

СЕНТЯБРЬ 2008 ГОДА



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

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  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## КОМИТЕТ ПО ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Тридцать четвертая сессия

Рим, 14-17 октября 2008 года

Пункт II повестки дня

## ОЦЕНКА ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И СИТУАЦИИ С ПИТАНИЕМ

### Содержание

#### Пункты

I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 6
II. ПОДСЧЕТ ГОЛОДАЮЩИХ: ДОЛГОСРОЧНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ	7 - 14
III. ВЫСОКИЕ ЦЕНЫ НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ: ПОСЛЕДСТВИЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕАКЦИЯ	15 - 41
A. ФАКТОРЫ, ОБУСЛОВЛИВАЮЩИЕ ВЫСОКИЕ ЦЕНЫ НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ	15 - 21

Настоящий документ печатается в ограниченном количестве экземпляров для сведения к минимуму воздействия профессов ФАО на окружающую среду и внесения вклада в дело нейтралитета климата. Убедительная просьба к делегатам и наблюдателям приходить на заседания со своими копиями и стараться избегать обращения с просьбами выдать дополнительные экземпляры. Большинство документов Совещаний ФАО имеется в наличии на интернет-сайте [WWW.FAO.ORG](http://WWW.FAO.ORG)

W0000

B. ГЛОБАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ	22 - 25
C. ОЧАГИ ГОЛОДА	26 - 30
D. ВОЗДЕЙСТВИЕ НА СЕМЬИ	31 - 36
E. СТРАТЕГИИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ СЕМЬЯМИ И ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ПИТАНИЕ	37 - 41
<b>IV. ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ И ПРОДВИЖЕНИЕ ВПЕРЕД</b>	<b>42 - 63</b>
A. ЧТО ДЕЛАЕТСЯ	42 - 44
B. ПРОДВИЖЕНИЕ ВПЕРЕД: ПОДХОД “ДВОЙНОГО ПУТИ” К ВОПРОСУ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И СОКРАЩЕНИЮ БЕДНОСТИ	45 - 56
<i>Развитие мелкомасштабного сельского хозяйства для сокращения бедности</i>	47 - 52
<i>Обеспечение доступа к продовольствию для бедных и обездоленных</i>	53 - 56
C. ДЕЙСТВИЯ И ОБЯЗАННОСТИ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ ДЛЯ БОРЬБЫ С ГОЛОДОМ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ НЕБЕЗОПАСНОСТЬЮ	57 - 63

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Оценочный документ этого года, подготовленный к 34-й сессии CFS, доводит до сведения Комитета тот факт, что число голодающих растет<sup>1</sup>. Долгосрочные тенденции в глобальном голоде показывают, что в 2003-05 гг., еще до того, как последствия высоких цен на продукты питания усугубили проблему, в мире было на шесть миллионов хронически голодающих людей больше, чем в 1990-92 гг. (848 миллионов в 2003-05 гг. против 842 миллионов в 1990-92 гг.), базовом периоде для Всемирного продовольственного саммита (WFS) и Целей развития на тысячелетие (ЦРТ).
2. Высокие цены на продовольствие, особенно после 2006 г., усугубили продовольственную небезопасность. Предварительные оценочные показатели ФАО свидетельствуют о том, что число недоедающих в мире в 2007 г. возросло на 75 млн. человек за период 2003-05 гг., главным образом вследствие роста цен на продукты питания. В результате этого общее число недоедающих в 2007 году, по имеющимся оценкам, составляло 923 млн.
3. Существующая поведу в мире озабоченность по поводу воздействия резко растущих цен на продовольствие и топливо на бедных и голодающих резко поколебало успокоенность, созданную годами низких цен на базовые продукты питания. 3-5 июня с.г. главы государств и правительств, министры и представители 180 стран плюс Европейского Союза (ЕС) собрались в Риме для того, чтобы подтвердить свою приверженность делу сокращения голода. На саммите Г8, состоявшемся в Японии в июле, главы государств ведущих промышленно развитых стран, к которым присоединились несколько других мировых лидеров, выразили решимость принимать всяческие меры для того, чтобы повернуть вспять тревожную тенденцию в глобальном голоде координируемыми усилиями. Они обязались от имени правительств своих стран увеличить помощь и инвестиции в сельскохозяйственный сектор и значительного усиливать поддержку инициатив развивающихся стран.
4. В настоящем документе подчеркивается, что хотя мир сталкивается с тревожной ситуацией продовольственной небезопасности, подтверждение приверженности делу сокращения голода может позволить повернуть вспять эту ситуацию. До резкого повышения цен на продовольствие и топливо некоторые подрегионы и ряд стран добились значительных успехов в деле сокращения голода. Это свидетельствует о том, что надлежащая политика может обеспечить обстановку, необходимую для решения хронических проблем голода.
5. Заинтересованные стороны приходят к консенсусу по общим стратегическим рамкам, на основании стратегии “двойного пути” для сокращения бедности и голода. Это

---

<sup>1</sup> Настоящий документ был подготовлен главным образом на базе предварительного варианта отчета *THE STATE OF FOOD INSECURITY IN THE WORLD* (*СИТУАЦИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ НЕБЕЗОПАСНОСТИ В МИРЕ*) (*SOFI*) 2008, который будет обнародован в декабре 2008 года. Членам следует знать, что ключевые параметры, использованные в методике ФАО для оценки недоедания, недавно изменились. В частности, в оценках голода используются новые (2006) демографические статистические данные от Управления народонаселения Организации Объединенных Наций и новые энергетические потребности людей, установленные ФАО, Университетом Организации Объединенных Наций (UNU) и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в 2004 году. ФАО использует оба параметра для определения минимальных пищевых энергетических потребностей (MDERs) на душу населения, которые уникальны для каждого года и страны в мире. Пересмотренные параметры применялись по отношению к базовому периоду 1990–92 гг. и ко всем последующим годам, за которые ФАО подготовила оценочные показатели по недоеданию. В результате этого статистические данные и соответствующие достижения и неудачи в свете целей сокращения голода в рамках Всемирного продовольственного саммита (WFS) и Целей развития на тысячелетие (ЦРТ) изменились за весь отчетный период.

