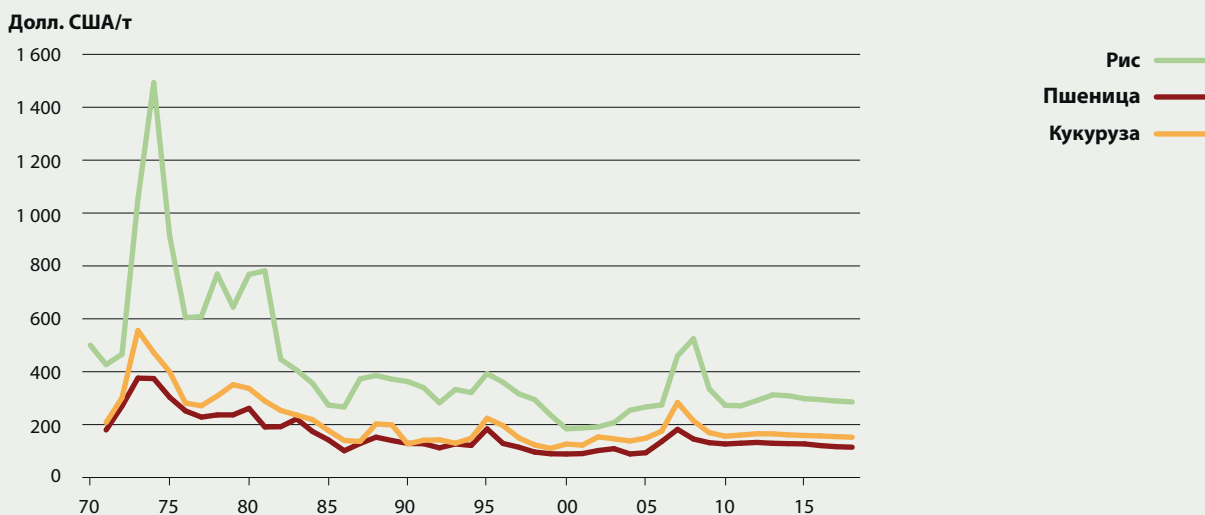
Источник: OECD-FAO, 2009.

рыночной конъюнктуры, а также различные субсидии и налоговые стимулы, по-видимому, будут обуславливать влияние производства биотоплива на сельскохозяйственные цены. И это несмотря на то, что, по прогнозам, цены на сырую нефть будут ниже, чем ожидалось в начале 2008 года. Поскольку оборот рынков энергоносителей значительно превышает оборот сельскохозяйственных рынков, именно цены на энергоносители будут

определять динамику цен на биотопливо и сельскохозяйственное сырье для его производства (FAO, 2008b). Во-вторых, хотя цены на сырую нефть находятся на уровнях, которые в краткосрочной перспективе не приведут к дальнейшему наращиванию производства биотоплива, в реальном выражении они по-прежнему остаются высокими в сравнении с предыдущими периодами. Это будет и дальше находить

РИСУНОК 20

Реальные цены на зерновые



Примечание: твёрдая красnozёрная озимая пшеница No. 2 US Gulf; кукуруза No. 2 US Gulf; рис шлифованный, Grade B, Bangkok. Дефлированы по дефлятору ВВП США.

Источник: OECD-FAO, 2009, данные из прогнозов на 2009-2018 годы.

отражение в высокой стоимости ресурсов для производства химикатов и удобрений, а также в высоких транспортных расходах. Наконец, рост производительности в сельском хозяйстве замедляется, означая, что в конечном счете для увеличения объема производства потребуются более высокие затраты на единицу продукции в реальном выражении. Анализ динамики реальных цен на сельскохозяйственные культуры показывает, что долгосрочная тенденция к их снижению, наблюдавшаяся на протяжении многих десятилетий, к 2000 году, вероятно, прервалась, и, согласно прогнозам, в среднесрочной перспективе вряд ли возобновится (см. рисунок 20).

СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Как сельское хозяйство отреагировало на ценовой кризис 2007-2008 годов и как оно будет развиваться в условиях глобального спада и после него? По оценкам, основанным на рассчитываемых FAO индексах объема производства⁸ и прогнозах ОЭСР-FAO (OECD-FAO, 2009), в 2008 году мировое

сельскохозяйственное производство выросло на 3,9 процента по сравнению с 2007 годом, поскольку целый ряд стран расширили его объемы в ответ на рост цен в 2007 году и даже более радужные прогнозы на 2008 год (рисунок 21). Это ответное заметное увеличение производства произошло вслед за двумя годами (2006 и 2007) более медленного роста, темпы которого были ниже глобального тренда, характерного для последнего десятилетия (2,2 процента).

Ответная реакция со стороны предложения сельскохозяйственных товаров в 2008 году в разных регионах была неодинаковой. Его рост наблюдался в основном в европейских странах Содружества независимых государств (СНГ) и в промышленно развитых странах. Рост в первой из этих групп стран оценивается в 13 процентов, хотя столь высокий показатель во многом обусловлен чрезвычайно хорошими урожаями после ряда лет слабого роста. Наиболее значимая в количественном выражении реакция наблюдалась в промышленно развитых странах, которые доминируют на экспортных рынках. Объем производства в этой группе вырос в 2008 году почти на 6 процентов.

Среди развивающихся стран значительный рост наблюдался в Африке – 4 процента, правда, он по большей части является восстановлением после падения в 2007 году.

⁸ Индексы объема чистого сельскохозяйственного производства ФАОСТАТ (FAO, 2009b).

ВСТАВКА 21

Возврат к высоким ценам на сельскохозяйственные товары?

С началом глобальной рецессии во второй половине 2008 года цены на сельскохозяйственные товары существенно упали. Практически все виды сельскохозяйственного сырья резко подешевели в ответ на низкий уровень спроса и реакцию предложения на зачастую рекордно высокие цены на сельхозпродукцию в течение двух предыдущих лет. Какова вероятность возврата к высоким ценам, если мировой экономический рост возобновится, а цены на нефть вернутся к уровню 2008 года?

Модель «Aglink-Cosimo» ОЭСР-ФАО использовалась для разработки сценария, при котором мировой экономический рост во всех странах возобновляется активными темпами 2004-2007 годов, а мировые цены на нефть возвращаются на уровень 100 долларов США за баррель¹. Полученный сценарий сопоставляется с базовыми показателями «Прогноза развития сельского хозяйства ОЭСР-ФАО на 2009-2018 годы» (OECD-FAO, 2009), согласно которому экономический рост в развитых и развивающихся странах будет ниже примерно на 1 и 2 процента соответственно, а мировые цены на нефть будут варьироваться от 60 долларов США за баррель в 2012 году до 70 долларов США за баррель в 2018 году.

Результаты моделирования показывают, что при данном простом сценарии возобновления роста и более высоких

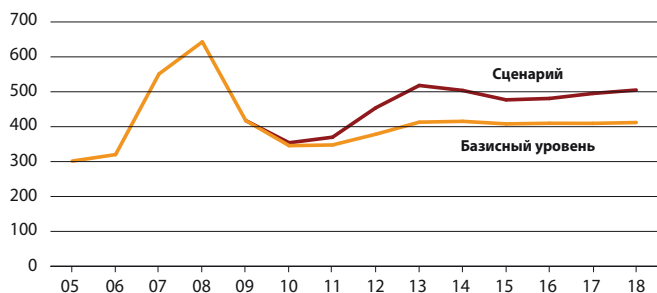
цен на сырую нефть цены на основные продовольственные товары оказались бы примерно на 20-25 процентов выше по сравнению с базовым прогнозом. Однако они не вернулись бы на уровни 2007-2008 годов, за исключением кукурузы, цены на которую в большей степени зависят от цен на сырую нефть (ввиду ее значения как сырья для производства этанола). Наряду с этим анализ четко указывает на нынешнюю высокую чувствительность сельскохозяйственного сектора к росту цен на энергоносители, который сказывается как на предложении, так и все в большей степени на спросе в мировой продовольственной экономике.

