

Как либерализация торговли может помочь накормить бедных

Программа борьбы с голодом в мире путем сокращения протекционизма в торговле

Джон Нэш и Доналд Митчелл

НА ПЕРВЫЙ взгляд может показаться, что торговая политика не является идеальным средством борьбы с голодом. Однако устранение дорогостоящих протекционистских барьеров может быть одним из лучших путей обеспечить людей продуктами питания. В мире производится более чем достаточно продовольствия, чтобы накормить всех. При этом порядка 840 млн человек, или одна треть населения планеты, по-прежнему страдает от недоедания. Подавляющее большинство этих людей (примерно 92 процента) страдает от хронического недостатка питания, а не от острой нехватки продовольствия, которая оказывается в центре внимания средств массовой информации в периоды антропогенных или природных катастроф.

Эта проблема отчасти обусловлена тем, что как развитые, так и развивающиеся страны одержимы идеей о том, что лучшим способом обеспечения продовольственной безопасности является не повышение доходов, а увеличение внутреннего производства продовольственных культур. В развивающихся странах стремление к этому усиливается за счет чрезмерно высокой поддержки сельскохозяйственных производителей развитыми странами, что приводит к огромным диспропорциям на глобальных продовольственных рынках (см. статью в разделе «Представьте себе» в сентябрьском номере «Ф&Р»). Это — весьма дорогостоящее отклонение как в собственной политике стран, так и в процессе торговых переговоров, проводимых Всемирной торговой организацией (ВТО) в рамках раунда, начатого в Дохе.

Либерализация глобальной торговли — лишь одно из средств борьбы с голодом, но оно может во многом способствовать обеспечению стран с высоким уровнем протекционизма менее дорогими продуктами питания и ускорению



роста глобальной экономики, что поможет миллионам людей избавиться от бедности. Это является одной из причин, почему так важно, чтобы в результате раунда торговых переговоров, начатых в Дохе, были снижены барьеры для торговли продуктами питания в богатых и бедных странах. В настоящей статье рассматривается вопрос о том, как торговая политика может быть использована для сокращения бедности и облегчения проблемы голода, и излагается программа по укреплению продовольственной безопасности в развивающихся странах.

Рост производства

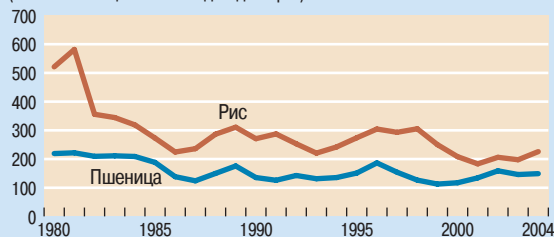
В основе проблемы недоедания лежат не объем производства или запасы продуктов питания и не возможности для экспорта.

Рисунок 1

Более дешевые продовольственные товары

Реальные цены на зерно резко снизились по сравнению с 1980 годом.

(в постоянных ценах 1990 года в долларах)



Источник: Группа по оценке перспектив развития, Всемирный банк.



Силосы для хранения риса в Бразилии.

венной землей, но платит более высокие цены потребления, и тех, кто владеет землей, но не производит продукцию на продажу. И даже те фермеры, которые производят для рынка и доходы которых могут повыситься в краткосрочном плане, не получают долгосрочных выгод, таких как существенное сокращение разрыва между их доходами и доходами населения, не занятого в сельском хозяйстве; такие выгоды могут быть получены только благодаря мерам, способствующим увеличению производительности в сельском хозяйстве и движению рабочей силы.

Разработчики политики часто считают протекционизм заменителем более продуктивных методов поддержки сельского хозяйства, таких как увеличение расходов на образование в сельской местности, инфраструктуру, исследования и техническую помощь. Он не позволяет им инвестировать средства в эффективные системы распределения продовольственных товаров, расширяющие их возможности принятия незамедлительных мер в чрезвычайных ситуациях, связанных с нехваткой продовольствия. Результаты моделирования показывают, что замена косвенного налога на потребление, являющегося результатом протекционизма, эквивалентным прямым налогом и инвестирование полученных доходов в сельскохозяйственные исследования могут принести огромную пользу в повышении занятости, доходов и потребления, особенно продовольственных товаров (Diaz-Bonilla and others, 2003).