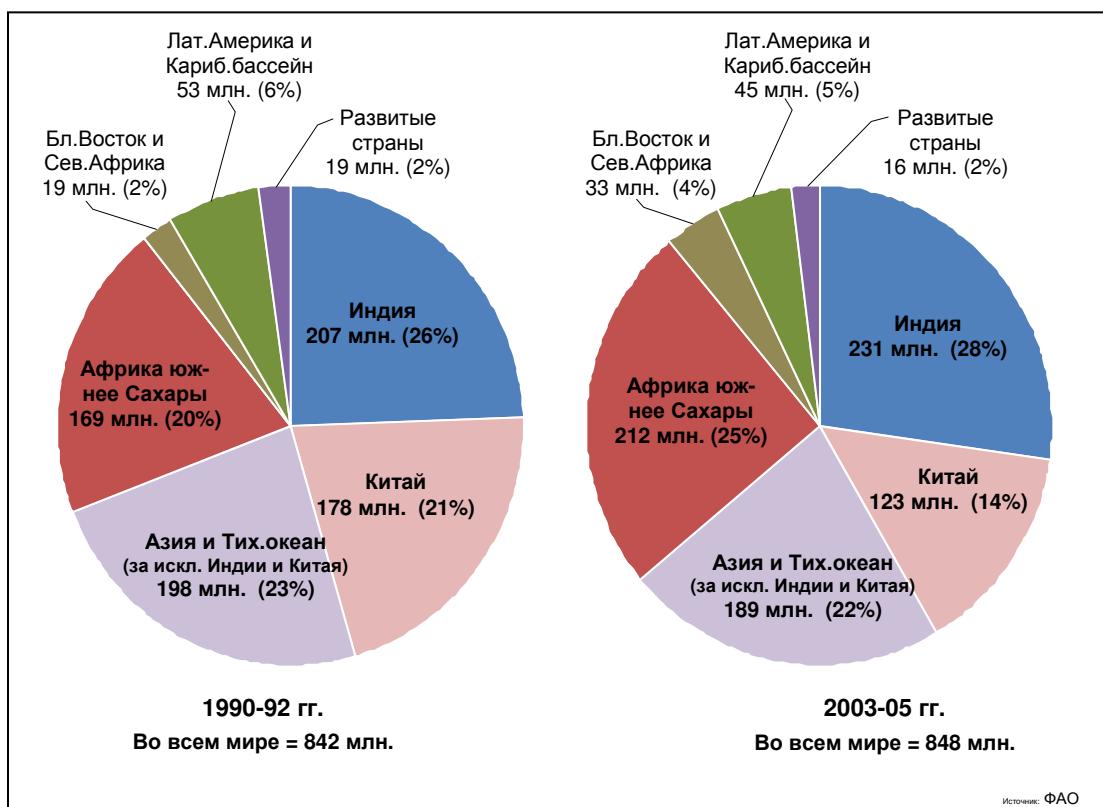
включает в себя тщательно разработанные сети безопасности и программы социальной защиты для охраны наиболее уязвимых групп населения от непосредственной угрозы с принятием мер, цель которых состоит в предоставлении возможности мелким фермерам наращивать производство устойчивым образом. Это потребует продуманных целенаправленных инвестиций и политических мер для наращивания активов мелких фермеров, облегчения их доступа к вводимым факторам производства и рынкам и усиления их способности управлять рисками.

6. НАСТОЯЩИЙ ОЦЕНОЧНЫЙ ОТЧЕТ РАЗБИТ НА ЧЕТЫРЕ РАЗДЕЛА. ВО ВТОРОМ РАЗДЕЛЕ СООБЩАЕТСЯ О ДОЛГОСРОЧНОМ ПРОГРЕССЕ НА ПУТИ СОКРАЩЕНИЯ ГОЛОДА, ОСОБЕННО В ПЛАНЕ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ WFS И ЦРТ. В третьем разделе анализируются факторы, обуславливающие повышение цен на продукты питания, и их воздействие на глобальном, страновом и индивидуальном уровнях. В четвертом разделе представляется обзор политических решений, принятых на настоящий момент, и предлагаются дополнительные меры по сокращению голода.

## **II. ПОДСЧЕТ ГОЛОДАЮЩИХ: ДОЛГОСРОЧНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ**

7. Последние оценки ФАО показывают, что даже до недавнего взлета цен на продукты питания уже были очевидны тревожные долгосрочные тенденции роста масштабов голода. По оценкам ФАО, от хронического голода в мире страдало 848 млн. чел. во всем мире в 2003-05 гг., что представляет собой увеличение на шесть млн. по сравнению с 842 млн. в 1990-92 гг., базовом периоде Всемирного продовольственного саммита, в сопоставлении с которым определяется прогресс (рисунок 1). Ввиду того, что число хронически голодающих людей в мире теперь выше, чем в базовый период, поставленной Всемирным продовольственным саммитом цели сокращения этого числа наполовину к 2015 г., возможно, будет сложнее достичь (рисунок 2).

РИСУНОК 1: Тенденции в глобальном недоедании, 2003-05 гг. по сравнению с 1990-92 гг.



8. Большая доля роста недоедания после базового периода WFS (1990-92) приходилась на страны Африки южнее Сахары, где АБСОЛЮТНОЕ ЧИСЛО (индикатор WFS) голодающих возросло на 43 млн.: со 169 млн. до 212 млн. Однако, почти три четверти этого увеличения приходилась на Демократическую Республику Конго, где число голодающих возросло с 11 млн. в 1990-92 гг. до 43 млн. в 2003-05 гг., чему немало способствовал широкораспространенный неутихающий конфликт.

9. Смешанные успехи были достигнуты в деле сокращения ПРЕОБЛАДАНИЯ голода (индикатор ЦРТ) (рисунок 3). С 1990-92 гг. до 2003-05 гг. доля недоедающих в странах Африки южнее Сахары сократилась с 34 до 30%, представляя собой общее сокращение на 12% в преобладании по сравнению с 19% во всем мире. Заметное сокращение преобладания голода было достигнуто в Конго, Эфиопии, Гане (где уже достигнуты цели как WFS, так и ЦРТ), Мозамбике и Нигерии. Понижательная тенденция в преобладании голода была повернута вспять главным образом благодаря воздействию высоких цен на продукты питания (см. следующий раздел).

РИСУНОК 2: Число недоедающих в развивающемся мире (цель WFS)

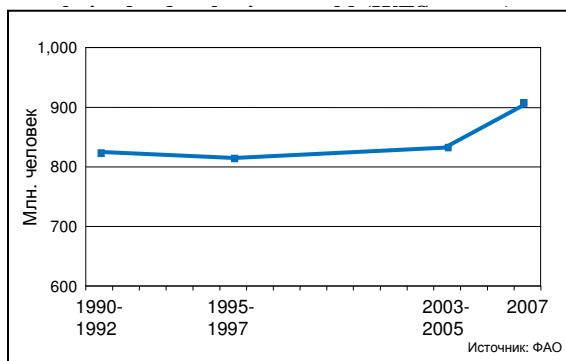
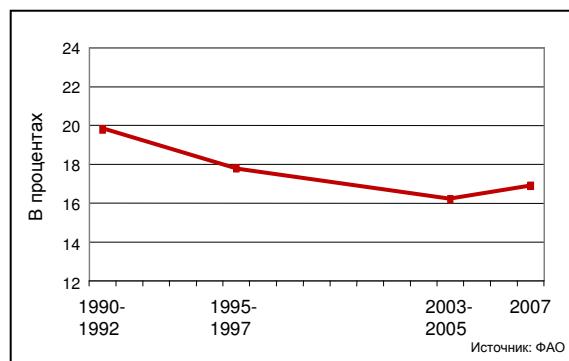


РИСУНОК 2: Число недоедающих в развивающем мире (цель ЦРТ)



10. В Азии и тихоокеанском регионе был достигнут скромный прогресс в сокращении преобладания голода с 20% до 16%, а также умеренное сокращение числа голодающих с 582 млн. до 542 млн. В этом регионе проживает свыше половины населения мира и почти две трети голодающих в мире. Хотя Юго-Восточная Азия продолжала добиваться успехов в сокращении как преобладания, так и числа недоедающих, эти достижения были практически сведены на нет регрессом в других местах, главным образом в Индии.