¹ Точнее, согласно сценарию, рост возобновится в 2011 году, а мировые цены на нефть достигнут уровня в 100 долларов США за баррель к 2012 году. Все остальные факторы, формирующие конъюнктуру, – такие, как производительность, инфляция в экономике и обменные курсы, – принимаются равными прогнозным значениям в материалах ОЭСР-ФАО (OECD-FAO, 2009).
Источник: ФАО.

Оценки для всей группы развивающихся стран свидетельствуют, что темпы роста производства там практически не превысили трендовый уровень; они были несколько ниже него в Латинской Америке, а в Азии произошел незначительный спад производства. Слабая реакция внутренних цен на динамику мировых во многих развивающихся странах, а также ограниченность факторов предложения (в частности, недостаточность наличия и применения современных средств производства, отсутствие доступа на рынки и неразвитость инфраструктуры) сдерживают рост предложения в ответ на

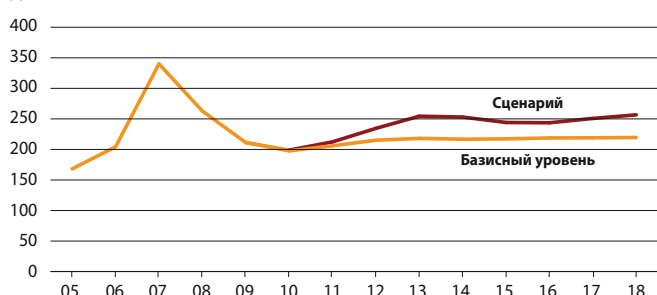
появляющиеся стимулы. Хотя объем мирового сельскохозяйственного производства в 2008 году все же вырос, этот рост был весьма скромным и наблюдался лишь в небольшом числе стран – традиционных экспортеров зерновых на мировые рынки. Перспективы роста в 2009 году тоже представляются ограниченными, особенно принимая во внимание серьезный экономический спад, слабый спрос и маловероятность повторения показателей 2008 года в развитых странах (тогда важным фактором расширения производства в Европейском союзе было снятие требований в отношении выведения земель из оборота). Объем производства

Долл. США/т



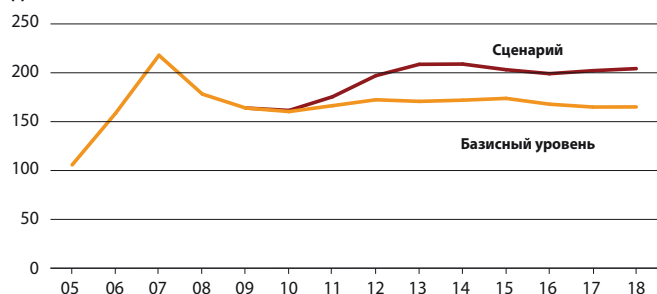
ЦЕНЫ НА РИС

Долл. США/т



ЦЕНЫ НА ПШЕНИЦУ

Долл. США/т



ЦЕНЫ НА КУКУРУЗУ

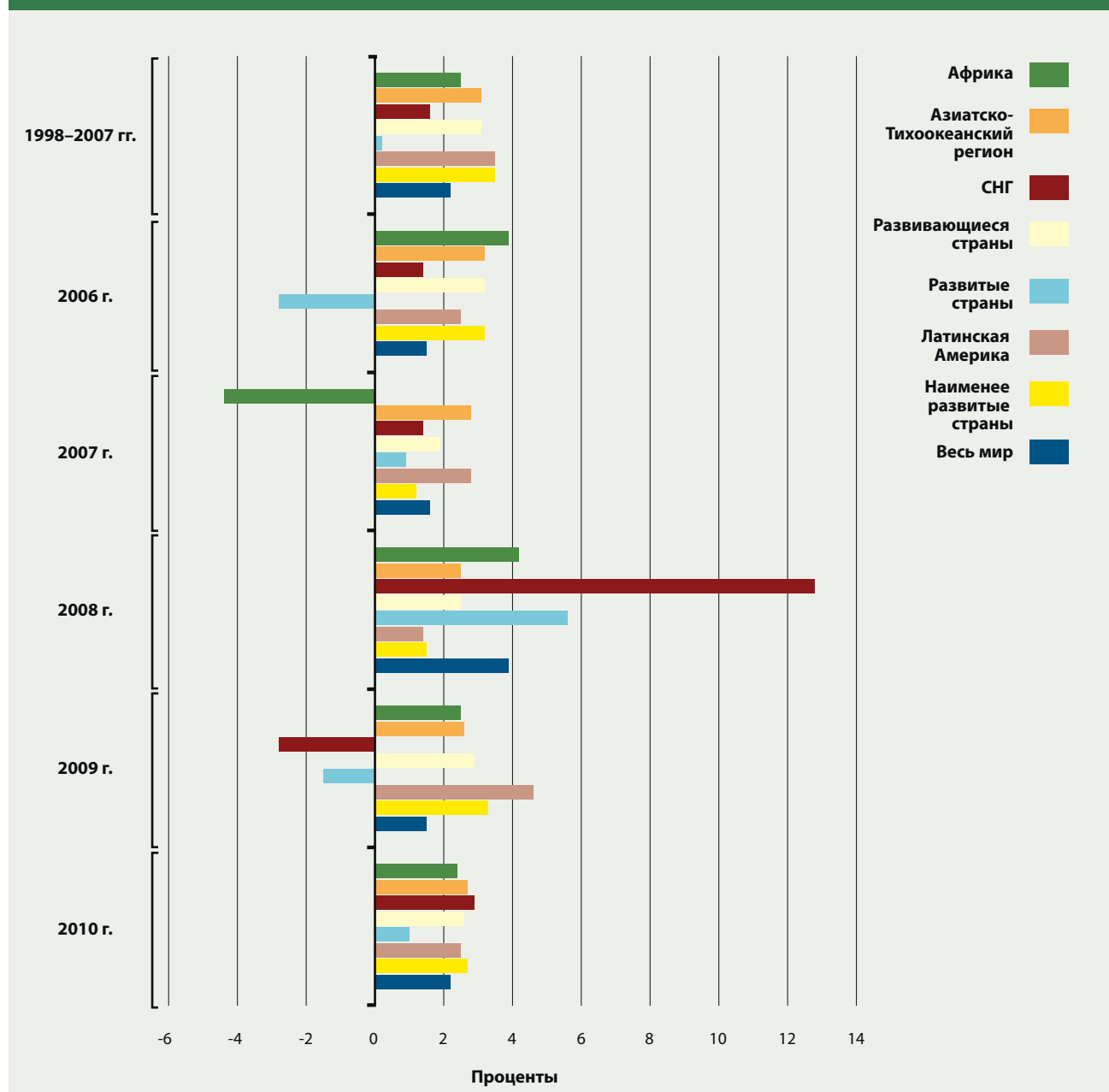
в СНГ и промышленно развитых странах не достигнет уровня 2008 года. Во многих развивающихся странах, напротив, рост производства может оказаться активнее, если в этих регионах сохранятся высокие цены.

В среднесрочной перспективе, по прогнозам ОЭСР-ФАО (OECD-FAO, 2009), увеличение объемов сельскохозяйственного производства в следующем десятилетии не достигнет показателей предыдущего: среднегодовые темпы роста снизятся с 2,0 процентов в 1999-2008 годах до 1,7 процента в 2009-2018 годах. Это означает схожие темпы роста продукции на душу населения (0,6 процента).

В промышленно развитых странах наблюдался наименьший за прошедшее десятилетие рост объема сельскохозяйственной продукции, главным образом, из-за стагнации производства в Европе. Фактически, валовая продукция сельского хозяйства в 27 странах ЕС в 2009 году была, согласно оценкам, ниже, чем в 2000 году. Несмотря на падение курса доллара, которое стимулирует экспорт, сельскохозяйственное производство в Соединенных Штатах Америки за тот же период возросло, по оценкам, лишь примерно на 12 процентов. Более того, в грядущем десятилетии в промышленно развитых странах прогнозируется самый

РИСУНОК 21

Рост сельскохозяйственного производства в разбивке по регионам



Источники: индекс чистого сельскохозяйственного производства ФАОСТАТ за 2007 год (FAO, 2009b). Экстраполяция на основе данных ОЭСР-ФАО (OECD-FAO, 2009).

