

ВЫРАСТИМ

ЕДУ ДЛЯ ЖИЗНИ. СОХРАНИМ ПЛАНЕТУ

ПОСЛЕДСТВИЯ РОССИЙСКОГО ЗАПРЕТА НА ЭКСПОРТ ЗЕРНОВЫХ В 2010 ГОДУ

George Welton

GeoWel Research

28 Июня 2011

<http://grow.clicr.ru>

GRÖW
FOOD. LIFE. PLANET.

 **Oxfam**

Содержание

Краткое содержание	3
Основные выводы	3
Рекомендации	4
1.1. Структура сельскохозяйственного производства в России.....	5
1.1.1. Зерновые	6
1.1.2. Мясо.....	8
1.2. Сельскохозяйственная политика России до 2010 года.....	8
2. Продовольственный кризис 2010 года и запрет на экспорт	11
2.1. Засуха 2010 года и государственная политика	11
2.2. Последствия кризиса и запрета на экспорт зерновых	12
2.2.1. Влияние на цены на муку и мучную продукцию	13
2.2.2. Влияние на цены на мясо с учетом субсидий на корма.....	16
2.2.3. Влияние на бедное и социально-незащищенное население.....	17
2.3. Долгосрочные последствия	21
2.3.1. Влияние на нестабильность мировых цен.....	21
2.3.2. Влияние на инвестиции в производство зерновых в России	23
3. Альтернативные стратегии	25
3.1. Запрет запретов на экспорт	27

Краткое содержание

Одним из ключевых факторов нестабильности мировых цен на продовольствие является реакция государств на сбои в его обеспечении. Экспортеры испытывают сильный соблазн запретить поставки в ответ на потенциальный рост цен на продукты питания в своей собственной стране. Такая реакция, однако, является плохой стратегией для управления продовольственными ценами на внутреннем рынке и имеет целый ряд нежелательных последствий как для национальной, так и для мировой экономик. В целом, запреты на экспорт усугубляют проблемы, связанные с трудностями в производстве продуктов питания, и в долгосрочной перспективе могут привести к снижению стимулов для роста такого производства в стране.

Это исследование ставит своей целью изучение последствий российского запрета на экспорт зерновых, который был введен в августе 2010 года. Летом 2010 года в России были зафиксированы самые высокие за последние 130 лет температуры воздуха. Как следствие, произошел резкий скачок мировых цен на зерно. С целью защитить местных потребителей, а также производителей мясной продукции в ответ на рост цен государство ввело запрет на экспорт зерновых. Эта мера ещё выше подняла цены на мировых рынках.

Запрет на экспорт будет действовать до 1 июля 2011 года. Следовательно, сейчас наступило подходящее время для оценки его эффективности. В докладе рассматриваются краткосрочные и долгосрочные последствия запрета на экспорт. В той части, которая касается краткосрочных последствий, внимание сфокусировано на результатах введения государственного регулирования цен на продовольствие внутри России и проанализировано, помогла ли эта мера семьям с низким доходом. Дана оценка краткосрочному воздействию такой политики на страны-импортеры российского зерна. В долгосрочной перспективе доклад анализирует влияние запрета на глобальную стабильность продовольственных цен и на инвестиционную привлекательность агропромышленного сектора России.

Основные выводы

Краткосрочные последствия внутри страны

1. Запрет не снизил цены на продукты питания в России. Более того, после его введения они продолжали расти. Цены на муку поднялись на 18% с июля по декабрь, а хлеб подорожал на 10%.
2. Очевидно, что сильнее всего рост цен «ударил по карману» малообеспеченных россиян. Средняя стоимость официально утвержденной продовольственной корзины поднялась даже выше, чем цены на хлеб. В большинстве российских регионов, а особенно в тех, которые пострадали от засухи, стоимость корзины поднялась на 20-30% с июля 2010 по март 2011 года.
3. Принимая во внимание, что в России стоимость продовольственной корзины определяет прожиточный минимум, и, учитывая, что за этот период доходы населения остались неизменными, с достаточной долей вероятности мы можем утверждать, что уровень бедности в стране вырос.
4. Поскольку обычно наименее обеспеченными являются молодые люди, вероятно, именно на молодежь пришелся основной удар роста цен. Женщинам пришлось тяжелее, чем мужчинам. Согласно официальной статистике, это различие не столь велико, однако, оно, несомненно, глубже, если учитывать ту роль, которую играют российские женщины в обеспечении продуктами питания своих семей.

Краткосрочные последствия на международном уровне

1. Запрет способствовал увеличению цен за пределами России. Для стран-импортеров российского зерна прямым следствием запрета стала необходимость платить за зерно по новым возросшим расценкам.
2. Запрет на экспорт поднял цены во всем мире. Непосредственным следствием запрета стал, безусловно, дальнейший рост мировых цен, который мы наблюдали на товарных рынках сразу же после объявления запрета. Это влияние ощущалось всеми и не только странами-импортерами России.
3. Последствия для стран-импортеров от роста цен зависели от реакции правительств этих стран.

- a. Египет, крупнейший импортер российского зерна, решил сохранить цену самого дешевого хлеба. Это, несомненно, дорого обошлось и правительству, и населению в целом, но помогло свести к минимуму удар от роста цен по беднейшим слоям граждан.
- b. Пакистан, четвертый по объемам импорта из России и один из беднейших потребителей российского зерна, напротив, ощутил на себе повышение цен на пшеницу на 16%, так как правительство снизило контроль над ценами. В результате, по данным Всемирного Банка, уровень бедности в Пакистане вырос за это время на 1,6%.

Долгосрочные последствия

1. Введя запрет, Россия и другие экспортеры создали среду, в которой возросла вероятность скачков цен и общей нестабильности. Столкнувшись с протекционизмом со стороны части экспортеров, импортеры зерна будут ожидать небольших перебоев в поставках и наверняка увеличат спрос, чтобы предотвратить потенциальные проблемы, тем самым, еще более усугубляя общую ситуацию.
2. Запрет на экспорт, вероятно, повредит инвестициям в производство зерновых. По иронии, следствием запрета на экспорт стало то, что он одновременно поднял мировые цены, но при этом не дал российским сельхозпроизводителям возможность получить от этого прибыль. В период действия запретов возникает меньше стимулов для увеличения инвестиций в производство зерна, и на эти цели тратится меньше денег.
3. Протекционизм в животноводстве, широко распространенный в России, способствует высоким ценам как на мясо, так и на зерновые и мешает международной конкуренции производителей мяса. Это ведёт к увеличению спроса на зерно отечественного производства.
4. Введение запретов на экспорт наносит ущерб репутации России как поставщика. Это может отрицательно повлиять на общий спрос на российское зерно в будущем и, по крайней мере, будет сказываться на способности российских продавцов заниматься перспективным ценообразованием. Для них, а также для российских сельхозпроизводителей это повлечет за собой трудность прогнозирования своего бизнеса.
5. Сокращение инвестиций в сельское хозяйство приведет к недостаточному использованию ключевых ресурсов. Россия явно имеет огромные неиспользованные возможности в производстве зерновых. Даже если некоторые из сельскохозяйственных земель, которые использовались при советской системе, были впоследствии заброшены, в случае продолжения роста цен на зерно, все более значительная часть территории России станет вновь пригодна для земледелия.

Рекомендации

1. Введения запретов на экспорт следует избегать. Хотя они могут быть политически необходимыми в экстремальных ситуациях, они всегда являются неэффективными экономическими инструментами.
2. В случае намерений поддержки низкого уровня внутренних цен на продовольствие, субсидии для непосредственных производителей продуктов питания (таких как хлеб или мука), вероятно, будут более эффективными, чем запрет на экспорт.
3. Политика, направленная на смягчение трудностей, с которыми сталкиваются незащищенные группы населения, должна быть ориентирована именно на эти группы. Запреты на экспорт, даже если они бы работали, как и планировалось, являются универсальными, и потому имеют очень незначительную пользу для конкретных групп населения.
4. Россия должна попытаться сбалансировать свою поддержку мясной промышленности с более широкой поддержкой инвестиций в производство зерновых, это поможет обеим отраслям в долгосрочной перспективе.
5. Россия должна стараться избегать использования квот на импорт для поддержки мясной промышленности, так как это ведёт к росту цен на мясо и оказывает негативное влияние на производство зерновых. Кроме того, квоты менее результативны для повышения эффективности, чем рыночные решения.
6. Правительство России должно взаимодействовать с другими странами-экспортерами, чтобы попытаться согласовать принципы решения проблем с перебоями в поставках без использования запретов на экспорт. Это могло бы помочь России получить более широкую поддержку для её членства в ВТО.

1. История продовольственного производства и продовольственной безопасности в России

1.1. Структура сельскохозяйственного производства в России.

Для того, чтобы понять влияние российской продовольственной безопасности и стратегии сельскохозяйственной поддержки, необходимо изучить общие направления развития российского сельского хозяйства в постсоветский период. Еще в советское время, в 1970-х годах, Россия стала крупным производителем мяса. Такая политика, направленная на повышение уровня потребления мяса, требовала огромных субсидий в производство животноводческих кормов и, в результате, привела к увеличению собственной выработки и росту импорта зерновых.

После развала Советского Союза неэффективность животноводства способствовала уменьшению производства мяса и постоянному росту его импорта. С другой стороны, снижение потребления кормовых злаков высвободило запас пшеницы, и Россия стала крупным её экспортером, несмотря на общее падение производства пшеницы.

Начиная с 2000 года, по объемам производства российское сельское хозяйство равномерно распределилось между земледелием и животноводством¹. Прирост наблюдался как в импорте, так и в экспорте, хотя, в конечном итоге, импорт превалировал. В 1995 году импорт продовольствия и сельскохозяйственного сырья оценивался в 13,2 млрд. долларов. После финансового кризиса в середине 90-х годов этот показатель к 2000 году упал до 7,4 млрд. долларов, но восстановился примерно до прежнего уровня в 2004 году, достигнув уровня в 13,9 млрд. долларов. С этого момента объем импорта рос непрерывно, достигнув 35,3 млрд. долларов в 2008 году². Для сравнения – в 1995 году Россия экспортировала продовольствия и сельхозпродукции на сумму в 1,4 млрд. долларов. В 2005 году экспорт составил 4,5 миллиарда, а в 2009 году – 10 млрд. долларов³.

И хотя экспорт продовольствия играет меньшую роль по сравнению с импортом, именно продовольствие представляет очень важную долю общего не нефтяного экспорта России. В 2009 году общий экспорт страны составил около 302 млрд. долларов, упав с отметки в 468 миллиардов в 2008 году. Только 14% его не были связаны с добычей полезных ископаемых (если считать такие отрасли как химическая и резиновая промышленность связанными с добычей полезных ископаемых). Так вот, из этих 41 млрд. долларов экспорта 44% составил экспорт техники и оборудования, 24% - сельскохозяйственного сырья и продовольствия и 20% - древесины и бумажной продукции⁴.

Однако если утверждать что сельскохозяйственный сектор восстановился, то соотношение этого восстановления в части производства зерновых и животноводства довольно различно. Соответственно, в остальной части этого обзора мы будем рассматривать различия между этими двумя секторами.

¹ Федеральная служба государственной статистики РФ (данные на апрель 2011 года), «Продукция сельского хозяйства по категориям хозяйств». Москва ФГСРФ

² Федеральная служба государственной статистики РФ (данные на апрель 2011 года), «Товарная структура импорта Российской Федерации (1995-2009)». Москва ФГСРФ

³ Там же

⁴ Там же

1.1.1. Зерновые

Производство зерновых последовательно увеличивалось с 2000 по 2008 годы.

