



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

КОМИТЕТ ПО ПРОБЛЕМАМ СЫРЬЕВЫХ ТОВАРОВ

Семьдесят вторая сессия

Рим, 26–28 сентября 2018 года

**СБОР ДАННЫХ ПО ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОМОЩИ ДЛЯ
НУЖД КПРИ: ОЦЕНКИ СУЩЕСТВУЮЩИХ СИСТЕМ И
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМЫ ПРОБЕЛОВ В
ДААННЫХ**

I. Введение

1. В 2012 году Комитет по проблемам сырьевых товаров (КСТ), принимая во внимание ограниченное количество проводимых Консультативным подкомитетом по распределению излишков (КПРИ) заседаний, принял решение провести оценку его работы. В 2014 году Комитет рассмотрел результаты оценки работы КПРИ и поручил Бюро КСТ провести необходимую дополнительную работу по КПРИ, создав Рабочую группу открытого состава, и представить рекомендации на рассмотрение 71-й сессии КСТ в 2016 году. По результатам оценки и обсуждения в Комитете был выработан ряд итоговых рекомендаций.

2. Одним из ключевых условий успешного функционирования КПРИ является доступ к информации об операциях по оказанию продовольственной помощи. В этом смысле одним из критически важных итогов этого процесса был настоятельный призыв к донорам незамедлительно по принятии соответствующего решения уведомлять ФАО¹ о своих операциях по оказанию продовольственной помощи, а также представлять данные о переводе в денежную форму предоставляемой в натуральном выражении продовольственной помощи, включая суммарную стоимость такого продовольствия и использование привлечённых путём перевода в денежную форму средств.

¹ Всемирная продовольственная программа (ВПП) была первоначально задумана как организация для получения уведомлений от доноров об оказании продовольственной помощи, однако в связи с приостановкой деятельности *INTERFAIS* эти функции были переданы ФАО.

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org.



3. Кроме того, в соответствии с новыми рекомендациями, утверждёнными КСТ, ФАО поручено совместно с Всемирной продовольственной программой (ВПП) осуществлять мониторинг операций по оказанию продовольственной помощи, представлять доклады об этом и выполнять функции информационного обеспечения КПРИ. Глобальной системе информации и раннего предупреждения ФАО (ГСИРП), расположенной в Отделе торговли и рынков (EST), было поручено совместно с ВПП проработать вопрос о взятии на себя функций мониторинга операций по оказанию продовольственной помощи и представлению докладов.

II. Справочная информация

4. КПРИ был учреждён в 1954 году для осуществления мониторинга и оценки операций по всему миру по использованию излишков сельскохозяйственной продукции для оказания продовольственной помощи, с тем чтобы свести к минимуму возможные отрицательные последствия для коммерческой торговли и предотвращения формирования факторов сдерживания внутреннего производства сельскохозяйственной продукции. Установленные нормативными документами круг ведения КПРИ охватывает все виды продовольственной помощи, однако главное внимание уделяется переведённой в денежную форму продовольственной помощи, предоставляемой натурой, операции с которой регулируются "Принципами распределения излишков"².

5. В соответствии с этими принципами, доноры должны проводить консультации с КПРИ и уведомлять его о своём намерении проводить операции по оказанию продовольственной помощи до её отгрузки. Операции такого рода также подпадают под действие правил Всемирной торговой организации (ВТО), в соответствии с которыми члены должны обеспечить, чтобы международная продовольственная помощь "не была прямо или косвенно связана с коммерческим экспортом сельскохозяйственной продукции или другой продукции и услуг"³.

6. Однако после 2000 года операции КПРИ носили ограниченный характер, а с 2010 года, когда состоялось последнее совещание подкомитета, никаких мероприятий не проводилось. В основном это объяснялось тремя факторами: 1) сокращением общих объёмов продовольственной помощи; 2) переходом от программы, переведённой в денежную форму продовольственной помощи к закупкам на местном и региональном уровнях и в трёхстороннем формате; и 3) увеличением в общем объёме поставок продовольственной помощи доли чрезвычайных операций⁴, на которые не распространяются обязательства в рамках КПРИ о проведении консультаций. Кроме того, сократилось число представленных донорами уведомлений КПРИ, что частично отражает переход к другим видам продовольственной помощи и отрицательно сказалось на функциональных возможностях подкомитета.

7. Исходя из сокращения объёмов операций, в 2012 году КСТ принял решение пересмотреть работу КПСИ. В 2014 году была учреждена Рабочая группа открытого состава, которая подготовила и представила на рассмотрение 71-й сессии КСТ в 2016 году следующие четыре общие рекомендации:

- 1) в перспективе может возникнуть потребность в механизме, подобном КПСИ;
- 2) секретариат следует разместить в Риме;
- 3) не следует закладывать дополнительных расходов;
- 4) не следует менять мандат этого органа (т.е. не включать вопросы мер политики).

