Организация Объединенных Наций TD/B/C.I/MEM.2/14

**Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию**

Distr.: General
2 February 2011
Russian
Original: English

**Совет по торговле и развитию**
**Комиссия по торговле и развитию**
**Рассчитанное на несколько лет совещание экспертов по сырьевым товарам и развитию**
Третья сессия
Женева, 23–25 марта 2011 года
Пункт 4 предварительной повестки дня

# Меры политики, направленные на уменьшение влияния крайней неустойчивости цен и доходов на страны, зависящие от сырьевых товаров, и на увеличение добавленной стоимости и более широкое участие стран, производящих сырьевые товары, в цепочках создания стоимости в сырьевом секторе

## Записка секретариата ЮНКТАД*

*Резюме*

Рынки сырьевых товаров являются имманентно неустойчивыми, как это продемонстрировал цикл бумов и спадов 2007–2008 годов. Для преодоления такой неустойчивости были разработаны и реализованы различные меры поддержки на международном, региональном и национальном уровнях. В настоящем документе анализируется проблема нестабильности цен на сырьевые товары и рассматриваются некоторые из этих стратегий, задействованных развивающимися странами, зависящими от сырьевых товаров (РСЗС), для смягчения рисков, связанных с неустойчивостью цен. В нем отмечается, что важно осмыслить специфический характер неустойчивости цен на сырьевые товары в качестве средства информационной подпитки стратегических мер реагирования и разработки подходящих схем сглаживания ее отрицательных последствий, в частности в силу того, что бóльшая часть экспортных поступлений значительного

* Вышеуказанная дата представления настоящего документа объясняется задержками при его обработке.



Просьба отправить на вторичную переработку

числа РСЗС находится в колоссальной зависимости от ограниченного числа сырьевых товаров. Кроме того, в нем делается вывод о том, что необходимо продолжать изучать на всех уровнях инновационные способы, с помощью которых можно было преодолеть проблему неустойчивости цен, с которой сталкиваются РСЗС, для обеспечения устойчивого роста и развития в качестве средства сокращения масштабов нищеты.

## Введение

1. В пункте 92 Аккрского соглашения указывается, что "ЮНКТАД должна активизировать свои усилия для оказания помощи развивающимся странам, зависящим от сырьевых товаров, … в решении проблем в области торговли и развития, обусловленных зависимостью от сырьевых товаров". В связи с этим она должна "оказывать помощь развивающимся странам, зависящим от сырьевых товаров, в особенности мелким производителям сырьевых товаров, в их усилиях, направленных на разработку национальных стратегий в области сырьевых товаров, включая интеграцию политики в сфере сырьевых товаров в их национальные и региональные стратегии развития; укрепление производственно-сбытового потенциала и обеспечение конкурентоспособности; продвижение вверх по цепочке создания стоимости и диверсификацию сырьевых секторов; …и развитие механизмов финансирования и управления рисками в сырьевом секторе (включая товарные биржи)" (пункт 93 a)).

2. Цель настоящего документа заключается в том, чтобы проанализировать проблему нестабильности цен на сырьевые товары и рассмотреть стратегии, задействованные развивающимися странами, зависящими от сырьевых товаров (РСЗС), в целях смягчения рисков, связанных с неустойчивостью цен. Важно осмыслить специфический характер неустойчивости цен на сырьевые товары для информационной подпитки стратегических мер реагирования и разработки подходящих схем сглаживания ее негативных последствий. Это поможет восполнить пробелы в знаниях, а также углубить и расширить понимание нами инициатив, используемых для уменьшения воздействия неустойчивости цен в сырьевом секторе. Это должно также внести вклад в определение новых и более эффективных мер, которые могли бы помочь РСЗС в более действенном преодолении проблемы неустойчивости цен и, следовательно, в ограничении ее пагубного воздействия на процессы и перспективы их развития.

## I. Неустойчивость цен на сырьевые товары

3. Цены на сырьевые товары традиционно входят в число наиболее неустойчивых международных цен и, как правило, меняются в тандеме с общими деловыми циклами бумов и спадов. В периоды ускоренного роста глобальной экономики (например, в период с 2002 по 2008 год) факторы, определявшие динамику цен, включали в себя сочетание высокого уровня глобального спроса, обусловленного возраставшим весом Китая и других стран с формирующейся рыночной экономикой в глобальном потреблении сырьевых товаров[1], медленного реагирования факторов предложения и низкого уровня товарно-материальных запасов. Низкий уровень запасов порождает превышение спроса над предложением на рынках и тем самым снижает способность рынка реагировать на непредвиденные события, способствуя повышению общего уровня цен и усилению неустойчивости цен. В периоды спадов или рецессий уровни спроса падают ниже уровней предложения, и острый дефицит на рынках сменяется значительными избытками продукции, приводя к соответствующему

[1] Одним из основных факторов, обусловивших текущий рост спроса на некоторые виды сельскохозяйственной продукции, прежде всего на кукурузу и сахар, является возросший спрос на биотопливо, который тесно связан с динамикой цен на энергоресурсы.

снижению цен. Изменения в предложении и спросе (фундаментальные рыночные показатели) являются ключевым фактором, объясняющим движение цен в средне- и более долгосрочной перспективе.

4. В дополнение к фундаментальным факторам, о которых говорилось выше, острые споры велись вокруг вопроса о том, что фактором, усиливающим неустойчивость цен в ходе последнего цикла бумов и спадов на сырьевых рынках, является расширение участия финансовых инвесторов на рынках сырьевых товаров. В ряде исследований анализировалась роль этих инвесторов (спекулянтов − хедж-фондов, своповых дилеров и т.д.; индексных инвесторов − пенсионных фондов и т.д.) на рынках сырьевых товаров, но свидетельства, касающиеся масштабов взаимосвязей между ростом цен и "финансиализацией" сырьевых рынков, не являются однозначными. В докладе ЮНКТАД, посвященном роли спекулятивных операций, указывается, что "ускорение и усиление изменений цен можно проследить в отношении всех сырьевых товаров как группы. Что касается воздействия финансовых инвесторов на отдельные товары, то здесь можно проследить определенный эффект на нефтяном рынке, но, как представляется, наиболее сильное влияние было отмечено на более мелких и менее ликвидных рынках сельскохозяйственных товаров"[2].

5. В других исследованиях утверждалось, что финансовые инвесторы не могут влиять на спотовые цены, поскольку они "участвуют лишь на рынках фьючерсов и связанных с ними производных инструментов и будут влиять на спотовые цены только в том случае, если они будут принимать поставки и держать физические товары в своих запасах"[3]. Анализ, проведенный банком "Голдман Сакс", показал, что "индексные инвесторы не оказывают никакого или во всяком случае значительного влияния на цены. Это обусловлено тем, что индексные инвесторы размещают средства в сырьевые товары ради стратегической диверсификации и фактически получают средства за снятие риска с балансов производителей сырьевых товаров, которые практически не получают выгод от содержания ценового риска. Поэтому индексные инвесторы обеспечивают для рынка лишь незначительную фундаментальную информацию, которая оказывала бы влияние на рынки физических товаров и в свою очередь на цены"[4].

6. В целом, хотя данные о серьезности роли спекулятивных факторов не являются однозначными, утверждалось, что спекулятивные операции при фактическом физическом обмене сырьевыми товарами оказывают влияние на цены, поскольку спекулянты закупают и принимают на хранение товары, рассчитывая на повышение цен. Такие позиции неизбежно приводят к снижению предложения товаров и, следовательно, прямо затрагивают движение цен.

---

[2] ЮНКТАД (2009 год). *Доклад о торговле и развитии: реагирование на глобальный кризис; борьба с изменением климата и развитие.* Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером R.09.II.D.16. Нью-Йорк и Женева.

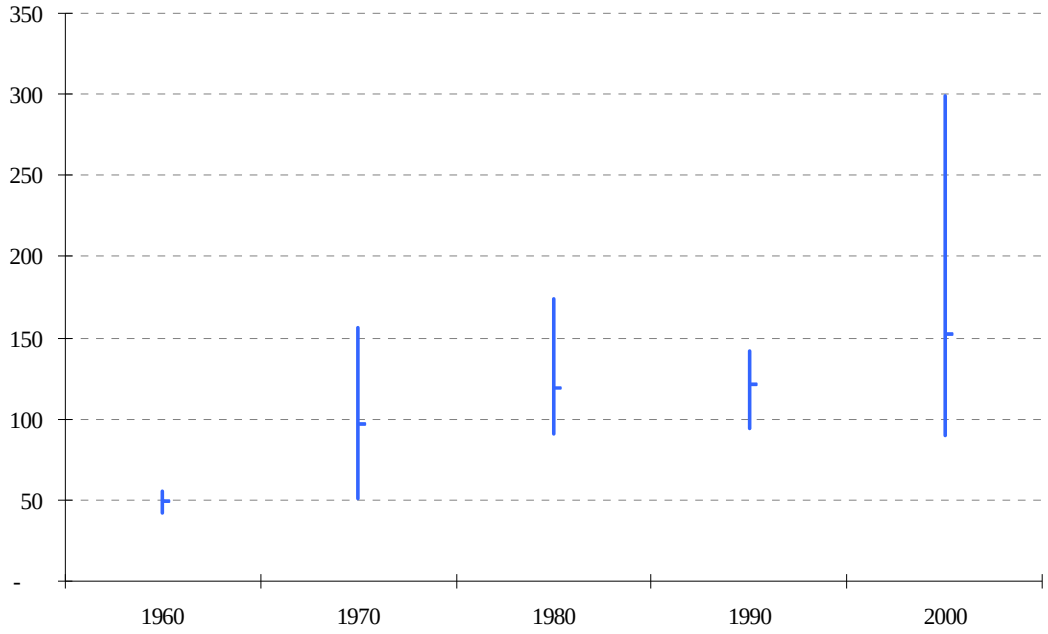
[3] Там же.