Иллюстрация 1: Производство зерновых 1992-2009 гг. (миллионы тонн)

	1992	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	% от валового урожая зерновых в 2009 году
Пшеница, озимая и яровая	46.2	30.1	34.5	47.6	44.9	49.4	63.8	61.7	64%
Ячмень, озимый и яровой	27	15.8	14	15.7	18	15.6	23.2	17.9	19%
Овес	11.2	8.6	6	4.5	4.9	5.4	5.8	5.4	6%
Рожь, озимая и яровая	13.9	4.1	5.4	3.6	3	3.9	4.5	4.3	4%
Кукуруза	2.1	1.7	1.5	3.1	3.5	3.8	6.7	4	4%
Другие (бобовые, гречиха, просо и рис)	6.392	3.06	3.88	3.28	3.95	3.41	4.16	3.28	3%
Всего	106.792	63.4	65.3	77.8	78.2	81.5	108	96.6	100%

Источник: Федеральная служба государственной статистики РФ (данные на апрель 2011 года)

Основное в этих показателях - это рост продукции на 50% за период с 2000 по 2009 годы (и даже более, если брать показатели 2008 года как пик производства). И это не результат увеличения посевных площадей. Как замечает группа российских сельскохозяйственных аналитиков,

Факторы, объясняющие рост производства зерновых за последнее десятилетие, не включают в себя увеличение площадей для производства зерна. Среднегодовая площадь посевов зерновых в России в 2001-2008 годах была 45 млн. гектаров, что меньше, чем 50 млн. гектаров в 1996-2000 годах, и не идет ни в какое сравнение с периодом с 1987 по 1990 годы, когда эта площадь составляла 65 млн. гектаров.⁵

Увеличение урожая — это не следствие роста площади засеянных земель, а скорее итог внедрения более эффективного менеджмента, инвестиций (в т.ч. государственных) в материально-техническую базу сельхозпроизводства и благоприятной погоды. Евгения Серова уверяет, что главным фактором в этом процессе является последовательный переход к рынку интегрированных сельскохозяйственных «операторов», который привнес комбинацию технологий, инвестиций и более эффективного управления, особенно в более продуктивном, юго-восточном регионе страны.⁶

Однако, говоря об успехах в производстве пшеницы, необходимо также добавить, что вплоть до 2010 года, на протяжении большей части всего десятилетия, в России стояла благоприятная погода.

Средний показатель урожайности в России с 2001 по 2008 годы составлял 1,83 тонны с гектара, по сравнению с 1,30 тонны в период 1996-2000 гг... По данным метеорологов, всю вторую половину 90-х годов стояла неблагоприятная для зерновых погода, за исключением 1997 года, тогда как после 2000 года каждый год отличался сравнительно благоприятной погодой (кроме 2003 года). Всплеск урожая зерновых в 2008 году совпал с крайне благоприятной погодой.⁷

Рост объемов производства также вывел Россию в число крупных экспортеров зерновых.

⁵ У.Лиферт, О.Лиферт и Е.Серова «Переход России к роли крупного игрока на международных рынках сельского хозяйства» - *Choices Magazine (2009)* (Liefert, W., O. Liefert, and E. Serova (2009) 'Russia's Transition to Major Player in World Agricultural Markets,' *Choices Magazine*)

⁶ Е.Серова «Вертикальная интеграция в российском сельском хозяйстве», Глобальные потребительские звенья, Стандарты и бедность: Как глобализация продовольственных систем и стандартов влияет на сельское развитие и бедность, Уаллингфорд, Англия: CAB International (2007) (Serova, E. (2007), 'Vertical Integration in Russian Agriculture,' *Global Supply Chains, Standards and the Poor: How the Globalization of Food Systems and Standards Affects Rural Development and Poverty*, Wallingford, England: CAB International)

⁷ У.Лиферт, О.Лиферт и Е.Серова «Переход России к роли крупного игрока на международных рынках сельского хозяйства» - *Choices Magazine (2009)* (Liefert, W., O. Liefert, and E. Serova (2009) 'Russia's Transition to Major Player in World Agricultural Markets,' *Choices Magazine*)

Иллюстрация 2: Экспорт пшеницы и ржи в 2006-2010 гг.

Экспорт пшеницы и ржи	2006	2007	2008	2009	2010
Объем (миллионы тонн)	9	14	12	16	11
Общая стоимость (миллионы долларов)	1319	3544	2875	2624	1849
Цена за тонну (доллары)	142	251	245	163	175

Источник: Оценки Федеральной службы государственной статистики РФ (данные на апрель 2011 года)

Также необходимо отметить различие колебаний годовых цен. В 2007 году цены резко выросли и продержались на этом уровне в течение двух лет, что увеличило доход даже больше, чем рост объемов производства. Напротив, 2009 год, несмотря на самые большие показатели объема производства, принес меньший доход, что связано с падением цен. В 2010 году экспорт уменьшился на треть вследствие введенного в последнюю треть года запрета.

Как и следовало ожидать, резкий рост цен 2007 и 2008 годов оказал весьма позитивное влияние на доходность отрасли и объемы потока инвестиций. В Национальном докладе о выполнении государственной программы по развитию сельского хозяйства 2009 года отмечено, что в условиях отсутствия субсидий производство зерновых дало всего 17% прибыли в 2006 и 2009 годах, однако за те два года, когда цены резко поднялись, прибыли с продаж составили более 50%. Примечательно, что в беседах со всеми экспертами, это период отмечался как наиболее урожайный.⁸ Российское сельское хозяйство, в основном, сконцентрировано на юго-востоке страны.

Иллюстрация 3: Валовое производство зерновых по регионам (миллионы тонн)



	2007	2008	2009	% всего (2009)
Южный федеральный округ	23.8	37	28.9	30%
Центральный федеральный округ	14	23.9	21.6	22%
Приволжский федеральный округ	22.3	27.2	21.7	22%
Сибирский федеральный округ	15	13.9	18.3	19%
Уральский федеральный округ	5.3	5.2	5.3	5%
Другие	1.1	1.1	1.2	1%
Всего	81.5	108.2	97.1	

Источник: Выводы Федеральной службы государственной статистики РФ (данные на апрель 2011 года)

Как видно из таблицы, 74% производства дают Южный, Центральный и Приволжский округа, которые вместе составляют юго-восточный «угол» Российской Федерации. Только 19% составляет вклад большего по площади Сибирского федерального округа, и совсем незначительное количество

⁸ Например - в телефонном интервью и электронной переписке с Сергеем Киселевым (апрель 2011)

добавляют другие округа. Для нашего исследования это важно, поскольку именно округа с самыми высокими объемами производства зерновых наиболее пострадали от жары.

1.1.2. Мясо

Производство мяса также значительно выросло за последнее десятилетие. Общие объемы производства поднялись примерно на 50% за 2000-2009 годы, однако этот рост неравномерно распределился по различным подкатегориям. Производство говядины упало на 10%, тогда как свинины выросло на 40%, а производство птицы за тот же период поднялось на 230%.⁹ Лучшие показатели в свиноводстве и птицеводстве обусловлены тем, что эти отрасли более развиты в целом, концентрированнее и дают более быструю отдачу капиталовложений.¹⁰

В то же время мы наблюдаем устойчивую тенденцию к смещению мясного производства от мелкого сельхозпроизводства к крупному. Так, если в 2000 году крупные предприятия производили 40% мяса, то в 2009 году на их долю приходилось уже 57% произведенной продукции.¹¹

Производство мяса важно для нашего исследования и как продовольственный сектор, и как отрасль, потребляющая зерно. Большие количества пшеницы используются в качестве корма для животных. Следствием увеличения поголовья свиней и птицы является повышение спроса на зерно и его стоимость. Поскольку продовольственные зерновые культуры обычно отличаются от кормовых, возникает ситуация конкуренции за площади для посевов. Иногда зерно высокого качества, предназначенное для питания людей, может идти на корм животным. Как подчеркивает один из докладов Департамента сельского хозяйства Соединенных Штатов, «устаревшие средства перевозки, хранения и обработки иногда вызывают попадание высококачественной пшеницы на корм свиньям и птице».¹²

Рост мясного производства был, несомненно, вызван государственной поддержкой. Как мы предположим дальше, правительство России сделало это, чтобы стабилизировать колебания цен на зерно, при этом основная доля государственной помощи сельскому хозяйству сосредоточилась в секторе животноводства. Эта поддержка включала в себя значительные субсидии для инвестиций, но что более важно, торговые ограничения. Как мы обсудим позже, это всё имеет значение, так как напрямую влияет на цены на мясо и продовольственное зерно.

1.2. Сельскохозяйственная политика России до 2010 года

В начале 90-х годов Президент Ельцин оказывал определенную помощь сельскохозяйственному сектору, но эта помощь не была долгосрочной и в скором времени прекратилась. «С конца 1993 года большая часть финансовой поддержки сельскому хозяйству прекратилась, частное фермерство было вычеркнуто из приоритетов до конца «ельцинской эры», - считает Стивен Вегрен, исследователь вопросов российской продовольственной безопасности.¹³

Однако можно утверждать, что в период президентства Ельцина русло российской сельскохозяйственной политики поменялось. Непостоянство аграрной поддержки в 90-х и либеральные рыночные реформы Ельцина провалили попытку восстановления сельскохозяйственного производства. Это заставило правительственные круги в последующем проводить более настойчивую аграрную политику. Ко всему прочему, финансовый кризис 1998 года коренным образом изменил цены на продовольствие и ещё раз подтвердил, что уровень цен на продовольствие – важный политический вопрос.

⁹ Федеральная служба государственной статистики РФ (данные на апрель 2011 года), «Товарная структура экспорта и импорта Российской Федерации (1995-2009)» Москва, ФГСРФ

¹⁰ Интервью с Альберто Вольпато, экспертом по аграрным вопросам в составе делегации ЕС в Российской Федерации, 14 апреля 2011 года

¹¹ Там же

¹² Общий доклад международной сельскохозяйственной службы Департамента сельского хозяйства Соединенных Штатов (16 декабря 2010 года), «Обновления данных по кормовому сектору», общий доклад, Международная служба сельского хозяйства ДСХСША, стр. 2 (United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (16th December, 2010). 'Feed Sector Update,' *GAIN Report*, USDA Foreign Agriculture Service, p2)

¹³ С.Вегрен (2010) «Частное фермерство в России: начало успеха?» Постсоветские вопросы, 26(1), 1-37. Стр.11. (Wegren, S. (2010) 'Private Farming in Russia: an Emerging Success?' *Post-Soviet Affairs*, 26(1), 1-37. p11)

В 2005 году правительство России выделило сельское хозяйство в качестве национального приоритета и за два года увеличило расходы на эту отрасль более чем на 50%, с учетом инфляции.¹⁴ Основы текущей сельскохозяйственной политики России были изложены в 2007 году в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы. Она была основана на Законе о развитии сельского хозяйства, который вступил в силу в том же году и предусматривал выделение 551,3 млрд. рублей (19,7 млрд. долларов)¹⁵ из федерального бюджета и примерно столько же из местных бюджетов. Главными целями были определены:

- Повышение уровня занятости на селе
- Повышение уровня жизни в сельской местности
- Сохранение почв
- Улучшение доступа к кредитам
- Улучшение управления рисками
- Модернизация капиталовложений.

Эти цели должны были быть достигнуты в пять этапов:

Иллюстрация 4: Ключевые составляющие Программы развития сельского хозяйства России на 2008-2012 годы

Название	Описание	Общие предполагаемые затраты в 2008-2012 годах (миллиарды рублей)
Устойчивое развитие сельских территорий.	Повышение уровня развития социальной инфраструктуры и доступа к социальным услугам	112.37 (4 млрд. долл.)
Создание общих условий функционирования сельского хозяйства	Наибольшие расходы на поддержку и улучшение плодородия почв, распространение информации и развитие служб поддержки сельского хозяйства	66.55 (2,4 млрд. долл.)
Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства	Развитие животноводства путём поддержки увеличения поголовья молодняка, улучшения ветеринарных служб и субсидий в развитие производства кормов на севере страны	72.66 (2,6 млрд. долл.)
Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства	Предложение субсидированных займов различным секторам, главным образом, животноводству	292.69 (10,5 млрд. долл.)
Регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	Уменьшение диапазона цен, особенно на зерно, путем закупок при низких ценах и продаж при высоких	7.01 (0,25 млрд. долл.)

Источник: Общий доклад зарубежной сельскохозяйственной службы Департамента сельского хозяйства Соединенных Штатов (июль 2007 года). Государственная программа сельского хозяйства и регулирования рынка 2008-2012 годов.

Второй документ, который определяет сельскохозяйственную политику России - Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, которую утвердил президент Медведев в январе 2010 года. Она развивает принципы, изложенные в разделах 49-51 Стратегии национальной безопасности, которые подчеркивают необходимость снижения зависимости от импорта продовольствия. Документ 2010 года дополнил это целью самообеспеченности в различных подотраслях, в т.ч. по зерновым — на 95%, мясной продукции — на 85% и молочной продукции — на 90%.¹⁶

¹⁴ У.Лиферт, О.Лиферт и Е.Серова «Переход России к роли крупного игрока на международных рынках сельского хозяйства» - *Choices Magazine (2009)* (Liefert, W., O. Liefert, and E. Serova (2009) 'Russia's Transition to Major Player in World Agricultural Markets,' *Choices Magazine*)

¹⁵ В момент отправки исследования в печать, курс составлял 28 рублей за 1 доллар. Все переводы валют рассчитаны по нынешним ценам.