² Food and Agriculture Organisation (FAO). 2001. *Reporting procedures and consultative obligations under the FAO Principles of Surplus Disposal*. Webpage: <http://www.fao.org/3/a-y1727e.pdf>

³ World Trade Organisation (WTO). 2015. *Export Competition: Ministerial Decision of 19 December 2015*. https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/1980_e.htm

⁴ Overseas Development Institute (ODI). 2010. *Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts: a review of current thinking*.

8. Затем эти принципы были утверждены КСТ со следующими рекомендациями по определению будущих функций КПСИ:

- 1) заседания КПСИ следует проводить исключительно по мере необходимости;
- 2) любой член или группа членов КСТ могут просить провести заседание КПСИ, представив ясное обоснование и подтверждение срочной необходимости его проведения; окончательное решение о проведении заседания должен принимать Генеральный директор ФАО;
- 3) работу КПСИ должна обеспечивать ГСИРП, расположенная в Отделе торговли и рынков (EST);
- 4) донорам следует уведомлять о своём намерении оказать продовольственную помощь, как только принимается соответствующее решение;
- 5) в качестве средства распространения информации КПСИ следует использовать ежеквартальный доклад "Виды на урожай и продовольственная ситуация" ФАО/ГСИРП.

9. Принятие этих рекомендаций КСТ и последующее их утверждение Советом и Конференцией ФАО означает наделение Организации мандатом осуществлять мониторинг операций в мире по оказанию продовольственной помощи и представлять доклады об этом для обеспечения работы КПСИ. Для выполнения этих рекомендаций ФАО изучила, какие существуют данные и системы мониторинга операций по оказанию помощи для определения наиболее действенного механизма такого мониторинга.

10. В ходе этой работы было выявлено три главных источника данных, работа одного из которых была приостановлена в конце 2016 года, а два других были признаны не отвечающими требованиям КПСИ. Исходя из этого, ФАО разработала систему сбора данных на основе вопросника, основная задача которой заключается в сборе информации от основных доноров продовольственной помощи. Ограниченностью финансовых средств продиктована необходимость отказа от каких бы то ни было дополнительных расходов. Также, в соответствии с поручением КСТ, ФАО активно взаимодействует с ВПП, под административным управлением которых осуществляется почти две трети мировых поставок продовольственной помощи⁵, для обсуждения совместных мероприятий и согласования порядка передачи данных о поставках продовольственной помощи Программой.

А. Глобальные базы данных о продовольственной помощи

11. Во-первых, главным источником глобальных данных по продовольственной помощи (до её упразднения в 2016 году) была **Информационная система по международной продовольственной помощи (INTERFAIS)** ВПП. Она была учреждена в 1990 году по рекомендации основных доноров по результатам внутренней оценки роли ВПП в период продовольственного кризиса в Африке в 1983–1985 годах. Главные функции INTERFAIS заключались в сборе, согласовании и распространении информации о глобальных потоках продовольственной помощи как в рамках операций по оказанию продовольственной помощи ВПП, так и по другим каналам. Данные собирались по тоннажу продовольственных товаров, что представлялось в тот период наиболее эффективным форматом, хотя также рассматривалась возможность сбора данных в стоимостном выражении или в пересчёте на питательную ценность. INTERFAIS сравнивала полученные от доноров данные с данными по объёмам продовольственной помощи, фактически доставленной в страну-получатель (эти данные собирали портовые представители ВПП). Система не отслеживала окончательное распределение продовольствия между получателями.

12. ВПП выпускала ежегодный доклад "Потоки продовольственной помощи", в котором приводились все данные о мировых тенденциях поставок продовольственной помощи. В

⁵ WFP. 2012. *Food Aid Flows*.

докладе давался анализ основных характеристик операций по оказанию продовольственной помощи за год с разбивкой данных по трём категориям:

- 1) чрезвычайная продовольственная помощь, которая распределяется бесплатно и обычно предоставляется (странам) на безвозмездной основе;
- 2) продовольственная помощь в рамках проектов, например, в целях развития сельского хозяйства, повышения качества питания или развития, которая распределяется бесплатно или реализуется на рынке и обычно предоставляется на безвозмездной основе;
- 3) продовольственная помощь в рамках программ, которая предоставляется по линии правительств и реализуется на рынках, и предоставляется на безвозмездной основе или в счёт кредита. Продовольственная помощь этого вида и являлась главным предметом оценки КПРИ.