11. В силу своей величины только на Китай и Индию приходится 42% хронически голодающих в развивающемся мире. В Индии, несмотря на быстрый экономический рост, число голодающих возросло более чем на 20 млн. по сравнению с базовым периодом. Это может быть частично обусловлено тем, что продолжительность жизни в Индии возросла с 59 до 63 лет с 1990-92 гг., что оказало воздействие на общую структуру населения и в результате этого в 2003-05 гг. рост минимальных энергетических потребностей превышал рост пищевого энергетического предложения. В Китае по-прежнему отмечалось неуклонное сокращение недоедания с 31-процентным сокращением числа недоедающих со 178 млн. в 1990-92 гг. до 123 млн. в 2003-05 годах.

12. Страны региона Ближнего Востока и Северной Африки характеризовались самым низким уровнем недоедания в развивающемся мире, и тем не менее число недоедающих в этом регионе возрастает с 1990-92 годов. На Ближнем Востоке общее число недоедающих увеличилось почти вдвое с 15 млн. в 1990-92 гг. до 28 млн. в 2003-05 гг., в значительной мере вследствие войны и конфликта в Афганистане и Ираке, где число недоедающих возросло на 4,9 и 4,1 млн. соответственно. Это число также возросло в Йемене, где один человек из трех, или 6,5 млн. человек, страдает от хронического голода. В Северной Африке, по оценкам ФАО, преобладание недоедания оставалось более или менее на постоянном уровне примерно в 3%, хотя это число несколько уменьшается. Несмотря на сравнительно низкое преобладание недоедания в регионе Ближнего Востока и Северной Африки, негативная тенденция увеличения голода должна быть повернута вспять. Достижение цели WFS предполагает сокращение числа голодающих на 23 млн. человек.

13. В регионе Латинской Америке и Карибского бассейна Южная Америка добилась наибольших успехов в деле сокращения голода, причем 10 из 12 стран успешно движутся по пути достижения цели ЦРТ-1. Опираясь на относительно высокий уровень национального дохода, быстрый экономический рост и быстрый рост производительности труда в сельскохозяйственном секторе, Аргентина, Чили, Гайана, Перу и Уругвай уже достигли целей WFS и ЦРТ, так же, как и Коста-Рика, Куба, Ямайка и Мексика. В то же время Сальвадор, Гватемала, Гаити и Панама по-прежнему испытывают трудности в деле сокращения числа недоедающих. Несмотря на небольшое сокращение с 1990-92 гг. Гаити имеет один из самых высоких уровней недоедания в мире, причем 58% населения страдает от хронического голода.

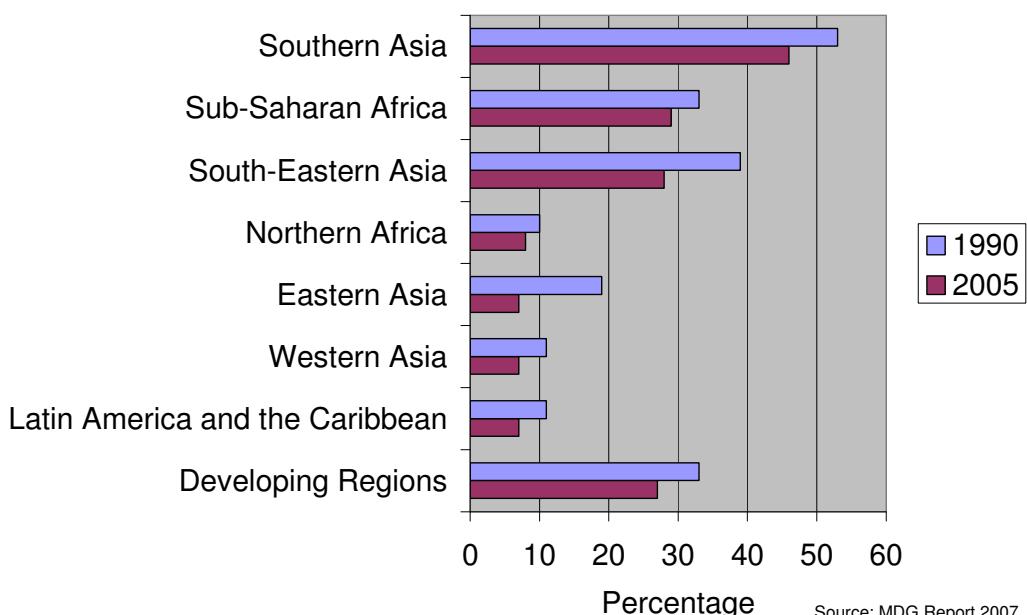
14. Другим связанным с голodom индикатором ЦРТ является преобладание детей с недостаточным весом среди детей в возрасте до пяти лет<sup>2</sup>. В развивающихся регионах в целом в период 1990-05 гг. доля детей с недостаточным весом сократилась с 33% до 27%. В Восточной Азии отмечалось самое значительное улучшение. Значительный прогресс был также достигнут в Западной Азии и Латинской Америке и странах Карибского бассейна, где этот показатель сократился более чем на треть. Самая большая доля детей с недостаточным весом сохраняется в Южной Азии, странах Африки южнее Сахары и Юго-Восточной Азии (рисунок 4). Несмотря на сокращение в целом преобладания детей с

---

<sup>2</sup> ДАННЫЕ ВЗЯТЫ ИЗ ОТЧЕТА О ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ НА ТЫСЯЧЕЛЕТИЕ 2007. ПРОСЬБА ЗАМЕТИТЬ, ЧТО РЕГИОНАЛЬНЫЕ ГРУППЫ, ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ В ОТЧЕТЕ О ЦРТ, ОТЛИЧАЮТСЯ В ОПРЕДЕЛЕННОЙ СТЕПЕНИ ОТ ТЕХ, КОТОРЫЕ ИСПОЛЬЗУЮТСЯ ПОВСЮДУ В НАСТОЯЩЕМ ОТЧЕТЕ. РАЗВИВАЮЩИЕСЯ РЕГИОНЫ НЕ ВКЛЮЧАЮТ В СЕБЯ СТРАНЫ НА ПЕРЕХОДНОЙ СТАДИИ.