медленный рост, тогда как в странах Латинской Америки, Азии и СНГ он будет намного более динамичным. По прогнозам, к 2018 году объемы сельскохозяйственного производства там превысят уровень 2000 года соответственно на 75, 53 и 58 процентов по сравнению с лишь 12-процентным ростом в промышленно развитых странах. В Бразилии, где производство сельскохозяйственной продукции, по оценкам, с 2000 года выросло

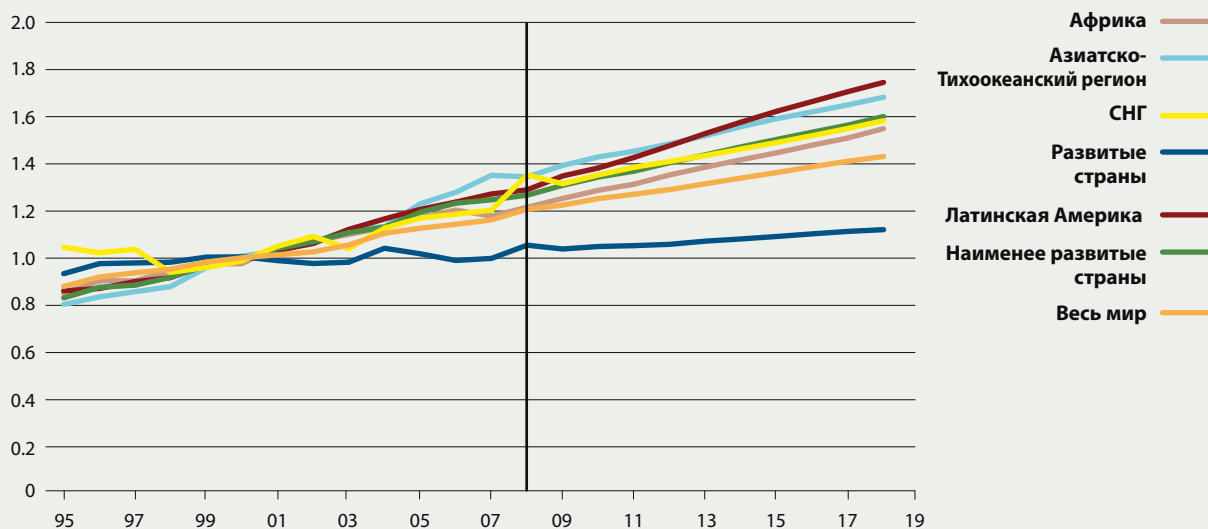
на целых 50 процентов, в следующем десятилетии ожидается рост еще на 50 процентов.

Долгосрочные перспективы роста в сельском хозяйстве, как представляется, связаны с регионами, не входящими в число промышленно развитых (рисунок 22). В этой связи развивающиеся страны с более высоким уровнем доходов, заботясь о своей долгосрочной продовольственной

РИСУНОК 22

Долгосрочные тенденции в сельскохозяйственном производстве в разбивке по регионам

Индекс (1998–2000 гг. = 1.0)



Источники: индекс чистого сельскохозяйственного производства ФАОСТАТ за 2007 год (FAO, 2009b). Экстраполяция на основе данных ОЭСР- ФАО (OECD-FAO, 2009).

безопасности, в настоящее время инвестируют средства в эти регионы потенциального предложения. Такие инвестиции могут создать потенциал для развития в аграрном секторе и еще в большей степени изменить будущее географическое размещение сельскохозяйственного производства. Однако для того, чтобы такие инвестиции носили устойчивый характер и приводили к справедливому распределению полученной выгоды, в условиях недостаточной развитости земельных рынков этим регионам потребуется значительно усовершенствовать институциональную базу для защиты внутренних ресурсов и местного населения от эксплуатации (FAO, IIED & IFAD, 2009).

ценового кризиса 2008 года. Неясно также, какое влияние на нее может оказать рецессия в 2009 и 2010 годах, принимая во внимание тот факт, что существенным сдерживающим фактором для импортеров, особенно в развивающихся странах, является доступность кредитов. В среднесрочной перспективе, согласно прогнозам ОЭСР-ФАО (OECD-FAO, 2009), объем торговли продовольственными товарами в реальном выражении будет продолжать медленно расти (рисунок 23).⁹

Среднесрочные тенденции в торговле продовольственными товарами предполагают изменение картины международной торговли (рисунок 24). В условиях относительно медленного роста сельскохозяйственного производства и стагнации спроса на продовольствие, его чистый экспорт из промышленно развитых стран (в реальном

ТОРГОВЛЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИЕЙ

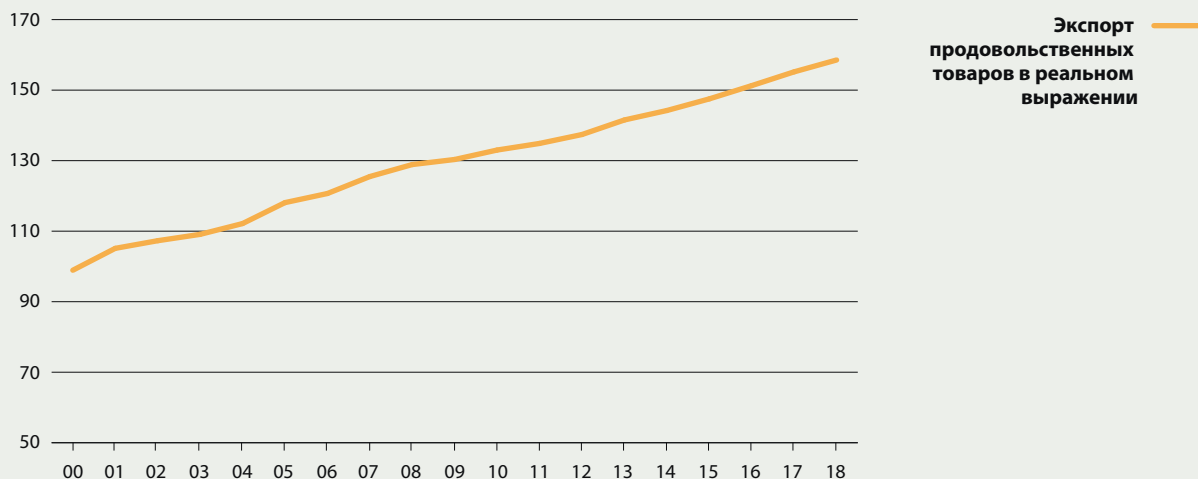
В краткосрочной перспективе объемы торговли весьма чувствительны к экономической конъюнктуре и динамике производства, особенно в регионах – нетто-экспортерах. На момент подготовки настоящего доклада (июнь 2009 года) имелось крайне мало информации об изменениях в мировой торговле сельскохозяйственной продукцией в период

⁹ Объем торговли продовольственными товарами в реальном выражении (подобно индексам чистого объема сельскохозяйственного производства) оценивается в постоянных базисных ценах на основные продовольственные товары, за которые принимается их среднее значение за период 1999–2001 годов. Рассчитанный на базе этих индексов годовой объем торговли приблизительно равен, поскольку для сельскохозяйственных культур за основу принимается торговый сезон, а для других товаров – календарный год. Оценочные данные используются для анализа последних тенденций, а не для определения годовых показателей торговли.