[4] Strongin S, O'Neill J (2010). Global Economics Paper No: 194, Goldman Sachs Economics, March.

# II. Неустойчивость цен на рынках сельскохозяйственных товаров, металлов и минералов, а также энергоресурсов

7. За последнее десятилетие неустойчивость цен на ненефтяные сырьевые товары, как представляется, значительно усилилась (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1
**Историческая нестабильность рассчитываемого ЮНКТАД индекса цен на ненефтяные сырьевые товары (база 2000 год = 100)**




*Источник:* ЮНКТАД, UNCTADstat.

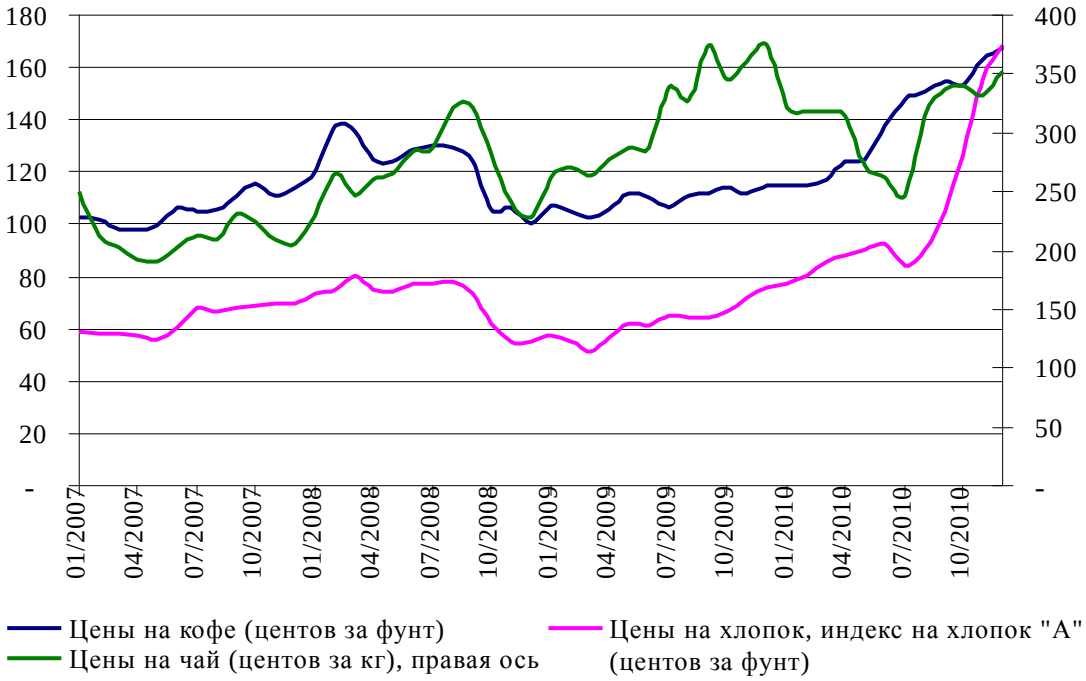
8. Цены на отдельные сырьевые товары испытывали колоссальные колебания. Например, цены на кофе подскочили с 0,64 долл. за фунт в 2000 году до 0,89 долл. за фунт в 2005 году и взлетели до рекордного за 13 лет уровня 2,20 долл. за фунт в ноябре 2010 года[5]. Цены на чай на протяжении этого периода также были чрезвычайно неустойчивыми, а с июля по октябрь 2010 года выросли на 29%.

9. В последнее время чрезвычайно нестабильными были и цены на хлопок. Индекс на хлопок "А" в период с августа по октябрь 2010 года составлял в среднем 57% против 11% в тот же период 2009 года и 16% в среднем за тот же период в последнее десятилетие. Это был наивысший показатель неустойчивости, зарегистрированный в первые три месяца сезона с момента первого опуб-

[5] Стив Саппан, являющийся старшим стратегическим аналитиком Института сельского хозяйства и торговой политики Соединенных Штатов, подсчитал, что в период с 2006 по 2008 год пятая часть всех контрактов на поставки кофе испытала на себе влияние спекулятивных операций с товарными индексами.

ликования индекса "A" в 1960-х годах, и он уже превысил показатель сезонной неустойчивости индекса "A" за последние 23 года[6] (см. диаграмму 2).

Диаграмма 2
**Неустойчивость цен на рынках кофе, чая и хлопка**




*Источник*: ЮНКТАД, UNCTADstat.

10. Мировые цены на сахар в 2009 году переживали стремительные взлеты и падения. После установления рекордного за последние 29 лет уровня почти 0,30 долл. за фунт в начале 2010 года и падения до половины от этого уровня во втором полугодии цены на сахар возобновили свой рост и 9 ноября 2010 года достигли 0,30 долл. за фунт.

11. Рынок зерна[7] также демонстрировал в последние годы ценовую нестабильность. Цены на пшеницу, например, выросли почти на 25% в июле 2010 года и более чем на 70% в период с июня по сентябрь 2010 года. Цены на кукурузу в период с июня по октябрь 2010 года выросли более чем на 50%[8], а цены на

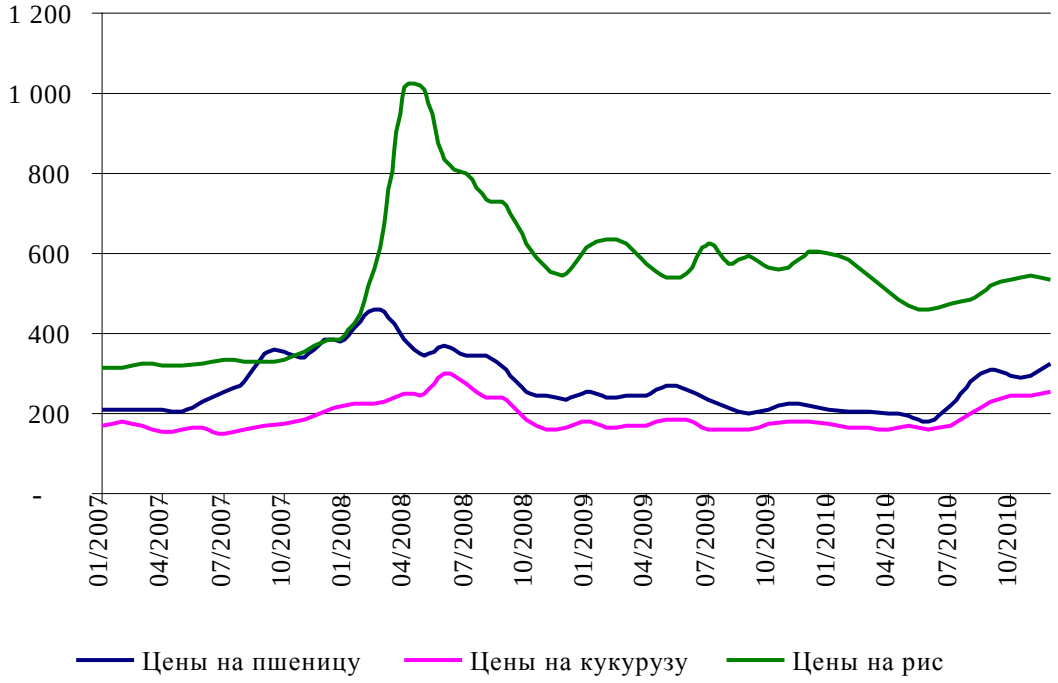
[6] Прогнозы по мировому рынку хлопка, опубликованные 1 ноября 2010 года Международным консультативным комитетом по хлопку.

[7] В резолюции Европейского парламента от 3 ноября 2010 года, посвященной кризису в секторе животноводства ЕС (B7-0607/2010), было признано, в частности, что "поскольку цены на пшеницу на 60−80% выше, чем в начале сезона в июле, поскольку вместе с тем цены все еще на одну треть ниже их пиковых уровней 2008 года и поскольку в тот же период цены на кукурузу выросли примерно на 40%... призывает Комиссию в безотлагательном порядке предложить меры для прекращения роста стоимости кормов и для стабилизации цен на корма на внутреннем рынке".

[8] В случае сахара и кукурузы новые потенциальные источники неустойчивости представляют собой факторы, которые определяют спрос на биотопливо, и в частности неустойчивость цен на нефть. Например, в производстве биотоплива в настоящее время используется приблизительно 40% кукурузы в Соединенных Штатах (что соответствует приблизительно 120 млн. т).

рис − товар, по которому не существует международного фьючерсного ценового параметра, − повысились "всего лишь" на 16% (диаграмма 3).