13. Данные INTERFAIS использовались рядом учреждений, прежде всего для помощи донорам в подготовке отчётов в соответствии с Конвенцией об оказании продовольственной помощи (см. ниже). Кроме того, эти данные использовались Комитетом по сельскому хозяйству ВТО для отслеживания возможного влияния международных нормативных режимов на торговлю и потоки продовольственной помощи; ФАО также включала эти данные в национальные продовольственные балансы, которые использовались для мониторинга условий спроса и предложения в странах и для оценки количества людей в мире, проживающих в условиях отсутствия продовольственной безопасности.

14. Вторым потенциальным источником данных по продовольственной помощи является разработанный в рамках Международного совета по зерну международно-правовой документ "**Конвенция о продовольственном содействии**", которая была принята для обеспечения минимальных объёмов распределения продовольственной помощи. Конвенция вступила в силу 1 января 2013 года; ей предшествовала Конвенция о продовольственной помощи. В нее входят 16 членов: Австралия, Австрия, Дания, Европейский союз, Испания, Канада, Корея, Люксембург, Российская Федерация, Словения, Соединённые Штаты Америки, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция и Япония. Главным предметом Конвенции о продовольственной помощи были традиционные обязательства о предоставлении продовольственной помощи натурой для прямого потребления. Ныне действующая Конвенция по продовольственному содействию предусматривает более широкий спектр разрешённых операций и продуктов, поставляемых при оказании продовольственной помощи, включая денежные средства и ваучеры, а также уделение повышенного внимания поддержке питанием.

15. В соответствии с принципами ныне действующей Конвенции, её участники обязаны обнародовать информацию о своих операциях по оказанию продовольственной помощи, что должно способствовать открытости и подотчётности. Участники Конвенции заявляют свои ежегодные обязательства не в количественном выражении в пересчёте на пшеницу, как это было в рамках ранее действующей конвенции, а в денежном выражении; обязательства участников на 2018 год выражены в девяти валютах. В подробных отчетах участников Конвенции, которые публично не распространяются, перечисляются мероприятия, осуществлённые во исполнение ими своих обязательств. В них может быть включена информация о поставках товаров в счёт продовольственной помощи, а также об оказании помощи с использованием других средств, включая денежные средства и ваучеры. В последнем отчёте, подготовленном в начале 2018 года ("Развёрнутый отчёт за 2016 год"), особо указано, что в 2016 году его участники (в тот период их было 14) во исполнение своих обязательств оказали помощь в объёме более 3 миллиардов долларов США. Однако в отчёте не упоминаются ни конкретные товары, поставленные членами, ни их объёмы.

16. Третьим источником является **Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)**, которая также собирает и публикует информацию по продовольствию в стоимостном выражении в долларах США. Эти данные получают по 30 государствам –

членам Комитета содействия развитию (КСР), который способствует "сотрудничеству в области развития и другим мерам политики в целях содействия устойчивому развитию"⁶. Ежегодные оценки ОЭСР поставок продовольственной помощи составляются на основе данных по официальной помощи в целях развития (ОПР) и в соответствии с критериями INTERFAIS отнесены к следующим категориям:

- 1) продовольственная помощь в рамках программ, которая предоставляется в качестве ресурса для обеспечения платёжного баланса (ПБ) или бюджетной поддержки;
- 2) продовольственная помощь в рамках проектов, которая обычно предоставляется для обеспечения конкретных мероприятий по сокращению масштабов нищеты и предотвращения стихийных бедствий целевым назначением для конкретных групп получателей или районов;
- 3) чрезвычайная продовольственная помощь, предоставляемая целевым назначением для бесплатного распределения среди пострадавших от стихийных бедствий или антропогенных катастроф.

17. Помимо этих трёх упомянутых источников данных, ряд стран имеют собственные базы данных по предоставлению продовольственной помощи. Однако такие доклады не составляются регулярно, поэтому согласование содержащихся в них данных сложно и дорого. В частности, зачастую трудно выделить из общей массы операций по оказанию помощи конкретные мероприятия, связанные с продовольственной помощью, особенно в докладах, где всё чаще данные о помощи приводятся в стоимостном, а не в натуральном выражении. Кроме того, ряд межправительственных и неправительственных организаций ведут собственную статистику своих мероприятий по оказанию продовольственной помощи. Однако эти мероприятия носят главным образом характер гуманитарной помощи и подразумевают относительно небольшие объёмы, поэтому представляют ограниченную ценность и интерес для целей КПРИ.