РИСУНОК 23

Изменения в мировом экспорте продовольственных товаров в реальном выражении

Индекс (1999–2001 гг. = 100)



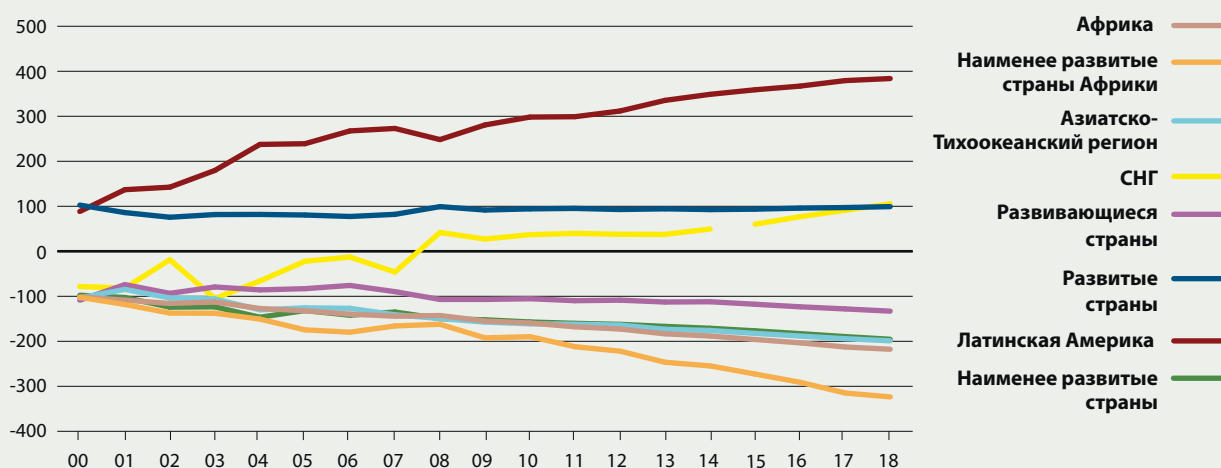
Примечание: индекс объема экспорта в реальном выражении составлен с использованием базисных цен 1999–2001 годов для подсчета объема экспорта отдельных товаров и служит для оценки изменений в объемах экспорта в постоянных ценах, выраженных в долларах США.

Источник: OECD–FAO, 2009.

РИСУНОК 24

Изменения в балансе внешней торговли продовольственными товарами в реальном выражении в разбивке по регионам

Индекс (1999–2001 гг. = 100)



Примечание: индекс чистого экспорта в реальном выражении по регионам составлен с использованием базисных цен 2000 года для подсчета объемов чистого экспорта отдельных товаров.

Источник: OECD–FAO, 2009.

выражении) в последние годы переживал застой, и ожидается, что эта динамика в среднесрочной перспективе не претерпит изменений. Объемы производства в группе развитых стран будут превышать их внутренние потребности, и излишек будет и дальше экспортироваться

в другие страны, а развивающиеся страны как группа останутся чистыми импортерами продовольственных товаров.

В то же время, в группе развивающихся стран прогнозируется существенный рост чистого экспорта из Латинской Америки,

особенно из Аргентины и Бразилии. В странах же Азиатско-Тихоокеанского региона и Африки будет увеличиваться чистый объем импорта. Чистый избыток продовольствия в Бразилии вырос с 2000 года почти в четыре раза, и в ближайшие 10 лет ожидается его увеличение еще на 50 процентов. Страны СНГ, согласно среднесрочным прогнозам, станут чистыми поставщиками продовольственных товаров, изменив, таким образом, свою роль в международной торговле на противоположную: из нетто-импортеров они превратятся в нетто-экспортеров. Предметом особой озабоченности является масштабный дефицит продовольствия в наименее развитых странах, особенно в странах Африки, который, как ожидается, в ближайшие 10 лет возрастет в реальном выражении более чем на 50 процентов, тем самым усилив зависимость этих стран от зарубежных поставок.

МЕРЫ, ПРЕДПРИНЯТЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ В ОТВЕТ НА РОСТ ЦЕН НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ, И ИХ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ РЫНКИ

Столкнувшись в 2007 и 2008 годах с высокими и продолжающимися расти мировыми ценами на продовольственные товары, многие страны предприняли ряд мер по уменьшению их последствий для своего населения (FAO, 2009e). Эти меры, коснувшиеся главных видов товаров, можно разделить на четыре крупные категории: политика в отношении внешней торговли, производства, потребления и запасов. Большинство этих мер были рассчитаны на ограниченные сроки, но некоторые из них, введенные в 2007 году, остаются в силе и в 2009 году, несмотря на существенное снижение мировых цен.

Важным предметом для анализа является влияние этих регулирующих мер как на международные, так и на внутренние рынки, а также то, могла ли нескоординированная политика оказать дестабилизирующее воздействие на мировые рынки, усугубив ценовую нестабильность. Этот вопрос важен по меньшей мере в силу двух обстоятельств. Во-первых, действия, предпринимаемые одной страной или группой стран, могут затруднить или снизить эффективность действий, предпринимаемых другими странами. Во-вторых, некоторые

регулирующие меры могут быть неэффективны или даже контрпродуктивны в решении ключевой проблемы – воздействия высоких продовольственных цен на малоимущих потребителей.

В этом разделе рассматриваются различные меры государственного регулирования, введенные отдельными странами, и обсуждаются их прогнозируемые последствия. В конце раздела приведен несложный сценарный анализ на базе модели ОЭСР-ФАО «Aglink-Cosimo», цель которого – определить характер и масштабы воздействия этих мер на сельскохозяйственные рынки.

Внешнеторговая политика

Регулирование экспорта

Экспортная политика включает в себя экспортные пошлины и субсидии, запреты и другие количественные ограничения, налагаемые на экспорт. Они, как правило, применялись странами – нетто-экспортерами для увеличения предложения на внутреннем рынке. Такие пошлины, запреты и квоты оказывают на рынки сильное искажающее воздействие, особенно в случае запретов (поскольку это полностью нарушает связь между внутренним и мировым рынками). В зависимости от конкретного механизма и масштабов ограничений, которые они налагают на торговлю, эти меры ведут к снижению цен для внутренних потребителей. Однако они также приводят к снижению выгод, а, следовательно, и стимулов для производителей наращивать предложение в ответ на высокий уровень цен в более долгосрочной перспективе. Кроме того, урезая экспорт, эти меры влекут за собой рост цен на мировом рынке. С другой стороны, благодаря экспортным пошлинам правительства получают больше финансовых возможностей для проведения в жизнь целевых социальных программ или программ поддержки малоимущих слоев населения.

Индия, третий по величине мировой экспортер риса, наложила запрет на экспорт сортов риса, не относящихся к сорту “басмати”, а также ввела ограничения на экспорт сорта «басмати», вследствие чего предложение риса на мировом рынке существенно сократилось. Наряду с этим Индия ввела запрет на экспорт кукурузы. Китай отменил льготный налог на добавленную стоимость при экспорте пшеницы, риса, кукурузы и сои и ввел налог на экспорт ряда зерновых и продуктов их переработки.

До 20 декабря 2007 года при экспорте этих сельскохозяйственных товаров действовала скидка в размере 13 процентов от их заявленной стоимости в экспортных портах. Бангладеш, Вьетнам, Египет, Индонезия и Камбоджа запретили экспорт риса, в то время как Индия, Пакистан, Сербия и Украина ввели запрет на экспорт пшеницы. Казахстан и Российская Федерация подняли экспортные пошлины на пшеницу, а Российская Федерация ввела 30-процентную экспортную пошлину на ячмень. Малайзия ввела экспортные пошлины на пальмовое масло, а Аргентина подняла пошлины на экспорт пшеницы, кукурузы, соевых бобов и продуктов из сои.

Регулирование импорта

Одной из наиболее широко распространенных мер внешнеторгового регулирования, обычно применяемой странами – нетто-импортерами, является отмена или снижение налогов и пошлин на импорт продовольственных товаров. Подобно политике ограничения экспорта, политика стимулирования импорта приводит к снижению как потребительских цен, так и цен производителей. Однако масштабы такого снижения ограничены размером действующего тарифа или налога, а потому не столь значительны, как в случае экспортных запретов и пошлин. Объем бюджетных поступлений при реализации таких мер сокращается. В случае продовольственных товаров наибольшую выгоду от снижения пошлин получает малоимущее население, поскольку оно расходует более значительную часть своих доходов на продовольствие. Однако применение этих мер не дает такого адресного эффекта, как при осуществлении целевых программ социальной защиты.

