

## ЭКАНОМІКА

УДК 338.439.6

З. М. ИЛЬИНА

### МИРОВОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЙ КРИЗИС И УГРОЗЫ В ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ СФЕРЕ

*Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси*

*(Поступила в редакцию 11.06.2009)*

Конец прошлого столетия характеризовался устойчивым ростом мировых цен на продовольственные товары. Тенденция, обусловленная объективными факторами (ухудшились условия производства, произошло удорожание всех видов ресурсов, особенно энергетических, спрос превышал предложение), представляет закономерность, которая при малейшем ухудшении экономической ситуации превращается в угрозу продовольственной безопасности.

В принципе рост цен на сырье и продовольствие не является чем-то особенным для мирового рынка. Инновации, новые технологии, новые виды продукции, экологизация производства, развитие социальной сферы, природные аномалии и многое другое обуславливают удорожание производства. Но если раньше после некоторого роста цен наступал период их снижения, иногда вплоть до прежнего уровня, то в 2000-е годы этот процесс уже стал необратимым. Так, за последние три года мировые цены на пшеницу возросли на 181% (2008 г.), на продовольственные продукты в целом – на 83% и снижения их в ближайшем будущем не предвидится. Рост цен на фоне общего дефицита продовольствия основательно ухудшил обеспечение населения многих стран, в первую очередь зависимых от импорта.

Организация Объединенных Наций (ООН), Всемирный банк (ВБ), Международный валютный фонд (МВФ), Всемирная продовольственная программа (ВПП) и Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных наций (ФАО) в марте 2008 г. объявили об угрозе мирового продовольственного кризиса, а в апреле он уже охватил 39 стран мира.

Резкий скачок мировых цен на продовольствие в очень короткий срок привел к увеличению голодающих и недоедающих на 100 млн человек. В настоящее время их количество уже превысило 923 млн человек. Под угрозой оказалось достижение одной из главных задач декларации «Цели развития тысячелетия» – сокращение числа голодающих в мире до 500 тысяч. К такому выводу пришли участники совещаний по продовольственной проблеме в июне и октябре 2008 г. в Риме, а также на экономическом форуме в июне 2009 г. в Санкт-Петербурге.

Депрессивное воздействие на рынок оказывают не только продовольственный, но и энергетический и финансовый кризисы. Особенность современного этапа заключается в том, что во избежание негативных последствий кризиса меры оперативного реагирования, вплоть до введения талонов, принимают все государства: как развивающиеся, так и развитые. Например, в США каждый девятый американец получает продовольственные талоны. Только в марте 2009 г. количество получающих продовольственную помощь увеличилось почти на 600 тыс. человек и составляет в настоящее время 33,2 млн. Продовольственную помощь получают граждане 21 штата (размер дотаций составляет 113,87 долларов США в месяц).

Рост цен на фоне общего дефицита продовольствия основательно ухудшил обеспечение населения в странах, зависимых от импорта. Причины этого явления связаны не только с опережающим ростом спроса над предложением и соответствующим повышением цен, но и с мерами, ограничива-

ющими экспорт. Это можно проследить на примере с рисом. Сорок стран – производителей риса по причине неурожая сократили поставки его на экспорт. В 2008 г. производство его увеличилось почти на 2% по сравнению с 2007 г. и составило свыше 660 млн т, однако поставка на мировом рынке сократилась более чем на 1 млн т.

Сорок стран – производителей риса, включая Китай, Индию, Вьетнам, Индонезию и Египет, сократили поставки по экспорту по причине роста внутреннего потребления. В результате в Северной Корее число нуждающихся в международной помощи составило 6,5 млн человек, дефицит риса на Филиппинах и в Индонезии вырос до 1 млн т в каждой стране.

Проблема затронула не только развивающиеся страны, но и ряд экономически состоятельных государств. В США цена риса удвоилась и достигла 1 тыс. долл/т. Это обстоятельство вынудило администрацию США нормировать продажу риса до 2 кг на одного покупателя. Такие же меры были предприняты в Англии, Израиле, Никарагуа.

Оценивая современное состояние мировой продовольственной системы, многие экономисты приходят к выводу, что кризис обусловили четыре группы причин: системно-экономические; абсолютизация научно-технического прогресса, техники и технологии; конкретно-экономические; эколого-климатические [4].

**Системно-экономические причины.** Эксперты ООН, а также многие экономисты сходятся во мнении, что неконтролируемый рост цен на зерно и вызванный им продовольственный кризис произошли только потому, что мировая экономика ориентирована на стоимостные (денежные) показатели без учета материально-вещественной номенклатуры производимых материальных благ и что при наличии денег можно купить необходимые потребительские товары. Экономические категории, связанные с производством материальных благ, агропромышленным производством и экологией, учитываются недостаточно или совсем не учитываются.