18. Учитывая приостановление работы INTERFAIS ВПП и тот факт, что в базы данных Конвенции о продовольственном содействии и ОЭСР ведутся в стоимостном выражении, данных глобального уровня, в достаточной мере соответствующих информационным и функциональным потребностям КПРИ, не достаточно.

В. Доноры продовольственной помощи и мировые тенденции

19. Для определения круга основных доноров продовольственной помощи, от которых предполагается получать данные, была проведена оценка данных по продовольственной помощи за последнее время. Согласно докладу ВПП "Потоки продовольственной помощи" за 2012 год основными донорами были Соединённые Штаты Америки, Европейский союз (Европейская комиссия и государства-члены), Канада и Китай. В целом на этих доноров приходилось более 80 процентов продовольственной помощи, предоставленной в 2012 году.

20. Более свежие данные ОЭСР (хотя их нельзя непосредственно сравнивать с информацией INTERFAIS) показывают, что в стоимостном выражении основными донорами продовольственной помощи в 2016 году были Соединённые Штаты Америки, Германия, Великобритания, Канада и Япония. Эти данные также свидетельствуют о существенном увеличении после 2013 года объёмов продовольственной помощи, предоставляемой Объединёнными Арабскими Эмиратами почти до уровня помощи, предоставленной в 2016 году Японией. На эти страны приходилось 93 процента мирового объёма поставок в счёт продовольственной помощи. Следует отметить, что информация ОЭСР-ДАК не включает данные по Бразилии и Китаю, которые, согласно докладу ВПП за 2012 год, были одними из ключевых доноров.

⁶ Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Web page: <http://www.oecd.org/dac/thedevelopmentassistancecommitteesmandate.htm>

21. Состав предоставляемой разными донорами продовольственной помощи имеет некоторые различия, что является одним из аргументов в пользу системы мониторинга на основе анкетирования, однако очевидны изменения в соотношении различных форматов её предоставления, в частности, сокращение продовольственной помощи натурой. Кроме того, с 1990-х годов отмечено общее сокращение поставок в счёт продовольственной помощи. Более того, продовольственная помощь теперь оказывается главным образом в связи с чрезвычайными ситуациями. В 2012 году 70 процентов мирового объёма продовольственной помощи составляла помощь в связи с чрезвычайными ситуациями, 27 процентов – помощь в рамках проектов и 3 процента (0,2 миллиона тонн) – продовольственная помощь в рамках программ⁷.

С. Предлагаемая система мониторинга для обеспечения КПРИ

22. Проведя оценку возможных вариантов, ФАО определила, что наиболее экономически эффективным средством мониторинга операций по оказанию продовольственной помощи является система на основе анкетирования основных оказывающих продовольственную помощь доноров (правительств). Рассматривались и другие варианты, включая использование онлайн-средств и сбор данных в странах, однако для реализации таких форматов потребуются дополнительные финансовые и кадровые ресурсы. Были проведены совещания с ВПП на предмет предоставления материалов, проведения консультаций и налаживания сотрудничества в связи с новыми средствами и системами мониторинга, а также для изучения возможностей более широкого сотрудничества, учитывая потенциал Программы и опыт её работы в этой области.

23. Для сведения к минимуму возможного дублирования мероприятий внутри Организации и повышения эффективности работы анкета для сбора необходимой информации была разработана совместно с Канцелярией Главного статистика. Кроме того, по результатам обследования доноров продовольственной помощи был составлен список стран, которым будет рассылаться анкета (Приложение 1).

24. Помимо этого, исходя из того, что ОЭСР является эталонной организацией в плане данных по международной помощи, включая продовольственную помощь, ФАО обратилась к этой организации за консультациями и рекомендациями. Также совместно с ОЭСР было проведено пробное анкетирование отдельных доноров для проверки на практике возможностей предоставления запрашиваемых данных и понятности запросов для респондентов. Ответы и замечания были проанализированы с целью уточнения и доработки анкеты.

25. Система сбора данных предназначена для работы со странами, однако ФАО также связалась с Отделом поставок ВПП для согласования с ним вопросов передачи информации, связанной с распределением Программой продовольственной помощи. Программа поставляет значительные объёмы продовольствия, поэтому включение данных ВПП имеет важнейшее значение, поскольку они будут дополнять информацию, получаемую от доноров.

26. Данные о продовольственной помощи будут собираться и храниться в EST, а распространять их будет ГСИРП в своих ежеквартальных докладах "Виды на урожай и продовольственная ситуация". Необходимо будет продумать вопрос о периодичности выпуска докладов. По запросу информация будет также предоставляться КПРИ.