¹⁶ Правительство России (январь 2010), Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, Москва (<http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1:1049708>)

В части зерновых продовольственная безопасность обеспечивалась главным образом путем поддержки цен для экспортеров. Механизмы этого были изложены ранее в «Основных рекомендациях к аграрной политике до 2010 года», в начале первого срока президентства Путина. Документ разъяснял, что правительство будет осуществлять интервенции на рынке в годы хорошего урожая, закупая излишки зерна для сохранения уровня цен, необходимого для достаточного дохода. В неурожайные же годы власти будут распродавать свои запасы, чтобы избежать неприемлемого скачка цен на зерновые и связанных с этим скачков цен на другие базовые продукты питания. В 2001-2008 годах, годах хороших урожаев, правительство скупало зерно ежегодно. Исключением стал 2003 год, когда власти, напротив, продавали запасы.¹⁷

Помимо купли-продажи, власти смогли удержать цены на зерновые с помощью ряда других мер, например, поддерживая заключение долгосрочных договоров по постоянным ценам между производителями пшеницы, муки и хлебозаводами. Учитывая это, запрет на экспорт был лишь частью десятилетней тенденции внедрения государства на рынок. По некоторым свидетельствам такая политика сработала. Например, Стивен Вегрен уверяет, что «в результате такой политики внедрения производство зерновых стабилизировалось, сменив крайне неустойчивое положение в этой сфере в начале 90-х».¹⁸

Говоря о продукции животноводства, которую Россия до сих пор импортирует в крупных масштабах, дискуссия редко идет просто о ценах на мясо. Акцент делается на попытке добиться самообеспечения страны в этом плане. Согласно Доктрине продовольственной безопасности, к 2020 году Россия должна на 85-90% сама обеспечивать свои потребности в мясных продуктах. Это выразилось в росте протекционизма и увеличении субсидий. Как утверждает Стивен Вегрен, «в последние годы международная продовольственная политика России выражалась в квотах на импорт, эмбарго против конкретных стран и квотах на тарифы. В целом стремление России достичь продовольственной безопасности отражает самозамкнутость, нелиберальность, националистичность экономической политики».¹⁹

Существует два признака крайней сосредоточенности сельскохозяйственной политики на животноводстве и пренебрежении зерновыми. Во-первых, большая часть бюджета Министерства сельского хозяйства направлена на поддержку производства мясной продукции. Около 60% заявленного на 2010 год бюджета Министерства потратило на субсидирование процентов по сельскохозяйственным кредитам. По данным Департамента сельского хозяйства Соединенных Штатов, эти затраты оцениваются в 163 млрд. рублей (5,8 млрд. долларов) новых займов. Около 120 миллиардов (4,3 млрд. долларов) или немногим меньше 75%, были потрачены на разведение скота или птицы. Для сравнения, 30 миллиардов рублей (1 млрд. долларов) или менее 25%, предназначалось для субсидий на производство зерновых. Только пять миллиардов рублей (178 млн. долларов) были зарезервированы для закупки субсидированных запасов зерновых.²⁰

Другое ключевое направление поддержки животноводства - система тарифов и квот, которые ограничивают потенциальный уровень импорта мяса. Эта система была введена в 2003 году и в последние годы особенно ужесточилась, снизив квоты на импорт ещё ниже и ещё выше поднимая тарифы на продукты, которые выходили за рамки квот. Тарифы на стоимость продуктов, превышающих квоту, составили в 2009 году 75% для свинины и 95% для птицы.²¹

Влияние такой поддержки на устойчивое развитие бизнеса сомнительно. Даже в сфере производства зерновых не все сельскохозяйственные производства доходны. Стивен Вегрен отмечает что «инфраструктура остается недостаточной и устаревшей, а на рынке присутствуют спекулянты. На юге ситуация лучше – там в лучшем состоянии дороги и инфраструктура, но и там не все в порядке. Если исключить субсидии и протекционную политику, я не думаю, что бизнес окажется доходным».²²

¹⁷ С.Вегрен (2009) «Российское сельское хозяйство в 2009 году: Последовательность или смена?» *Eurasian Geography and Economics*, 50(4), 464-479. Стр.468 (Wegren, S. (2009) 'Russian Agriculture in 2009: Continuity or Change?' *Eurasian Geography and Economics*, 50(4), 464-479. p468)

¹⁸ Там же, стр.468

¹⁹ С.Вегрен (2011) «Продовольственная безопасность и засуха 2010 года в России» *Eurasian Geography and Economics* 52(1), 140-156, стр.144 (Wegren, S. (2011) 'Food Security and Russia's 2010 Drought.' *Eurasian Geography and Economics* 52(1), 140-156, p144)

²⁰ Международная сельскохозяйственная служба Департамента сельского хозяйства США (26 января 2011), «Сельскохозяйственный бюджет на 2011 год», общий доклад, Международная сельскохозяйственная служба ДСХ США (United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (26th January 2011). 'Agricultural Budget in 2010,' *GAIN Report*, USDA Foreign Agricultural Service)

²¹ У.Лиферт, О.Лиферт и Е.Серова «Переход России к роли крупного игрока на международных рынках сельского хозяйства». (Liefert, W., O. Liefert, and E. Serova (2009), 'Russia's Transition to Major Player in World Agricultural Markets,' *Choices Magazine*)

²² Телефонное интервью со Стивеном Вегреном (31 марта 2011 года)

2. Продовольственный кризис 2010 года и запрет на экспорт

2.1. Засуха 2010 года и государственная политика

Совершенно очевидно, что причиной кризиса 2010 года стала засуха в России. На период сильной жары пришлось самые высокие за последние 130 лет июльские температуры. Трудно сказать, в какой степени это было следствием глобального потепления (и, следовательно, повторится ли в будущем). Национальная администрация по океану и атмосфере при Департаменте торговли США полагает, что «выбросы парниковых газов не могут объяснить жару в западной части России в 2010 году... нет повода полагать, что такое же произойдет следующим летом или в ближайшем будущем».²³ Какова бы ни была причина, засуха и пожары уничтожили урожай, засуха охватила большие территории в юго-западной части России, где и находятся основные посевы зерновых.

Иллюстрация 5: Карта России с наложенными на неё картами регионов-производителей зерновых, засух и лесных пожаров



Источник: Л. Гудрих (10 августа 2010) Засуха, пожары и зерно в России, Стратфор (Goodrich, L (10 August 2010) Drought Fire and Grain in Russia, Stratfor).

Общие последствия засухи были тяжелыми. Выступая перед Советом Федерации в октябре, Министр сельского хозяйства Елена Скрынник заявила, что пострадали 43 региона, при этом уничтожено 13,3 млн. акров посевов. Это составляет 17% от общей площади засеянных площадей и включает в себя 25 000 хозяйств.

Как уже упоминалось выше, в России четыре основных региона - производителя зерновых: это центральная часть, юг, Поволжье и Сибирь. Наибольший урон понес Приволжский округ, крупнейший поставщик зерновых. Его потери составили более 70% от всего запланированного урожая, центральный регион потерял 54%. В целом, урожайность упала на треть по сравнению с предыдущим годом.

Влияние засухи на рынок можно проследить на нескольких этапах. Вначале, как только стало ясно, что урожай сильно пострадает от засухи, цены на зерновые стремительно выросли. Рост цен усугубили российские спекулянты, которые предугадывали возможность введения запрета, ожидали

²³ М.Хёрлинг «Российская жара 2010 года», Лаборатория исследования систем Земли, NOAA www.esrl.noaa.gov/psd/csi/moscow2010/ (обновление 24марта 2010 года) (Hoerling, M. 'Russian Heatwave 2010,' Earth Systems Research Laboratory, NOAA www.esrl.noaa.gov/psd/csi/moscow2010/ (last reviewed on 24th March 2010))

ещё большего роста цен и придерживали свои запасы (часто нарушая из-за этого контракты).²⁴ Это также привело к панике в стране, цены на основные продукты, такие как хлеб, греча и молочные изделия выросли.

До начала роста цен, в конце июля, правительство реализовало на рынке три миллиона тонн зерновых из государственных запасов для стабилизации ситуации. 15 августа был введён запрет на экспорт зерновых до конца года. Впоследствии он был продлен до сбора следующего урожая, так как продолжающаяся осенью жара угрожала посевам и могла привести к повторению засухи в следующем году.

Правительство также приняло меры по недопущению снижения темпов производства мяса, наблюдавшегося в последние годы, несмотря на плохой урожай и рост цен на корма. Вице-премьер Виктор Зубков отметил: «Я считаю, что защита продолжающихся темпов роста в сфере животноводства, одна из наиболее важных задач в этот трудный период. Ни при каких обстоятельствах мы не должны допустить снижения поголовья скота или птицы».²⁵

Установка на сохранение темпов роста производства мяса нашла своё продолжение в дополнительной бюджетной поддержке, новой политике по развитию отрасли, принятой в середине июля, а также октябрьском заявлении о выделении на цели животноводства миллиарда рублей помощи в 2009 году и 7,5 млрд. рублей (278 млн. долларов) в 2011 году, в дополнение к уже выделенным средствам.²⁶

Третьим приоритетом для российских властей стала защита фермеров от банкротства. Вице-премьер Зубков объявил о серии мер, которые предполагали прямые гранты или займы для обеспечения способности фермеров продолжать засев площадей в следующем сезоне или откармливать свой скот.

В дополнение к этому, в сентябре государственный Россельхозбанк, самый крупный российский кредитор фермеров, снизил процентные ставки. Проценты по краткосрочным займам снизились с 13,5% до 9%, а по долгосрочным - с 13% до 11%. Снижение ставок было предложено и тем, кто приобретал молодняк, а пострадавшим от засухи предоставили мораторий на выплаты по кредитам.

Для того, чтобы смягчить последствия, правительство России значительно увеличило финансирование сельского хозяйства. В сентябре 2010 года премьер-министр Владимир Путин объявил о 50%-ном увеличении финансирования сельского хозяйства на сумму в 153 млрд. рублей (5,5 млрд. долларов).²⁷

2.2. Последствия кризиса и запрета на экспорт зерновых

Одним из элементов реакции российского правительства на засуху 2010 года и рост цен на продовольствие было введение запрета на экспорт зерновых в середине августа. Этот запрет, основываясь на форс-мажорных обстоятельствах, аннулировал все существующие контракты экспортеров и освободил их от всех обязательств. Продавцы же на короткий срок получили возможность продавать зерно по ценам выше контрактных. Заявленной целью этой политики было обеспечение внутренних запасов и поддержка внутренних цен на основные продукты питания и животные корма.

В нижеизложенных параграфах мы попытаемся суммировать краткосрочные и долгосрочные последствия этой политики. Говоря о краткосрочных последствиях, мы рассмотрим воздействие запрета экспорта на стоимость зерновых, муки, мучной продукции и мяса. Далее мы увидим, как повлияли возросшие цены на малообеспеченные слои населения. А затем проанализируем влияние введённого запрета на цены, ценовую стабильность и инвестиционную привлекательность в долгосрочной перспективе.

²⁴ «Спекуляции с зерном в период интервенции зерна со складов. Комментарии по поводу» Russia Today, 4 августа 2010 года ('Grain Speculation as Price Rise Prompts Intervention Comment,' Russia Today, 4th August, 2010)

²⁵ С.Вегрен (2011) «Продовольственная безопасность и засуха 2010 года в России» *Eurasian Geography and Economics* 52(1), 140-156, стр.151 (Wegren, S. (2011) 'Food Security and Russia's 2010 Drought.' *Eurasian Geography and Economics*, 52(1), 140-156. , p151)

²⁶ Там же

²⁷ Международная сельскохозяйственная служба Департамента сельского хозяйства США (2010), «Влияние летних пожаров и засухи на российское сельское хозяйство», общий доклад, Международная сельскохозяйственная служба ДСХ США стр.5 (United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (2010). 'Effects of the Summer Fires and Droughts and Russian Agriculture,' *GAIN Report*, USDA Foreign Agriculture Service, p5)

2.2.1. Влияние на цены на муку и мучную продукцию

Самой очевидной причиной введения запрета на экспорт была необходимость обеспечения внутренних запасов зерновых для того, чтобы мука и мучная продукция (особенно, хлеб) оставались дешевыми. Правительство было уверено, что этого возможно достичь без импорта зерновых, так как совокупность запасов и производимых зерновых была более чем достаточна для обеспечения прогнозируемого потребления.

Простейший способ оценить влияние запрета на экспорт - это взглянуть на изменение цен на зерновые. Согласно официальной статистике, запрет имел два ощутимых результата. Первый – в течение месяца или около того рост цен замедлился по отношению к мировым. Второй – после Нового года цены в России оставались более или менее стабильными. Недавно они даже начали падать. На первый взгляд, достигнутый эффект был небольшим, как это видно из иллюстрации 6.