Диаграмма 3
**Неустойчивость цен на рынках пшеницы, кукурузы и риса**



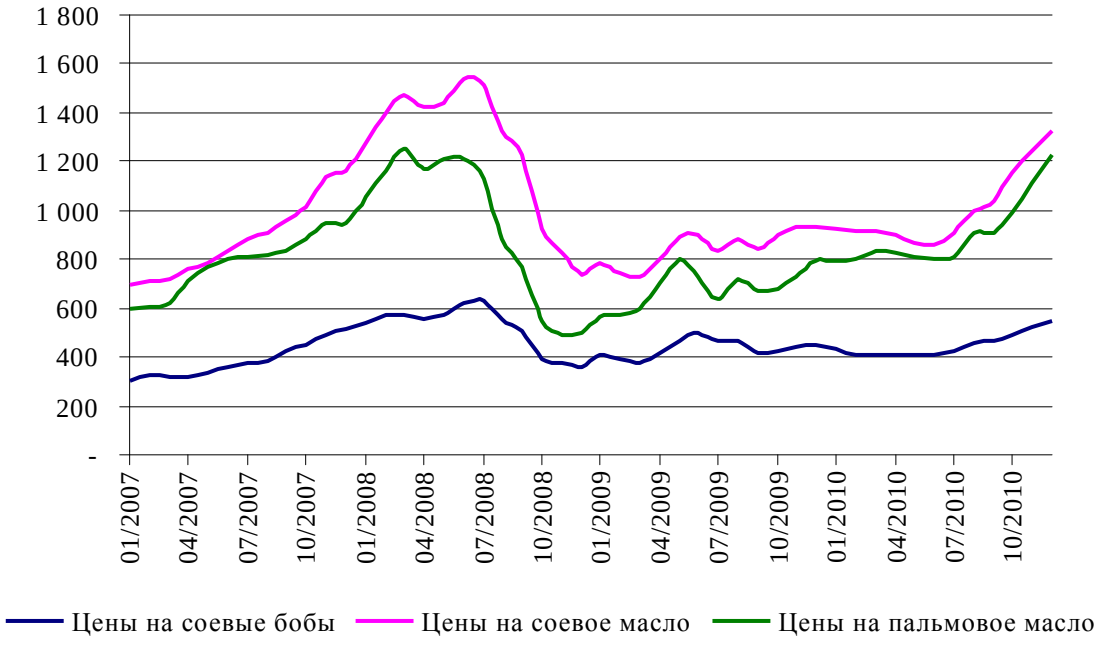

*Источник:* ЮНКТАД, UNCTADstat.

12. Аналогичные тенденции можно проследить и на других рынках сырьевых товаров, таких как соевое масло и пальмовое масло, цены на которые в период с июня по октябрь 2010 года выросли соответственно примерно на 26 и на 22%[9] (см. диаграмму 4).

[9] По состоянию на конец 2010 года для рынков кукурузы и соевых бобов были характерны уровни товарно-материальных запасов США, которые были намного ниже критического коэффициента отношения запасов к использованию в размере 10%.

Диаграмма 4

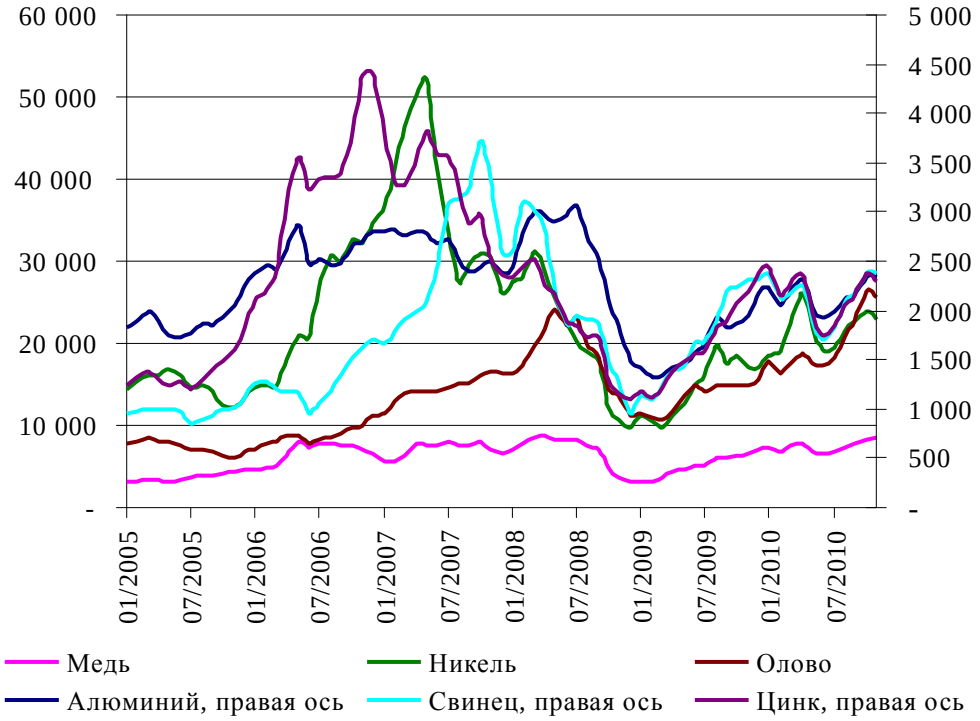
**Неустойчивость цен на рынках соевых бобов, соевого и пальмового масла**




*Источник:* ЮНКТАД, UNCTADstat.

13. Аналогичную тенденцию можно проследить на рынках минералов и металлов, поскольку цены на них за этот же период резко выросли (диаграмма 5). Например, в период с июня по октябрь 2010 года цены на олово, цинк, свинец, медь, никель и алюминий повысились соответственно примерно на 52%, 36%, 40%, 27%, 23% и 21%. Несмотря на очень высокий уровень запасов алюминия (приблизительно 4,3 млн. т на Лондонской бирже металлов), ценовой скачок оказался довольно значительным, по всей вероятности под воздействием решения Китая ограничить мощности для энергоемкого производства алюминия (на Китай приходится примерно 40% мирового объема производства).

Диаграмма 5
**Неустойчивость цен на рынках металлов**




14. Значительная неустойчивость цен отмечается также на рынках энергоресурсов. Например, в декабре 1998 года цены на нефть упали до всего лишь 11 долл. против высокого уровня 25 долл. в январе 1997 года. Нефтяные цены устойчиво росли в следующем году и к ноябрю 2000 года подскочили до 34 долл., а затем вновь упали до 19,31 долл. в декабре 2001 года. С 2002 года цены на нефть начали устойчиво расти, но в последние несколько лет они вступили в новую полосу неустойчивости. Например, цена на нефть подскочила с 60 долл. за баррель в 2006 году до 147,27 долл. за баррель в 2008 году, а затем, в первом квартале 2009 года, рухнули ниже 40-долларовой отметки. С тех пор цены несколько восстановились, но все равно находятся на уровнях ниже пика, достигнутого в 2008 году.

15. Цены на природный газ демонстрируют определенную корреляцию с ценами на сырую нефть, но представляются несколько менее неустойчивыми из-за эффекта замещения между этими видами топлива. Вместе с тем краткосрочная динамика на рынках может приводить к значительным отклонениям цен. В Соединенных Штатах данные по площадке "Генри-Хаб", которая является одним из основных региональных рынков для природного газа, например, показывают, что на протяжении 1990-х годов цены изменялись в узком диапазоне. Цены переживали повышательную тенденцию и выросли с 1,70 долл. за млн. британских термических единиц (БТЕ) в начале десятилетия, достигли пикового уровня в 1996 году в размере 2,76 долл. за млн. БТЕ, а затем, в 1998 году, снизились до 2,08 долл. за млн. БТЕ. Впоследствии цены устойчиво повышались и к 2008 году выросли более чем в 4 раза до 8,85 долл. за млн. БТЕ. В 2009 году цены упали более чем на 50%, поскольку дал о себе знать экономический кризис, а устойчивое совершенствование технологий теперь позволяет

добывать нетрадиционный сланцевый газ[10], что представляет собой революционный прорыв, поскольку газ начал переполнять рынок. Цены на сжиженный природный газ (СПГ), который имеет единый мировой рынок, также переживали аналогичные взлеты и падения, хотя в 1990-х годах они были менее неустойчивыми. Цены на СПГ пережили четырехкратное повышение с 3,05 долл. за млн. БТЕ в 1998 году до 12,55 долл. в 2008 году, а затем, в 2009 году, упали до 9,06 долл. за млн. БТЕ[11].

16. Аналитики утверждают, что неустойчивость, зафиксированная на рынках нефти во второй половине 1990-х годов, стала следствием падения спроса в период низких темпов экономического роста после азиатского финансового кризиса. Это привело к перенасыщению рынков и подтолкнуло цены вниз. Сокращение объемов производства, хроническое недоинвестирование средств и внезапное повышение спроса обратили вспять понижательную тенденцию, но в 2001 году цены опять упали. Динамика цен в последнее время объясняется шоковыми потрясениями спроса и "финансиализацией" товарных рынков, где инвесторы начали в массовом порядке вкладывать средства в сырьевые товары. Была выдвинута гипотеза о том, что спекулятивные инвестиции способствовали резким колебаниям цен.

17. Подводя итог, следует отметить, что цены на сырьевые товары с течением времени очень часто меняются незначительно, но время от времени внезапно меняются очень значительно или скачкообразно. Как уже ранее анализировалось, за последние два десятилетия цены на сырьевые товары резко возрастали и снижались, особенно с первой половины 2000-х годов к концу этого десятилетия. По целому ряду сырьевых товаров было зарегистрировано значительное повышение цен, но глобальный экономический кризис привел к быстрому обращению вспять динамики цен на некоторые из этих товаров во второй половине 2008 года, и эта тенденция сохранялась на протяжении 2009 года, хотя колебания и носили относительно менее рельефно выраженный характер. Но в 2010 году цены на сырьевые товары вернулись в полосу усиления неустойчивости, поскольку глобальная экономика начала восстанавливаться, а обеспокоенность по поводу высокорисковых активов и долгового кризиса в зоне евро заставила инвесторов вновь броситься в сырьевой сектор.