**Абсолютизация научно-технического прогресса, техники и технологии** поддерживается крупнейшими корпорациями мира, Юнеско, остальными организациями ООН и мировыми финансовыми кругами – МВФ и ВБ (техника и технологии всемогущи, природу можно покорять вопреки ее законам).

**Конкретно-экономические причины роста цен на продовольствие** включают увеличение спроса на продовольствие в Китае, Индии, других странах мира; уменьшение мировых запасов зерна до критического уровня за последние тридцать лет; рост цен на нефть; высокую стоимость транспортных услуг; продовольственные торговые войны, использование продовольствия на топливо.

**Эколого-экономические причины.** Решены проблемы производительности в сельском хозяйстве, но допущено нарастание связанных с этим экономических и социальных проблем и последствий для окружающей среды.

Признавая возможность влияния той или группы факторов на состояние мировой продовольственной системы, особенно на определенном этапе ее развития, оценивать их воздействие все-таки необходимо применительно к конкретным условиям. В большинстве стран мира усиливается поиск оптимальных решений продовольственной проблемы.

Прогнозы экспертов ФАО о дальнейшем росте цен на рис, пшеницу и кукурузу пессимистичны – цены растут, спрос на эти продукты опережает их производство. Мировые запасы зерна, особенно пшеницы и риса, самые низкие за последние тридцать лет. По данным Всемирной продовольственной программы, в начале 2008 г. в 80 странах мира 73 млн человек нуждались в чрезвычайной продовольственной помощи. Для ее приобретения требовалось около 800 млн долларов, при наличии в программе всего 14 млн долларов.

Продовольственная проблема приковала к себе внимание государственных руководителей, экономистов, экологов и предпринимателей всего мира. Руководители международных организаций – ООН, ФАО, МВФ, ВБ и др. – постоянно предлагают меры, направленные на ликвидацию голода и на сокращение количества голодающих.

Согласно данным специалистов этих организаций, для решения продовольственной проблемы и ликвидации голода в современных условиях и в перспективе до 2050 г. темпы роста потребления в 1,3–1,5 раза должны опережать темпы роста населения. При этом совпадение темпов роста населения с кумулятивным характером темпов роста потребления ожидается только по трем планетарным

регионам: Северная Америка, Океания и Европа [5]. Это свидетельствует о том, что производство продуктов питания должно осуществляться более высокими и опережающими темпами по сравнению с темпами роста населения во всех географических регионах, а не только в названных.

Для упреждения кризисных явлений в мировой продовольственной системе предстоит не только налаживать производство и регулировать его в соответствии с потребностью, обеспечивая продовольственную безопасность, но и своевременно выявлять потенциал угроз в продовольственной сфере. Поэтому необходимы решительные меры по восстановлению плодородия земель и принятие таких программ ведения сельского хозяйства, которые способствовали бы восстановлению окружающей эколого-экономической среды обитания. Результаты хозяйственной деятельности должны учитываться на одинаково значимом уровне, т. е. и по стоимости, и по материально-вещественным показателям.

Эколого-экономический принцип производства – залог борьбы с продовольственным кризисом. Нарушенное экологическое равновесие планеты породило сразу три серьезных кризиса: продовольственный, энергетический и экологический, преодолеть которые предстоит не изолированно, а в совокупности и в условиях финансового кризиса и экономической нестабильности.

Эффективное использование природных ресурсов как в производстве, так и в потреблении с учетом сохранения экологического равновесия позволяет упредить появление угроз в продовольственной сфере и гарантирует достижение продовольственной безопасности на всех уровнях управления ее обеспечения – локальном, региональном, национальном и мировом.

**Сущность понятия «угроза продовольственной безопасности».** В общем виде продовольственная безопасность – это определенное состояние экономики, при котором государство имеет в достаточном количестве продовольствия, а население располагает возможностью его приобрести. Проблема тесно связана с экономическими, социальными, демографическими, экологическими и иными факторами, а также с государственной поддержкой и вложением средств в экономику, позволяющими получать более длительный эффект по сравнению с разовыми торговыми сделками, даже очень выгодными. На каждом этапе развития понятие «продовольственная безопасность» модифицируется применительно к условиям, включая состояние мирового рынка, хотя сущность его в принципе не изменяется.