Иллюстрация 6: Цены на пшеницу в России в сравнении с международными ценами



Источник: российские цены предоставлены Федеральной службой государственной статистики РФ, а международные – Index Mundi, (<http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=wheat&months=12>)

Больше всего в этой таблице поражает тот факт, что российские цены на зерно следуют за мировыми, несмотря на запрет экспорта. В условиях фиксированной общей тенденции роста цен, подтвержденной множеством источников, ряд исследователей выражает сомнение в эффективности запрета. При этом некоторые аналитики уверены, что рост цен был бы ещё более быстрым в случае отсутствия запрета. Дмитрий Рылько, генеральный директор Института конъюнктуры аграрного рынка, утверждает, что цены за весь рассматриваемый период были ниже, чем они могли бы быть в случае отсутствия запрета.

Невозможно сказать каким бы был уровень цен, однако необходимо отметить, что общая картина весьма неоднородна. Так, Департамент сельского хозяйства США, подтверждая основную тенденцию роста цен, подчеркивает и региональные различия.

С начала июля 2010 года по январь 2011 года стоимость одной метрической тонны пшеницы III типа выросла на 50%, достигнув в Южном федеральном округе отметки в 6400 рублей (213 долларов). В Центральном федеральном округе она выросла на 100%, составив 7750 рублей (258 долларов), а Приволжском федеральном округе прирост составил 120%, достигнув цены 8000 рублей (266 долларов). На Южном Урале цена выросла на 160% и составила 8500 рублей (283 долларов), в Сибири и вовсе на 185% до 7700 рублей (257 долларов). Рост цен на пшеницу четвертого типа, кормовую пшеницу, рожь и кормовой ячмень был ещё значительней.²⁸

Любопытно, что в последние месяцы эта картина изменилась. По данным Дмитрия Рылько, цены снизились, и сейчас разница между внутренними российскими и мировыми ценами на зерновые составляет порядка 100 долларов. Существует мнение, что внутренние цены могут продолжить снижение.²⁹

С августа 2010 года и до конца года цены на продовольствие в основном, поднялись. Стивен Вегрен подводит итог:

«Запрет на экспорт преследовал цель предотвратить спекуляции и скачок цен на хлеб. Однако он не смог остановить инфляцию продовольствия. Цены на еду поднялись на 0,9% только в августе 2010 года (рекорд за последние 10 лет), несмотря на то, что август является месяцем, когда обычно стоимость продовольствия снижается.»³⁰

Это создает парадокс. Если нет экспорта, то местных запасов должно хватать для того, чтобы обеспечить потребление, но тогда почему растут цены или, по крайней мере, почему растут так стремительно? Запрет на экспорт не повлиял на рост цен на зерновые и продовольствие по двум главным причинам. Производители могли придержать продажу зерновых, а переработчики зерновых могли просто не учитывать снижение цен в окончательной стоимости продукции. В российских условиях оба эти действия рассматриваются как неоправданное обогащение в трудные для страны времена и подходят под определение «спекуляция». Президент Дмитрий Медведев отметил многочисленные случаи, когда цены на продукты питания были оторваны от реальной стоимости зерновых, и обвинил в этой разнице спекулянтов.

«Спекулянтов нужно ловить», - заявил Медведев на встрече в Саратове, городе на Волге, в сельскохозяйственном регионе, пострадавшем от засухи. - «Нет объективных причин для текущих изменений цен на продовольствие».³¹

Первую проблему обычно называют «накоплением», она вытекает из простой рыночной логики. Брайан Райт и Карло Кафиеро в своих публикациях для Всемирного Банка отмечают, что в основную стоимость хранения зерна входит оплата процентов по средствам, использованным на его покупку или хранение (как реальные, так и возможные затраты).³² Натуральная стоимость хранения зерновых низка, кроме того, инфраструктура, созданная для экспорта зерновых, также может быть использована для их хранения. В результате, ожидание возможного повышения цен приводит к хранению зерновых, вместо их продажи. Та же логика используется и покупателем – клиенты ожидают повышения цен и делают большие краткосрочные закупки.

Лучшее доказательство этого феномена в России – динамика роста цен. Тот факт, что в августе цены на зерно в стране не выросли так, как по всему миру, указывает на то, что производителям просто потребовалось время для того, чтобы понять, как себя вести в новых условиях. Но как только

²⁸ Международная сельскохозяйственная служба Департамента сельского хозяйства США (2011), «Россия начинает интервенцию на рынок продаж зерна», общий доклад, Международная сельскохозяйственная служба ДСХ США (United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (2011). 'Russia Begins Selling Intervention Grain', *GAIN Report*, USDA Foreign Agriculture Service.)

²⁹ Дмитрий Рылько, Генеральный директор ИКАР (май 2011)

³⁰ С.Вегрен (2011) «Продовольственная безопасность и засуха 2010 года в России» *Eurasian Geography and Economics* 52(1), 140-156, стр.11 (Wegren, S. (2011) 'Food Security and Russia's 2010 Drought.' *Eurasian Geography and Economics* 52(1), 140-156, p11)

³¹ Д. Дёмкин (4 сентября 2010) «Россия предупреждает спекулянтов после роста цен» WRAPUP 1, *Forexyard*. Retrieved from www.forexyard.com/en/news/Russia-warns-speculators-after-food-prices-rise-2010-09-02T120359Z-WRAPUP-1 (Dyomkin, D. (4 September 2010) 'Russia warns speculators after food prices rise)

³² Б.Райт и К.Кафьеро (2011) «Зерновые запасы и продовольственная безопасность на Ближнем Востоке и в Северной Африке 3(1), 61-76 (Wright, B. and C. Cafiero (2011) 'Grain Reserves and Food Security in the Middle East and North Africa.' *Food Security*, 3(1), 61-76.)

мировые цены продолжили свой рост, продавцы вполне закономерно решили сохранить зерновые до того момента, когда появится возможность продать их по более высоким мировым расценкам. В результате, внутренние запасы зерновых в России сократились, а цены продолжали свой рост до конца года.

Вторая причина того, почему не произошло падения цен, возможно, состоит в том, что даже в условиях достаточности продаж зерновых и снижения их стоимости, это никак не отразилось на потребителе. Это называется «манипуляциями с ценами» и может повредить людям, ориентирующимся на рыночные механизмы, и просто привести к «замораживанию» розничных цен.

Тщательный анализ роста цен на продовольствие в России показывает, что цены последовательно растут вместе с ростом стоимости основных товаров потребления, однако редко столь же легко снижаются. Цены на пшеницу сильно выросли в 2007 году и остались высокими в 2008 (по крайней мере, так показала средняя стоимость российской экспортной пшеницы). Вследствие этого роста, цена на пшеничную муку поднялась на 17% в 2007 году и на 41% в 2008. Это отразилось на ценах на хлеб, выросших в среднем на 16% в 2007 году и на 30% в 2008 году. Стоимость макаронных изделий также поднялась на 11% в 2007 году и на 42% в 2008 году. При этом, несмотря на снижение стоимости пшеницы в 2009 году на треть, это никак не отразилось на цене мучных изделий. На самом деле, несмотря на то, что цены на муку не росли, хлеб подорожал на 8%, а макароны - на 12%.³³

Это могло произойти по многим причинам. Во-первых, производители просто не видели причин снижать цены, поскольку снижение стоимости сырья позволяло увеличить их доходы. Во-вторых, чем более развита страна, тем стоимость хлеба меньше зависит от цен на зерновые. Во многих западных странах цены на хлеб могли вообще не меняться из-за роста цен, так как в стоимости хлеба большую часть составляют стоимость труда, маркетинговые бюджеты и розничные наценки, чем собственно стоимость зерновых.

В развивающихся странах связь цен на хлеб и зерновые гораздо более тесна. По мере того, как Россия становится более европейской страной, следует ожидать ослабления этой зависимости.

После введения запрета на экспорт зерновых цены продолжили расти, несмотря на то, что российское правительство заверяло население в отсутствии такой необходимости. Интересно, что до августа цены на зерновые и продукцию из них снижались, но в августе цены на муку поднялись на 11% и потом ещё на 4% в сентябре. В общем, к концу года прирост цен на муку составил 10% по отношению к предыдущему году, достигнув 18% по сравнению с июлем, при этом цены на хлеб выросли за тот же срок на 7%.³⁴

Несмотря на то, что цены выросли намного выше ожиданий, величина роста была не столь значительна, чтобы служить оправданием характера освещения в некоторых российских и международных СМИ ситуации с ценами на зерновые. Одной из возможных причин возникшей паники стали существенные колебания ценовых различий по регионам. По данным государственной статистики, шесть муниципальных и городских районов столкнулись с 40%-ным ростом цен на муку с июля по декабрь 2010 года.

Другой причиной для репортажей панического характера стало то, что стоимость отдельных продуктов питания претерпела гораздо более значительные изменения, чем других, и это также отразилось на неправильной оценке населением роста цен. Греча составляет менее 1% от общего урожая зерновых в России, однако является довольно популярным продуктом. Она подорожала втрое в 2010 году, на 112% только в период с июля по декабрь. Этот скачок не был связан с аналогичным ростом цен на остальные продукты питания, но его освещение в прессе создало впечатление, что цены выросли намного сильнее, чем на самом деле.³⁵ Паника, создание населением чрезмерных запасов и спекуляция, – всё это определенно способствовало удержанию высоких цен.

³³ Детальную информацию о ценах по месяцам можно найти на сайте Федеральной Службы Государственной Статистики www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi#1. Эти цифры основаны на среднегодовых ценах.

³⁴ Там же

³⁵ Например, BBC использовало пример с гречей для демонстрации общего роста цен в репортаже Мальколма Бортвика (25 февраля 2011) «Россияне насторожены взлетом цен на продовольствие» BBC news (<http://www.bbc.co.uk/news/business-12569874>). Также Reuters (сентябрь 2010), «Греча возглавляет список цен, подскочивших из-за засухи» (<http://uk.reuters.com/article/2010/09/06/uk-russia-cpi-idUKTRE6851WS20100906>) и Russia Today (август 2010), «Россияне покупают гречу по ценам икры» (<http://rt.com/news/prime-time/food-prices-soar-russia/>)

2.2.2. Влияние на цены на мясо с учетом субсидий на корма

Следующей целью запрета на экспорт, как мы уже упоминали выше, было недопущение спада производства мяса. Как уже говорилось, сельскохозяйственная политика России в последние пять лет фокусировалась на развитии животноводства. Этому помогали комбинация субсидированных займов и введение серьезных барьеров на импорт мяса. В итоге, очевидно, российское правительство не хотело, чтобы удорожание кормов повлияло на цены на мясо и поголовье скота.

Оценка влияния засухи и запрета экспорта зерновых на цены на мясо, несомненно, непроста. Рост цен на зерновые означает рост стоимости производства мяса и, соответственно, рост его рыночной цены. Значительное подорожание зерновых приводит к увеличению забоя скота (по мере того, как фермеры отказываются от производства мяса), и это увеличение влечёт за собой краткосрочное снижение цен на мясо. Похоже, что именно это и случилось в России после введения запрета на экспорт. Сразу же после летней засухи Департамент сельского хозяйства США объявил о росте забоя скота и снижении цен.

К концу августа общее поголовье скота в России упало на 2,4 % по сравнению с тем же периодом прошлого года, в то время как производства мяса (в результате забоя скота) повысилось на 7,3 % в январе-августе 2010 года по сравнению с прошлым годом.³⁶

Это напрямую соотносили с последствиями засухи, но не учитывали влияния запрета на экспорт.³⁷

Однако действия правительства, увеличившего гранты и займы животноводам, возымели действие. Как заявил Департамент сельского хозяйства США в конце 2010 года, «эти средства (финансовая помощь со стороны властей) позволили свиноводческим и птицеводческим хозяйствам избежать негативных последствий засухи».³⁸

Однако это возымевшее действие вмешательство представляет собой прямую помощь животноводству. И так как цены на зерновые не претерпели изменений, непонятно, каким образом запрет на их экспорт помог животноводству.

Кроме того, целью российского животноводства является не сохранение низких цен (по крайней мере, в краткосрочной и среднесрочной перспективе), а увеличение внутреннего производства мяса. Как мы уже предполагали ранее, политики объясняют эту цель сквозь призму влияния такого решения и на цены, и вплоть до нынешнего дня следование этим курсом продолжается, несмотря на то инфляционное влияние, которое оказывает такая политика на цены на мясо. Эту стратегию часто признают успешной именно вследствие увеличения производства и потребления российского мяса, даже несмотря на то, что цены на мясо продолжают расти.

Если бы правительство было озабочено стоимостью мяса для потребителя, то наиболее простым способом её снижения могло быть уменьшение таможенных пошлин на импортное мясо и мясопродукты. Но это стало бы катастрофой для внутренних производителей, поскольку тогда им пришлось бы снижать свои цены на фоне роста расходов, при том, что это, безусловно, снизило бы стоимость мясной продукции для рядовых потребителей.