## III. Воздействие неустойчивости цен на РСЗС

18. Если значительной неустойчивости цен на сырьевые товары должным образом не противодействовать, то это может привести к негативным последствиям для развития РСЗС, главным образом из-за неустойчивости и непредсказуемости притока поступлений, которые могут осложнить не только управление финансовой сферой, но и бюджетное и долгосрочное планирование. Значительная неустойчивость цен подрывает также усилия РСЗС на поприще развития, поскольку она может порождать антистимулы для инвестиций, увеличивать

[10] По данным компании "Кембридж энерджи рисерч асошиейтс", в 2009 году в Соединенных Штатах на сланцевый газ приходилось 20% производства газа против 1% в 2000 году. Международное энергетическое агентство предполагает сохранение этой тенденции, поскольку в своем издании "Перспективы мировой энергетики в 2010 году" она спрогнозировала, что "около 35% глобального прироста добычи газа [до 2035 года] обеспечивается за счет нетрадиционных источников − сланцевого газа, метанаугольных пластов и газа в твердых породах".

[11] BP Statistics: www.bp.com.

торговые дефициты и усугублять проблему нищеты на уровне домохозяйств[12], прежде всего в силу того, что сырьевые сектора, как правило, являются главным источником средств к существованию для миллионов людей в странах с низкими уровнями доходов и в наименее развитых странах (НРС).

19. Неустойчивость цен на сырьевые товары может также приводить к колебаниям условий торговли, которые могут оказывать серьезнейшее негативное воздействие на процесс развития. Многие авторы подчеркивают проблему неустойчивости реальных обменных курсов, обусловленную нестабильностью условий торговли и приводящую к негативным последствиям для инвестиций и роста[13], повышению стоимости внешних заимствований и подрыву способности обслуживать такой долг[14].

20. В целом, если не разрабатывать соответствующие стратегии уменьшения рисков, связанных с неустойчивостью цен на сырьевые товары, то эта неустойчивость выливается в нестабильность экономического роста. Таким образом, важно рассмотреть схемы, которые использовались для решения этой проблемы, в целях выявления их недостатков и повышения их эффективности.

## IV. Попытки смягчить последствия неустойчивости цен и доходов[15]

21. Как на международном, так и на национальном уровне предпринималось множество попыток решить проблему неустойчивости цен на сырьевые товары[16]. Необходимость стабилизации цен на сырьевые товары в целях обеспечения доходов, которые считаются вознаграждающими усилия производителей, не являются новой концепцией в полемике по вопросам развития. Однако исторически сформировались две разные тенденции − одна, связанная с производителями "Севера"[17], а другая − с производителями "Юга". Впервые серьезное

[12] Suryanarayana MH (2008). Agflation and the PDS: Some Issues, Indira Gandhi Institute of Development Research, Mumbai, April.

[13] Bleaney M and Greenaway D (2000). The impact of terms of trade and real exchange volatility on investment and growth in sub-Saharan Africa, Journal of Development Economics, Vol. 65 (20019 491-500, October).

[14] Catao L and Kapur S (2006). Volatility and the debt-intolerance paradox, IMF, Vol 53, No. 2.

[15] Этот раздел, если не указывается иное, основан на документе UNCTAD (2003) *Economic Development in Africa – Trade Performance and Commodity Dependence*, Sales no. E.03.II.D.34, New York and Geneva.

[16] Проблематика нестабильности цен на сырьевые товары уже давала пищу для размышлений в 1940−х годах. В 1943 году Джон Мейнард Кейнс включил организацию для контроля за сырьевыми секторами в его хорошо известный план создания бреттон-вудских учреждений.

[17] Неустойчивость доходов национальных фермеров, обусловленная колебаниями предложения сельскохозяйственной продукции и спроса на нее, вызывала большую обеспокоенность в промышленно развитых странах на протяжении многих лет. Поэтому многие индустриальные страны устойчиво проводили протекционистскую внутреннюю сельскохозяйственную политику, в рамках которой приоритетное значение придавалось стабилизации доходов и защите их фермеров и которая обходилась им высокой финансовой ценой. Анализ в настоящем разделе ограничивается теми мерами, которые были приняты в странах "Юга" для преодоления проблемы неустойчивости цен на сырьевые товары. Исторический анализ сельскохозяйственного протекционизма в странах ОЭСР, см. Shonfield A and

внимание проблеме изменчивости цен на сырьевые товары в период после второй мировой войны было уделено на переговорах, приведших к согласованию в 1948 году Гаванского устава (который не был ратифицирован государствами-членами). Подход, провозглашенный в этом Уставе, оказал влияние на международные товарные переговоры в следующие десятилетия, поскольку поиском решений этой проблемы впоследствии занялся Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций. Совет учредил Временный координационный комитет по международным товарным соглашениям (ВККМТС), на который была возложена ответственность за созыв товарных исследовательских групп, вынесение рекомендаций относительно созыва конференций для проведения переговоров по товарным соглашениям и за координацию деятельности исследовательских групп и советов, отвечающих за товарные соглашения. Генеральный секретарь ЮНКТАД и развивающиеся страны придали приоритетное значение этому вопросу в повестке дня первой Конференции этого нового учреждения в 1964 году в самый разгар действия тенденции снижения индексов условий торговли для стран − экспортеров сырьевых товаров в сочетании с нестабильностью цен на сырьевые товары и доходов сырьевого сектора.

22. В целом эти попытки включали в себя меры, направленные на снижение степени изменчивости цен и на повышение средних уровней цен за счет проведения конкретных интервенций в целях контроля за предложением целого ассортимента сырьевых товаров. В странах Юга во главу угла были поставлены международные товарные соглашения (МТС) по целому ряду сельскохозяйственных товаров, а также квотные механизмы Организации стран − экспортеров нефти (ОПЕК). Другие стратегии, которые использовались для сглаживания последствий неустойчивых цен на сырьевые товары, включали в себя a) программы поддержки доходов для защиты РСЗС от падения экспортных поступлений; b) рыночные механизмы; c) схемы управления поступлениями[18], в том числе финансово-бюджетные режимы и стабилизационные фонды; d) прогнозирование цен для бюджетных целей; и e) программы диверсификации и повышения степени обработки.

## A. Схемы управления предложением − МТС

23. Попытки международного сообщества, занимающегося вопросами развития, разработать жизнеспособную международную сырьевую политику, которая могла бы справиться с проблемой неустойчивости цен и стабилизировать доходы производителей, предпринимались в рамках ЮНКТАД. В августе 1974 года они привели к выдвижению предложений о принятии Интегрированной программы для сырьевых товаров (ИПСТ), которые были одобрены на ЮНКТАД IV в 1976 году. Впоследствии были начаты переговоры по корзине сырьевых товаров. В то время идея состояла в том, чтобы заключить такие товарные соглашения с экономическими клаузулами, которые за счет собственных ресурсов, а также ресурсов, привлеченных из созданного с этой целью общего финансового механизма, позволили бы создавать буферные запасы для сглаживания ценовых колебаний и стабилизации цен на уровнях, приносящих доход производителям. Вскоре были начаты переговоры по такому механизму, кото-

Oliver H (Eds.) (1976). *International Economic Relations of the Western World 1959–1971, Volume 1, Politics and Trade*, Oxford University Press, London: 292–303.

[18] IMF (2007). The role of fiscal institutions in managing oil revenue boom. March.

рые на более позднем этапе привели к учреждению Общего фонда для сырьевых товаров (ОФСТ)[19].

24. Несмотря на интенсивные переговоры, длившиеся несколько лет, единственным новым товарным соглашением с экономическими положениями, которое было заключено в рамках ИПСТ в ЮНКТАД, было Международное соглашение по каучуку. С наступлением глобальной рецессии в 1980-е годы и резким снижением цен действие некоторых существовавших в то время товарных соглашений (например, по олову и сахару) было прекращено, а из других соглашений, таких как соглашения по кофе и какао, были исключены экономические положения.

25. В 1980-х годах в условиях глобальной рецессии и последующего падения цен сырьевые товары в целом в сочетании с развалом многосторонности в международных экономических отношениях и ростом популярности рыночных стратегий интервенции на рынках перестали считаться допустимыми или целесообразными. Вместо этого стало принято считать, что свободная игра рыночных сил в условиях либерализации цен и дерегулирования сулит наиболее эффективное распределение ресурсов и рост благосостояния. Тем самым сторонники концепции стабилизации международных цен на сырьевые товары потерпели серьезное поражение.

26. В то время в литературе приводился целый ряд причин, по которым товарные соглашения оказались несостоятельными или даже попросту не могли становиться предметом переговоров. В качестве первой из них указывали, что развал этой системы соглашений отражает трудности, связанные с оказанием влияния на цены через управление объемами производства или с помощью других средств в условиях роста предложения, обусловленного повышением производительности труда[20]. В качестве второй назывались трудности, связанные с согласованием диапазонов цен, которые были бы "справедливыми" для производителей[21], или трудности, сопряженные с точным определением долгосрочного ценового тренда, на базе которого следовало стабилизировать цены. В-третьих, подчеркивались проблемы с координацией интересов различных сторон соглашения, а также отсутствие или недостатки правоприменительных механизмов и проблема "любителей проехаться за чужой счет"[22]. С другой стороны, утверждалось, что эти проблемы, какими бы серьезными они ни были, не были непреодолимыми при наличии достаточной политической воли, подкрепленной надлежащими финансовыми ресурсами для эффективного осуществления этих соглашений[23]. Например, хотя для такого товара, как нефть, характерны многие из этих трудностей (впрочем, несколько иного характера), ОПЕК, развивая сотрудничество между ее членами (и некоторыми нечленами), удалось обеспечить определенную степень ценовой стабильности на рынке.

