

# Представьте!

Достижение продовольственной безопасности в условиях кризиса



16 октября 2009 года

Всемирный день продовольствия

Продовольственная и сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

## Достижение Продовольственной безопасности в условиях кризиса

В то время как мировые новости сконцентрировались вокруг глобального экономического кризиса, не следует забывать, что далеко не все работают в офисах и на заводах. Кризис угрожает и мелким фермам, где живут и работают 70% всего голодающего населения мира. Ситуация в сельских районах развивающихся стран ужасающая; складывалась она под влиянием стремительного роста цен на продовольствие и энергоносители в 2007-2008 годах.

Второй кризис настиг бедных, когда те уже были поставлены на колени. Денежные переводы, которые работающие в городе или за границей родственники посылали домой, сократились - сказались негативные последствия безработицы. В небольших деревнях, живущих сельским хозяйством, все сбережения уже давно были потрачены на еду.

### Продовольственный и финансовый кризис

С середины 2007 до середины 2008 года индекс цен ФАО на продовольственные продукты в среднем вырос на 52 процента. В 2007 году число голодающих в мире увеличилось на 75 миллионов. Затем, в июле 2008 года, началось снижение цен на продовольствие. Однако, не следует расценивать эту тенденцию к снижению как окончание продовольственного кризиса. По данным Мирового валютного фонда, мировые цены на зерновые культуры, по-прежнему на 63% выше цен 2005 года. Факторы, ставшие первопричиной продовольственного кризиса, действуют и поныне. Это:

- низкая производительность сельского хозяйства;
- темпы прироста населения по-прежнему остаются высокими во многих странах с наиболее низким уровнем продовольственной безопасности;
- проблемы доступности воды и землевладения;
- наводнения и засухи происходят чаще, чем в среднем за многие годы;
- инвестиции в НИОКР в области сельского хозяйства значительно ниже уровня, рекомендуемого экспертами, и не направляются на выращивание культур, имеющих наибольшее значение для бедных.

Вслед за кризисом цен на продовольствие последовал спад в мировой экономике. Так как этот спад привел к снижению зарплаток и безработице, бедные слои населения сейчас переживают два кризиса одновременно.

Ситуацию усугубляет также то, что многие из адаптационных механизмов, которые использовались бедными для преодоления продовольственного кризиса, уже исчерпали свои возможности. Например, продажа имущества с целью сгладить спад в потреблении сейчас сопряжена с трудностями, так как значительная часть имущества уже продана. Миграция становится более проблематичной из-за спада, переживаемого самими развитыми странами. Получению кредитов на потребительские нужды препятствуют более жесткие условия на рынках кредитования.

Мировой экономической кризис занимает доминирующее место не только в новостях, но и в планах правительств. Триллионы долларов тратятся на оживление экономики богатых стран, а кто поможет бедным?

В этой статье речь пойдет о влиянии, которое экономический кризис оказывает на развивающиеся страны, о том, как они могут защитить наиболее уязвимые слои населения от голода, и как инвестиции могли бы повысить устойчивость аграрного сектора к будущим кризисам, а также, дать возможность бедным фермерам получить выгоду от повышения цен на продовольствие. Это не первый спад в мире. Следует извлекать уроки из опыта стран, отставивших продовольственную безопасность во время предыдущих потрясений для того, чтобы лучше подготовиться к будущему (см. врезки «Денежные выплаты дополняют раздачу продовольствия в Эфиопии» и «Попытки найти компромисс между ценами, производством и продовольственной безопасностью в Индонезии»).



Ожидается, что снижение темпов прямых иностранных инвестиций и сокращение экспорта основных сырьевых товаров приведут к росту безработицы в бедных странах. Перспективы развития экономики богатых стран таковы, что следует ожидать сокращения гуманитарной помощи и помощи развитию...

Согласно данным Мирового банка, в 2008 году официально зарегистрированные денежные переводы составили около 300 млрд. долларов США, или 2% от валового внутреннего продукта всех развитых стран в целом. Снижение темпов развития экономики, особенно в строительной и промышленной отраслях, которые традиционно являются основными поставщиками рабочих мест для рабочих-иммигрантов, означает резкое сокращение объема денежных переводов, отправляемых бедным семьям в сельской и городской местности.