Поскольку продовольственная безопасность – это наличие и доступность продовольствия, то, естественно, угрозой для ее достижения будет то, что определяет отсутствие, дефицит, уменьшение или разрушение этого главного ресурса жизни либо ухудшение его качества. В этой связи наряду с факторами, обеспечивающими продовольственную безопасность, необходимо постоянно исследовать и давать оценку реальных и потенциальных опасностей, особенно в кризисных ситуациях.

Негативные факторы, находясь в определенной совокупности причинно-следственных связей, усиливающих их воздействие, составляют систему угроз безопасности. Система реальных и потенциальных угроз не является постоянной, поскольку угрозы могут нарастать, уменьшаться или полностью исчезать, при этом будет изменяться и значимость противодействия им.

**Индикаторы угроз и их классификация.** Достижение продовольственной безопасности предполагает два направления действий: реализацию стратегической цели, а также выявление и упреждение деструктивных факторов.

Индикаторы угроз – количественные показатели, позволяющие выявить изменения в критически важных параметрах, которые либо непосредственно создают угрозу, либо являются типичным проявлением процессов, сопутствующих ухудшению продовольственного обеспечения. Они охватывают различные сферы, включая производство, наличие и доступность продовольствия. К индикаторам угроз относятся также показатели, которые определяют негативные условия, в которых функционирует продовольственная система. Эти показатели характеризуют отклонения от нормы погодных условий; посевных площадей и их состояния; наличия домашнего скота; рыночных цен на основные продукты питания; запасов продовольствия в домохозяйствах и бытовых организациях; состояния здоровья и питания населения; кризисного поведения населения (миграцию, спад в продаже бытовых товаров) и т. д.

Классифицируют угрозы, как правило, по различным признакам:

*по источнику возникновения* – внутренние (источник на территории государства) и внешние (за его пределами);

*по отношению к деятельности человека* – объективные, которые формируются независимо от человека (природные катаклизмы, стихийные бедствия), субъективные (связанные с неудовлетворительными управленческими решениями);

*по вероятности реализации* – реальные (осуществляются в любой момент), потенциальные (реализуются при определенных условиях);

*по возможности прогнозирования* – прогнозируемые на уровне государства и регионального объединения государств и непрогнозируемые;

*по последствиям* – всеобщие, отражаются на всей территории государства или большинстве его субъектов, и локальные;

*по ущербу* – катастрофические, значительные, вызывающие трудности;

*по областям проявления* – снабжение населения, объемы производства, экономическая доступность продовольствия, его конкурентоспособность [3].

Индикаторы безопасности определяют границы (пороги) наступления кризисных явлений. Нормальное состояние – отклонений от нормы нет или они незначительны; предкризисное – угрозы приобретают существенную значимость; кризисное – существенно ухудшается качество в большинстве сфер жизнедеятельности либо в нескольких особенно важных.

На устойчивость национальной продовольственной системы наибольшее воздействие оказывают: уровень и динамика мировых цен на продовольствие и сырье; изменение объемов предложения; уровень конкурентоспособности продукции на внешнем и внутреннем рынках; динамика и соотношение курсов национальной и других валют; качество импортируемого продовольствия и сырья; доля импорта на национальном рынке и его несоответствие стандартам качества; тарифные и нетарифные ограничения.

Для выявления угроз продовольственной безопасности на региональном или межгосударственном уровне (ЕврАзЭС, СНГ) можно использовать методические подходы, применяемые международными организациями с поправкой на конкретные условия. ФАО определяет угрозы в продовольственной сфере посредством следующих индикаторов:

отношение мировых запасов зерна к мировому потреблению, что позволяет определить уровни продовольственной безопасности и гарантий на случай чрезвычайных обстоятельств (норматив – 17%, т. е. запасы зерна должны соответствовать объемам, необходимым на 60 дней потребления);

отношение предложения экспортеров к общей потребности в зерне; среднегодовые экспортные цены по видам зерна;

переходящие запасы зерна (всего) по видам и целям его использования в странах-экспортерах в процентах к внутреннему потреблению;

тенденции производства зерна (прирост за последнее десятилетие);

изменения в динамике производстве зерна в странах-импортерах [1].

При выявлении угроз для предотвращения продовольственных кризисов на международном уровне в соответствующий механизм включают такие элементы, как системы раннего предупреждения и информации о мировом рынке; индикаторы угроз; продовольственную помощь; резервные фонды и страховые запасы продовольствия; фонды продовольственной безопасности; первоочередные меры по предупреждению угроз или их ликвидации [2].

Системы раннего предупреждения и информации о мировом рынке включают предварительную количественную оценку потребности в продовольствии, получение информации о потенциальных донорах продовольственной помощи и выявление уязвимых групп населения или географических районов с целью своевременной активизации мер по предотвращению кризиса и сбалансированного распределения ресурсов между регионами.