Кроме того, и может это наиболее важно для всего нашего исследования, прямая помощь животноводству сработала на подрыв запрета на экспорт. Субсидии животноводству и рост протекционизма на рынках позволили сохраниться высоким ценам на мясную продукцию. Это дало возможность производителям мяса закупать дорогие корма и вступить в конкуренцию за использование продовольственных злаков. Влияние такой политики не стоит переоценивать в этом контексте, так как цены не выросли до значительных показателей, однако в долгосрочной

³⁶ Международная сельскохозяйственная служба Департамента сельского хозяйства США (2010), «Влияние летних пожаров и засухи на российское сельское хозяйство», общий доклад, Международная сельскохозяйственная служба ДСХ США стр.2 (United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (2010). 'Effects of the Summer Fires and Droughts and Russian Agriculture,' *GAIN Report*, USDA Foreign Agriculture Service. p2)

³⁷ Международная сельскохозяйственная служба Департамента сельского хозяйства США (21 сентября 2010), «Полугодовая нехватка продовольствия ускоряет забои в Российской Федерации», общий доклад, Международная сельскохозяйственная служба ДСХ США стр.6 (United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (21 September, 2010). 'Russian Federation Semi-Annual Food Shortages Accelerate Slaughter,' *GAIN Report*, USDA Foreign Agricultural Service, p6)

³⁸ Международная сельскохозяйственная служба Департамента сельского хозяйства США (апрель 2011), «Программа развития сельского хозяйства», общий доклад, Международная сельскохозяйственная служба ДСХ США United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (April 2011), 'Agricultural Development Program,' *GAIN Report*, USDA Foreign Agricultural Service

перспективе это указывает на явный конфликт политики, направленной на поддержку животноводства, и политики снижения цен на зерновые.

2.2.3. Влияние на бедное и социально-незащищенное население

Российские потребители

Кажется очевидным, что попытки сдерживания роста цен на хлеб за счет обеспечения запасов зерновых и сохранения цен на мясную продукцию путем увеличения запасов кормов, благоприятно скажутся на малообеспеченных российских семьях. Однако существует ряд причин, по которым эта политика может не сработать. Как мы уже предположили, главная проблема этой политики состоит в том, что она необязательно приведет к увеличению запасов или снижению цен.

Рассмотрим наряду с дискуссией о мясе и зерне изменение стоимости продовольственной корзины после введения запрета на экспорт. Более того, сравнивая регионы по официальным показателям бедности, мы можем понять, по каким районам был нанесен самый болезненный удар.

Иллюстрация 7: Официальный уровень бедности в России за 2006-2009 годы в сравнении с ростом стоимости продовольственной корзины с июля 2010 года по март 2011 года.

	Официальный уровень бедности				Среднее изменение стоимости продовольственной корзины	Рост цен
	2006	2007	2008	2009		
Российская Федерация	15.2	13.3	13.4	13.1		
Центральный федеральный округ	17.8	16.4	14.4	15.0	24%	18-30%
Северо-западный федеральный округ	15.2	14.1	14.0	14.9	18%	11-24%
Южный федеральный округ	25.0	23.2	20.8	19.8	28%	27-32%
Северо-Кавказский федеральный округ	25.4	21.1	18.8	18.0	23%	16-33%
Приволжский федеральный округ	20.2	18.3	16.8	16.6	27%	22-32%
Уральский федеральный округ	12.4	11.2	10.6	11.4	25%	15-31%
Сибирский федеральный округ	23.1	21.1	18.8	20.5	16%	13-22%
Дальневосточный федеральный округ	20.9	19.2	18.9	18.2	11%	0-13%

Источник: Федеральная служба государственной статистики РФ (http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_110/IssWWW.exe/Stg/01-10.htm) (май 2011)

Как мы видим, нет четкой корреляции между уровнем бедности и ростом цен вследствие засухи и введения запрета на экспорт. Больше остальных рост цен затронул наиболее пострадавшие от засухи регионы: Южный, Центральный, Приволжский и Северо-Кавказский округа. При этом в Южном федеральном округе и на Северном Кавказе наблюдались и высокий уровень бедности, и значительный рост цен.

Без новейших данных и детальной информации очень сложно делать определенные заключения по демографическому распределению влияния цен. Однако если мы предположим, что наиболее уязвимыми являются именно беднейшие слои населения, поскольку они как никто зависимы от продуктов питания, мы сможем использовать информацию о структуре бедности в России, чтобы сделать некоторые выводы.

Иллюстрация 8: Распределение бедности в России по возрастным и гендерным группам

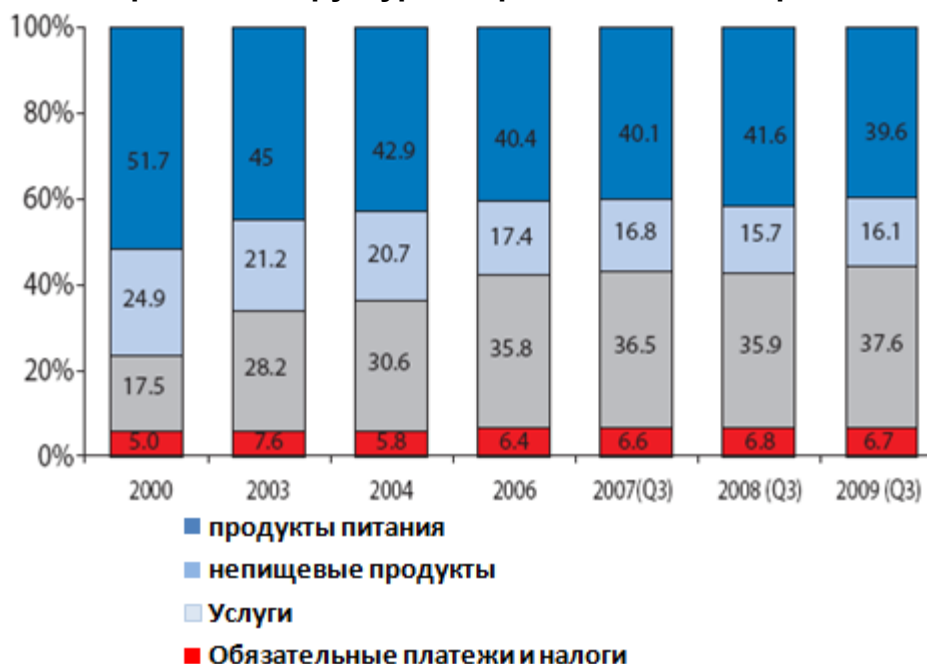
	2006	2007	2008	2009
Всего	15.2	13.3	13.4	13.1
Дети до 16	19.0	17.2	18.7	19.0
Дети до 7	15.1	13.7	15.7	16.2
Дети от 7 до 16	21.7	19.9	21.2	21.5
Молодежь от 16 до 30 лет	15.3	13.2	13.5	13.5
Мужчины от 16 до 30 лет	14.6	12.7	12.8	12.7
Женщины от 16 до 30 лет	16.1	13.7	14.2	14.3
Работоспособные (возраст)				
За 30	15.7	13.6	13.5	13.2
Мужчины от 31 до 59 лет	14.4	12.5	12.5	12.2
Женщины от 31 до 54 лет	17.0	14.7	14.6	14.3
Неработоспособное население				
Все возраста	10.4	9.1	8.6	7.7
Мужчины от 60 и старше	10.2	9.1	8.5	7.4
Женщины от 55 и старше	10.5	9.1	8.6	7.8

Источник: Федеральная служба государственной статистики РФ (2010), (http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_110/IssWWW.exe/Stg/01-10.htm) (май 2011)

Из таблицы ясно, что женщины в среднем беднее мужчин. По официальным данным, это различие не велико. Необходимо отметить, однако, что эти данные не учитывают распределение ролей в среднестатистической российской семье. Основная забота о хозяйстве лежит на женщинах, и, следовательно, они наиболее остро ощутили это влияние. При этом дети ещё беднее, поэтому именно им пришлось тяжелее всех. Конечно, это ещё не отвечает на вопрос – что бы случилось, если бы запрет на экспорт не был введен?

У нас недостаточно данных для утверждения, что запрет помог сдерживать рост цен на продукты питания, но даже если это и так, есть две причины не признавать это средством облегчения жизни беднейшему населению. Во-первых, зерновые и хлеб составляют относительно небольшую часть хозяйственных расходов, даже в беднейших семьях. Совершенно очевидно, что необеспеченные семьи тратят денег на еду больше. Однако в России эта пропорция снижается. Один из методов определения уровня бедности, которым пользуется российское правительство - расчёт минимальной стоимости продовольственной корзины. Так вот, расходы на продукты питания составляли в 2000 году более 50% от всех трат, теперь же этот показатель меньше 40%.

Иллюстрация 9: Структура потребительской корзины в 2000-2009 годах



Источник: Программа развития ООН (2010) Национальный отчет по человеческому развитию в Российской Федерации: Тысячелетие

40% - значительная часть расходов, но это не показывает нам значимость муки и мучной продукции, прежде всего, хлеба. Для этого мы можем использовать другую корзину, определяемую российским правительством, которая называется продовольственной.

Продовольственная корзина позволяет рассчитать величину расходов на различные продукты питания. Она показывает, что хлеб является важнейшим продуктом питания, составляя около 20% от всех расходов на продовольственные покупки; на картофель приходится 11% затрат, говядину - 10%, а молоко - 11%. Однако, несмотря на важность хлеба, если расходы на продукты питания составляют 40% от общих затрат, а расходы на хлеб – 20%, то расходы на хлеб в общих тратах составляют 10%. В итоге, мы можем заявить, что рост цен на зерновые и хлеб довольно ощутим в России, однако он не критичен для населения, если только колебания цен не достигают значительного уровня.

Второй причиной, по которой затраты на поддержку низких цен на зерновые могут быть не очень эффективной стратегией помощи бедным, является то, что они представляют собой универсальную льготу, оплачиваемую государством (продающим зерновые по ценам ниже рыночных) и производителями (снижающими цены на выставленные на рынок товары). С точки зрения перераспределения, все производители терпят убытки от запрета на экспорт (даже неэкспортеры имеют дело с низкими внутренними ценами), помогая потребителям зерна.

Это создает две проблемы. Во-первых, это можно назвать вводом налога на производителей продуктов питания в пользу потребителей. Или скорее, это налог на производителей зерновых в пользу их потребителей (которые также могут быть и производителями мяса). Это довольно случайный выбор, поскольку он не основывается на расчете нужд какой-либо из обеих групп. Производство зерновых до сих пор сосредоточено в руках крупных сельхозпроизводителей, но 20% его валового объема дают крестьянские и фермерские хозяйства, которые также несут потери от такой политики. Такие «налогооблагаемые» производители (как мы покажем ниже) могут повредить привлечению инвестиций и созданию потенциальных рабочих мест в беднейших регионах России.

Во-вторых, что более важно, универсальные субсидии помогают всем потребителям зерновых. И тем самым менее эффективно помогают нуждающимся, чем субсидии, направленные на конкретную помощь именно им. Из дальнейшего обсуждения нам станет ясно, что, если бы целью ставилась поддержка незащищенных семей, то прямая денежная помощь нуждающимся семьям была бы более эффективной, чем всеобщая помощь с неясным или, в лучшем случае, незначительным конечным результатом.

Международные потребители

Не вызывает сомнений то, что запрет на экспорт был введен для снижения внутрироссийских цен на пшеницу. Однако стоит рассмотреть и воздействие, которое он оказал на мировые цены и потребителей, так как совершенно очевидно, что они более других пострадали от этой политики. Ниже приведены десять наиболее крупных импортеров российского зерна и их ВВП на душу населения (по критериям покупательной способности), чтобы показать их относительные доходы.

Иллюстрация 10: Основные страны-импортёры пшеницы на июль 2008-февраль 2009 годов и ВВП на душу населения в них

Место	Страна	июль 08 - февраль 09	ВВП на душу населения (долл. США) Всемирный банк (2009)
1	Египет	3,156	5,673
2	Турция	1,576	13,668
3	Азербайджан	972	9,638
4	Пакистан	943	2,609
5	Сирия	552	4,730
6	Иран	542	11,558
7	Бангладеш	459	1,416
8	Иордания	438	5,597
9	Йемен	386	2,470
10	Тунис	327	8,273

Источник: Общий доклад международной сельскохозяйственной службы Департамента сельского хозяйства Соединенных Штатов (2009) Ежегодный доклад по зерновым и кормам и Всемирный банк (обзор, апрель 2011)
<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>

Ясно, что, являясь импортером зерновых, каждая из этих стран финансово пострадала от роста цен. Однако в оценке последствий запрета на экспорт самой трудной задачей является отделение собственно роста цен на зерновые, произошедшего по ряду причин, от последствий вызванных запретом. Такое разделение важно, поскольку в случае ограничения на мировом рынке продовольствия экспорта какой-либо страной, страна-импортер должна иметь возможность сравнительно легко переключиться на другого поставщика. Это в любом случае приведет к росту цен, что и произошло в рассматриваемой нами ситуации.