### Защита наиболее уязвимых слоев населения

За исключением долгосрочной помощи в целях развития сельского хозяйства, о которой речь пойдет ниже, очевидно, что наиболее уязвимые слои населения нуждаются в помощи уже сейчас. Предлагаемый обзор государственных политических мер свидетельствует о том, что даже в период кризиса можно избавить людей от наиболее негативных последствий голода и недоедания.

- Первый шаг в оказании помощи бедным состоит в том, чтобы выяснить, кто они, где находятся и в каком положении. Мониторинг цен на продовольствие позволяет правительствам вести учет очагов голода как в целом по странам, так и по отдельным сообществам. Впоследствии меры социальной защиты могут быть применимы к наиболее уязвимым категориям. В числе таких мер могут быть программы распределения продуктов питания, выдача денежных пособий, различные программы организации питания и планы трудоустройства (см. врезку «С углублением кризиса Бразилия расширяет систему социальной защиты»).
- Необходимо тщательно подходить к разработке социальных программ

для голодающих, чтобы обеспечить их соответствие конкретным условиям. Например, денежные пособия или продуктовые талоны повышают доступность продуктов питания только тогда, когда продовольственные рынки функционируют и преследуется цель повышения покупательной способности. Если продовольственные рынки работают неэффективно, как это может быть в отдаленных или пострадавших от войны районах, прямая продовольственная помощь или продовольствие в обмен на труд могут оказаться более уместным выбором.

- «Производственные меры защиты» также могут иметь существенное значение. Например, в Малави и Эфиопии субсидии на покупку семян и удобрений и новые методы страхования от неурожая являются составной частью системы социальной защиты (см. врезку «Денежные выплаты дополняют раздачу продовольствия в Эфиопии»).
- В стране, в которой темпы роста экономики в условиях кризиса снижаются на 4%, можно ожидать увеличения численности недоедающих детей до 2%. Для восполнения микроэлементов в питании детей и других уязвимых групп, таких как беременные или кормящие грудью женщины, необходимо, чтобы программы обеспечения продовольствием обеспечивали и расширяли разнообразие рациона питания, или даже предусматривали раздачу пищевых добавок, содержащих микроэлементы, или обогащенных витаминами продуктов. Для детей более старшего возраста может потребоваться организация школьного питания. К мерам долгосрочного характера относятся: содействие развитию мелких пищевых предприятий для производства качественных заменителей материнского молока, поддержка и поощрение грудного вскармливания, предоставление необходимых знаний о правильном питании и наблюдение за ростом детей.



### Инвестирование в сельское хозяйство

В 2008 году производство зерновых в мире достигло рекордного уровня и составило, по оценкам, 2245 млн. тонн – количество достаточное, чтобы удовлетворить прогнозируемые годовые потребности и обеспечить скромное пополнение мировых запасов. Это увеличение, однако, произошло только в развитых странах. Реагируя на более привлекательные цены, они увеличили производство зерновых культур на 11%. В отличие от них, в развивающихся странах было зафиксировано увеличение лишь на 1,1%. Если исключить из этой группы Китай, Индию и Бразилию, то в действительности производство в остальных развивающихся странах фактически сократилось на 0,8%.

Беднейшие, в наибольшей степени страдающие от отсутствия продовольственной безопасности фермеры, которые испытывают острую потребность в том, чтобы получать выгоду от роста цен на зерновые, не смогли воспользоваться этой возможностью и расширить свое производство из-за отсутствия доступа к производственным ресурсам либо к сбытовым возможностям.

По подсчетам ФАО, для помощи фермерам необходимо инвестировать в сельское хозяйство развивающихся стран 30 млрд. долларов США ежегодно. Такой объем

инвестиций необходим для достижения цели Всемирного продовольственного саммита 1996 года – сократить наполовину количество голодающих к 2015 году. Эта сумма покажется незначительной, если сравнить ее с 365 миллиардами долларов США, которые богатые страны потратили в 2007 году на поддержку сельского хозяйства, 1 340 миллиардами долларов США, которые ежегодно тратятся в мире на вооружение и триллионами долларов, которые без промедления были найдены в 2008-09 годах для поддержки финансового сектора.