---

[19] Соглашение об учреждении ОФСТ, которое было принято в 1981 году, вступило в силу только в 1989 году, а действие его "первого окна", предназначенного для финансирования буферных запасов, было приостановлено.

[20] Reinhart CM and Wickham P (1994). "Commodity prices: Cyclical weaknesses or secular decline?" IMF Staff Papers, 41(2), June, International Monetary Fund, Washington, D.C.

[21] Gilbert CL (1996). "International commodity agreements: An obituary notice", World Development, Vol. 24, No. 1, pp. 1–19.

[22] Cashin P, McDermott CJ and Scott A (2002). "Booms and slumps in world commodity prices". *Journal of Development Economics*. Vol. 69, pp. 227–296; см. также Gilbert, op. cit.

[23] Rangarajan LN (1983). "Commodity Conflict Revisited: from Nairobi to Belgrade", Third World Quarterly, Vol. 5, No. 1, 1983.

27. Одна из главных проблем при стабилизации цен (исключая соображение продовольственной безопасности) связана с тем, как заблокировать имманентную характеристику неустойчивости цен на сырьевые товары. Иными словами, колеблются ли цены на сырьевые товары вокруг тренда или же колебания переживает сам тренд? В реальности не всегда было легко правильно проводить различия между концепциями цикла и тренда, и после многократных споров было выдвинуто предположение о том, что тренд, определяющий динамику цен на сырьевые товары, является не детерминистским, а случайным (стохастическим). Такой вывод означает, что ценовые потрясения, как правило, имеют некоторые постоянные характеристики (т.е. эффект сопротивляемости). Тем не менее в значительном числе эконометрических исследований была высказана идея о том, что цены на различные сырьевые товары (такие, как чай, бананы, соевые бобы и т.д.) обычно меняются в соответствии с детерминистским трендом.

28. Схемы управления предложением применялись также в рамках создания советов по сбыту и стабилизационных фондов. Эти организации играли определенную роль в стабилизации цен через создание национальных резервов и буферных запасов, но в 1980-х и 1990-х годах они были распущены в рамках программ структурной перестройки[24]. Помимо своей роли в деле стабилизации цен, они играли также важную роль в предоставлении дополнительных агротехнических услуг, включая поставки ресурсов для сельхозпроизводства, контроль качества, хранение, услуги по распределению продукции и кредитование. Хотя некоторые из этих советов действительно столкнулись с целым рядом проблем, включая проблемы в области управления и стремление к получению ренты, теперь, задним числом, широко признается, что четко определенная политика решения этих проблем была бы предпочтительнее их полного роспуска[25].

## B. Управление предложением нефти − ОПЕК

29. Цель схемы управления предложением ОПЕК заключается в обеспечении "стабилизации цен на международных нефтяных рынках с должным учетом интересов государств-производителей и необходимости обеспечения устойчивых доходов для стран-производителей"[26]. Для достижения этой цели производится периодическая корректировка квот с учетом рыночных условий. Несмотря на некоторые проблемы, связанные с применением квот и с наличием "любителей проехаться за чужой счет", схема управления предложением ОПЕК, как правило, помогала относительно стабилизировать мировые цены на нефть и тем са-

[24] Фактически из-за ограниченности бюджетов и в целом нехеджированных позиций в части ценовых рисков в сырьевом секторе развивающимся странам было трудно обеспечить какую-либо "страховочную сеть" для их фермеров по аналогии с защитными механизмами Канадского совета по пшенице, созданными для производителей нефуражной пшеницы и ячменя.

[25] Эта проблема уже была выявлена ЮНКТАД в 1990-х годах. Например, в мае 1998 года Совет по торговле и развитию ЮНКТАД (TD/B/COM.1/EM.5/L.1) согласился с тем, что "свертывание государственной поддержки привело к образованию некоторых пробелов в системе услуг, предоставляемых производителям и другим субъектам, действующим в сырьевом секторе". В связи с этим совещание рекомендовало использовать другие механизмы, такие как, в частности, инструменты управления ценовыми рисками в сырьевом секторе и финансирование под залог складских квитанций. См. также UNCTAD, 2003, Op cit.

[26] http://www.nccr-trade.org/publication/oil-supply-managment-practices-the-organization-of-petrloleum-exporting-countries-opec-under-the-w/.

мым повысить степень предсказуемости экспортных поступлений и обеспечить бесперебойное получение доходов производителями. Диалог между поставщиками и потребителями также используется для контроля за поставками на рынок и за разбалансированностью спроса и предложения, которая влияет на нестабильность цен.

## C. Программы поддержки доходов

30. Механизмы компенсационного финансирования[27], которые были призваны компенсировать нехватку доходов и сгладить краткосрочные ценовые потрясения, постигла та же участь, что и МТС, отчасти в силу того, что предположительно до бума 2007–2008 годов цены на многие сырьевые товары переживали устойчивое снижение. Наиболее известными примерами компенсационного финансирования являются a) Механизм резервного и компенсационного финансирования (МРКФ) Международного валютного фонда (МВФ) (1988 год), пришедший на смену Механизму компенсационного финансирования (МКФ), который был создан в 1963 году; и b) Механизм стабилизации экспортных поступлений Европейского союза (СТАБЭКС)[28].

31. Цель МРКФ заключалась в сглаживании последствий временного, вызванного внешними факторами падения поступлений от товарного экспорта ниже среднесрочного тренда в конкретной стране. Он стремился обеспечить странам, которые либо не располагали достаточными ресурсами, либо не были способны осуществлять внешние заимствования, возможность сгладить колебания в национальном потреблении в условиях временного падения экспортных поступлений. Требования для получения права доступа к компоненту компенсационного финансирования МРКФ включали в себя: a) *временное* падение экспорта и/или дополнительный импорт зерна, обусловленные факторами, в основном неподконтрольными властям; b) наличие у страны проблемы с платежным балансом (ПБ); и c) готовность сотрудничать с МВФ в решении этой проблемы.

32. Фонд СТАБЭКС был создан в соответствии с первой Ломейской конвенцией (1975–1979 годы) в качестве одного из компонентов всеобъемлющей международной политики в сырьевом секторе по сути на основе эффективного функционирования МТС. Он был призван компенсировать странам Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ) падение экспортных поступлений, обусловленное колебаниями мировых цен или внутреннего предложения сельскохозяйственных товаров. Выплата компенсации производилась в том случае, если фиксировалось падение поступлений от экспорта в Европейский союз (ЕС) по сравнению с четырехлетним трендом. С момента ее создания в эту схему вносился целый ряд изменений, включая, в частности, увеличение числа охватываемых товаров, условия выплаты компенсации и положение об отступлениях.

33. Эти схемы строятся на той посылке, что за временным падением экспортных поступлений последует автоматическое восстановление их уровня. Вместе с тем проводить различия между временными и постоянными шоковыми потрясениями трудно, поскольку даже те потрясения, которые считаются

[27] Анализ этих схем основан на документе UNCTAD, 2003, *op. cit.*, pp. 35-37.

[28] Двумя другими схемами компенсационного финансирования являются применяемая ЕС Система защиты и развития производства минеральных ресурсов (СИСМИН) и Швейцарская программа компенсационного финансирования.

временными, могут перерасти в долгосрочные. Кроме того, эти механизмы были громоздкими, проциклическими и слишком дорогостоящими в использовании.

34. Программы поддержки доходов, которые по сути преследуют цели, аналогичные целям компенсационных механизмов, обеспечивают защиту от резкого падения экспортных поступлений с учетом как аспекта цен на сырьевые товары, так и потенциального падения урожаев. Соединенные Штаты, например, в 1996 году создали Агентство по управлению рисками (АУР)[29] для реализации программ Федеральной корпорации по страхованию урожаев (ФКСУ) и управления другими рисками, не связанными со страхованием, в целях поддержки отечественного сельского хозяйства. Как правило, программы строятся на страховании продаж сельхозпродукции через лицензированных частных контрактных брокеров, но ФКСУ обеспечивает поддержку через предоставление перестрахования (субсидии). Такая схема сочетает в себе охват урожаев и цен или, иными словами, обеспечивает защиту от потенциального падения стоимости вследствие изменения рыночной цены в страховой период в дополнение к рискам, охватываемым при стандартном страховании от потерь урожая (например, в результате заболеваний, засух, наводнений и т.д.).

35. При более традиционном страховании урожаев, как правило, учитывается только риск потери урожая (т.е. обеспечивается защита от "физических" потерь в течение сельскохозяйственного года), но для полной защиты оно может сочетаться с механизмами смягчения ценовых рисков. Несколько стран − таких, как Южная Африка, Эфиопия, Кения и Малави[30] − в настоящее время используют схемы страхования урожаев, но в условиях изменения климата, усугубляющего этот тип рисков, эти схемы, вероятнее всего, будут обретать все более важное значение и в обозримом будущем, по-видимому, станут предметом жарких споров[31]. В настоящее время рассматривается инициатива по разработке такой схемы объединения рисков в странах Карибского бассейна (например, по кофе на Ямайке), и она может получить поддержку Карибского фонда страхования рисков катастроф, который в настоящее время не охватывает сельское хозяйство.

