



Мешки с пшеницей, Аль-Камишили, Сирия.

Обеспечение продовольственной безопасности

Марош Иванич и Уил Мартин

ЦЕНЫ на основную сельскохозяйственную продукцию резко повысились в конце 2007 – начале 2008 годов и, несмотря на недавнее снижение, по-прежнему намного превышают средние уровни последних двух десятилетий. Многие аналитики предполагают, что такие факторы, как новый спрос на продовольствие для производства биотоплива, будут поддерживать цены на высоком уровне. Это явилось бы неприятным известием для малоимущих и почти малоимущих, которые тратят очень большую долю своих доходов на основные продукты питания. Наши оценки показывают, что рост цен на продовольствие в период между 2005 годом и первым кварталом 2008 года привел к увеличению числа бедных более чем на 100 млн человек, даже несмотря на улучшение в целом положения отдельных

слоев малоимущих, которые сами являются продавцами продовольствия (Ivanic and Martin, 2008).

Некоторые аналитики и официальные лица заявляют, что высокие цены на продовольствие и его нехватка в ряде бедных странах связаны, по крайней мере частично, с либерализацией глобальной торговли сельскохозяйственной продукцией, которая побудила страны производить вместо основных продуктов питания дорогостоящие экспортные культуры. Для того чтобы повысить продовольственную безопасность, — то есть обеспечить население продуктами питания, — должны ли правительства принимать меры торговой и иной политики, призванные стимулировать производство основных продуктов питания и повысить самообеспеченность?

Лауреат Нобелевской премии Амартия Сен считает, что продовольственная безопасность

Торговая политика должна дополняться другими мерами для обеспечения доступности продовольствия для всех.

и самообеспеченность — разные вещи. Продовольственная безопасность определяется не тем, где продовольствие производится, а тем, имеет ли население доступ к нему (Sen, 1981). В своем исследовании крупных случаев голода в XX веке Сен приходит к выводу о том, что продовольственная безопасность может быть крайне низкой, даже когда в стране имеется достаточно продуктов питания. Он также отметил, что власти страны могут повысить продовольственную безопасность, допустив импорт продуктов питания, когда в противном случае цены могут взорваться.

На продовольственную безопасность влияет торговая политика как на национальном, так и на глобальном уровнях. А торговая политика — это всего лишь один вид мер, сказывающихся на доступе бедных к продуктам питания. В связи с тем, что страны мира в настоящее время пытаются оживить торговые переговоры, чтобы понизить препятствия в глобальной торговле, мы рассмотрим вопросы продовольственной безопасности в развивающихся странах в кратко- и долгосрочной перспективе, а также ее взаимосвязь с торговой политикой.

Вопросы продовольственной безопасности на краткосрочную перспективу

Даже временные проблемы в виде высоких цен на продовольствие могут представлять собой серьезную угрозу для бедных, имеющих мало необязательных расходов, не связанных с покупкой продуктов питания, которые они могли бы сократить при повышении цен на продовольствие, и часто они не имеют сбережений или доступа к кредитам, которые помогли бы им преодолеть кризис. Для решения краткосрочных проблем высоких цен на продовольствие правительства, как правило, могут использовать три общих подхода: применение систем социальной защиты, вмешательство в работу рынка для снижения цен на продовольствие и обеспечение предложения путем поддержания запасов.

Подходы, связанные с применением систем социальной защиты, например с предоставлением чрезвычайной продовольственной помощи или выплатой пособий бедным, в принципе могут быть адресными и охватывать наиболее нуждающихся. Поэтому системы социальной защиты реже приводят к появлению побочных эффектов, чем меры политики, приводящие к снижению цен для всех. Кроме того, системы социальной защиты позволяют оказывать помощь вне зависимости от того, связана ли проблема с изменением цен на продовольствие. Напротив, меры политики, которые нацелены на снижение цен на продовольствие, часто оказываются неэффективными при решении многих проблем продовольственной безопасности, например связанных с падением сельскохозяйственного производства в результате засухи.

Меры политики, направленные на снижение внутренних цен на продовольствие, — такие как введение экспортных налогов или понижение тарифов на импорт, — административно легко осуществимы. Когда мировые цены на основные продукты питания резко повысились в конце 2007 и начале 2008 годов (см. рисунок 1), приблизительно 45 процентов развивающихся стран снизили тарифы и/или налоги на потребление продовольствия, а почти 30 процентов стран ввели налоги на экспорт (Wodon and Zaman, 2008). Однако эти подходы могут вести к непреднамеренным последствиям. Например, ограничения экспорта для снижения внутренней цены на рис также приведут к уменьшению производства и повышению спроса в период нехватки продукции, причинят ущерб бедным фермерам, которые продают рис, и создадут льготы для потребителей, находящихся значительно выше черты бедности.