Инвестирование 30 млрд. долларов США принесло бы совокупную ежегодную выгоду в размере 120 млрд. долларов США. Это позволило бы:

- повысить производительность сельского хозяйства и улучшить средства к существованию, а также повысить уровень продовольственной безопасности в бедных сельских общинах;
- осваивать и сохранять природные ресурсы;
- расширять и улучшать сельскую инфраструктуру и обеспечить выход на рынки;
- повысить потенциал в области приобретения и распространения знаний;
- обеспечить доступность продовольствия для наиболее нуждающихся, используя для этого систему социальной защиты и другие виды прямой помощи.

Существует потребность как в частных, так и в государственных инвестициях, в частности в целевом государственном инвестировании для поощрения и развития частных инвестиций, прежде всего за счет самих фермеров. Например, строительство новой государственной дороги повышает прибыльность частных инвестиций в этом регионе.

Согласно последним оценкам, количество голодающих в 2009 году увеличится на 105 миллионов человек, а следовательно, в мире будет насчитываться уже 1.02 миллиарда голодающих, то есть каждый шестой человек на планете будет страдать от голода.

По случаю Всемирной недели продовольствия и Всемирного дня продовольствия 2009 года, давайте задумаемся над этими цифрами и о страданиях людей, которые скрываются за ними. Неважно, живем мы в эпоху кризиса или нет, мы обладаем опытом и знаниями, чтобы изменить ситуацию. Мы также способны найти средства для решения проблем, которые мы считаем важными. Давайте действовать сообща, чтобы голод во всем мире воспринимался как проблема особой важности, и тогда мы найдем пути ее решения. Всемирный продовольственный саммит, который ФАО предложила провести в ноябре 2009 года, может иметь принципиальное значение для искоренения голода.

### Попытки найти компромисс между ценами, производством и продовольственной безопасностью в Индонезии

В Индонезии миллионы бедных сельских семей слабо защищены от колебаний цен на рис, на который уходит 20% их доходов. С другой стороны, 25 миллионов мелких фермеров, многие из которых живут в условиях острой нехватки продовольствия, выращивают основные продукты питания и хотят получать прибыль от роста цен. Мировые цены на рис взлетели с 325 долларов США за тонну в октябре 2007 года до 1000 долларов за тонну в мае 2008 года, создав условия для следующего развития событий.

В апреле 2008 года предприятия частного сектора держали большие, чем обычно, запасы риса в надежде получить прибыль после того, как правительство объявит цену, которую оно готово будет заплатить за

рис для предоставления бедным семьям по льготным ценам. Оптовые цены на рис в то время росли, увеличивая расходы правительства на его закупку. Так как мировые цены на рис держались на высоком уровне, частный сектор лobbировал правительство с целью получения разрешения на экспорт риса. Высокие мировые цены также вызвали рост опасений, что рис будет незаконно вывозиться из страны. Правительству приходилось закупать рис в больших, чем обычно, объемах, так как оно увеличило количество риса, выделяемого бедным хозяйствам.

Напряженность в обществе была снята после объявления правительства о том, что государственное агентство по закупке и распределению продовольствия BULOG будет

покупать рис по цене лишь на 7,5% выше, что примерно соответствовало темпам инфляции. Только BULOG разрешилось заниматься экспортом, причём только после того, когда запасы превысят положенный уровень. Тем временем, производство риса возросло на 5% в 2007 году и на 5,5% в 2008 году, чему способствовали оптимальный уровень осадков, субсидии на удобрения и распределение высокоурожайных сортов риса. BULOG скупал излишки риса, чтобы производители не пострадали от снижения цен в пиковый период сбора урожая. Другими словами, действия правительства были смелыми – они способствовали повышению производительности в фермерских хозяйствах и обеспечили рисом наиболее незащищенные категории населения, при этом дефицит бюджета не был превышен, благодаря расширению системы социальной защиты, которая была создана еще до начала кризиса.

## С углублением кризиса Бразилия расширяет систему социальной защиты

В Бразилии спад экономики начался только в последние три месяца 2008 года вследствие сокращения объемов промышленного производства. По оценкам различных аналитиков, рост экономики страны в 2009 году не превысит 1%. В декабре 2008 года было уволено 655 000 человек, в основном в промышленной отрасли, 130 000 человек из которых остались без работы в аграрном секторе.