Египет, например, импортирует около 50% всей пшеницы из России и имеет потребительский запас зерновых примерно на четыре месяца. Поэтому, когда контракты на поставки в августе и начале сентября были аннулированы, Египет просто добавил 10% к своим фьючерсным тендерам на зерновые и нашёл других международных поставщиков.³⁹

Конечно расходы, связанные с таким переключением, могут быть в краткосрочной перспективе довольно значительны. В случае Египта правомерно полагать, что он заключил контракты на закупку пшеницы в августе по экспортным расценкам июля (по 190 долларов за тонну). Зерно взамен аннулированных поставок необходимо было закупать по более высоким ценам. Цена в августе составила 250 долларов за тонну и продолжала расти до февраля, достигнув максимума в 340 долларов за тонну. Следовательно, если Египет импортировал всего 600 000 тонн зерна по ценам августа, это привело к потерям в 36 млн. долларов или увеличению цен на 31%. Если бы, как они и планировали, смена поставщика происходила постепенно, за следующие шесть месяцев потери должны были стать намного крупнее (так как цены продолжали расти), достигнув 78 млн. долларов или принеся 68% роста стоимости.⁴⁰

Влияние этих цен, конечно же, зависит от мер, принимаемых правительством страны-импортера. Египетские власти приняли решение о том, что возросшие цены на зерновые не должны повлиять на

³⁹ О.Галал (5 августа 2010) «Российский запрет на экспорт зерна влияет на импорт Египта» *Bloomberg*. (www.bloomberg.com/news/2010-08-05/russia-grain-export-ban-to-affect-some-egypt-imports-state-buyer-predicts.html) (Galal, O, (5 August 2010), 'Russia Grain Export-Ban to Affect Some Egypt Imports)

⁴⁰ Основано на ценах, предоставленных Index Mundi, (<http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=wheat&months=12>), и примерно подтверждено другими интернет-источниками

стоимость самого дешевого, субсидируемого хлеба. В результате, в краткосрочной перспективе последствия для беднейшей части населения будут смягчены. Для сравнения, в Пакистане, одном из беднейших импортеров российской пшеницы, цена на неё выросла на 16%. В то же время субсидии были урезаны. В результате пострадали самые нуждающиеся жители. По данным Всемирного Банка, начиная с июня, в течение шести месяцев это привело к росту уровня бедности на 1,6%.⁴¹

Эти расчёты включает в себя только стоимость аннулированных контрактов. В действительности рост цен на продовольствие продолжался и обходился государствам намного дороже, чем эта конкретная корректировка цен. В случае с Египтом, который субсидирует зерновые и хлеб, сохранение столь высоких цен на зерновые привело бы к ощутимому влиянию и могло бы стоить стране 400-700 млн. долларов. Однако эти расходы могут быть приписаны запрету экспорта зерна Россией только в той мере, в которой его, а не засуху, можно обвинить в резком скачке цен.

Разделение этих двух факторов практически невозможно, однако можно быть уверенными в том, что запрет поднял цены выше, чем смогла бы поднять одна лишь засуха. Есть, по крайней мере, один показатель в подтверждение этого: в сентябре цены на зерновые поднялись по сравнению с августом на 10%, несмотря на то, что единственным изменением в ситуации было введение запрета на экспорт. Они остановились на этом уровне на два месяца. Позже цены продолжили рост и достигли около 350 долларов за тонну. Можно предположить, что этот 10%-ный рост был следствием именно запрета. Однако такой подход, скорее всего, преуменьшает степень рассматриваемого влияния, так как ожидание запрета, очевидно, и привело к августовскому скачку цен. Также продление запрета с конца календарного года (как предполагалось изначально) до следующего лета может стать причиной и некоторого последующего роста цен.

2.3. Долгосрочные последствия

2.3.1. Влияние на нестабильность мировых цен

Один из аспектов долгосрочных неблагоприятных последствий от запретов на экспорт в целом является то, что они могут вызывать «шоковый» рост цен на продовольствие, более регулярный и более стремительный. Для понимания этих экстремальных перепадов цен необходимо понять ошибки в государственной политике, которые царили на рынках как реакция на произошедшее. Главная причина этих ошибок – протекционистский отказ от экспорта на время кризиса.

Объяснение причин различных продовольственных кризисов сводятся к целому комплексу срочных и долгосрочных проблем. Например, Международный институт исследования продовольственной политики писал в 2008 году, что непосредственными причинами кризиса 2008 года были «повышенные цены на нефть, субсидии на биотопливо в США и Европе, падение американского доллара, продолжительная засуха в Австралии и ограничения на экспорт риса и пшеницы, введенные в различных странах, включая Вьетнам, Индию, Россию и Аргентину».⁴²

Эти проблемы (и все причины скачков цен) могут быть разбиты на три основные категории – непосредственные и неустраняемые (как российская засуха, наводнения или другие природные катаклизмы), долгосрочные тенденции и политические решения. Собственно природные катастрофы представляют небольшой интерес для этого исследования, поскольку их, как мы уже говорили, невозможно предотвратить.

Рассмотрение долгосрочных тенденций, как правило, используется для объяснения давления, нарушающего баланс между спросом и предложением. Обычно приводятся три долгосрочных тенденции: рост населения планеты, экономическое развитие и ухудшение состояния окружающей среды. Рост населения означает растущую потребность людей в продуктах питания. Рост доходов

⁴¹ Dawn.com Pakistan (17 февраля 2011) «Цены на пшеницу увеличили бедность в Пакистане» *WB* www.dawn.com/2011/02/18/wheat-price-hike-increases-poverty-in-pakistan-wb.html (обновлено автором в мае 2011) (17 Feb 2011) («Wheat price hike increases poverty in Pakistan»)

⁴² Н.Мино (5 июня 2008 года) «Последствия продовольственного кризиса для долгосрочного аграрного развития», взято с www.ifpri.org/sites/default/files/publications/minot20080605.pdf (Minot, N. (5 June 2008) 'Implications of the Food Crisis for Long Term Agricultural Development.')

приводит к тому, что люди с большим достатком предпочитают питаться лучше, в частности предпочитая продукты, более богатые белками. Такой рацион увеличивает потребность в животных кормах. Увеличивающееся население и экономическое развитие также приводят к росту потребления топлива, что сказывается на его ценах. А так как топливо - один из важнейших компонентов сельскохозяйственного производства, это повышает стоимость продуктов. К тому же, высокие цены на топливо заставляют производителей переходить на биотопливо, а значит производить меньше еды.

К проблемам роста населения добавляются и экологические факторы. Это объясняет трудности увеличения запасов продовольствия для обеспечения потребления. Достигнув пика, глобальное потепление превратит Землю в более жаркую и влажную планету, с большими колебаниями в уровнях температур и погодных условий. Поднятие уровня морей может привести к утрате сельскохозяйственных почв и, одновременно, к недостатку водных ресурсов, что создаст трудности для орошения. Экологические факторы также будут препятствовать расширению производства продовольствия, так как чрезмерное использование химических удобрений и пестицидов может обернуться истощением почв.

Третий тип причин роста цен и нестабильности - это государственная политика. Для нашего исследования интересна политика стран-экспортеров, столкнувшихся с ростом и/или колебанием цен. После введения Россией августовского запрета многие аналитики подчеркивали, что политика изоляции делает проблему нехватки запасов куда более разрушительной, чем она есть на самом деле.

Например, Роберт Паарлберг в своем часто цитируемом выступлении для *Financial Times*, считает, что скачок цен 2010 года нельзя оправдать ни засухой в России, ни какой-либо долгосрочной тенденцией. Вместо этого он предполагает что «настоящим объяснением скачка цен сейчас и два года назад является новый и вполне оправданный страх того, что даже небольшие колебания объема запасов или спроса на рынках зерновых приведут к ограничению экспорта крупными поставщиками».⁴³

Паарлберг предполагает, что в 2007 и 2008 годах реакция на незначительные изменения запасов привела к огромному скачку цен, поскольку Китай, Малайзия, Индонезия, Египет, Камбоджа, Вьетнам, Индонезия и Индия ввели различного рода ограничения на экспорт продовольствия. Это «стабилизировало внутренние цены в странах-экспортерах, но подняло цены для импортеров, что увеличило закупки и усугубило кризис»,⁴⁴ считает он. Также он отмечает, что воспоминания о таких ограничениях на экспорт побуждают крупных импортеров, таких как Египет, к паническим скупкам, что преувеличивает значимость неизбежных мелких колебаний в запасах зерновых.

В свете этого, предсказания плохого урожая в России привели к значительному росту закупок и цен, несмотря на то, что снижение количества продукции не имело решающего влияния на мировые запасы. Принятые впоследствии запреты на экспорт, в свою очередь, заставляют импортеров тревожиться ещё сильнее, что, в конечном итоге, приводит к сбывающемуся предсказанию.

Это также помогает объяснить устойчивость высоких цен в период между урожаями. Некоторые аналитики подчеркивают, что одной из причин того, что цены остаются высокими, является желание покупателей не только пополнить свои запасы, но и увеличить их, что и приводит к росту спроса.

Ничто из сказанного не означает того, что долгосрочного давления не существует. Однако это подчеркивает, что спад урожая на одну треть в России, что составляет не более 20% мирового экспорта, не должен был поднять мировые цены в два раза в течение шести месяцев, при том, что в остальных странах урожай был довольно хорошим. И это указывает на то, что найти лучший способ реагирования на неизбежные колебания внутреннего производства оказывается в интересах крупных

⁴³ Р.Паарлберг (19 августа 2010) «Как зерновые рынки создают скачки, которых боятся» *The Financial Times*, взято с www.ft.com/cms/s/0/d34b3606-abc2-11df-9f02-00144feabdc0.html#axzz1HEQTdbLS (Paarlberg, R. (19 August 2010) 'How Grain Markets Sow the Spikes they Fear.' *The Financial Times*).

⁴⁴ Там же

производителей зерновых, особенно тех, кто намеревается увеличивать их производство и доходы в долгосрочной перспективе.

2.3.2. Влияние на инвестиции в производство зерновых в России

Ирония нынешней политики России состоит в том, что она может быть частично ответственна за мировой рост цен на зерновые и, в то же время, она не позволяет своим собственным производителям выиграть от этого. Запрет на экспорт даже в тех областях, где он привел к позитивным результатам, создал две основные проблемы.

Во-первых, компании стран-экспортеров, скорее всего, не станут больше заключать контракты на покупку российского зерна в случаях, когда правительство будет накладывать запрет на экспорт при повышении цен, отменяя свои контракты и аннулируя финансовые обязательства. Говоря о разрушительном эффекте запрета, Хавьер Блас, обозреватель Financial Times, приводит в пример похожий запрет, введенный США в ответ на рост цен на продовольствие в 1973 году. Эмбарго на экспорт соевых бобов очень повредило экспорту США, считает он. Также и в этом случае он уверен, что Россия как испортила свои отношения с экспортным рынком, так и снизила мотивацию своих производителей к увеличению посевов и выращиванию пшеницы в целом.

Для рынка, где сейчас спрос на зерновые преобладает над предложением, это может показаться нереалистичным, и многие аналитики, с которыми мы беседовали в России, именно так и считали.⁴⁵ Однако чем больше страны реагируют на высокие цены, тем вероятнее становится сценарий переполнения запасов. Кроме этого, даже если страна не потеряет рынок, покупатели, скорее всего, предпочтут воздержаться от форвардного ценообразования или фьючерсных контрактов с Россией, если очевидно, что эти контракты не дают реальных гарантий от изменения цен. Это сделает жизнь российских покупателей и производителей менее предсказуемой, что, вероятно, отразится на установлении менее выгодной системы ценообразования.

Во-вторых, и что более существенно, проблема в том, что Россия в результате своих действий стала менее привлекательной для крупных сельскохозяйственных инвесторов. Влияние запрета на экспорт зерновых наиболее отразилось на ценах на зерно в России, которые были ниже, чем на мировом рынке. В результате, российские производители зерна терпели убытки, вынужденные продавать зерно по более низким ценам, либо хранить его в ожидании снятия запрета.