## D. Рыночные механизмы − финансовые инструменты

36. Из многих возможных вариантов, имеющихся для смягчения ценовых рисков в сырьевом секторе, в наименьшей мере используются рыночные инструменты. Используемые инструменты хеджирования варьируются от таких базовых типов, как форвардные контракты[32], фьючерсы[33], опционы[34], до более

[29] http://www.rma.usda.gov/.

[30] В 1995 году Европейский союз создал ТАРСИМ − управленческий орган для страхования урожаев в партнерстве с группой страховых компаний (при поддержке со стороны правительства, субсидирующего часть страховых взносов).

[31] Derviş K (2008) "Given that mitigating climate change requires investment, how much should we invest and when?" The Climate Change Challenge, UNU World Institute for Development Economics Research Annual Lecture 11.

[32] Форвардные контракты представляют собой соглашения о покупке или продаже того или иного актива (например, сырой нефти) на определенный момент в будущем и по определенной цене, фиксированной или заранее рассчитанной по формуле на момент поставки в место, указанное в контракте.

[33] Фьючерсный контракт позволяет покупателю принимать, а продавцу поставлять определенное количество конкретного товара в указанном месте, по указанной цене и в указанный момент в будущем. Он является очередной формой форвардного

сложных комбинаций (например, фиксированные коридоры процентных ставок, внебиржевые инструменты, программные инструменты и т.д.) в зависимости от стратегии конечного пользователя в вопросах переуступки рисков.

37. Производители сырьевых товаров в развитых странах все активнее опираются на программы хеджирования для сглаживания последствий неустойчивости цен. Однако в развивающихся странах масштабы хеджирования остаются ограниченными, хотя риски, с которыми они сталкиваются, высоки. Тем не менее несколько стран используют рыночные инструменты для смягчения рисков падения доходов. Например, Мексика с помощью опционов хеджировала все свои продажи нефти на 2009 год в 2008 году по цене реализации в 70 долл. за баррель в тот момент, когда цена нефти составляла 100 долл. за баррель[35]. Затраты на опционы, составившие 1,5 млрд. долл., позволили программе сэкономить более 5 млрд. долларов[36]. Мексика потратила почти 1,2 млрд. долл. на опционы в целях хеджирования экспорта 230 млн. баррелей нефти в 2010 году по цене 57 долл. за баррель, т.е. воспользовалась этим инструментом второй год подряд для защиты государственных расходов от колебаний цен[37]. Используя те же опционы, производители кофе в Коста-Рике предлагают фермерам минимальные ценовые гарантии[38]. Преимущество рыночных инструментов состоит в том, что для применения индивидуализированной стратегии они могут комбинироваться (или сочетаться с другими схемами, такими как системы складских расписок или страхование урожаев).

38. Главной причиной незначительных масштабов использования финансовых инструментов является, с одной стороны, незнание их специфики операторами частного сектора (особенно фермерами и экспортерами), а с другой стороны, в ряде случаев отсутствие заинтересованности у государственных должностных лиц. Для использования финансовых инструментов в хеджировании требуется наличие технических и управленческих экспертных знаний, а также институциональная база, обеспечивающая надлежащие механизмы отчетности, учета, мониторинга и оценки. Кроме того, необходимо установить процедуры внутреннего контроля для недопущения чрезмерных спекулятивных операций и защиты от них[39]. Дополнительные препятствия на пути внедрения этих схем в ряде РСЗС включают в себя превратное представление о них (например, смешение понятий хеджирования и спекуляции), подозрения, подогреваемые нездоровой шумихой вокруг этого вопроса, политические издержки хеджирования, обусловленные потерями дефицитной иностранной валюты, и издержки самого хеджирования, а также суверенный риск, регулятивные и институцио-

контракта, которая была стандартизирована по количеству, подлежащему поставке или закупке.

[34] Опционы − это финансовые инструменты, позволяющие обладателю права закупать или продавать лежащий в его основе актив по определенной цене, известной как цена реализации или цена исполнения, и в оговоренном количестве к определенному сроку, но не налагающие на него обязательство делать это.

[35] http://www.eeri.eu/documents/wp/EERI_RP_2010_23.pdf.

[36] Ibid.

[37] Ibid.

[38] An introduction to market-based instruments for agricultural price risk management, FAO working document, 2006 by Myong Goo Kang and Nayana Mahajan as well as farmers and farmers' association in developing countries and their use of modern financial instruments, UNCTAD study, (UNCTAD/ITCD/COM/35) 10 January 2002.

[39] Claasens S (1992). How can developing countries hedge their bets? Finance and Development. September 1992.

нальные барьеры и проблемы с кредитоспособностью, которые затрудняют для развивающихся стран получение доступа к финансовым рынкам. Последнее обстоятельство имеет особенно важное значение в силу ограниченного числа (чересчур простых) финансовых продуктов, а также малой емкости финансового сектора в ряде бедных РСЗС.

39. Как правило, утверждают, что рыночные инструменты могут играть основополагающую роль в создании индивидуализированных механизмов для противодействия нестабильности цен на сырьевые товары как на макро-, так и на микроуровнях. Однако сомнительно, что фьючерсные рынки подходят для решения проблем, обусловленных изменчивостью цен, в той же мере, как и для снижения степени неопределенности в притоке поступлений. Невзирая на это, продажи на срок все же позволяют правительствам устранять неопределенность, связанную с изменчивостью цен, в пределах одного года. С другой стороны, хотя это может повысить обеспечительную стоимость товарных запасов и позволить осуществлять бюджетный контроль, это не равнозначно стабилизации поступлений или изменению условий торговли в пользу экспортеров сырьевых товаров[40]. Безусловно, фьючерсный рынок не является тем механизмом, который способен решить проблему долгосрочного ухудшения условий торговли сырьевыми товарами для РСЗС. Он лучше всего подходит для управления рисками, обусловленными краткосрочными колебаниями цен. Эти инструменты имеют очевидные недостатки, и в краткосрочной перспективе их широкое использование в управлении рисками в сырьевом секторе в Африке без технической помощи в формировании требующейся институциональной инфраструктуры, накоплении опыта и знаний представляется маловероятным[41].

40. Увеличение объема спекулятивных операций также породило беспокойство у тех, кто занимается разработкой политики, и привлекло внимание к необходимости формирования надлежащей нормативно-правовой и регулятивной базы для недопущения чрезмерных колебаний цен, обусловленных значительными объемами спекулятивных сделок. В качестве средства обуздания спекулятивной активности на базе использования индексов был предложен целый ряд мер для регулирования фьючерсных бирж и внебиржевых рынков, а также для повышения уровня прозрачности. Это привело к принятию в Соединенных Штатах Закона Додда-Франка, который "требует от КТТФ установить лимиты на количество товарных фьючерсов, опционов и своповых контрактов, которые на определенный момент времени могут находиться у какого-либо одного спекулятивного трейдера, для предотвращения того, чтобы одна компания контролировала слишком значительный сегмент рынка. Закон требует от КТТФ установить лимиты на товарные контракты, реализуемые на всех рынках производных инструментов, которые играют роль в установлении рыночных цен"[42]. Очевидно, что на начальном этапе национальные инициативы являются полезными, но частые консультации и эффективная координация, в том числе с развивающимися странами, особенно с теми, в которых формируются фьючерсные биржи и внебиржевые рынки, будут иметь важное значение для разработки эффективных и действенных механизмов регулирования в целях решения проблемы чрезмерной спекулятивной активности на товарных рынках.

[40] См. Gilbert, 1996, *op. cit.*
[41] UNCTAD (2003). *Op. cit.*, p. 47.
[42] http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704828104576021581553616562.html.

## E. Управление поступлениями

### 1. Финансово-бюджетные режимы

41. Финансово-бюджетные режимы или институциональные механизмы, предназначенные для повышения эффективности процессов разработки и осуществления финансово-бюджетной политики[43], могут играть важную роль в повышении уровня сопротивляемости РСЗС ценовым потрясениям на рынках природных ресурсов посредством содействия снижению степени проциклично-сти финансово-бюджетной политики и соответствующего риска "голландской болезни" в РСЗС. В одних странах финансово-бюджетные режимы требуют конституционного или законодательного закрепления, в частности в рамках законодательства об ответственности за финансово-бюджетную политику[44], а в других эти режимы устанавливаются на неформальной основе в качестве руководящих принципов.

**Вставка 1. Финансово-бюджетный режим Нигерии**

Нигерия установила свой финансово-бюджетный режим в 2004 году для перевода поступлений сверх установленной правительством справочной цены на нефть и объема ее производства на специальный счет под названием "Счет сверхдоходов от сырой нефти". Цель этого счета заключалась в ограждении государственных расходов от колебаний нефтяных поступлений, стабилизации программ расходов и контроля за размерами дефицитов[1]. На конец 2004 года на этом счете сверхдоходов были зарегистрированы сбережения в размере 5,1 млрд. долл., которые в 2007 году увеличились на 239,2% до 17,3 млрд. долл.[2]. Однако резкое падение цен на нефть с их пикового уровня в середине 2008 года, а также достигнутая в 2007 году политическая договоренность изъять часть накопленных средств в соответствии с Конституцией и разделить их между федеральным правительством, правительствами штатов и местными правительствами привели к истощению этого счета. Исключительно высокие цены на нефть в 2008 году позволили раздуть этот счет до 20 млрд. долл., но в последующие годы эти средства сокращались и в 2010 году уменьшились до 1,16 млрд. долл.[3]. Согласно оценкам, со времени подписания нового соглашения со счета было выведено целых 30 млрд. долл. дополнительных поступлений, отчасти в рамках регулярных выплат губернаторам штатов, а отчасти в рамках федеральных расходов на инфраструктуру[4]. Была предложена законодательная основа для создания фонда национального благосостояния (ФНБ), который, как ожидается, заменит счет доходов от нефти. ФНБ будет использоваться для поддержки бюджетных ассигнований в качестве стабилизационного фонда и в то же время будет служить счетом для накопления сбережений на будущее. Аналогичные фонды были созданы в ряде стран во всем мире (см. таблицу ниже).