недостаточным весом во всех регионах, достижение цели сокращения голода потребует ускорения прогресса в деле улучшения питания детей.

**РИСУНОК 4: Преобладание детей моложе пяти лет с недостаточным весом**



Надписи в таблице сверху вниз: Южная Азия, страны Африки южнее Сахары, Юго-Восточная Азия, Северная Африка, Восточная Азия, Западная Азия, Латинская Америка и страны Карибского бассейна, развивающиеся регионы.

Надписи в таблице по горизонтали: В процентах; Источник: Отчет о ЦРТ 2007.

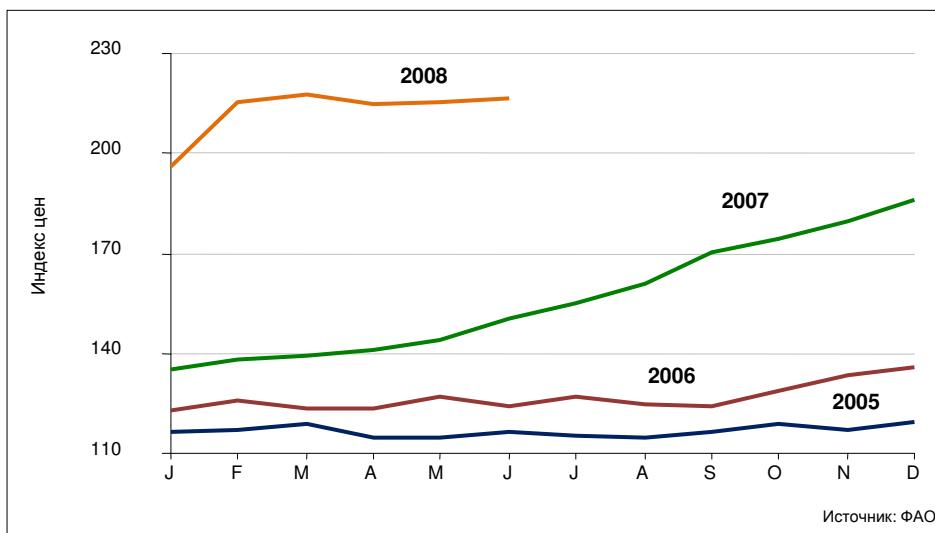
### **III. ВЫСОКИЕ ЦЕНЫ НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ: ПОСЛЕДСТВИЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕАКЦИЯ**

#### **A. ФАКТОРЫ, ОБУСЛОВЛЯЮЩИЕ ВЫСОКИЕ ЦЕНЫ НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ**

15. Цены на продовольственные товары резко возросли к концу 2006 г. и в 2007 г., причем в начале 2008 г. отмечался более резкий рост (рисунок 5). Среднесрочные прогнозы ОЭСР-ФАО указывают, что хотя цены на продовольствие должны стабилизироваться в 2008-09, а впоследствии упасть, они будут оставаться выше уровня тенденции до 2004 г. в предсказуемом будущем<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> OECD-FAO AGRICULTURAL OUTLOOK (ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА ОЭСР-ФАО) (2008-2017), 2008.

**РИСУНОК 5: Индекс цен на продовольствие ФАО, номинальные цены  
(1998-2000 =100)**



16. Факторов, обуславливающих резкий рост цен на продовольствие, много и они сложные в тех случаях, когда факторы со стороны как предложения, так и спроса играют определенную роль. Долгосрочные структурные тенденции и базовый рост спроса на продовольствие совпадают с краткосрочными циклическими или временными факторами, воздействующими на предложение продовольствия, что приводит к тому, что рост спроса на продовольственные товары по-прежнему превышает рост предложения.

17. Если брать предложение, то запасы зерновых в мире находятся на самом низком за три десятилетия уровне. Низкие уровни запасов способствуют более значительной изменчивости цен на мировых рынках из-за неопределенности в отношении адекватности предложения во времена сокращения производства. В результате неблагоприятных погодных условий производство зерновых в мире сократилось на 3,6% в 2005 г. и 6,9% в 2006 г., а затем несколько возросло в 2007 году. Кроме того, цены на нефть и продовольствие тесно взаимосвязаны. Быстрый рост цен на нефть оказывал повышательное воздействие на цены на продовольствие, поскольку цены на удобрения возросли почти в три раза, а транспортные расходы – вдвое в 2006-08 годы.

18. Если брать спрос, то вновь возникающая индустрия биотоплив является новым значительным пользователем сельскохозяйственных товаров, таких, как сахар, кукуруза, кассава, масличные культуры и пальмовое масло. Рост спроса на эти товары был одним из ведущих факторов, стоящих за повышением этих цен на мировых рынках, что, в свою очередь, привело к повышению цен на продовольствие. По имеющимся оценкам, примерно 100 млн. тонн зерновых (примерно 4,7% глобального производства зерновых) используется для производства биотоплив в 2007-08.

19. Другие факторы, которые усугубили ситуацию с высокими ценами на продовольствие, включают в себя некоторые направления самой политики, нацеленной на сведение к минимуму их воздействие на уязвимые группы населения внутри стран. Например, принятие экспортных ограничений и запретов некоторыми странами привело к ограничению глобальных поставок, усугубило дефицит и подорвало доверие между торговыми партнерами. В некоторых странах такие меры также привели к ослаблению стимулов фермеров в отношении реагирования на прышение международных цен. Спекулятивное пополнение запасов или их предварительное накопление крупными импортерами с относительно сильной ситуацией в отношении наличных денег оказывало дополнительное давление на цены на продовольствие.

20. Недавние потрясения на традиционных рынках активов также оказали определенное воздействие на цены на продовольствие. Новые типы инвесторов стали принимать более активное участие в деятельности на рынках производных на базе сельскохозяйственных товаров. Глобальная торговля сочетанием фьючерсов и опционов более чем удвоилась за последние пять лет, а это говорит о том, что одним из факторов, обусловивших резких рост цен на продовольствие, была активизация спекуляции. Однако, неясно, насколько значительным был этот фактор. Существует необходимость в дополнительных исследованиях по этому вопросу.

21. Хотя производство зерновых недавно выправилось и цены на продукты питания могут упасть по отношению к нынешним высоким уровням по мере того, как некоторые краткосрочные факторы, лежащие в основе высоких цен, будут ослабевать, реальные цены на продовольственные товары в ближайшем будущем, по-видимому, будут оставаться на уровне, превышающем уровень предыдущих 10 лет. Три главных фактора лежат в основе этого ожидания. Во-первых, экономический рост в развивающемся мире, особенно в крупных странах новой рыночной экономики, как ожидается, будет оставаться на уровне примерно 6% в год. Это будет продолжать обуславливать повышение покупательной способности и менять пищевые предпочтения сотен миллионов потребителей. Во-вторых, спрос на биотоплива первого поколения, по-видимому, будет по-прежнему быстро расти, частично вследствие высоких цен на нефть и политики правительства и частично вследствие медленной разработки биотоплив и технологий второго поколения. В-третьих, увеличение стоимости производства, включая повышение цен на удобрения и транспортных издержек, в дополнение к ограничениям в отношении земли и воды, а также ко все более непредсказуемым погодным условиям, по-видимому, будет оказывать негативное воздействие на производство продовольствия, осложняя проблему удовлетворения глобального спроса на продовольствие<sup>4</sup>.