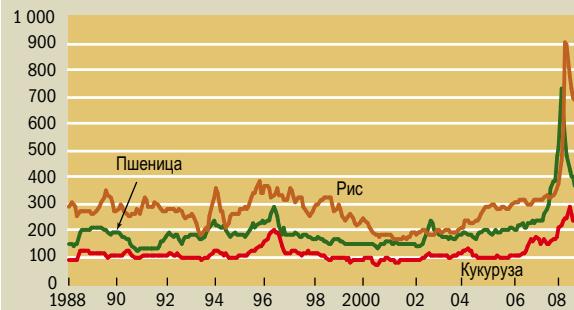
Меры политики, призванные оградить внутренние рынки продовольствия от изменений цен на мировом рынке, также

Рисунок 1

Долговременная тенденция?

Цены на многие основные продукты питания резко возросли в конце 2007 и начале 2008 годов.

(В долл. США за тонну)



Источник: World Bank, Commodity Price Data.

обычно подогревают рост цен, которые они должны сдерживать. Введение ограничений на экспорт ключевыми экспортёрами в конце 2007 и начале 2008 годов способствовалоительному повышению мировых цен в этот период. Отмена или ослабление этих ограничений могут помочь снизить давление на мировые цены. Например, когда Украина объявила, что в апреле 2008 года она ослабит свои экспортные ограничения, цены на пшеницу немедленно понизились на 18 процентов (Chauffour, 2008).

Для решения краткосрочных проблем в области продовольственной безопасности могут использоваться государственные запасы продуктов питания, но их создание является дорогостоящим и требует решения трудных задач управления. В большинстве случаев не ясно, какого объема требуются запасы и сколько продовольствия необходимо выдавать на каждом этапе. Более того, политика управления запасами может привести к дестабилизации ситуации, если, как это, по-видимому, произошло в 2008 году, правительства будут пытаться создавать или увеличивать запасы в период высоких цен на продовольствие. Главное то, что наличия продовольствия в хранилищах самого по себе недостаточно для обеспечения продовольственной безопасности. Вне зависимости от того, используются ли государственные запасы, ключом к продовольственной безопасности служит обеспечение доступа бедных к продуктам питания.

Продовольственная безопасность в долгосрочной перспективе

Устойчивое укрепление долгосрочной продовольственной безопасности во многом зависит от неуклонного повышения реальных доходов бедных. Для достижения такого неуклонного повышения доходов ключевое значение имеют меры политики развития, которые ведут к росту производительности активов бедных. Либерализация торговли на широкой основе может помочь повысить производительность и доходы, обеспечивая направление инвестиций в правильную деятельность и способствуя техническому прогрессу. Однако либерализация торговли должна идти рука об руку с реализацией политики развития, начиная с создания надлежащей правовой основы, а затем осуществления инвестиций в общественные блага, такие как научные исследования и опытно-конструкторские разработки, здравоохранение, инфраструктура, образование и базовые системы социальной защиты для оказания помощи бедным домашним хозяйствам в преодолении последствий шоков. Инвестиции в науч-

ные исследования и опытно-конструкторские разработки в области сельского хозяйства, как представляется, не только отличаются высокой нормой прибыли, но также могут повысить доходы фермеров при одновременном понижении цен для потребителей.

Обычно ожидается, что либерализация торговли отдельными странами ведет к снижению внутренних цен, за исключением случаев, когда такие действия включают понижение экспортных налогов или субсидий импорта. Последствия глобальной либерализации торговли являются более сложными. Ее воздействие на отдельные страны зависит от баланса противодействующих факторов: повышения глобальной цены и снижения собственных торговых барьеров страны.

Исторически развивающиеся страны взимали налоги со своего сельскохозяйственного сектора для поддержания городского сектора: в целях сохранения низких цен экспортные товары облагались более высоким налогом, чем импорт. Однако, как указывается в одном из недавних проектов Всемирного банка, за последние 50 лет этот порядок изменился. Импорт, конкурирующий с внутренним производством, субсидировался весьма незначительно в 1950-е годы, но теперь пользуется защитой в среднем почти на уровне 30 процентов. С другой стороны, экспортируемая продукция, с которой ранее взимались высокие налоги, теперь продается почти по мировым ценам (Anderson, готовится к печати). В связи с этим выводом серьезные сомнения вызывают утверждения о том, что текущие проблемы в области продовольственной безопасности вызваны либерализацией основных продуктов питания в развивающихся странах — защита этих товаров скорее повышалась, а не понижалась.