[43] Ossowski R, Villafuerte M, Medas PA, Thomas T (2008). Managing the oil revenue boom: the role of fiscal institutions, IMF.

[44] IMF (2007). The role of fiscal institutions in managing the oil revenue boom, March.

**Фонды национального благосостояния, подкрепленные сырьевыми товарами**

| *Страна* | | *Сумма* | *Год создания* | *Источник* |
|---|---|---|---|---|
| Ливийская Арабская Джамахирия | Резервный фонд | 50,0 | – | Нефть |
| Оман | Государственный общий стабилизационный фонд | 8,2 | 1980 | Нефть и газ |
| Чили | Экономический и социальный стабилизационный фонд | 6,0 | 2007 | Медь |
| Норвегия | Правительственный нефтяной страховой фонд | 2,6 | 1986 | Нефть |
| Азербайджан | Государственный нефтяной фонд | 1,5 | 1999 | Нефть |
| Тимор-Лешти | Нефтяной фонд Тимора-Лешти | 1,2 | 2005 | Нефть и газ |

*Источник:* Deutsche Bank Research, September 2007/Kern (2007)/Banque mondiale (2006)/ OCDE 2008 ; сумма в млрд. долларов.

[1] IMF Country report No. 08/64, February 2008.

[2] http://www.swfinstitute.org/fund/nigeria.php.

[3] Wallis W (2010). Rainy day fund runs dry, FT.com. London: 29 September.

[4] Ibid.

42. Ряд РСЗС ввели финансово-бюджетные режимы, но столкнулись с многочисленными проблемами в их использовании. Например, существует проблема с режимами, которые предназначены для воздействия на общие или первичные балансы, поскольку их использование может привести к переносу колебаний в сырьевом секторе на государственные расходы и несырьевой баланс[45]. Кроме того, режимы, предусматривающие накопление поступлений на специальном счете, многократно изменялись или оспаривались на предмет законности их существования.

43. Еще одна проблема заключается в том, как обеспечить собираемость налогов. Например, в 2008 году Замбия[46] приняла решение повысить налоги с добывающих компаний (поскольку на медь и кобальт приходится более двух третей национальных экспортных поступлений), введя 25-процентный налог на сверхдоходы и подняв роялти на минеральные ресурсы до 3%. Однако некоторые добывающие компании не выполнили этого решения, в результате чего накопившаяся задолженность по налогам составила 300 млн. долл. США. В ноябре 2010 года была достигнута договоренность, в соответствии с которой добывающие компании согласились погасить свою задолженность по налогам, а Замбия обязалась не менять ставки налогов в добывающей промышленности как минимум 10 лет.

[45] Ossowski R, Villafuerte M, Medas PA and Thomas T (2008). Managing the oil revenue boom: the role of fiscal institutions, IMF.

[46] Страна, которая часто терпела неудачи в политике, направленной на смягчение последствий шоковых потрясений, связанных со скачкообразным изменением цен на медь и кобальт.

## 2. Стабилизационные фонды

44. Несколько РСЗС в целях содействия уменьшению колебаний бюджетных поступлений создали и использовали фонды стабилизации цен. Фонд накапливает поступления сверх определенного установленного уровня в периоды бумов и обеспечивает перевод средств в бюджет или на нужды экономики в периоды спадов. Цель заключается в упорядочении расходов на протяжении циклов бумов и спадов и недопущении внезапных изменений в расходовании средств, например на капитальные нужды, и в финансировании государственных услуг, таких как здравоохранение, образование и базовая инфраструктура, которые могут иметь серьезные последствия для бюджетной дисциплины.

45. Финансовые стабилизационные фонды используются рядом стран − экспортеров сырьевых товаров на протяжении уже многих лет и вызывают интерес у многих развивающихся стран в эту эпоху возросшей неустойчивости и непредсказуемости поступлений. В 1998 году Боливарианская Республика Венесуэла учредила Фонд для макроэкономической стабилизации в целях "предотвращения отрицательного воздействия колебаний доходов от нефти на соответствующие финансово-бюджетные, валютные и денежно-кредитные балансы страны"[47]. Правовая база, подкрепляющая деятельность этого Фонда, несколько раз менялась, и иногда функционирование этого Фонда приостанавливалось для устранения расхождений между общей финансово-бюджетной политикой и управлением активами[48]. Мексика в 2000 году также создала фонд для стабилизации доходов от нефти в целях защиты бюджетных расходов от неустойчивости нефтяных поступлений и изменений в обменном курсе национальной валюты по отношению к доллару. Однако он столкнулся с трудностями, поскольку низкий лимит накоплений оказался не в состоянии полностью покрыть дефициты средств в период значительных падений доходов. В числе прочего этот фонд используется также для подкрепления национальной стратегии хеджирования ценовых рисков на основе использования производных инструментов[49].

46. При использовании стабилизационных фондов может возникнуть ряд проблем, что затрудняет их успешное применение в РСЗС. Эти проблемы включают в себя необходимость сохранения неизменных правил функционирования фондов, поскольку операционные правила можно легко изменить, а ресурсы можно использовать не в тех целях, которые первоначально были предусмотрены. Эта проблема стоит особенно остро в тех случаях, когда в фонд поступают значительные и непредвиденные доходы[50] и становится привлекательной идея создания параллельного бюджетного механизма, надзор за которым является более слабым по сравнению с регулярным бюджетом[51]. Кроме того, слабая институциональная база в развивающихся странах не всегда позволяет обеспечивать прозрачное и ответственное управление фондами и их должное функционирование (т.е. обеспечивать контрциклическую стабилизацию). Эта проблема усугубляется непредсказуемостью поступлений, трудностями с прогнозированием масштабов и продолжительности ценовых потрясений в сырье-

[47] Clemente L, Faris R, Puente A (2002). Natural resource dependence, volatility and economic performance in Venezuela: the role of a stabilization fund, February.

[48] http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10251.pdf.

[49] McCallion P (2010). In crude health, Energy Risk. London: February.

[50] Jimenez JB and Tromben V (2006). Fiscal policy and the commodities boom: the impact of higher prices for non-renewables in Latin America and the Caribbean, CEPAL Review, December.

[51] Ahmad E and Mottu E (2002). Oil revenue assignments: Country experiences and issues, IMF Working Paper, WP/02/203, November 2002.

вом секторе и, следовательно, с эффективным проведением контрциклической стабилизационной политики[52].

47. Опыт развивающихся стран в деле использования стабилизационных фондов показал, что исключительно важное значение для их эффективного функционирования имеют прозрачность и подотчетность. Подход, основанный на охвате как можно большего числа заинтересованных сторон, такой как Инициатива по обеспечению транспарентности в добывающей промышленности[53] с участием частного сектора и организаций гражданского общества, помогает повысить уровень прозрачности, подотчетности и эффективности управления при использовании этих фондов в некоторых странах, а также вскрывать финансовые нарушения, которые приводят к краху этих фондов. В других странах, находящихся в зависимости от нефти и газа, информация об операциях и финансовом положении фондов держится в тайне. Это отсутствие прозрачности привело к краху многих стабилизационных фондов в ряде развивающихся стран. Повысить эффективность функционирования этих фондов можно за счет регулярной отчетности об их поступлениях, обеспечения приверженности ИТДП, инвестиционной стратегии и эффективности инвестиций, а также перечислений в национальные бюджеты[54].

### 3. Прогнозирование цен для бюджетных целей

48. Большинство стран − производителей сырьевых товаров проводят политику использования консервативных оценок цен на сырьевые товары при прогнозировании бюджетных поступлений. Такие посылки считаются разумным способом снижения риска возникновения крупного дефицита или бюджетных корректировок в случае непредвиденного падения экспортных поступлений. Например, в 2004, 2005 и 2006 годах при составлении бюджета правительство Нигерии использовало консервативные оценки цен на нефть, которые были на 75% ниже уровня, фактически достигнутого на конец года[55]. По данным Всемирного банка, этот принцип позволит отделить государственные расходы от доходов сырьевого сектора. Это ограничило также влияние внешних шоковых потрясений на отечественную экономику[56]. Однако, с другой стороны, мало вероятно, что этот эффект будет устойчивым из-за непредсказуемого изменения цен, а это может привести к неэффективности расходования средств[57].

49. Ни одна из вышеуказанных мер не представляет собой попытки сгладить последствия неустойчивости цен. Для снижения рисков, связанных с неустойчивыми ценами на сырьевые товары, были разработаны альтернативные торговые инициативы, основанные на "стандартах". В рамках таких инициатив предусматриваются надбавки к ценам на сертифицированные товары и обеспечивается стабилизация доходов в периоды падения цен (см. вставку 2).

---

[52] Cashin P, Liang H and McDermott J (1999). Do commodity price shocks last too long for stabilization schemes to work? Finance and Development, Volume 36, Number 3, September 1999.