Помимо этого, протекционизм косвенно стимулирует фермеров к тому, чтобы продолжать засевание площадей низкоприбыльными продовольственными культурами вместо диверсификации производства путем увеличения доли ценной нетрадиционной экспортируемой продукции, что могло бы стать более эффективным средством повышения доходов и сокращения бедности. В свою очередь, низкий уровень производства на экспорт снижает способность страны зарабатывать иностранную валюту и ограничивает структурный потенциал импорта продовольственных и других товаров. И если многие развивающиеся страны защищают производство продовольственных культур при помощи импортных тарифов, они по существу создают высокие барьеры для торговли между странами Юга. Таким образом, хотя временное использование защитных мер в развивающихся странах с низкими импортными тарифами может быть обосновано, в целом барьеры для торговли продовольственными товарами снижают продовольственную безопасность малоимущих

Цены на зерно снижаются на протяжении последних 25 лет благодаря глобальному перепроизводству. Несмотря на сокращение посевных площадей, засеваемых зерном, во всем мире, и особенно в пяти крупнейших регионах-экспортерах — Соединенных Штатах, Европейском союзе, Канаде, Австралии и Аргентине, — реальные цены на пшеницу снизились приблизительно на 34 процента, а на рис — почти на 60 процентов (см. рис. 1). По прогнозам, в 2004/2005 сельскохозяйственном году объем производства зерна увеличится на 8 процентов (что является крупнейшим за 26 лет приростом по сравнению с предыдущим годом) в результате повышения урожайности и более благоприятных условий произрастания в регионах, в течение нескольких лет страдавших от засухи. Поскольку потребление, согласно прогнозам, увеличится лишь на 2 процента, в результате увеличения объема производства запасы зерна должны увеличиться.

Несмотря на достаточность глобальных запасов продовольствия и благодаря относительно низким мировым ценам, многие страны устанавливают импортные тарифы на продовольственные товары для стимулирования и защиты более высокотратного внутреннего производства. Хотя так поступают и промышленно развитые, и развивающиеся страны, последние несут основное бремя как собственной протекционистской политики, так и протекционизма более богатых стран. Продовольственный протекционизм ведет к повышению внутренних цен на продукты питания, от чего страдают в основном малоимущие потребители, расходующие несоразмерно больше средств на питание. Протекционизм не приносит одинаковых благ всему малоимущему населению в сельской местности, поскольку он не затрагивает две крупные группы: тех, кто не владеет сельскохозяйст-

Рисунок 2

Закрытые двери

Ведущие страны-экспортеры часто вводят меры контроля за экспортом в периоды резкого повышения мировых цен на продовольственные товары.

(номинальные цены США на пшеницу в долларах США за тонну)



Источники: Министерство сельского хозяйства США и Всемирный банк.

потребителей, и даже временные выгоды, получаемые производителями, в долгосрочной перспективе сокращаются, поскольку протекционизм препятствует более продуктивному использованию ресурсов, инвестируемых государственным и частным секторами, и подталкивает другие страны к принятию ответных протекционистских мер.

Помимо хронической угрозы продовольственной безопасности, существуют вполне обоснованные опасения относительно временных перебоев в снабжении продовольствием в результате антропогенных или природных катастроф, и это иногда используется для оправдания протекционистских мер, направленных на стимулирование внутреннего производства продовольствия. Однако воздействие этих перебоев можно ослабить путем принятия других мер, таких как создание умеренных резервов в денежном или натуральном выражении, улучшение методов распределения и реформирование продовольственной помощи — мер, которые были бы более эффективными и менее дорогостоящими, чем усилия по стимулированию производства продовольственных товаров. Поскольку такие перебои вызваны сокращением экспорта странами-экспортерами в периоды повышения мировых цен (см. рис. 2), развивающиеся страны должны действовать через ВТО, предусмотрев положение об ограничении таких действий в соглашении, которое будет достигнуто в результате переговоров, начатых в Дохе.