В то время, как изменения темпа роста внутренних российских цен на пшеницу соответствовали темпам роста мировых цен, с сентября 2010 года по февраль 2011 года, но в настоящее время ситуация уже не кажется такой же. Как только фермеры и продавцы начали понимать, что запрет на экспорт, скорее всего, останется в силе до осени, возникла необходимость продать имеющиеся запасы зерна, что вызвало снижение цен. Дмитрий Рылько, представитель Института конъюнктуры аграрного рынка (ИКАР), считает что внутренние цены за тонну зерна сейчас на 100 долларов ниже цен на международных рынках, и эта ситуация может ухудшиться.

Это создает две проблемы для инвесторов. Очевидно, что чем ниже цены, тем ниже стимулы для расширения производства, в то время как мировые рынки требуют обратного. Столь же разрушительно и то, что в уже и без того непредсказуемый рынок добавился ещё один элемент непредсказуемости. Производители, засеявшие зерновые осенью, знали, что рынок откроется под Новый год и, соответственно, оценивали производство своей продукции. Продление запрета, очевидно, внесло неблагоприятные коррективы в их расчеты. В будущем они могут вполне обоснованно ожидать больших доходов от инвестирования, принимая во внимание риск такой политики.

⁴⁵ Так предположили многие наши собеседники. Многие согласны с тем, что, несмотря на то, что рынки выражают недовольство, они определенно будут покупать у того, кто предложит самую низкую цену.

Это создает особенный повод для беспокойства, так как значительное расширение земель под посевы или инвестиции в развитие материально-технической базы могли бы повлиять на мировое производство зерна и цены в целом. Как уже упоминалось,

«Средняя площадь посевов зерновых в России, Украине и Казахстане, вместе взятых, в 2001-2008 годах упала на 30% по сравнению с 1987-1990 годами. Основная часть освободившейся территории не была использована для выращивания других культур и осталась невозделанной. Вовлечение в активное сельхозпроизводство простаивающих площадей в этих регионах может ощутимо пополнить мировые запасы зерновых. Это поможет снизить мировые цены и предотвратить скачки цен в будущем, поддержит беднейшие страны-потребители».⁴⁶

Однако это потребует более значительного расширения инвестиций. Производство пшеницы на юге и западе страны выигрывает от близости Черного моря. Значительное расширение экспорта потребует развития портов и хранилищ, но что важнее, улучшения транспортной инфраструктуры, позволяющей добраться до регионов-производителей. К тому же, возвращение заброшенных земель в сельскохозяйственный оборот потребует определенных инвестиций в улучшение почв и обновление местной инфраструктуры, например ирригации.

Во время скачка цен на российское зерно в 2006-2008 годах этот сектор начал развиваться, подъем составил 5% (Росстат). В советское время правительство расширяло посевы зерновых по всей стране вплоть до использования малопригодных почв, что вылилось в неэффективное и дорогое производство. Для восстановления отрасли мировые цены на зерновые должны вырасти довольно основательно и долго оставаться на таком уровне. России придется вкладывать значительные инвестиции для развития материально-технической базы и коммерческой инфраструктуры по хранению, транспортировке и погрузке зерновых в портах для экспорта.⁴⁷

Расширение площадей сельскохозяйственных угодий и стремление к сборам урожая по европейским стандартам уже названы Президентом Медведевым среди приоритетов будущей аграрной политики. Инвестиции в этот сектор определенно должны складываться из государственных и частных финансов. Однако если государство продолжит мешать получению доходов от инвестиций в пшеницу, этот процесс займет гораздо больше времени, чем необходимо.

⁴⁶ У.Лиферт, О.Лиферт и Е.Серова «Переход России к роли крупного игрока на международных рынках сельского хозяйства» (Liefert, W., O. Liefert, and E. Serova (2009), 'Russia's Transition to Major Player in World Agricultural Markets,' *Choices Magazine*)

⁴⁷ Там же

3. Альтернативные стратегии

В предыдущих главах исследования мы говорили о том, что запрет на экспорт достиг лишь малой части поставленных целей. Рост цен на зерно, может, и был медленным в августе и сентябре, однако как только производители освоились с ситуацией, он в большей или меньшей мере стал следовать за мировыми тенденциями. Даже когда цены на зерновые росли медленно, перебои на рынках затормозили какие бы то ни было прибыли, которые возможно было получить с продаж. Это также привело к снижению локальных стимулов для развития производства зерновых, нанесло вред экспортному потенциалу России, взвинтило мировые цены и, в долгосрочной перспективе, сделало мясную промышленность (которой необходимо расширение производства кормов) менее конкурентоспособной.

Привлекательность запрета на экспорт довольно очевидна. Его довольно легко ввести, он более или менее бесплатен для государства и причины его введения легко объяснить населению. И наоборот, довольно сложно разъяснить электорату, почему во время продовольственного кризиса разрешен экспорт пищевой продукции. Одновременно, запрет хорошо вписывается в российскую политику обеспечения продовольственной безопасности путем самодостаточности.

Данное исследование показывает, что, несмотря на свои кажущиеся преимущества, запреты на экспорт наносят больше вреда, чем пользы. Но здесь рождается другой вопрос: что же должно делать государство, столкнувшееся с ростом цен? Экономические теории уверяют, что лучше предоставить прямую финансовую помощь, чем управлять ценами путем изменения спроса и предложения, особенно путем введения квот на импорт или запретов на экспорт. Главной причиной этого, как мы уже предположили, является то, что управление запасами может и не привести к желаемому изменению цен, но оставляет рынок без обычных механизмов коррекции.⁴⁸

Лучшим средством прямого воздействия на потребительские возможности и производственные перспективы является максимальная адресность помощи как потребителю, так и производителю, а также обеспечение взаимной связи между ними. В случае с производителями мяса самой лучшей поддержкой стали бы субсидии на производство. Субсидии на закупку кормового зерна также бы достигли цели, однако были бы менее эффективны, так как это не стимулировало бы производителей использовать более дешевые корма. В случае потребителей хлеба, лучшей помощью были бы денежные субсидии малообеспеченным семьям для компенсации роста затрат на покупку подорожавших продуктов.

Конечно, обе эти системы не столь просты, как введение запрета на экспорт и универсальные субсидии, и обходятся дороже. Снизить стоимость можно было бы предоставлением этих субсидий людям только определенных категорий, тем, которые уже получают финансовую помощь от государства, и, возможно, таким группам как пенсионеры и дети. Можно было бы также охватить этими субсидиями только те регионы, где стоимость продовольственной корзины выросла на определенную величину, скажем, на 2% за месяц или на 10% за полгода.

Если правительство все же намерено прямо воздействовать на продовольственные цены, альтернативой могли бы стать усилия по снижению себестоимости производства продуктов питания, направленные на возможно более конечную продукцию (тем самым снижая число посредников и возможности для завышения цен). Так, субсидии на муку были бы эффективнее, чем на зерновые, однако, и то, и другое лучше, чем запрет на экспорт. Опять же, усилия можно было бы сконцентрировать на регионах, где цены на муку поднялись выше определенного уровня.

⁴⁸ То же отметили и в Организации ООН по продовольствию и сельскому хозяйству (2011) «Руководство по политике и программной деятельности на уровне отдельных стран в ответ на рост продовольственных цен ('Guide for Policy and Programmatic Actions at a Country Level to Address High Food Prices')»

Это потребовало бы определенного сдвига в мышлении внутри российских правительственных кругов и пересмотра понятия «продовольственная безопасность». Наиважнейшая задача этой безопасности - обеспечение стоимости продуктов питания на уровне, доступном для беднейших слоев населения, и защита этих слоев от непостоянства цен. Экономическая замкнутость редко является мудрой стратегией для достижения такого результата.

Это не аргумент для самоустранения государства от решения вопросов аграрной политики. Российская экономика в целом готова для честной интервенции. Пока российский рубль сохранял твердые позиции по отношению к доллару и евро до финансового кризиса 2008 года, уровень инфляции в России был намного выше, чем в странах Европы или США. В результате рубль укрепился по отношению к остальным валютам. По некоторым расчетам, оценка его стоимости составляет 100% по отношению к доллару и 50% к евро, в реальных исчислениях в 2000-2007 годах.⁴⁹ Это означает, что национальная продукция оказалась в худшем положении, чем импортная. Это то, чего следовало ожидать от страны, так серьезно зависящей от экспорта газа и нефти, этот феномен получил название «голландской болезни».

Для борьбы с «голландской болезнью» и для того, чтобы нефтяная экономика России не страдала от состояния своих ресурсов, российское правительство должно направлять часть своих нефтяных доходов на финансирование других перспективных отраслей. В этом смысле, даже сейчас, при сравнительно невыгодном положении животноводства, стоит инвестировать в эту сферу в среднесрочной перспективе, чтобы обеспечить её жизнеспособность в будущем.

Однако делать это при наличии ограничений на импорт мяса и экспорт зерна потенциально опасно. Ограничения на импорт мяса привели к росту цен, что, по существу, представляет собой перераспределение от потребителей к производителям. Похожая ситуация и в случае с ограничением экспорта – это может сдерживать цены в краткосрочном аспекте, однако наносит ущерб экономике и инвестициям в долгосрочной перспективе. В то же время, польза, которую эти ограничения должны были принести большинству потребителей, намного меньше, чем в случае, если бы подобное перераспределение осуществлялось непосредственно в отношении нуждающихся семей.

Самое главное, на чем российское правительство должно сосредоточить свои усилия, это долгосрочное повышение производительности и улучшение использования ресурсов (особенно земли). Как отмечено в докладе Департамента сельского хозяйства США,

Засуха и пожары 2010 года стали катастрофой для российского сельского хозяйства, однако этот кризис может стать толчком для изменения внутренней аграрной политики, если Россия хочет достичь своих целей в области продовольственной безопасности. Правительство, кажется, понимает не только необходимость поддержки фермеров в трудное время, но и улучшения системы такой поддержки, а также увеличения эффективности и производительности сельского хозяйства.⁵⁰

К сожалению, в то время как российские власти понимают потребности долгосрочной поддержки, политическая реакция на недавнюю засуху сработала против некоторых из этих целей. Возможно, это было неизбежно. Столкновение с климатическими аномалиями, которые случаются (будем надеяться) раз в столетие и жесткими политическими реалиями сделали введение запрета на экспорт практически неизбежным. Как уверяет Стивен Вегрен: «Я ожидаю, что в год хорошего урожая они вернуться к предыдущей политике (экспорта). Это послужило бы сигналом спекулянтам о том, что

⁴⁹ У.Лиферт, О.Лиферт и Е.Серова «Переход России к роли крупного игрока на международных рынках сельского хозяйства»

⁵⁰ Международная сельскохозяйственная служба Департамента сельского хозяйства США (26 января 2011), «Влияние летних пожаров и засухи на российское сельское хозяйство», общий доклад, Международная сельскохозяйственная служба ДСХ США стр.6 (United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (2010). 'Effects of the Summer Fires and Droughts and Russian Agriculture,' *GAIN Report*, USDA Foreign Agriculture Service, p6)

торговые махинации не будут больше сходить им с рук, и сигналом населению о том, что государство намерено заботиться о нем».⁵¹

Проблема в том, что если запрет на экспорт однажды уже был введен, то трудно представить, что помешает ввести его снова? Россия должна как можно скорее вернуться к нормальным действиям на рынке, и очень важно, чтобы это прецедент не был в будущем использован как средство контроля над рынком.

3.1. Запрет запретов на экспорт

Россия не является членом Всемирной торговой организации, однако поскольку она намеревается им стать, вопрос о том, как политика запретов на экспорт будет согласовываться с правилами ВТО, стоит на повестке дня. ВТО выступает в целом против введения запретов на экспорт (они могут применяться лишь «в случае критической нехватки продовольствия или других товаров, жизненно необходимых стороне-экспортеру»⁵²). А поскольку любое значительное повышение цен может привести к дефициту, и в силу того, что нехватка любых продуктов питания является критической, этот постулат полностью выражает политику ВТО относительно запретов на экспорт продовольствия.

Следовательно, необходимо пересмотреть вопрос об ограничении использования запретов на экспорт. Страны-экспортеры должны сотрудничать в этом вопросе, ведь, как и в других сферах международной торговли, коллективные действия приведут к созданию стройной системы для быстрого реагирования. В этом смысле ВТО может представлять собой удобную площадку для дискуссий. Международные правила будут способствовать достижению коллективного согласия между странами, а также помогут политикам лучше продемонстрировать своим недоверчивым избирателям пользу непопулярных решений. Если Россия после вступления в ВТО будет готова взглянуть на самоограничения как на необходимую часть более широкого диалога с ВТО, это может рассматриваться как одна из уступок, необходимых для получения выгод от свободной торговли. Это послужит отражением понимания Россией того, что политика отдельного государства может стать причиной ухудшения глобальной продовольственной безопасности.