Причинят ли глобальные реформы торговли пользу или вред?

Поскольку ожидается, что глобальная реформа торговли приведет к повышению мировых цен на продовольствие, а более высокие цены на основные продукты питания могут вызвать рост бедности в бедных странах, глобальная реформа может привести к снижению продовольственной безопасности бедного населения развивающихся стран. Снижение тарифов в мировом масштабе стимулирует спрос и, следовательно, ведет к повышению цены на основные продукты питания на глобальных рынках. В большинстве исследований приводятся оценки, согласно которым глобальная реформа торговли сельскохозяйственной продукцией приведет к повышению мировых цен на умеренную величину в сравнении с их изменениями в последние годы — между 2 и 7 процентами для большинства основных продуктов питания (Anderson, Martin,

and van der Mensbrugghe, 2006). Таким образом, ключевой вопрос для развивающихся стран состоит в том, сможет ли понижательное воздействие на цены их собственного сокращения тарифов перевесить повышательное влияние на цены более высоких мировых цен.

Применив модель анализа глобальной торговли, использованную в работе Hertel and others (2008), мы пришли к выводу, что снижение импортных цен в результате полной либерализации перевесит влияние более высоких цен, вследствие чего цены на продовольствие в развивающихся странах в целом понизятся на 1 процентный пункт (см. рисунок 2). В этом состоит ключевая причина вывода, сделанного Гертелем и его коллегами, о том, что глобальная либерализация сельскохозяйственной продукции под эгидой Всемирной торговой организации приведет к сокращению бедности в 14 из 15 изученных ими странах.

Составные элементы целого

Реформа торговли сельскохозяйственной продукцией в развивающихся странах может повысить продовольственную безопасность благодаря снижению стоимости продовольствия для бедных и, следовательно, усиления надежности их доступа к продуктам питания. Воздействие глобальной либерализации является более сложным, поскольку оно ведет к повышению мировых цен, которые отражают увеличение мирового спроса на импорт и отмену субсидий экспорта. Наш анализ показывает, что в среднем глобальная реформа торговли приведет к небольшому снижению цен на основные продукты питания в бедных странах и, следовательно, будет способствовать некоторому уменьшению глобальных масштабов бедности.

Создание и поддержание режима открытой торговли является важным, но недостаточным условием для достижения продовольственной безопасности. В краткосрочной перспективе либерализация торговли должна сочетаться с программами социальной защиты, позволяющими оградить малоимущих от шоков, вызванных, например, повышением международных цен на зерно. В более долгосрочной перспективе ключевой задачей будет повышение производительности, ведущей к увеличению доходов бедных семей. ■

Марош Иванович является консультантом, а Уил Мартин — ведущим экономистом Группы исследований в области развития Всемирного банка.

Литература

Anderson, Kym, ed. (forthcoming). *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955 to 2007* (Palgrave Macmillan and World Bank).

———, Will Martin, and Dominique van der Mensbrugghe, 2006, "Distortions to World Trade: Impacts on Agricultural Markets and Incomes," *Review of Agricultural Economics*, Vol. 28(2), pp. 168–94.

Chauffour, Jean-Pierre, 2008, "Global Food Price Crisis: Trade Policy Origins and Options," *Trade Note 34* (Washington: World Bank).

Hertel, Thomas, Roman Keeney, Maros Ivanic, and Alan Winters, 2008, "Why Isn't the Doha Development Agenda More Poverty Friendly?" *GTAP Working Paper 37* (West Lafayette, Indiana: Purdue University).

Ivanic, Maros, and Will Martin, 2008, "Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-income Countries," *Agricultural Economics*, Vol. 39, pp. 405–16.

Sen, Amartya, 1981, "Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation" (Oxford: Clarendon Press).

Wodon, Quentin, and Hassan Zaman, 2008, "Rising Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses," *World Bank Policy Research Working Paper No. 4738* (Washington: World Bank).

Рисунок 2

Сделать дешевле

Завершение реформы торговли сельскохозяйственной продукцией приведет к уменьшению цен на основные продукты питания в развивающихся странах в среднем на 1 процент.

(Процентное изменение индекса цен на продовольствие)