В центре внимания — повышение доходов

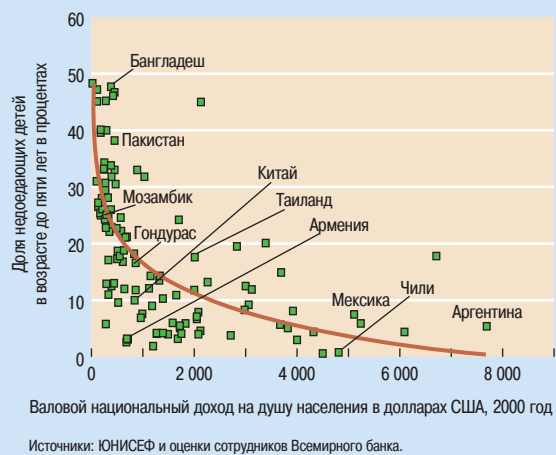
Поскольку хроническая угроза продовольственной безопасности обусловлена в основном недостаточной покупательной способностью малоимущих, в действительности вопрос заключается в том, как предоставить малоимущим возможность получать достаточные доходы, позволяющие им удовлетворять свой потребительский спрос как за счет отечественных, так и за счет импортных продовольственных товаров. Здесь либерализация торговли может сыграть важную роль, поскольку она открыла бы рынки, на которых производители из развивающихся стран могли бы не только продавать свою продукцию по более высоким ценам, но и приобретать более совершенные технологии производства, что, в свою очередь, позволило бы им увеличить производительность и повысить свои доходы. Однако для этого развивающиеся и промышленно развитые страны должны быть твердо привержены радикальной либерализации в рамках торговых переговоров, начатых в Дохе. Успешное завершение этого раунда переговоров может принести огромную пользу развивающимся странам и дать возможность миллионам людей освободиться от бедности (World Bank, 2003). Однако при обсуждении вопросов продовольственной безопасности на переговорах, начатых в Дохе, в центре внимания остается внутреннее производство, о чем свидетельствуют позиции стран, призывающих к большей гибкости в отношении развивающихся стран (или определенной подгруппы стран, таких как чистые импортеры продовольственных товаров), а именно, к освобождению их от общих обязательств, с тем чтобы они смогли сохранять высокие барьеры для импорта продовольственных товаров, относящихся к категории «особых видов продукции», или в качестве одного из компонентов «пакета развития».

Повышенное внимание, уделяемое внутреннему производству, может быть наследием прошлых времен, когда глобальная система распределения продовольственных товаров была менее развитой, импорт продовольствия в основном осуществлялся неэффективными государственными предприятиями, а слабая макроэкономическая политика порождала целый спектр проблем, связанных с нехват-

Рисунок 3

Уменьшение числа голодающих

В странах с более высокими средними доходами число недоедающих детей меньше.



кой иностранной валюты именно тогда, когда импорт продовольствия был особенно необходим. Однако в современных условиях стратегия должна быть направлена на сокращение бедности, а не увеличение внутреннего производства продовольственных товаров. Хотя комплексная стратегия борьбы с голодом должна включать множество компонентов, в том числе распространение информации о рациональном питании, создание инфраструктуры здравоохранения, систем социальной защиты и многое другое, основной причиной недоедания являются низкие доходы (см. рис. 3). Трудно найти пример страны, в которой большое число людей освободилось от бедности, но остается голодным из-за нехватки продовольственных товаров отечественного производства, однако существуют наглядные примеры стран, которые полностью обеспечивают себя продовольствием и даже имеют значительные избыточные запасы, но в которых большое число малоимущих продолжает голодать.

Положительное воздействие либерализации торговли

Очевидно, что, обсуждая продовольственную безопасность, участникам переговоров о либерализации торговли, начатых в Дохе, необходимо переключить внимание с вопроса о том, как использовать систему торговли для повышения самодостаточности, на вопрос о том, как эта система может способствовать повышению доходов малоимущего населения. Кроме того, для того чтобы воспользоваться исторической возможностью, представившейся на этом раунде переговоров, участникам необходимо поставить перед собой более обширные задачи. Развивающиеся страны также могут предпринять ряд односторонних шагов, не связанных с данным раундом переговоров. На повестке дня должны быть следующие вопросы, изложенные более или менее в порядке их значимости.

- В соглашении в рамках Дохского раунда все страны, как богатые, так и развивающиеся, должны взять на себя обязательство понизить связанные (предельные) ставки тарифов на продовольственные товары и другие виды сельскохозяйственной продукции с целью существенного снижения действующих тарифов. Это должно сочетаться со специальным защитным или обусловленным протекционистским механизмом, которым развивающиеся страны могут воспользоваться в периоды исключительно низких

Аргументы в пользу производства продуктов питания с целью обеспечения продовольственной безопасности

Задачу обеспечения продовольственной безопасности можно частично решить путем отмены барьеров для импорта, однако в периоды исключительно низких мировых цен развивающимся странам, соглашающимся на значительное понижение тарифов, связанных с членством в ВТО, должно быть позволено применять особые временные меры с целью защиты своего производства. В отличие от богатых стран, защищающих своих производителей от большой изменчивости цен на рынках сельскохозяйственной продукции при помощи различных систем социальной защиты, более бедные страны не могут позволить себе этого. Поэтому развивающиеся страны будут искать другие пути защиты производителей импортозамещающей сельскохозяйственной продукции.