[53] http://siteresources.worldbank.org/INTSDNET/Resources/5944695-1254248728084/IDA_EITI_2010.pdf.

[54] http://www.treasury.gov.au/documents/1783/HTML/ docshell.asp?URL=05_SWFs_in_the_Pacific.htm.

[55] http://go.worldbank.org/DNNGRXKP30.

[56] http://go.worldbank.org/DNNGRXKP30.

[57] http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2007/res0830a.htm.

**Вставка 2. Альтернативные торговые инициативы: что они собой представляют и как они срабатывают?**

Основанные на стандартах альтернативные торговые инициативы представляют собой программы, позволяющие производителям сельскохозяйственной продукции, отвечающим определенным требованиям, дифференцировать свои товары на основе механизма сертификации (например, использование маркировок справедливой торговли или органической продукции).

Определяющими элементами этих программ являются спецификация, мониторинг и обеспечение применения устойчивых методов производства и торговли, и они, как правило, предусматривают использование какого-либо логотипа, маркировки или сертификата. Маркировка помогает отличить сертифицированную продукцию от традиционных товаров. По замыслу, условия каждой программы призваны содействовать снижению экономических, социальных и экологических рисков, с которыми сталкиваются производители, и предлагать им надбавку к цене на сертифицированную продукцию. Некоторые из наиболее известных инициатив, такие как "Справедливая торговля", Сертификация органической продукции, Альянс в защиту тропических лесов и "Уц капе", были развернуты в секторе кофе, но в настоящее время стандарты устойчивости и/или маркировочные инициативы действуют в большинстве основных сельскохозяйственных секторов.

Альтернативные торговые инициативы сформировались в ответ на предполагаемую неспособность инструментов управления предложением и хеджирования рисков устранить финансовые и социальные риски, ложившиеся на плечи производителей сельскохозяйственной продукции. Хотя эти инициативы по-разному сказываются на факторах риска, одним из их наиболее важных элементов является стабилизирующее воздействие на цены. В зависимости от критериев, связанных с конкретной маркировкой, стабилизирующее влияние на цены может проявляться по-разному.

*Источник:* Brown O, Crawford A and Gibson J (2008). Boom or bust: how commodity price volatility impedes poverty reduction, and what to do about it? International Institute for Sustainable Development, (IISD), January.

## F. Диверсификация

50. Долгосрочные последствия нестабильности цен на сырьевые товары для стран, находящихся в зависимости от сырьевого сектора (особенно для тех, у которых более половины экспорта приходится на один, два или три сырьевых товара), являются более серьезными. Таким образом, в долгосрочной перспективе снижение степени зависимости от сырьевого сектора может косвенно внести вклад в решение проблемы неустойчивости цен. Существует три вида мер диверсификации: горизонтальная диверсификация, основанная на выращивании альтернативных культур, вертикальная диверсификация за счет переориентации на сельскохозяйственные товары и процессы, охватывающие более значительную часть цепочки создания стоимости, а также диверсификация с переориентацией на несельскохозяйственные виды деятельности с использованием сравнительных преимуществ.

51. Вместе с тем диверсификации может воспрепятствовать целый ряд факторов. Они включают в себя: a) структурные барьеры в международной торгов-

ле (эскалация тарифов и стандартов); b) нехватку ресурсов для инвестиций в этот сектор, на которую в свою очередь может отрицательно повлиять неустойчивость цен на сырьевые товары[58]; c) слаборазвитость инфраструктуры, прежде всего с точки зрения как стоимости, так и доступности транспорта и складских площадей; d) дефицит навыков в области производства и сбыта альтернативной продукции. Другие факторы, ограничивающие масштабы диверсификации в РСЗС, включают в себя социальные и политические факторы, а также макроэкономические факторы, такие как долговое бремя и девальвации, стимулирующие наращивание производства и экспорта традиционной продукции, поскольку это является более легкой задачей в кратко- и среднесрочной перспективе[59].

52. Таким образом, для диверсификации и увеличения добавленной стоимости требуются различные меры на разных уровнях. Для обеспечения успешной экономической диверсификации непременно нужно иметь стабильную и предсказуемую макроэкономическую, политическую и регулятивную среду, а также справедливую и открытую рамочную основу в области международной торговли.

## V. Политика, направленная на увеличение добавленной стоимости и более широкое участие стран в цепочках создания стоимости в сырьевом секторе

53. Фактически сырьевой сектор создает многочисленные возможности для обеспечения занятости, поставок товаров и услуг во всех звеньях цепочки создания стоимости. Вместе с тем местные предприятия или предприниматели сталкиваются с рядом препятствий в своих попытках обеспечить участие в цепочках создания стоимости в сырьевом секторе. Некоторые из этих ограничивающих факторов включают в себя: a) дефицит необходимых навыков для использования имеющихся возможностей; b) ограниченные возможности в деле использования передовых технологий для снижения издержек; c) ограниченный доступ к финансированию (долгосрочное финансирование не всегда доступно, а механизмы краткосрочного финансирования, которые могут существовать, сопряжены с высокими процентными ставками); d) дефицит маркетинговых знаний местных предпринимателей на иностранных рынках (что затрудняет поставку товаров, которые отсутствуют на местных рынках, на своевременной основе и нужного качества).

53. Ряд РСЗС с успехом расширили свое участие в цепочках создания стоимости, невзирая на те проблемы, с которыми они сталкиваются. Например, Бразилия и Малайзия увеличили масштабы своего участия в производственно-сбытовой цепочке в нефтяной промышленности, приняв на вооружение соответствующую политику и укрепив потенциал за счет изучения мирового опыта и внедрения передовой практики. Со временем эта политика помогла повысить

[58] Согласно выводам исследований МИУР, "неустойчивость цен на сырьевые товары сама по себе также может препятствовать экономической диверсификации, поощряя откровенную эксплуатацию производственных активов в периоды высоких цен, а затем подрывая инвестиционные возможности для диверсификации в периоды низких уровней цен".

[59] Более подробный анализ см. в документе ЮНКТАД, TD/B/COM.1/EM.18/2, 19 апреля 2002 года.

уровень знаний, расширить передачу технологий и сформировать необходимые навыки для создания конкурентоспособной рабочей силы.

54. Опыт показывает, что успех в содействии расширению такого участия часто может быть достигнут за счет всеохватывающего партнерства с различными субъектами, заинтересованными в сырьевом секторе, подготовки кадров и качественных образовательных систем, которые формируют навыки, увязанные с потребностями промышленности. Поэтому важно, чтобы различные компании, участвующие в разработке ресурсов, поощрялись к активному участию в повышении уровня квалификации кадров в отечественных компаниях. Этого можно добиться за счет стимулов и создания совместных предприятий, в которых прямое участие местных компаний в промышленности, а также в сетях вспомогательных услуг может приводить к широкомасштабной передаче технологий и приобретению управленческих навыков. Эта политика может подкрепить формирование корпуса компетентных специалистов в местной промышленности. Кроме того, позитивное воздействие может оказывать политика, направленная на закрепление в лицензионных соглашениях положений о передаче технологий отечественным организациям, особенно если они на систематической основе оцениваются, а для организаций предусматриваются меры поощрения при наличии свидетельств укрепления отечественного потенциала.

55. Можно также разработать политику, направленную на поддержку конкретных экспертных знаний и на создание надлежащих комплексных бизнес-схем. В этом плане интересным может быть пример производства алмазов в Индии. Эта страна является мировым лидером в экспорте ограненных и полированных алмазов, и она сделала колоссальный шаг для превращения в глобальный центр торговли этими драгоценными камнями, открыв 17 октября 2010 года Бхаратскую алмазную биржу. В Ботсване компания "Де Бирс" в 2008 году перевела алмазный торговый центр из Лондона в Габороне и перенесла сюда операции по сортировке, огранке, полировке, формированию партий и маркетингу. В дополнение к увеличению местной добавленной стоимости в добывающем секторе этот шаг внес вклад в развитие национальных навыков[60].

## VI. Заключительные замечания

56. Рынки сырьевых товаров являются имманентно неустойчивыми, как это продемонстрировал цикл бумов и спадов 2007–2008 годов. Для преодоления такой неустойчивости были разработаны и реализованы различные меры поддержки на международном, региональном и национальном уровнях, часть которых была описана выше. Последние события на рынках сырьевых товаров привнесли новые и сложные элементы в фактор неустойчивости цен на сырьевые товары. Это привело к выдвижению на международном уровне некоторых инновационных подходов к решению данных проблем. Они включают в себя инициативы в сфере регулирования, повышение уровня прозрачности, лимитирование позиций и создание виртуальных запасов. Последний аспект не затрагивался в настоящей записке[61].

57. Неустойчивость рынков сырьевых товаров порождает множество вызовов для РСЗС. Тем не менее значительная часть этих стран по-прежнему находится

[60] http://www.miningweekly.com/topic/diamond-trading-centre-botswana.

[61] См. Nissanke M (2010). Mitigating commodity-dependence trap in LDCs through global facilities. School of Oriental and African Studies, Department of Economics, University of London, June 2010.

в сильной зависимости от ограниченного числа сырьевых товаров в деле получения большей части своих экспортных поступлений, да и в обеспечении средств к существованию значительной доли своего населения. Это сделало их крайне уязвимыми перед лицом резких колебаний цен на ограниченное число сырьевых товаров. Поэтому на национальном, региональном и международном уровнях необходимо и далее изучать инновационные пути решения проблем, стоящих перед РСЗС, для обеспечения устойчивого роста и развития в качестве средства сокращения масштабов нищеты.