Чтобы предотвратить рост числа голодающих вследствие экономического спада, правительство предприняло следующие действия:

- Программа помощи семейным фермам, обеспечивающая оплату по гарантированным ценам, была расширена, и число культур увеличено с 15 до 29;

- для дополнительной защиты 421 000 мелких фермеров от стихийных бедствий, в страхование доходов на случай засухи были дополнительно включены риски, связанные с наводнениями и чрезмерно обильными осадками;
- *Bolsa Familia*, самая значительная в стране программа предоставления денежной помощи пополнилась на 1,3 млн. семей;
- рабочие, потерявшие работу с декабря 2008 года, а согласно данным правительства их число достигло примерно 104 000 человек, получили право получать пособие по безработице в течение семи месяцев вместо пяти;

- минимальная заработная плата была увеличена на 12% эта мера касается 35 миллионов бразильцев, получающих такую заработную плату.

Решимость, с которой Бразилия защищает наиболее уязвимые группы населения от лишений и голода, можно рассматривать как часть обязательств, взятых на себя лидерами — участниками Иbero-американского саммита глав государств и правительств в Монтевидео (Парагвай) в 2006 году: окончательно покончить с голодом в Латинской Америке и странах Карибского бассейна к 2025 году.

## Денежные выплаты дополняют раздачу продовольствия в Эфиопии

Кажется, что в Эфиопии продовольственные кризисы никогда не прекращались. Даже в дождливые годы горная страна не в состоянии произвести достаточно продовольствия, чтобы прокормить население, и вынуждена обращаться за продовольственной помощью. Новый подход направлен на преодоление этой зависимости.

В рамках Программы социальной защиты в сфере производства — крупнейшей программы такого рода в Африке — правительство осуществляет вливание наличных средств в слабую аграрную экономику. Каждый год в течение шести месяцев около восьми миллионов эфиопцев получают деньги или продовольствие за выполнение государственных работ, таких как строительство дорог и мостов в сельской местности, или в виде прямых выплат. В течение остальных шести месяцев фермерские

семьи живут за счет того, что они выращивают сами. Основной целью программы является помощь хозяйствам, хронически испытывающим дефицит продовольствия, в приобретении необходимых средств производства и дохода, которые позволят им вырваться из состояния острой нехватки продовольствия.

Правительство также поощряет бедных фермеров продавать большую часть выращенных ими культур. Это способствует развитию экспорта товаров, например, таких как скот, зернобобовые культуры, пчелиный воск и мёд.

Начатый в 2005 году новый курс страны оказался под угрозой в результате стремительного роста цен на продовольствие в 2007–2008 годах и снижения уровня иностранных инвестиций и денежных переводов из-за границы. Однако, недавно проведенный опрос почти

1 000 домашних хозяйств, участвующих в программе, показал, что почти все полученное продовольствие было потреблено, а большая часть наличных средств потрачена на покупку продовольствия. Участники были менее склонны продавать свое имущество, прежде всего скот, чтобы приобрести продукты, что оставляло им шанс избежать нищеты.

В осуществлении программы существует ряд проблем, таких как низкая результативность и непоследовательность в распределении средств и продуктов питания. Лишь ограниченному числу домохозяйств удалось навсегда избавиться от голода, но их имущественный уровень остается довольно низким. Тем не менее, правительство и доноры заявили о намерении еще больше увеличить финансирование программы, которая будет дополнена такими видами помощи, как распространение знаний о сельском хозяйстве и образовании.

# Достижение продовольственной безопасности в условиях кризиса



[www.fao.org](http://www.fao.org)

Дополнительная информация:

Отдел Всемирного дня продовольствия и специальных инициатив  
Телефоны: +39 06 570 55361 / +39 06 570 52917  
Факс: +39 06 570 53210 / +39 06 570 55249  
Электронная почта: [world-food-day@fao.org](mailto:world-food-day@fao.org) / [telefood@fao.org](mailto:telefood@fao.org)

Продовольственная и сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций (ФАО)  
Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Рим, Италия