Теоретически, это следует делать не за счет повышения импортных тарифов, а за счет прямых выплат, не увязанных с объемом использованных ресурсов или производства. Однако учитывая реальную бюджетную ситуацию, вполне вероятно, что защиту придется обеспечивать за счет тарифов. Вместе с тем, любое повышение тарифов в рамках этого специального механизма должно быть ограниченным по срокам, умеренным по масштабам и использоваться лишь в редких случаях. Такие ограничения по крайней мере сведут к минимуму предрасположенность против экспорта, которую порождает протекционизм. Кроме того, эта относительно нейтральная торговая политика, при которой защита импортозамещающей продукции либо отсутствует, либо применяется в умеренной степени, не повредит производству продовольственных товаров. Во многих странах фермеры традиционно руководствуются стратегией смешанной специализации, а производство коммерческих культур расширяет их возможности приобретения современных компонентов для производства продовольственных товаров. Таким образом, существует положительная эмпирическая корреляция между доходом от коммерческих культур и производством продовольственных товаров. Эта взаимосвязь более отчетлива в менее богатых странах, где доходы от несельскохозяйственного производства являются более ограниченными.

мировых цен или резкого увеличения объема импорта (см. вставку).

- Отдельным развивающимся странам следует повысить продовольственную безопасность населения путем снижения тарифов, применяемых к продовольственным товарам. Для того чтобы смягчить отрицательное воздействие этих мер на малых производителей, не располагающих достаточными ресурсами для адаптации, могут потребоваться системы социальной защиты или временные программы помощи. Хотя в принципе такие реформы желательны даже в отсутствие многосторонних переговоров, на практике они могут быть гораздо более простыми с политической точки зрения, если заключено соглашение, предусматривающее снижение промышленно развитыми странами собственных субсидий и уровня протекционизма в торговле.

- Стратегия развития сельскохозяйственного сектора должна ориентировать политику, а также способствующие повышению производительности инвестиции и вспомогательные услуги, на повышение доходов сельского населения и улуч-

шение условий для роста объема сельскохозяйственного производства в целом (в том числе экспортируемой продукции), а не на увеличение производства только продовольственных товаров. Во многих развивающихся странах необходимо увеличить объем сельскохозяйственных инвестиций, но таким образом, чтобы создать равные для всех условия, в которых фермеры смогли бы принимать объективные производственные решения.

- В соответствии с соглашением Дохского раунда практика налогообложения или регулирования экспорта, применяемая странами-экспортерами продовольственных товаров в периоды повышения мировых цен, должна быть ограничена.

- Кроме того, соглашение должно предусматривать ограничение продажи богатыми странами своей избыточной продукции развивающимся странам по демпинговым ценам в периоды глобального изобилия (практики, рекламируемой как продовольственная помощь), поскольку эта практика нарушает механизмы местного производства и маркетинга продовольственных товаров.

- Развивающимся странам следует в одностороннем порядке понизить регулятивные и торговые барьеры для торговли сельскохозяйственными производственными ресурсами, такими как семена, удобрения, химикаты и оборудование.

- Независимо от раунда в Дохе развивающимся странам следует понизить барьеры, препятствующие внутрирегиональной торговле продовольственными товарами между странами, и инвестировать средства для снижения затрат на такую торговлю. Поскольку резкие колебания уровня предложения продовольственных товаров в соседних странах не являются полностью взаимосвязанными, региональные торговые потоки могут способствовать стабилизации производства и цен.

- Радикальная либерализация глобальной торговли может привести к структурному повышению мировых цен на продовольственные товары, что может отрицательно повлиять на малоимущих потребителей. Однако для корректировки должно быть вполне достаточно времени, поскольку структурное воздействие будет проявляться постепенно по мере реализации соглашений. В странах, которые в настоящее время облагают пошлинами импорт продовольственных товаров, воздействие повышения мировых цен на внутренний рынок может быть нейтрализовано понижением тарифов. В других странах могут потребоваться системы социальной защиты наиболее уязвимых групп населения. Кроме того, снизится изменчивость мировых цен (Tyers and Anderson, 1992), что поможет производителям и потребителям более эффективно управлять рисками. Тем не менее в настоящее время группа экспертов ВТО изучает вопрос о том, как помочь малоимущим потребителям приспособиться к потенциально более высоким ценам.

Очевидно, что международная торговая система может способствовать облегчению проблемы голода, однако правительствам и участникам переговоров не следует ограничиваться оценкой краткосрочного воздействия протекционистских барьеров — им необходимо стремиться к созданию открытой системы, предоставляющей всем людям физические и экономические возможности обеспечить себя достаточным, безопасным и питательным продовольствием. ■

Джон Нэйш — советник по товарам и торговле Департамента сельского развития Всемирного банка, Доналд Митчелл — ведущий экономист Группы по оценке перспектив развития во Всемирном банке.