Протекционистская национальная политика в ответ на нестабильность мирового рынка может быть объяснена внутригосударственным политическим давлением или историческим опытом. Однако такая реакция создает потребность в системе управления продовольствием и торговлей, в которой страны со средним и небольшим достатком могут чувствовать себя уверенно. При этом, каждый следующий период колебаний может привести к ответным политическим решениям, которые вследствие защиты более значимых национальных интересов ещё более усугубят глобальную нестабильность рынка.⁵³

Любая попытка ограничить запреты на экспорт во время кризиса будет политически трудна. Как уже говорилось выше, для политика невероятно сложно объяснить электорату, что, отправляя местные продукты на экспорт, он таким образом пытается снизить цены. России могут помочь исследования наподобие данного, результаты которого демонстрируют неэффективность недавнего запрета. Эта неэффективность и так уже очевидна, ведь люди видят, что цены растут, несмотря на запрет экспорта. Поэтому сейчас людей легче убедить в том, что и в будущем такая стратегия не принесет пользы.

⁵¹ Телефонное интервью со Стивеном Вегреном (31 марта 2011 года)

⁵² Reuters (август 2010) «Может ли ВТО бросить вызов запретам на экспорт?» (<http://blogs.reuters.com/global/2010/08/12/can-export-bans-be-challenged-at-the-wto/>) ('Can Export Bans Be Challenged at the WTO')

⁵³ Foresight (2011), «Будущее пищевой промышленности и фермерства: вызовы и выборы для достижения глобальной устойчивости» Foresight, Лондон: Государственный департамент науки ('The Future of Food and Farming: Challenges and Choices for Global Sustainability,' *Foresight*, London: The Government Office for Science)

Одновременно важно подчеркнуть, что это не аргумент для самоустранения государства от этих процессов. Дискуссии по вопросам управления нестабильностью продовольственных цен редко оправдывают бесконтрольность свободного рынка. Совершенно ясно, что существует необходимость создать структуру, позволяющую снизить ущерб в ситуации роста цен на продовольствие. Если такая структура сохранит систему стимулирования для фермеров, это создаст возможность смягчить удар в краткосрочной перспективе и продолжить расширение производства в долгосрочной. Это, несомненно, единственный способ стабилизировать цены для российских и мировых потребителей и одновременно диверсифицировать российскую экономику.

ССЫЛКИ

- ¹ Federal State Statistics Service of the Russian Federation (Reviewed in April 2011), 'Agricultural Production Output by Type of Agricultural Farm,' Moscow: FSSSRF.
- ² Federal State Statistics Service of the Russian Federation (Reviewed in April 2011), 'Commodity Structure of Imports of the Russian Federation (1995-2009),' Moscow: FSSSRF.
- ³ Ibid.
- ⁴ Ibid.
- ⁵ Liefert, W., O. Liefert, and E. Serova (2009) 'Russia's Transition to Major Player in World Agricultural Markets', Choices Magazine, Darien: Agricultural & Applied Economics Association.
- ⁶ Serova, E. (2007), 'Vertical Integration in Russian Agriculture,' Global Supply Chains, Standards and the Poor: How the Globalization of Food Systems and Standards Affects Rural Development and Poverty, Wallingford, England: CAB International.
- ⁷ Liefert, W., O. Liefert, and E. Serova (2009) 'Russia's Transition to Major Player in World Agricultural Markets', Choices Magazine, Darien: Agricultural & Applied Economics Association.
- ⁸ For example, in phone interview and email exchange with Sergey Kisilev (April 2011).
- ⁹ Federal State Statistics Service of the Russian Federation (Reviewed in April 2011), 'Commodity Structure of Imports of the Russian Federation (1995-2009),' Moscow: FSSSRF
- ¹⁰ Interview with Alberto Volpato, Agricultural Expert at EU Delegation to the Russian Federation 14th April 2011.
- ¹¹ Ibid.
- ¹² United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (16th December, 2010), 'Feed Sector Update,' GAIN Report, Washington: USDA Foreign Agriculture Service, p2.
- ¹³ Wegren, S. (2010) 'Private Farming in Russia: an Emerging Success?' *Post-Soviet Affairs*, 26(1): 1-37, p.11.
- ¹⁴ Liefert, W., O. Liefert, and E. Serova (2009) 'Russia's Transition to Major Player in World Agricultural Markets', Choices Magazine, Darien: Agricultural & Applied Economics Association.
- ¹⁵ At the time of printing there are 28 roubles to 1 USD. All currency conversions in the document used today's prices.
- ¹⁶ Government of Russia (January 2010), Food Security Doctrine of the Russian Federation, Moscow (<http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1049708>).
- ¹⁷ Wegren, S. (2009) 'Russian Agriculture in 2009: Continuity or Change?' *Eurasian Geography and Economics*, 50(4): 464-79. p.468.
- ¹⁸ Ibid., p.468.
- ¹⁹ Wegren, S. (2011) 'Food Security and Russia's 2010 Drought.' *Eurasian Geography and Economics*, 52(1): 140-56, p.144.
- ²⁰ United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (26th January 2011), 'Agricultural Budget in 2010,' GAIN Report, Washington: USDA Foreign Agricultural Service.
- ²¹ Liefert, W., O. Liefert, and E. Serova (2009), 'Russia's Transition to Major Player in World Agricultural Markets', Choices Magazine, Darien: Agricultural & Applied Economics Association.
- ²² Telephone interview with Stephen Wegren (31 March 2011).
- ²³ Hoerling, M. 'Russian Heatwave 2010,' Earth Systems Research Laboratory, NOAA www.esrl.noaa.gov/psd/csi/moscow2010/ (last accessed on 24th March 2010).
- ²⁴ Russia Today (2010) 'Grain Speculation as Price Rise Prompts Intervention Comment,' Russia Today, 4 August.

- ²⁵ Wegren, S. (2011) 'Food Security and Russia's 2010 Drought', *Eurasian Geography and Economics*, 52(1): 140-56, p.151.
- ²⁶ Ibid.
- ²⁷ United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (2010), 'Effects of the Summer Fires and Droughts and Russian Agriculture,' GAIN Report, Washington: USDA Foreign Agriculture Service, p5.
- ²⁸ United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (2011). 'Russia Begins Selling Intervention Grain', GAIN Report, USDA Foreign Agriculture Service.
- ²⁹ Dimitri Rytko, General Director of IKAR (May 2011).
- ³⁰ Wegren, S. (2011) 'Food Security and Russia's 2010 Drought', *Eurasian Geography and Economics*, 52(1): 140-56, p.11.
- ³¹ J. Dyomkin (2010) 'Russia warns speculators after food prices rise-WRAPUP 1,' www.forexyard.com/en/news/Russia-warns-speculators-after-food-prices-rise-2010-09-02T120359Z-WRAPUP-1 (last accessed 4 September 2010).
- ³² Wright, B. and C. Cafiero (2011) 'Grain Reserves and Food Security in the Middle East and North Africa', *Food Security*, 3(1): 61-76.
- ³³ A detailed month by month breakdown of food prices can be found on the Russian Federal State Statistics Service website at www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi#1. These numbers are based on yearly averages that we calculated.
- ³⁴ Ibid.
- ³⁵ For example, the BBC used buckwheat to demonstrate general price increases, 'Russians wary as the cost of food rockets', <http://www.bbc.co.uk/news/business-12569874> (last accessed June 2011). Similarly, Reuters, 'Buckwheat leads drought fuelled price spike', <http://uk.reuters.com/article/2010/09/06/uk-russia-cpi-idUKTRE6851WS20100906> (last accessed June 2011) and Russia Today, 'Russians to buy buckwheat at caviar prices', <http://rt.com/news/prime-time/food-prices-soar-russia/>, (last accessed June 2011).
- ³⁶ United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (2010). 'Effects of the Summer Fires and Droughts and Russian Agriculture,' GAIN Report, USDA Foreign Agriculture Service. p.2.
- ³⁷ United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (21 September, 2010). 'Russian Federation Semi-Annual Food Shortages Accelerate Slaughter,' GAIN Report, Washington: USDA Foreign Agricultural Service, p6.
- ³⁸ United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (April 2011), 'Agricultural Development Program,' GAIN Report, Washington: USDA Foreign Agricultural Service.
- ³⁹ O. Galal, (2010), 'Russia Grain Export-Ban to Affect Some Egypt Imports', www.bloomberg.com/news/2010-08-05/russia-grain-export-ban-to-affect-some-egypt-imports-state-buyer-predicts.html (last accessed June 2011).
- ⁴⁰ Based on prices provided on Index Mundi, (<http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=wheat&months=12>).
- ⁴¹ Dawn.com Pakistan (2011) 'Wheat price hike increases poverty in Pakistan,' www.dawn.com/2011/02/18/wheat-price-hike-increases-poverty-in-pakistan-wb.html (last accessed May 2011).
- ⁴² N. Minot (2008) 'Implications of the Food Crisis for Long Term Agricultural Development', www.ifpri.org/sites/default/files/publications/minot20080605.pdf (last accessed June 2011).
- ⁴³ R. Paarlberg (2010) 'How Grain Markets Sow the Spikes they Fear', *The Financial Times*, www.ft.com/cms/s/0/d34b3606-abc2-11df-9f02-00144feabdc0.html#axzz1HEQTdbLS (last accessed June 2011).
- ⁴⁴ Ibid.
- ⁴⁵ This was suggested in a range of interviews that we conducted. There was a common view that while the markets may complain they will ultimately buy from whomever is cheapest.

⁴⁶ Liefert, W., O. Liefert, and E. Serova (2009), 'Russia's Transition to Major Player in World Agricultural Markets', Choices Magazine, Darien: Agricultural & Applied Economics Association.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ This point is also made in Food and Agriculture Organization (2011), 'Guide for Policy and Programmatic Actions at a Country Level to Address High Food Prices'.

⁴⁹ Liefert, W., O. Liefert, and E. Serova (2009), 'Russia's Transition to Major Player in World Agricultural Markets', Choices Magazine, Darien: Agricultural & Applied Economics Association.

⁵⁰ United States Department of Agriculture: Foreign Agriculture Service (2010). 'Effects of the Summer Fires and Droughts and Russian Agriculture,' GAIN Report, Washington: USDA Foreign Agriculture Service, p6.

⁵¹ Telephone interview with Stephen Wegren (31st March 2011).

⁵² Reuters (2010), 'Can Export Bans Be Challenged at the WTO'
<http://blogs.reuters.com/global/2010/08/12/can-export-bans-be-challenged-at-the-wto/>, (last accessed June 2011).

⁵³ Foresight (2011), 'The Future of Food and Farming: Challenges and Choices for Global Sustainability,' Foresight, London: The Government Office for Science.

Oxfam Research Reports

Oxfam Research Reports are written to share research results, to contribute to public debate and to invite feedback on development and humanitarian policy and practice. They do not necessarily reflect Oxfam policy positions. The views expressed are those of the author and not necessarily those of Oxfam.

For more information, or to comment on this report, email the author george.welton@googlemail.com or Yulia Yevtushok, Economic Justice Programme Coordinator, Oxfam in the Russian Federation, at yevtushok@oxfam.org.uk.

© Oxfam International June 2011

This report was written by George Welton of GeoWel research. Oxfam acknowledges the assistance of Richard King, Gonzalo Fanjul, Nishant Pandey, and Gabriel Pons Cortès in its production. It is part of a series of research reports written to inform public debate on development and humanitarian policy issues.

This publication is copyright but text may be used free of charge for the purposes of advocacy, campaigning, education, and research, provided that the source is acknowledged in full. The copyright holder requests that all such use be registered with them for impact assessment purposes. For copying in any other circumstances, or for re-use in other publications, or for translation or adaptation, permission must be secured and a fee may be charged. E-mail publish@oxfam.org.uk.

For further information on the issues raised in this paper please e-mail advocacy@oxfaminternational.org

The information in this publication is correct at the time of going to press.

www.oxfam.org

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-78077-460-2 in June 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Oxfam is an international confederation of fifteen organizations working together in 98 countries to find lasting solutions to poverty and injustice:

Oxfam America (www.oxfamamerica.org),
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au),
Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be),
Oxfam Canada (www.oxfam.ca),
Oxfam France - Agir ici (www.oxfamfrance.org),
Oxfam Germany (www.oxfam.de),
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk),
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk),
Oxfam India (www.oxfamindia.org),
Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org),
Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org),
Oxfam Mexico (www.oxfamMexico.org),
Oxfam New Zealand (www.oxfam.org.nz),
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl),
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

The following organizations are currently observer members of Oxfam International, working towards full affiliation:

Oxfam Japan (www.oxfam.jp)
Oxfam Italy (www.oxfamitalia.org)

Please write to any of the agencies for further information, or visit www.oxfam.org.

Email: advocacy@oxfaminternational.org

<http://grow.clicr.ru>

GRÖW
FOOD LIFE PLANET



Oxfam