Ряд стран (а также Европейский союз) снизили или отменили тарифы и пошлины на продовольственные товары, в том числе Бангладеш, Египет, Индия, Индонезия, Исламская Республика Иран, Мали, Марокко, Мексика, Пакистан, Перу, Сенегал, Турция и Филиппины. В некоторых случаях размеры сокращения были весьма существенны. Нигерия снизила импортные пошлины на рис со 100 до 2,7 процентов, Турция уменьшила пошлину на импорт пшеницы со 130 до 8 процентов и на импорт ячменя – со 100 до 0 процентов, а Индия отменила 36-процентную импортную пошлину на пшеничную муку.

Некоторые страны приостановили действие внутренних налогов на продовольственные

товары или уменьшили их. Бразилия снизила налоги на пшеницу, пшеничную муку и хлеб. В этом же ключе был уменьшен налог на добавленную стоимость для ряда основных импортируемых продовольственных и других товаров в Конго, на Мадагаскаре – на рис, в Кении – на рис и хлеб, а в Эфиопии – на продовольственное зерно и муку.

Производственная политика

Для стимулирования роста производства были введены различные меры по поддержке производителей, включая субсидии на покупку средств производства, гарантирование цен на сельскохозяйственную продукцию и смягчение требований в отношении вывода земель из оборота. Некоторые из этих мер затратны, а их влияние на внутренние потребительские цены в условиях открытых рынков ограничено, но может быть ощутимее, если связи с международными рынками ослаблены. Без надлежащего регулирования субсидирование покупки производственных ресурсов может привести к росту цен на них в связи с возрастанием соответствующего спроса и в результате оказаться более выгодным для поставщиков средств производства, чем для сельскохозяйственных производителей. Смягчение требований в отношении выведения земель из оборота, без чего ответная реакция производителей на повышение цен окажется ограниченной, является наиболее эффективным инструментом для стимулирования наращивания производства и снижения внутренних цен в условиях закрытости рынков. Если эта мера применяется крупнейшими экспортерами – такими, как ЕС, – она может также оказать существенный сдерживающий эффект на мировые цены.

К числу стран, которые расширили субсидирование покупки средств производства, относятся Бангладеш, Доминиканская Республика, Индонезия, Китай и Мадагаскар. В ряде случаев эта мера сопровождается расширением доступа к фондам и кредитам, а также такими внешнеторговыми мерами, как снижение импортных пошлин и повышение пошлин на экспорт производственных ресурсов. Китай повысил минимальную цену на рис и пшеницу. Кроме того, в 2008 году он расширил неценовую государственную поддержку, включая прямые выплаты, субсидирование покупки семян, сельскохозяйственной техники, горючего и удобрений для фермерских

хозяйств (Fang, 2009). Общий объем субсидий в 2008 году составил 102,9 миллиарда юаней (14,8 миллиарда долларов США), то есть вдвое больше, чем в предыдущем году. В 2008 году правительство неоднократно вводило экспортные пошлины на удобрения, чтобы контролировать экспорт и удовлетворять спрос со стороны отечественных фермеров. За период между 2006-2007 и 2008-2009 годами Индия повысила минимальную гарантированную цену на рис-сырец на 37 процентов – с 6200 до 8500 рупий за тонну (Gulati and Dutta, 2009). Чтобы стимулировать рост производства, Индонезия приступила к реализации программы по интенсификации рисоводства, в которой участвуют Государственное управление материально-технического снабжения (BuLog), частные компании, банки и фермерские объединения. Кроме того, на 240 процентов возрос объем субсидий на покупку удобрений. Для посевной 2008-2009 годов ЕС снял свое требование об обязательном выводе из оборота 5 процентов площадей; эта мера стала одним из важных факторов существенного роста производства зерновых в 2008 году.

Озабоченность по поводу надежности мирового рынка как источника снабжения продовольствием вновь заставила многие страны вернуться к идее самообеспеченности для гарантирования национальной продовольственной безопасности. Многие страны мира, являющиеся нетто-импортерами продовольственных товаров, производят корректировку своих стратегий сельскохозяйственного развития и уделяют приоритетное внимание увеличению производства с целью снижения зависимости от импорта. Филиппины приняли решение стимулировать производство пищевых продуктов, чтобы к 2010 году достичь самообеспеченности основными их видами. Армения заявила о том, что она стремится к 2009-2010 годам самостоятельно удовлетворять свои потребности в пшенице, используя для этого субсидии на расширение посевных площадей и мелиорацию земель. Правительство Казахстана запланировало выделить сельскохозяйственному сектору 3 миллиона долларов США, чтобы помочь производителям преодолеть последствия глобального кредитного кризиса. Малайзия выделила 1,29 миллиарда долларов США на стимулирование рисоводства, повысив наряду с этим минимальные закупочные цены на рис.

Политика в отношении потребления

Политика в интересах потребителей и уязвимых групп населения включала в себя:

- прямое субсидирование потребителей;
- снижение налогов;
- распределение продовольствия из государственных запасов;
- ценовые субсидии;
- повышение заработной платы в государственном секторе;
- программы социальной защиты малоимущих.

Целевые программы снабжения продовольствием потенциально намного эффективнее и действеннее для оказания помощи малоимущим, чем налоговые льготы и ценовые субсидии. Примерами такой продовольственной помощи являются прямое предоставление пищевых продуктов, продовольственные талоны или ваучеры и школьное питание.

Национальные целевые программы «продовольствие в оплату за труд» начали действовать в таких странах, как Бангладеш, Гаити, Индия, Камбоджа, Либерия, Мадагаскар, Перу и Эфиопия, в то время как Ангола, Афганистан, Бангладеш и Камбоджа наладили распределение чрезвычайной продовольственной помощи. Программы школьного питания реализуются в Бразилии, Буркина-Фасо, Гондурасе, Кабо-Верде, Кении, Китае, Мексике и Мозамбике. В таких странах, как Доминиканская Республика, Египет, Индонезия, Иордания, Ливан, Марокко, Монголия, Саудовская Аравия, Филиппины и Эфиопия, проводилась продажа продовольствия целевым группам по субсидированным ценам.

Политика в отношении запасов

Создание и реализация государственных запасов с целью стабилизации внутренних цен на продовольственные товары являются общепринятыми мерами, применяющимися для сглаживания проблемы роста цен на продовольствие. Нарращивание и удержание запасов может способствовать повышению цен на продовольственные товары, тогда как их выброс на рынок дает противоположный эффект. В условиях закрытости внутренних рынков, в зависимости от правильности производимых закупок и продаж политика в области запасов может либо стабилизировать, либо дестабилизировать внутренние цены. На глобальном уровне стремление к наращиванию запасов со стороны либо

национальных программ и компаний, либо отдельных производителей, спекулирующих на высоких ценах, может привести к росту цен. Однако в более долгосрочной перспективе рост запасов ассоциируется со снижением мировых цен.

Бангладеш, Индия, Индонезия, Камерун, Китай, Пакистан, Сенегал и Эфиопия реализовали продовольствие из государственных продовольственных запасов для сдерживания роста цен и выделяли как целевые, так и нецелевые субсидии на основные пищевые продукты. Наряду с этим некоторые страны способствовали росту мировых цен, наращивая запасы путем закупок на мировом рынке в стремлении стабилизировать свой внутренний рынок. Национальные резервные зерновые фонды в Китае увеличили временные запасы зерна. Продовольственная корпорация Индии в 2008 году произвела рекордные закупки риса и пшеницы, что в случае необходимости дает ей возможность выбрасывать значительные запасы на внутренний рынок с целью стабилизации цен. Ожидается, что к июлю 2009 года объем запасов пшеницы и риса в Индии составит 40-45 миллионов тонн (по сравнению с нормальным уровнем в 26 миллионов тонн). Правительство Филиппин, крупнейшего мирового импортера риса, увеличило в 2008 году объем своего импорта до 2,4 миллиона тонн (с 2,1 миллиона тонн в предыдущем году), стараясь создать до конца года хотя бы 30-дневный запас. Правительство Саудовской Аравии, одного из основных импортеров риса на Ближнем Востоке, предложило импортерам этого товара рассмотреть вопрос об увеличении в 2008 году своих запасов зерна на 50 процентов, что достаточно для удовлетворения национальных потребностей в течение 6-8 месяцев.