## **В. ГЛОБАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ**

22. Предварительные оценки ФАО говорят о том, что *КОЛИЧЕСТВО* недоедающих в 2007 г. возросло на 75 млн., значительно превысив оценочный показатель ФАО в 848 недоедающих в 2003-05 гг., причем существенная доля этого увеличения обусловливается высокими ценами на продовольствие. Соответственно, число недоедающих в мире составляло 923 млн. в 2007 г. (рисунок 2). С учетом постоянного резкого повышения цен на основные зерновые и масличные культуры в весь период, включающий и значительную часть первого квартала 2008 г., число людей, страдающих от хронического голода, по-видимому еще больше возросло.

23. Воздействие повышения цен на продовольствие на *преобладание* голода еще более впечатляюще. Прогресс на пути достижения цели в отношении голода в ЦРТ в развивающемся мире был неуклонным: от почти 20% в 1990-92 гг. до менее чем 18% в 1995-97 гг. и немного более 16% в 2003-05 годах. Однако, оценки ФАО до конца 2007 г. показывают, что этот прогресс затем был повернут вспять, и доля голодающих в развивающемся мире движется назад к 17%, т.е. примерно тому же показателю, что и десятилетие тому назад (рисунок 3). Достижение согласованных на международном уровне целей сокращения голода за несколько лет, остающихся до 2015 г., становится чрезвычайно проблематичной задачей.

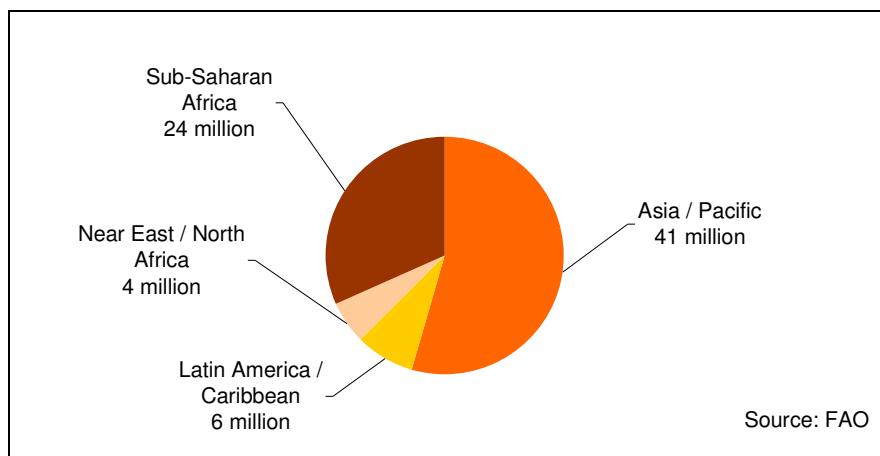
24. На региональном уровне самое большое увеличение количества недоедающих в результате повышения цен на продовольствие произошло в Азии и странах Африки южнее Сахары. На эти два региона в совокупности уже приходилось 750 млн., или 89%,

---

<sup>4</sup> OECD-FAO AGRICULTURAL OUTLOOK (ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА ОЭСР-ФАО) (2008-2017), 2008.

голодающих в мире в 2003-05 годах. По оценкам ФАО, в результате повышения цен дополнительно 41 млн. людей в Азии и 24 млн. в странах Африки южнее Сахары оказались за порогом голода (рисунок 6). Хотя в других регионах показатели были ниже, тем не менее, там тоже отмечался рост голода в результате повышения цен на продовольствие. В случае Латинской Америки этой представляет собой резкий поворот вспять после более чем десятилетия устойчивого продвижения по пути достижения цели WFS.

**РИСУНОК 6: Воздействие высоких цен на продовольствие на количество недоедающих по регионам: 2003-05 гг. – 2007 г.**

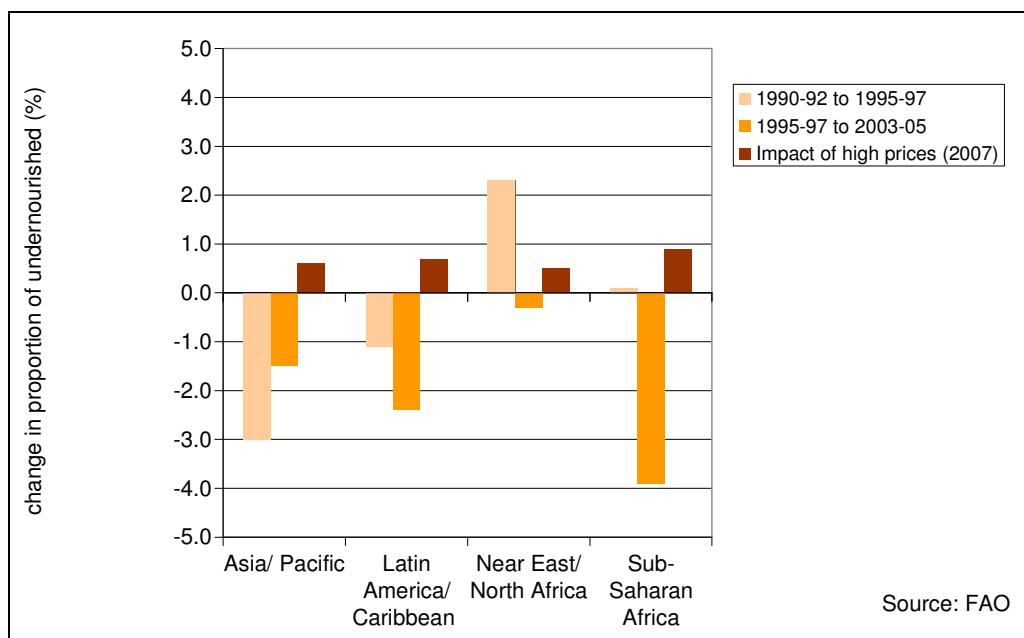


Надписи в таблице слева сверху вниз: страны Африки южнее Сахары, 24 млн.; Ближний Восток/Северная Африка, 4 млн.; Латинская Америка/страны Карибского бассейна, 6 млн.

Надписи в таблице справа сверху вниз: Азия/тихоокеанский регион, 41 млн.; Источник: ФАО.