Необходимое условие обеспечения продовольственной безопасности и предотвращения продовольственных кризисов – стабильное производство. Продовольственная помощь, являясь важнейшим средством предупреждения острых кризисов и смягчения их последствий, имеет второстепенное значение и должна применяться в форс-мажорных условиях. Двусторонние и много-



Рис. 1. Предупреждение угроз в продовольственной сфере на глобальном уровне

сторонние организации-доноры, а также неправительственные организации оказывают ее в различных формах: в виде помощи в чрезвычайных обстоятельствах, а также в рамках различных проектов и программ.

Продовольственная помощь в чрезвычайных обстоятельствах предназначена для обеспечения населения продовольствием во время острых кризисов. Имеется специальная методика ускоренного выделения целевых бюджетных средств и быстрой мобилизации товаров широкого потребления. Чрезвычайная продовольственная помощь также может оказываться в виде платы натурой в рамках проектов и программ, что дает возможность увязать мероприятия с задачами развития государств и регионов. Помощь реализуется через продажу, что позволяет увеличить предложение продуктов на рынках и таким образом снизить завышенные цены. Вследствие этого повышается продовольственная безопасность зависимых от рынка потребителей, главным образом городского населения. Меры по упреждению угроз в продовольственной сфере представлены на рис. 1.

Резервы для обеспечения продовольственной безопасности формируются с целью гарантии продовольственного снабжения в течение определенного периода, пока не возобновятся поставки продовольствия из других источников (за счет нового урожая, импорта, поступления помощи и др.).

В зависимости от главной цели резервов различают буферные запасы (используются для покрытия дефицита продуктов питания на рынке и позволяют сдерживать рост цен для групп населения, зависимых от рынка) и резервы продовольствия на случай чрезвычайной ситуации (распределяются непосредственно среди уязвимых и нуждающихся групп населения).

ФАО имеет четкие правила, определяющие цели резерва, создание запасов (за счет закупок у местных производителей или продовольственной помощи), расчет пороговых показателей, свидетельствующих о необходимости мобилизации запасов. Использование резервов предполагает их автономность, управление – независимость, прозрачность, учет и ежегодное обновление запасов. Фонды безопасности – денежные резервы в местной или иностранной валюте – используются для финансирования мер по борьбе с кризисами, их наличие при необходимости позволяет закупать продовольствие по импорту.

Все средства предотвращения угроз являются составными частями единой системы, функционируют на основе плана антикризисного управления, включая институциональную основу (государственные и неправительственные организации); систему раннего предупреждения (ин-



Рис. 2. Механизм выявления и упреждения угроз продовольственной безопасности

формационная база для контроля индикаторов кризиса), планирование (упреждающее и антикризисное), ресурсы.

Повышение уровня продовольственной безопасности связано с определенными целями, достижение которых зависит от субъектов, решающих проблему по функциональной принадлежности [Различают семь уровней управления продовольственной безопасностью: глобальный, субрегиональный, межгосударственный, государственный, региональный (местный), группы населения, семейный.]. Оптимальный вариант решения проблемы – согласованные действия субъектов всех уровней, но в первую очередь это касается правительственных и законодательных органов государств и в определенной степени субъектов, решающих проблему на глобальном уровне. Однако решения первых имеют приоритетный характер, поскольку оформляются законодательно, включаются в национальные программы и обеспечиваются соответствующими интеллектуальными, финансовыми и материальными ресурсами. Следовательно, гарантировать продовольственную безопасность в полной мере может только государство. Оно формирует взвешенную продовольственную политику и создает условия для ее реализации, в первую очередь за счет собственного производства продовольствия на основе устойчивого функционирования сельского хозяйства.

Выявление деструктивных и формирование стабилизационных факторов продовольственной безопасности, обеспечивающих упреждение внутренних и внешних угроз, несмотря на все их многообразие, должно проводиться в определенной последовательности (рис. 2).

Механизм выявления и упреждения угроз продовольственной безопасности может быть реализован на различных уровнях (региональном, национальном, регионального объединения государств). Однако для этого он должен находиться в рамках единого правового поля (нормы международного права; национальное законодательство, регулирующие процессы формирования региональных объединений государств; правоотношения в сфере продовольственной безопасности) и информационного пространства (информационные ресурсы, информационно-телекоммуникационная инфраструктура).

Решение продовольственной проблемы в современных условиях и в перспективе на глобальном уровне по различным причинам в полной мере не просматривается. Обеспечивать ее каждая страна должна исходя из своего потенциала, в основном за счет собственного производства при максимальном использовании преимуществ международного разделения труда.