ПОСЛЕДСТВИЯ ОТВЕТНЫХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЛЯ МИРОВЫХ РЫНКОВ

Сложно оценить масштабы последствий разнообразных мер государственного регулирования, принимаемых для борьбы с ростом цен на продовольственные товары. Еще труднее отделить их влияние от влияния других факторов, вызвавших нестабильную ситуацию на рынках в 2007-2008 годах, когда эти регулирующие меры были применены.

Однако из такого анализа можно извлечь полезные уроки. Модель мировых товарных рынков «Aglink-Cosimo», разработанная ОЭСР и ФАО, была применена для изучения ряда важнейших мер государственного регулирования, принятых в ответ на рост продовольственных цен. Эта политика была рассмотрена в сопоставлении с базовым сценарием, в который вводились ключевые меры регулирования. Таким образом, анализировались два сценария: один – с введением ключевых регулятивных мер, другой – без их введения.¹⁰

Меры государственного регулирования, которые являются предметом анализа, вводились в модель согласно тем срокам, когда началась их реализация (начиная с 2007-2008 торгового сезона) и сохранялись в ней до своей отмены. Что касается мер, которые продолжают применяться, то они учитывались в расчетах на протяжении всего анализируемого периода вплоть до 2012 года.¹¹ Анализ был сосредоточен на мировых рынках риса и пшеницы, поскольку они в наибольшей степени испытали на себе последствия государственного регулирования. Оценка последствий для отдельных стран может существенно отличаться от этих агрегированных прогнозных сценариев.¹²

Последствия для мировых рынков риса и пшеницы, оцененные в соответствии со сценариями и представленные на рисунке 25, иллюстрируют ряд важных аспектов. Рынки риса, которые довольно «скромны» в сравнении с мировыми объемами его производства и потребления, испытали на себе явное дестабилизирующее воздействие тех регулирующих мер, которые вводились для обуздания цен на продовольствие; мировые цены на этих рынках в 2007 и 2008 годах были значительно выше, чем в базисном сценарии.

¹⁰ Моделирование производилось на основе данных, приведенных в публикации ФАО (FAO, 2009f), но охватывались, прежде всего, те меры регулирования, которые могли быть адаптированы к моделируемой среде и эффект воздействия которых на рынки предположительно можно было измерить.

¹¹ Модель ОЭСР-ФАО «Aglink-Cosimo» является годичной. Последствия регулирующих мер, действовавших частично в течение двух или более лет, вводились пропорционально в различные торговые сезоны. Однако в случаях, когда меры действовали лишь в течение коротких периодов, моделирование может показать заниженный эффект их краткосрочного воздействия, распределив его на двухлетний период.

¹² В готовящемся докладе будут оценены последствия для других товарных секторов с уточнением результатов анализа.

Наибольшую дестабилизацию на рынках риса вызвали внешнеторговые меры, введенные в 2007 и 2008 годах. Только вследствие этих мер мировые цены на рис выросли, согласно оценкам, на 12 процентов в пересчете на год как в 2007, так и в 2008 году. Если бы проведение этой политики продолжалось на протяжении обоих торговых сезонов, измеренные в цифрах последствия были бы намного серьезнее. По оценочным данным, политика в области запасов вызвала ежегодный прирост объема мировых запасов риса примерно на 30-35 процентов в течение обоих лет, что выразилось в повышении мировых цен на него в 2007 и 2008 торговых сезонах на 5 процентов и на 3 процента, соответственно. Меры в области производства, которые сравнительно мало применяются для регулирования рынков риса, согласно оценкам, вообще не повлияли на мировые цены в течение первых лет моделируемого периода. Кроме того, незначительным было влияние на рыночные цены и со стороны мер по стимулированию потребления. В целом же, по оценкам, рассматриваемые меры государственного регулирования привели к росту мирового производства риса в 2007-2009 годах, но при этом вызвали снижение мирового потребления в 2007 году.

Что касается рынков пшеницы, то здесь воздействие на мировые цены мер, предпринятых отдельными государствами, согласно оценкам, оказалось слабее, чем для рынков риса. Не считая начального периода, когда в результате внешнеторгового регулирования цены выросли на 4-5 процентов, наиболее существенное воздействие на рынки оказала политика в области производства, которая и в самом деле привела к снижению цен на целых 6 процентов (в 2009 году) и вызвала рост как потребления, так и производства пшеницы. Применительно к пшенице эффект внешнеторговых мер оценивается как менее существенный по сравнению с их воздействием на рынок риса. Это объясняется тем, что в отношении пшеницы такие меры применяются реже, чем в отношении риса, а также тем, что мировая торговля пшеницей намного активнее, чем торговля рисом.

В заключение, анализ свидетельствует о том, что введение мер государственного регулирования привело к росту производства и потребления пшеницы, а также к снижению мировых базисных цен. В то же время он показывает, что эти меры дестабилизировали

рынки риса, не оказав в более долгосрочном плане существенного влияния на уровень потребления. Важно добавить, что в этом анализе не было учтено снижение до нуля площади земель, которые в обязательном порядке должны были выводиться из оборота в странах ЕС. В противном случае оценочное позитивное воздействие на производство и потребление было бы намного выше, в особенности применительно к пшенице и другим основным видам сельскохозяйственных культур в Европе.

ВЫВОДЫ

Наступление одного за другим двух сильнейших кризисов – мирового продовольственного кризиса и последующего финансового кризиса и экономического спада – подвергло мировую продовольственную безопасность самому тяжелому за последние десятилетия испытанию. Эти два кризиса вызвали в мире резкий рост числа страдающих от хронического голода и недоедания и обратили вспять наблюдавшуюся ранее тенденцию к сокращению доли мирового населения, не имеющего доступа к достаточному питанию для здорового и активного образа жизни.

Финансовый кризис и наступивший следом за ним экономический спад берут свое начало далеко за пределами сельскохозяйственного сектора и региона развивающихся стран, где как раз и ощущаются их наиболее разрушительные последствия для беднейших слоев населения. Хотя выход из глобальной экономической рецессии – как бы скоро он ни произошел – будет зависеть от факторов, не зависящих от рынков продовольствия и сельского хозяйства, в условиях рецессии требуются немедленные и эффективные меры по защите малоимущих и голодающих слоев населения, которые в наибольшей степени страдают от кризиса.

Даже после – будем надеяться, что скорого – выхода из кризиса сохранится множество проблем, связанных с мировой продовольственной и сельскохозяйственной системами, которые были подчеркнуты в этом докладе и вызывают озабоченность. Несмотря на снижение цен относительно своих пиковых значений в 2008 году и на экономический спад, мировые цены на продовольственные товары по-прежнему высоки по сравнению с недавними историческими уровнями и, как ожидается, будут оставаться таковыми, по крайней мере,

РИСУНОК 25

Оценка воздействия мер в отношении производства, потребления, запасов и мер внешней торговли на рынки риса и пшеницы