25. До резкого повышения цен на продовольствие, по оценкам ФАО за 2003-05 гг., все четыре развивающихся региона добивались прогресса на пути сокращения *преобладания* голода. Однако, прогресс был повернут вспять во всех регионах, в результате чего возросло преобладание голода во всем развивающемся мире впервые после Всемирного продовольственного саммита (рисунок 7).

**РИСУНОК 7: Изменения в доле недоедающих по регионам (отдельные периоды)**



Надпись в таблице слева по вертикали: изменение в доле недоедающих (%).

Надписи в таблице справа вверху: 1990-92 гг. – 1995-97 гг.; 1995-97 гг. – 2003-05 гг.; Воздействие высоких цен (2007 г.).

Надписи в таблице внизу по горизонтали: Азия/тихоокеанский регион; Латинская Америка/страны Карибского бассейна; Ближний Восток/Северная Африка; страны Африки южнее Сахары; Источник: ФАО.

## C. ОЧАГИ ГОЛОДА

26. *ОЧАГИ ГОЛОДА* – это области, где значительная доля людей серьезно страдает от постоянного или периодически возникающего голода и недоедания. Во многих случаях это происходит в странах, переживающих продовольственный кризис несколько лет подряд, обычно как результат серьезных неблагоприятных погодных условий, стихийных бедствий, экономических потрясений, конфликтов или сочетания этих факторов. Согласно информации FAO's Global Information and Early Warning System (Глобальной системы информации и раннего предупреждения ФАО) (GIEWS), которая постоянно ведет контроль над ситуацией на всех континентах и ведет учет стран, переживающих кризис, на июнь 2008 г. имелось 36 стран в ситуации кризиса, требующих помощи извне<sup>5</sup>. Из-за высоких цен на продовольствие список уязвимых стран, нуждающихся в помощи извне, пополнился.

27. Число стран, переживающих продовольственные кризисы, возросло за последние два десятилетия, причем основополагающие причины этого становятся более сложными. Это особенно касается случая, когда бедствия, вызванные человеческой деятельностью, взаимодействуют со стихийными бедствиями и ведут к сложным затяжным кризисам. Стихийные бедствия были главной причиной продовольственной небезопасности до начала 1990-х гг., а бедствия, вызванные человеческой деятельностью, стали более заметными за последнее десятилетие.

28. “Медленно разворачивающиеся” стихийные бедствия (такие, как засуха) остаются более значительными событиями, вызывающими чрезвычайные продовольственные ситуации, чем “внезапно наступающие” бедствия (такие, как наводнения, циклоны,

<sup>5</sup> САМАЯ СВЕЖАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПРИВОДИТСЯ НА ВЕБ-САЙТЕ ФАО/GIEWS WEBSITE:  
[WWW.FAO.ORG/GIEWS/ENGLISH/HOTSPOTS/INDEX\\_M.HTM](http://WWW.FAO.ORG/GIEWS/ENGLISH/HOTSPOTS/INDEX_M.HTM).

ураганы, землетрясения, извержения вулканов). Бедствия, вызванные человеческой деятельностью, как правило, либо связаны с конфликтами, либо вызваны социально-экономическими потрясениями. Абсолютное число стран, переживающих продовольственные кризисы, вызванные войной и конфликтами, возросло с 1980-х гг., так же как и относительная доля продовольственных кризисов, обусловленных социально-экономическими потрясениями: с 2% до 27% к 2007 году. Недавнее резкое повышение цен на импортные продовольственные товары является примером социально-экономического потрясения, которое может усугубить или вызвать продовольственные кризисы во многих странах.

29. Ввиду неопределенности в отношении воздействия резко растущих цен на продовольствие на страны, семьи и отдельных людей повсюду в мире, различие между странами, уже переживающими кризис, и странами, весьма уязвимыми в отношении этих ценовых потрясений, или находящимися в рискованной ситуации, стало менее четким. Ключевые факторы риска, определяющие уязвимость страны к высоким ценам на продовольствие, учитывают основополагающие структурные причины уязвимости, такие, как существующие уровни бедности, голода, неравенства доходов и преобладания болезней. Кроме того, учитываются существующие факторы уязвимости, такие, как изменения в продовольственной инфляции на страновом уровне, и факторы, которыми измеряется зависимость стран от импорта продовольствия и топлива. К дополнительным факторам, с относительно низким весом, относятся историческая подверженность к стихийным бедствиям и относительная эффективность политических мер.

30. Высокие цены на продукты питания внесли новое измерение в уязвимость. Хотя они затрагивают все страны в той или иной мере, их воздействие было особенно суровым в странах с низким доходом, где большинство семей тратят значительную долю своего ограниченного бюджета на продовольствие. Многие из этих стран уже имеют высокий уровень недоедания.

#### D. ВОЗДЕЙСТВИЕ НА СЕМЬИ

31. Не все в одинаковой степени затронуты высокими ценами на продовольствие. В краткосрочном плане чистое воздействие резко растущих цен на продовольствие определяется относительной важностью основных продуктов питания в доходе по сравнению с относительной важностью тех же основных продуктов питания в общем потреблении. Ожидается, что семьи, являющиеся чистыми покупателями продовольствия, проигрывают от роста цен на продовольствие, а семьи, являющиеся чистыми продавцами продовольствия, выигрывают от этого. Семья определяется как чистый покупатель продовольствия, когда стоимость основных продуктов питания, произведенных данной семьей, уступает стоимости потребленных основных продуктов питания. Бедные семьи обычно являются чистыми покупателями продовольствия даже в сельских районах, где сельское хозяйство и производство основных продуктов питания являются главными средствами существования. По данным ФАО по девяти развивающимся странам<sup>6</sup>, в среднем примерно три четверти сельских семей и 97% городских семей являются чистыми покупателями продовольствия (таблица 1).

<sup>6</sup> БАЗА ДАННЫХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ГЕНЕРИРОВАНИЮ ДОХОДА В СЕЛЬСКИХ ОБЛАСТЯХ (RIGA) ОСНОВЫВАЕТСЯ НА КОМПЛЕКСЕ ДАННЫХ ОПРОСА ПО ИЗМЕРЕНИЮ УРОВНЯ ЖИЗНИ (LSMS) И ДРУГИХ МНОГОЦЕЛЕВЫХ ОПРОСАХ СЕМЕЙ, ИСХОДЯЩИХ ОТ ВСЕМИРНОГО БАНКА И ДРУГИХ НАЦИОНАЛЬНЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПРИВОДИТСЯ НА САЙТЕ [WWW.FAO.ORG/ES/ESA/RIGA/](http://WWW.FAO.ORG/ES/ESA/RIGA/)

**ТАБЛИЦА 1: Доля семей, являющихся чистыми покупателями основных продуктов питания (в процентах)**

	Все семьи			Бедные семьи		
	Городские	Сельские	Всего	Городские	Сельские	Всего
Бангладеш, 2000	95.9	72.0	76.8	95.5	83.4	84.2
Пакистан, 2001	97.9	78.5	84.1	96.4	83.1	85.4
Вьетнам, 1998	91.1	32.1	46.3	100.0	40.6	41.2
Гватемала, 2000	97.5	86.4	91.2	98.3	82.2	83.1
Гана, 1998	92.0	72.0	79.3	*	69.1	*
Малави, 2004	96.6	92.8	93.3	99.0	94.8	95.0
Никарагуа, 2001	97.9	78.5	90.4	93.8	73.0	79.0
Таджикистан, 2003	99.4	87.0	91.2	97.1	76.6	81.4
Албания, 2005	99.1	67.6	82.9	*	*	*
<i>Неизвестенный средний показатель</i>	96.4	74.1	81.7	97.2	87.9	78.5

**ПРИМЕЧАНИЕ:** Семья определяется как чистый покупатель продовольствия, когда стоимость потребляемых основных продуктов питания превышает стоимость производимых основных продуктов питания.