Д. Предполагаемые проблемы

27. Предполагается, что предлагаемая система сбора данных ФАО, в отношении которой сформулировано требование её реализации без каких-либо дополнительных расходов,

⁷ ВПП. 2012. *Потоки продовольственной помощи*.

столкнётся с тремя возможными проблемами, которые могут ограничить её возможности по адекватному обслуживанию потребностей КПРИ.

28. Во-первых, одной из ключевых рекомендаций по результатам проведённой КПСИ оценки является просьба к донорам уведомлять ФАО о своём намерении проводить операции по предоставлению продовольственной помощи, однако нет какого бы то ни было юридического механизма, обязывающего делать уведомления и предоставлять данные. Поскольку такого обязательства нет, данные могут не предоставляться или предоставляться в недостаточном объёме, а именно это и заставило пересмотреть работу КПРИ, и то же самое может произойти в будущем.

29. Во-вторых, подход с использованием анкет обеспечивает гибкость в плане видов отслеживаемых данных, однако требование о недопустимости дополнительных затрат будет ограничивать возможности расширения охвата данных и анализа. Это замечание особенно справедливо в связи с тем, что происходит очевидный структурный сдвиг системы оказания продовольственной помощи в сторону увеличения доли мер на основе денежных средств и повышения объёмов закупок на местном и региональном уровнях.

30. В-третьих, в её нынешнем виде, предлагаемая система не предусматривает проверку данных на уровне стран-получателей. Проверка, например, повысила бы точность данных, сократила бы возможность возникновения проблем двойного счёта. Кроме того, мониторинг в странах способствовал бы повышению возможностей системы в области анализа сроков поставок продовольственной помощи, что, в свою очередь, способствовало бы лучшему пониманию влияния этой помощи на сырьевые рынки.

III. Направления деятельности на перспективу

31. Для продвижения вперёд в деле дальнейшего развития информационной составляющей КПРИ крайне важно заниматься решением изложенных выше проблем. Однако для действенного решения этих проблем потребуются дополнительные расходы для реализации системы мониторинга. В этой связи можно было бы провести дополнительное обсуждение с представителями ВПП возможных путей расширения сотрудничества, включая возможное восстановление INTERFAIS, при этом следует признать необходимость выделения дополнительных ресурсов.

32. По второму моменту следует отметить, что, хотя КПРИ занимается главным образом оценкой влияния экспорта продовольственных сырьевых товаров натурой и на безвозмездной основе, главная задача, прописанная в его мандате, заключается в том, чтобы "заниматься вопросами влияния программ продовольственной помощи на коммерческую торговлю и на сельскохозяйственное производство"⁸. Исходя из этой общей задачи учёта всех программ продовольственной помощи, было бы полезным, если бы система сбора данных и мониторинга изучила и использовала средства, позволяющие отслеживать информацию, касающуюся всего комплекса условий продовольственной помощи. Это также будет соответствовать глобальному изменению форм оказания продовольственной помощи. Однако такая инициатива будет оправдана только в том случае, если эти формы оказания продовольственной помощи будут считаться оказывающими негативное воздействие на нормальную коммерческую торговлю и на внутреннее производство.

33. В том, что касается третьей потенциальной проблемы – проверки полученных в стране данных – система выборочных проверок могла бы частично решить эту задачу при минимальных затратах. Тем не менее, критически важно, чтобы была разработана система проверки данных, что помогло бы в обеспечении точности анализа и рекомендаций КПРИ.

⁸ ФАО. 2001. *Reporting procedures and consultative obligations under the FAO Principles of Surplus Disposal*. Webpage: <http://www.fao.org/3/a-y1727e.pdf>

Приложение 1

Получатели вопросников КПРИ об уведомлениях относительно продовольственной помощи

Австралия	AUS	EN
Австрия	AUT	EN
Бельгия	BEL	FR
Бразилия	BR	EN
Канада	CAN	EN
Китайская Народная Республика	CHN	CH
Дания	DNK	EN
Европейский союз	EU	EN
Финляндия	FIN	EN
Франция	FRA	FR
Германия	DEU	EN
Ирландия	IRL	EN
Италия	ITA	EN
Япония	JPN	EN
Люксембург	LUX	FR
Нидерланды	NLD	EN
Норвегия	NOR	EN
Пакистан	PAK	EN
Российская Федерация	RUS	EN
Саудовская Аравия	SAU	AR/EN
Испания	ESP	SP
Швеция	SWE	EN
Швейцария	CHE	FR
Объединенные Арабские Эмираты	ARE	AR/EN
Соединённое Королевство	GBR	EN
Соединённые Штаты Америки	USA	EN