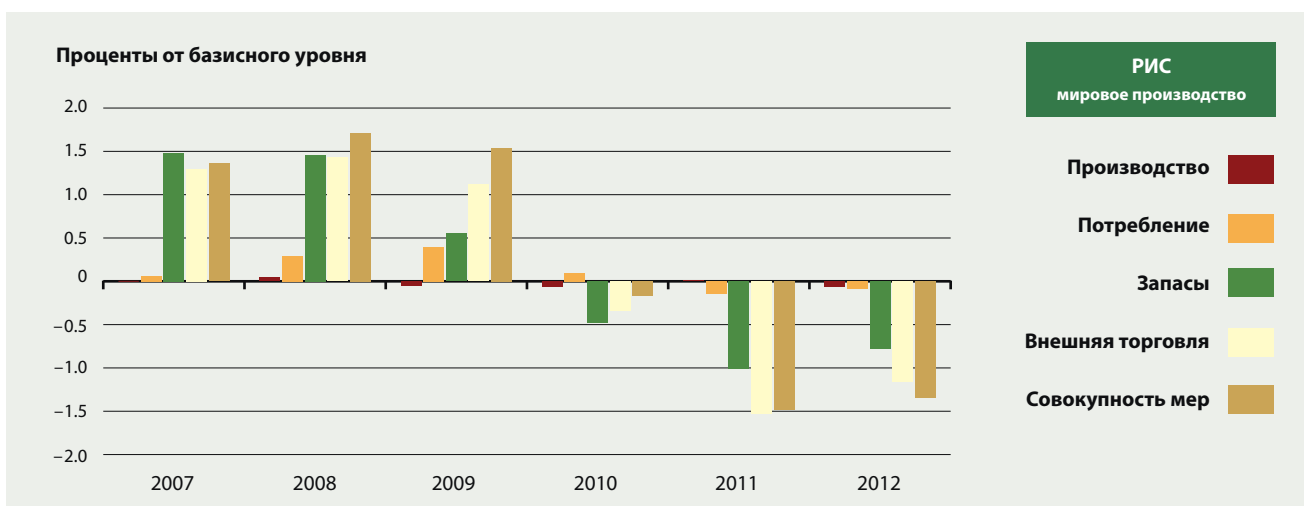
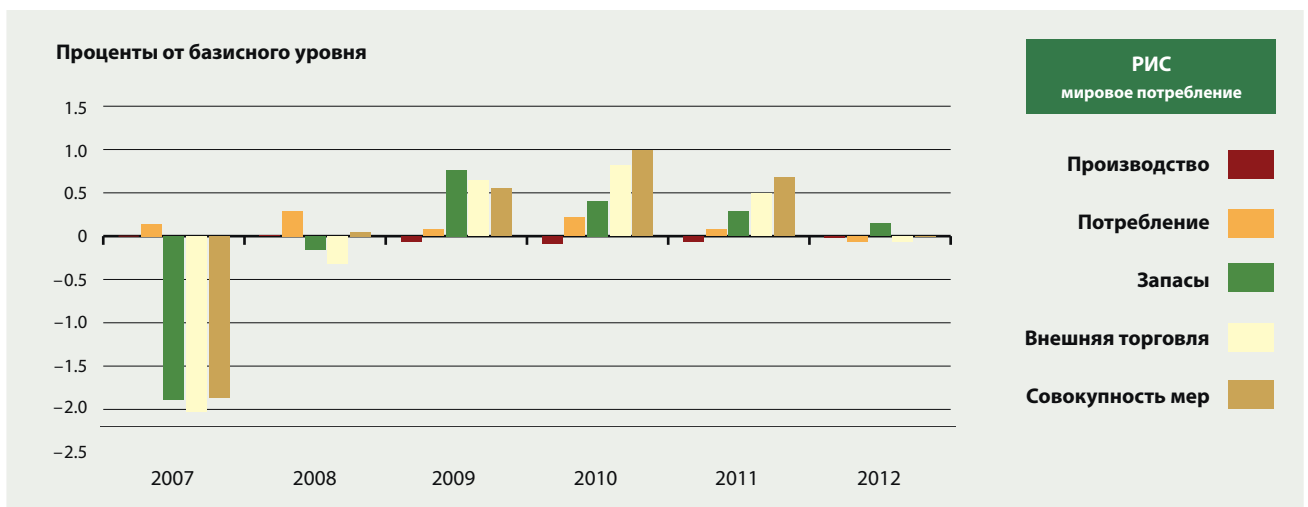
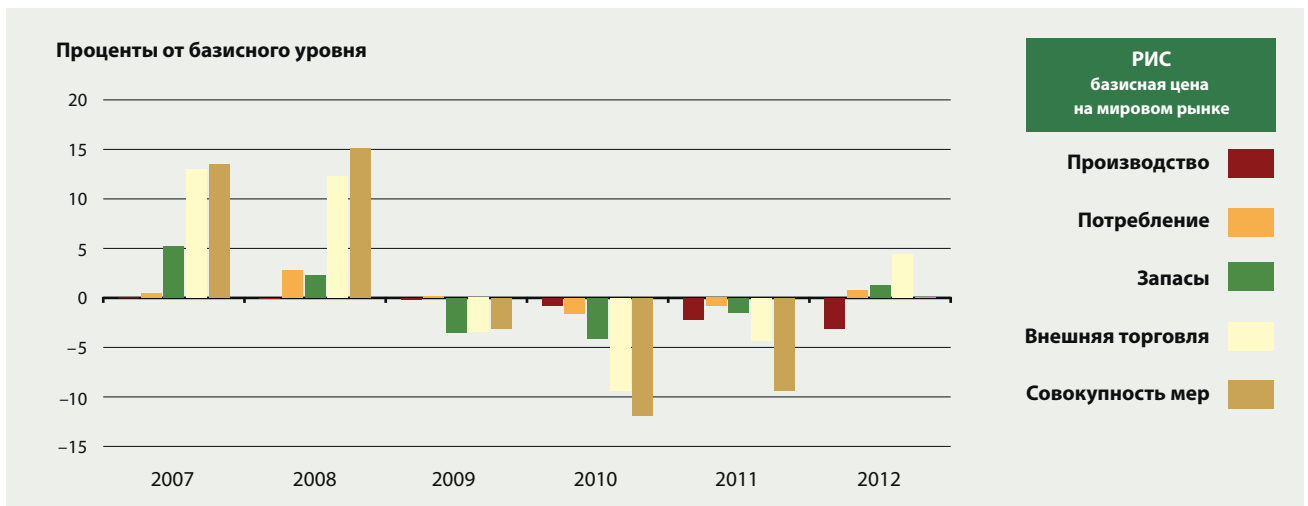
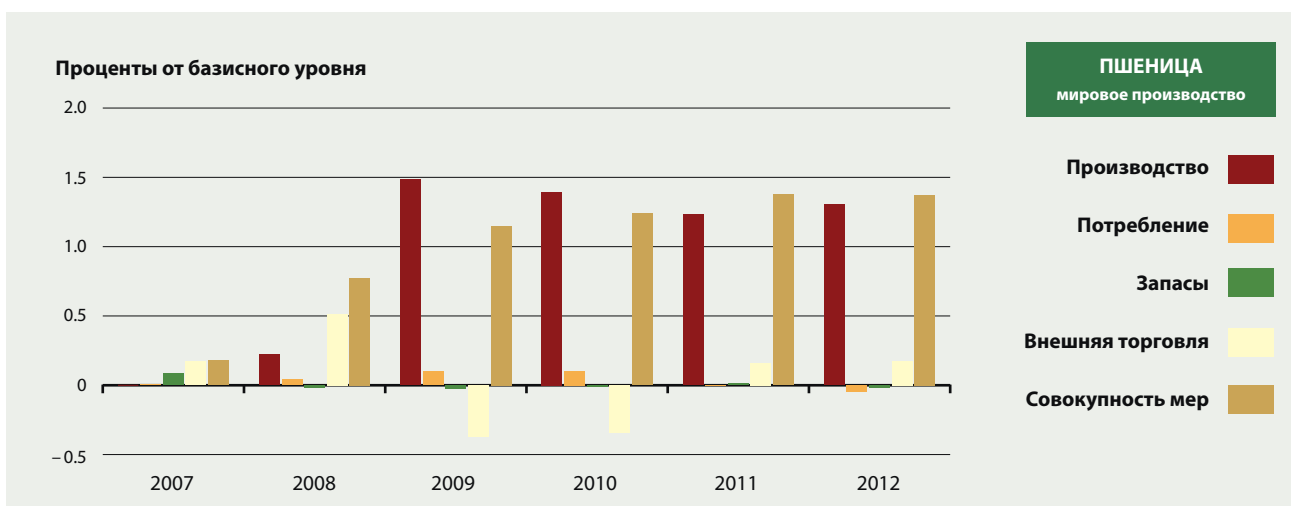
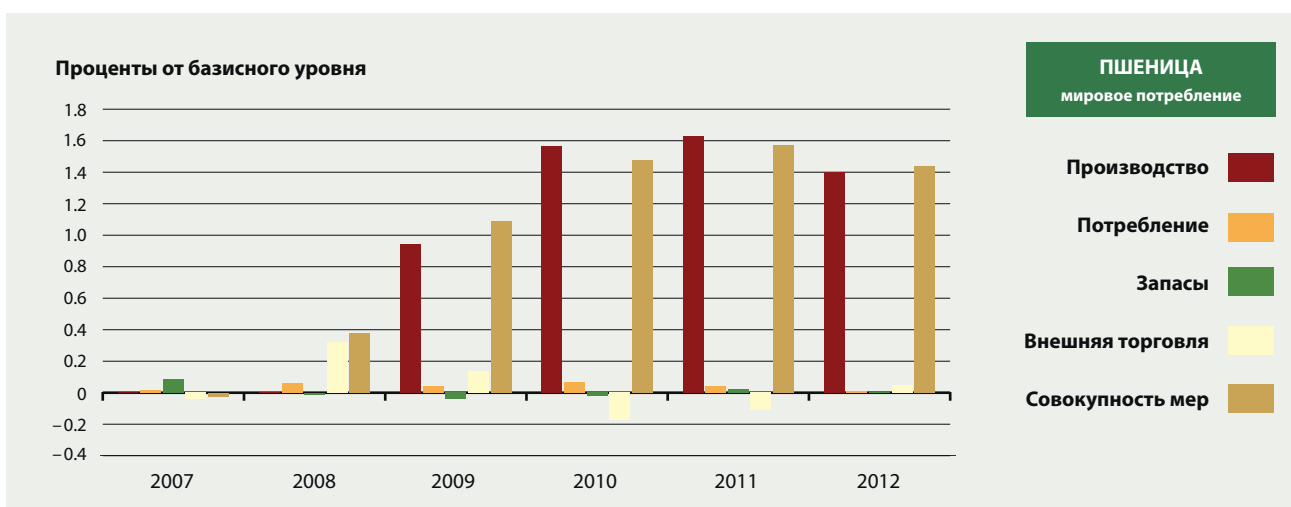
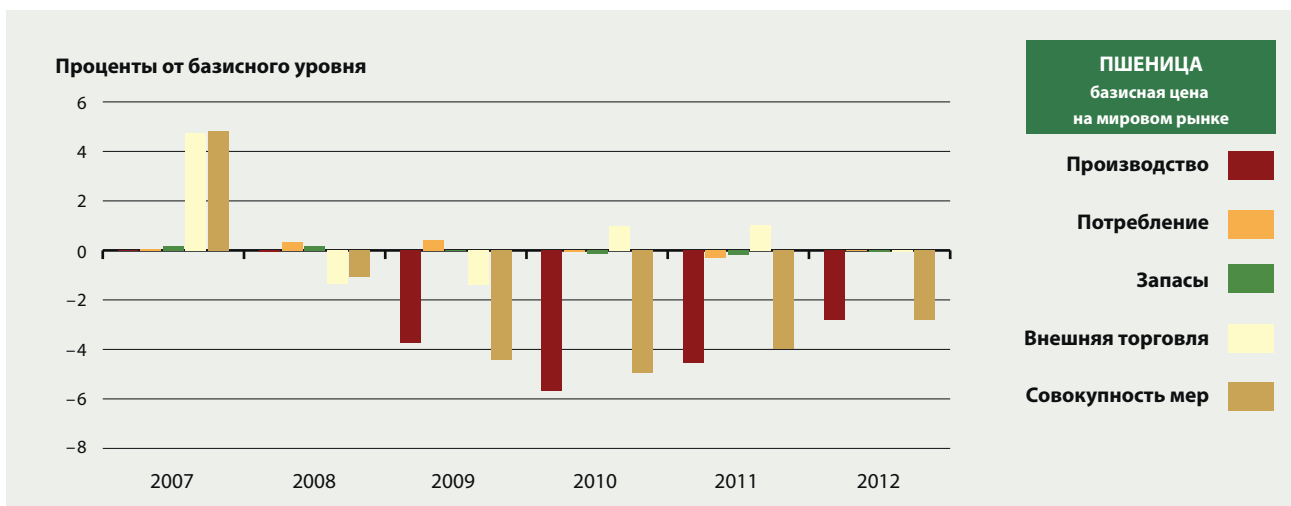