Источник: данные RIGA ФАО

32. Чистые покупатели продовольствия, вероятно, проиграют от повышения цен на основные продукты. Степень воздействия зависит частично от пищевых особенностей. Семьи, которые тратят значительную часть дохода на основные продукты питания (такие, как пшеница, рис, кукуруза), которые продаются на международных рынках, почувствуют более резкое сокращение общего благосостояния. Сюда относится большинство городских семей. Степень этого сокращения зависит от способности семей перейти в потреблении к менее дорогим продуктам питания, которые обычно не поступают на глобальные рынки, такие, как корни и клубнеплоды. В то же время семьи с землей и те, которые получают часть дохода от производства и продажи основных продуктов питания и которые участвуют в международной торговле, могут выиграть от повышения мировых цен. К сожалению, высокие цены на топливо и удобрения, по-видимому, сведут на нет некоторые аспекты этого выигрыша.

**РИСУНОК 8: Изменение благосостояния семей ввиду 10-проц. повышения цен на основные продукты питания (в %)**

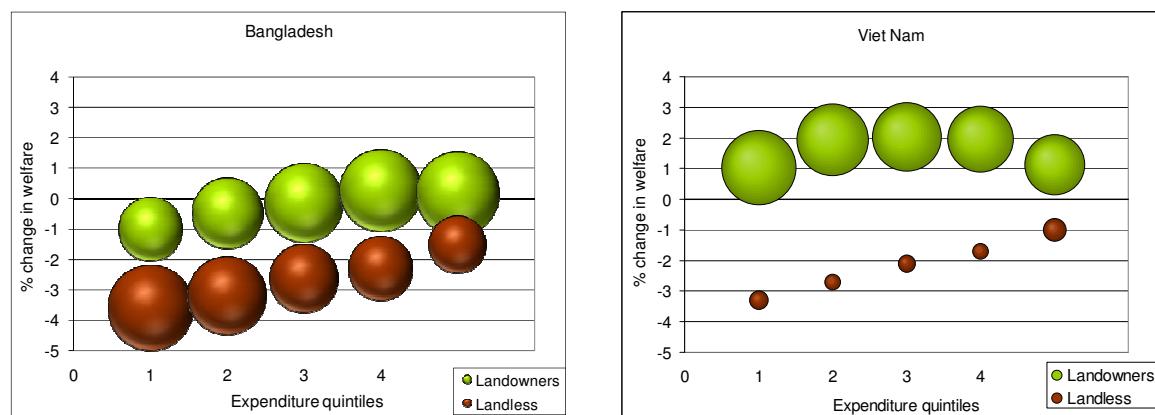


33. На рисунке 8 показывается краткосрочное воздействие на благосостояние (в % расходов семей) 10-проц. повышения цен на базовые продукты питания. В том что касается потери дохода,

результаты показывают, что самые бедные семьи больше всего страдают от повышения цен на продовольствие как в городских, так и в сельских районах. Это воздействие ощущается меньше в семьях стран. Где режим питания главным образом включает в себя основные продукты питания, которые не участвуют в международной торговле. Например, семьи в Гане относительно изолированы от колебаний в международных ценах на продовольствие, поскольку значительная доля их диеты базируется на местных основных продуктах питания, таких, как кассава и сорго. Если цена на эти местные основные продукты питания также возрастет, то повышение цен на продовольствие будет иметь гораздо более значительные последствия. В случае Вьетнама благосостояние семей в том, что касается большинства сельских семей, повышается, и в относительном выражении этот выигрыш более значителен для самых бедных.

34. Доступ к ключевым производственным активам, особенно к земле, является еще одним фактором, который воздействует на степень позитивного или негативного воздействия повышения цен на продовольствие на семьи. Во всех группах дохода безземельные семьи в среднем более негативно затронуты высокими ценами на продовольствие (рисунок 9). В таком производителе риса, как Вьетнам, где в целом отмечается избыток риса, где доступ к земле носит довольно эгалитарный характер и где произошел впечатляющий рост продуктивности мелких хозяйств, даже самые бедные сельские семьи обычно выигрывают от повышения цен. В то же время в Бангладеш, где распределение земли не носит такого справедливого характера и сельские хозяйства имеют более ограниченный доступ к земле, воздействие роста цен на продовольствие носит негативный характер для большинства семей. Размер сфер на рисунке 9 представляет население каждого квинтиля расходов.

**РИСУНОК 9: Воздействие 10-процентного повышения цен на основные продукты питания на сельские домашние хозяйства, согласно собственности на землю (процентное изменение в благосостоянии)**



Надписи в таблице слева:

Вверху: Бангладеш

Слева по вертикали: процентное изменение в благосостоянии

Внизу: Квинтили расходов; собственники земли; безземельные

Надписи в таблице справа:

Вверху: Вьетнам

Слева по вертикали: процентное изменение в благосостоянии

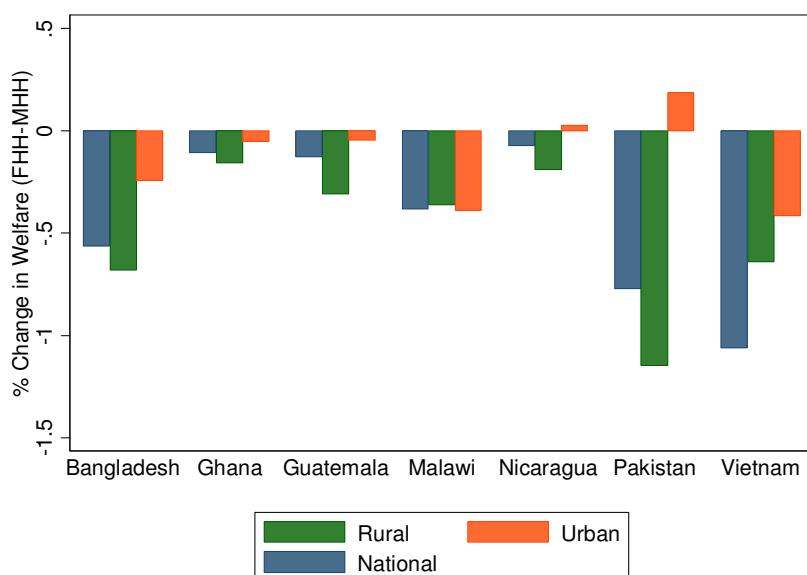
Внизу: Квинтили расходов; собственники земли; безземельные

35. Стратегии существования семей являются другим важным фактором определения воздействия повышения цен на продовольствие на благополучие семей. Семьи, специализирующиеся на сельском хозяйстве (те из них, которые получают свыше

75% дохода от фермерства), должны выиграть от повышения цен, или по крайней мере меньше проиграть, в зависимости от масштабов производства основных сельскохозяйственных культур. В некоторых странах, таких, как Бангладеш, Пакистан и Вьетнам, даже более бедные семьи, специализирующиеся на сельском хозяйстве, обычно выигрывают от повышения цен на продовольствие.