К наиболее опасным факторам, способным создавать в современных условиях угрозы безопасности в продовольственной сфере и которые необходимо постоянно учитывать, относятся следующие.

1. Глобализация продовольственного рынка и так называемая «либерализация торговли продукцией сельскохозяйственного происхождения», изменение условий обмена, наличие тарифных и иных ограничений для выхода на внешний рынок; рост импорта на национальном рынке, использование продовольствия в качестве рычага внешнеполитического давления на импортеров.

2. Неблагоприятная конъюнктура мирового рынка, ограничивающая доступность импорта и возможность экспорта; сокращение прироста продовольственных ресурсов на душу населения из-за опережающих темпов роста населения в некоторых регионах мира; снижение объемов предложения сырья и продовольствия по причине природных аномалий.

3. Стабильный рост цен на сельскохозяйственную продукцию, вызванный удорожанием ресурсов, применяемых в сельском хозяйстве, а также несоответствие его развития многофункциональности, включая сохранение сельского уклада жизни и экологическую безопасность.

4. Ухудшение импорта, повышение доли импортных продуктов на национальных рынках, не соответствующих внутренним стандартам качества, невозможность их безопасного использования для здоровья населения.

5. Сокращение производственного потенциала (сельскохозяйственные угодья, трудовые ресурсы, основные фонды, оборотные средства), недостаточная степень использования производственных мощностей; низкая конкурентоспособность отечественной продукции на внутреннем рынке по сравнению с импортными аналогами.

6. Недостаточный уровень нововведений в сфере материального производства и, в частности, в организациях пищевой и перерабатывающей промышленности; моральный и физический износ действующего оборудования, незначительный удельный вес принципиально новых разработок и ноу-хау, отсутствие механизма, стимулирующего внедрение новшеств.

7. Низкая устойчивость производства, недостаточная способность предупреждать или ослаблять спады, противостоять отрицательным воздействиям сил природы и рационально использовать производственные ресурсы.

8. Ухудшение структуры производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, сокращение численности поголовья коров, лошадей, овец, коз, птицы, животных по группе «прочие».

9. Недостаточность объемов производства для удовлетворения потребности важнейшими видами продукции (зерно, мясо, плоды, ягоды, масличное сырье) по оптимальному уровню; сырьевая направленность экспорта, низкий уровень хранения и переработки продукции (картофель, овощи, плоды, ягоды).

10. Незрелость инфраструктуры внутреннего рынка продовольствия, низкий уровень маркетинговых исследований, наличие административных барьеров для продуктообмена.

11. Высокая доля расходов на продовольствие в семейном бюджете, несбалансированность структуры потребления и снижение физической доступности продовольствия в группах населения с низкими доходами; наличие населения с уровнем доходов ниже прожиточного минимума.

12. Низкий уровень пропаганды здорового питания в средствах массовой информации в учреждениях и организациях; реклама, особенно импортных продуктов, не гарантирующая их качество и полезность для здоровья населения.

Упреждение угроз продовольственной безопасности предполагает необходимость принятия механизма, позволяющего своевременно выявлять эти факторы и принимать меры, которые нейтрализуют их негативное воздействие.

## Литература

1. И л ь и н а, З. М. Продовольственная безопасность: теория, методология, практика / З. М. Ильина. – Минск: Ин-т экономики НАН Беларуси, 2007. – 230 с.
2. Продовольственная безопасность: термины и понятия: энцикл. справ. / В. Г. Гусаков [и др.]. – Минск: Белорус. наука, 2008. – 535 с.
3. Продовольственная безопасность: угрозы и их упреждение / В. Г. Гусаков [и др.]. – Минск: Ин-т экономики НАН Беларуси, 2008. – 79 с.
4. У с т я н, И. Мировой продовольственный кризис: серьезный вызов начала XXI века / И. Устьян // Экономист. – 2008. – № 10. – С. 63–79.
5. World agriculture: towards 2015/2030 an FAO perspective / Edited by Jelle Bruinsma, London, 2003. – 432 p.

*Z. M. ILYINA*

## **WORLD FOOD CRISIS AND THREATS IN THE FOOD SPHERE**

### **Summary**

The modern aspects of world food crisis are considered. The factors and reasons (system-economic, ecologo-economic and others), which account for the world food crisis, are revealed. The essence of the concept “threat of food safety” is explained. The classification of threats is developed and their indicators are proposed. The mechanism of revealing and anticipation of food safety threats, which can be realized at regional, national, state regional association levels, are offered. The most dangerous factors, which can create the threats for safety in the food sphere under modern conditions and which must, constantly, be taken into account, are revealed.