РИСУНОК 25 (продолжение)

Оценка воздействия мер в отношении производства, потребления, запасов и мер внешней торговли на рынки риса и пшеницы



Источник: ФАО.

в среднесрочной перспективе. В то же время под действием ряда глубинных факторов, находящихся в настоящее время в латентном состоянии, цены на продовольствие могут вновь повыситься. Возобновление роста доходов в развивающихся странах приведет к оживлению спроса на сельскохозяйственные товары. Более высокие цены на энергоносители могут сказаться на производстве продовольствия, увеличив затраты сельского хозяйства на покупку средств производства и перевозки, а также вследствие роста спроса на сельскохозяйственные товары в качестве сырья для производства биотоплива. Нормативы потребления и другие стимулы к производству и потреблению биотоплива в ряде стран будут сами по себе способствовать тенденции к росту цен на сельскохозяйственную продукцию. К этому можно добавить озабоченность по поводу замедления роста производительности в сельском хозяйстве. Опыт продовольственного кризиса 2006-2008 годов также показал, что некоторые меры государственного регулирования, предпринятые для защиты собственного населения в отдельных странах, возможно, привели к обострению проблем на международном уровне и к дестабилизации рынков.

В настоящем докладе представлен анализ ожидаемых последствий более активного роста доходов и возврата к более высоким ценам на энергоносители. Утверждается, что воздействие в этом случае было бы значительным и что цены на сельскохозяйственную продукцию могли бы пойти вверх. В докладе также проанализировано воздействие, оказанное на сельскохозяйственное производство и рынки государственными мерами, принятыми для обуздания роста цен, и делается вывод, что многие из них произвели дестабилизирующий эффект. В докладе «Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства» 2008 года (ФАО, 2008b) также было рассмотрено влияние на сельскохозяйственные рынки со стороны растущего спроса на биотопливо, равно как и последствия различных сценариев для роста производительности в сельском хозяйстве.

В нынешней ситуации тяжелых испытаний, грядущих рисков и нестабильности требуется предпринять усилия как минимум в четырех направлениях. Необходимо бороться с прямым воздействием кризиса посредством создания надлежащих систем социальной защиты и реализации социальных программ

в интересах малоимущих слоев населения, страдающих от недоедания. Налицо потребность в наращивании инвестиций в сельское хозяйство с двойной целью: стимулировать устойчивый рост производительности для увеличения предложения и использовать потенциал сельского хозяйства для содействия экономическому развитию и сокращению масштабов бедности в наименее развитых странах. С этой точки зрения высокие цены одновременно дают шанс сельскохозяйственным производителям и предполагают повышение доходности инвестиций в сельское хозяйство (как государственных, так и частных). Тот факт, что масштабы голода разрастались еще до продовольственного и экономического кризисов, свидетельствует о том, что технических решений недостаточно. Чтобы самостоятельно покончить с голодом, голодающие нуждаются в контроле над ресурсами, доступе к возможностям и более рациональном регулировании на местном, национальном и международном уровнях, основанном на принципах права на достаточное питание. Наконец, необходимо укреплять систему международной торговли с тем, чтобы меры по защите населения отдельных стран не дестабилизировали международные рынки и не наносили ущерба другим странам.

Необходимость масштабных усилий в этих направлениях в настоящее время получила широкое признание и поддержку на международном уровне. Если можно выделить хотя бы один позитивный аспект нынешнего серьезного кризиса, то это наверняка будет возобновление внимания к сельскому хозяйству, сельскохозяйственному развитию и глобальной продовольственной безопасности. Такое внимание находит отражение все чаще и на все более представительных форумах. Это должно в конечном счете привести к активизации усилий на всех уровнях по поддержке роли сельского хозяйства как источника развития и средства борьбы с бедностью, а также к более решительным действиям по ликвидации голода и укреплению продовольственной безопасности во всем мире.