36. Эмпирический анализ ФАО показывает, что в целом семьи, главой которых является женщина, в большей степени страдают от повышения цен на продовольствие, что выражается в сокращении потребления продовольствия, и обычно получают меньше выгоды от потенциального выигрыша в отношении производства сельскохозяйственных культур для основных продуктов питания. Одно важное исключение, которое имеется в анализируемых странах, - это городские районы Пакистана, где семьи, главой которых является женщина, представляют большую долю среди групп с более значительным доходом (рисунок 10). Среди сельских семейных хозяйств семьи, главой которых является женщина, несут более значительные потери в благосостоянии во всех странах. Общее различное воздействие роста цен на семьи, главой которых является женщина или мужчина, объясняется тем, что при сопоставимом уровне дохода семьи, главой которых является женщина, обычно тратят более значительную часть дохода на продовольствие, чем семьи, главой которых является мужчина, и, тем самым, они больше страдают от воздействия высоких цен на продукты питания на потребление. Кроме того, семьи, главой которых является женщина, сталкиваются с различными препятствиями гендерного характера, которые ограничивают их способность производить продовольствие и, тем самым, выигрывать от повышения цен на продовольствие. Основными препятствиями здесь являются различия в доступе к средствам производства и услугам, особенно к земле и кредитам.

**РИСУНОК 10: Воздействие 10-процентного повышения цен на основные продукты питания на семьи, главой которых является женщина, по сравнению с семьями, главой которых является мужчина**



Надписи в таблице:

Слева по вертикали: процентное изменение в благосостоянии (FHH-МНН).

Внизу по горизонтали: Бангладеш, Гана, Гватемала, Малави, Никарагуа, Пакистан, Вьетнам

В самом низу: Сельские (зеленый цвет); Городские (красный цвет); По стране (синий цвет).

Примечание: на графике показаны различные изменения в благосостоянии между FHH (семьями, главой которых является женщина) и MHH (семьями, главой которых является мужчина).

Источник: данные RIGA ФАО.

## **E. СТРАТЕГИИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ СЕМЬЯМИ И ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ПИТАНИЕ**

37. Высокие цены на продовольствие (товаров, участвующих в международной торговле) могут привести к усилению различных форм недоедания, с потенциально негативными результатами для роста детей, что измеряется все большим преобладанием задержки роста, недостаточного веса и истощения у детей моложе пяти лет, а также ростом преобладания низкого индекса массы тела среди взрослых и увеличением дефицита микронутриентов вследствие сокращения потребления продуктов питания, богатых микронутриентами. Ожидается, что наибольшее воздействие будет ощущаться в странах, где питательное разнообразие уже низкое и где преобладание продовольственной небезопасности было высоким до повышения цен на продовольствие.

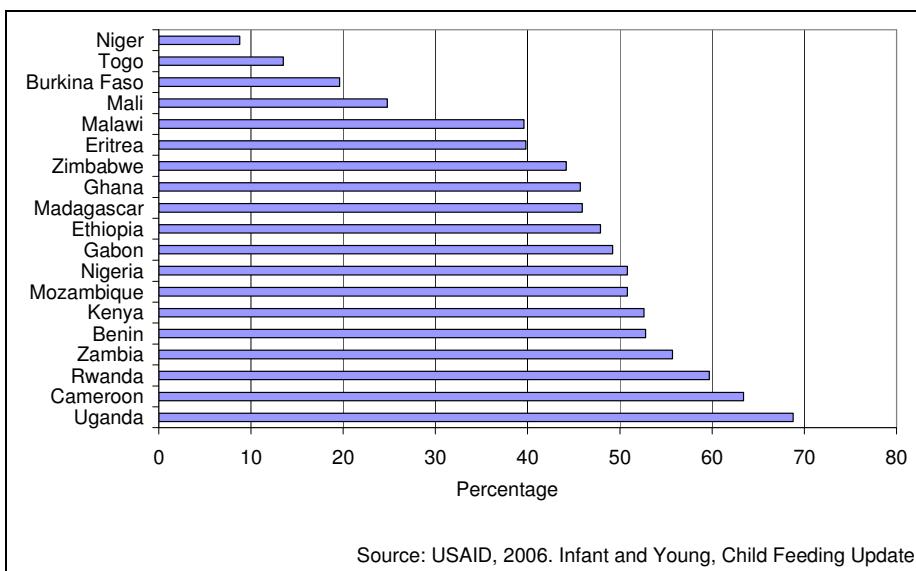
38. Стратегии решения проблем, которые используют семьи для того, чтобы справляться с повышением цен на продовольствие, имеет последствия для питательного статуса. В *краткосрочном плане* семьи могут иметь ограниченный выбор, если такой вообще имеется, средств решения проблем высоких цен на продовольствие, помимо сокращения ежедневного потребления продовольствия. В *средне- и долгосрочном плане* семьи могут использовать различные стратегии для решения проблемы уменьшения покупательной способности, вызванной повышением цен на продовольствие. В зависимости от степени, частоты и продолжительности повышения цен на продовольствие, стратегии решения проблем семьями будут либо базироваться на продовольствии либо не базироваться на продовольствии, либо и то и другое. Важно заметить, что степень воздействия семей и индивидов зависит от их потребительского поведения и статуса дохода до того, когда произойдет ценовое потрясение.

39. Если брать стратегии решения проблем, базирующиеся на продовольствии, то внезапная потеря покупательной способности вследствие высоких цен на продовольствие может привести к изменениям в количестве, качестве и/или разнообразии потребляемых продуктов питания. Повышение цены импортированного риса в Западной Африке, например, может заставить семьи переключиться на более дешевый национальный рис или на другие крахмалосодержащие основные продукты питания, такие, как производимые на местах сорго или пшено. Семьи с низкими доходами, имеющие малый выбор или не имеющие никакого выбора, будут реагировать, просто потребляя меньшие порции и имея меньшее количество приемов пищи в течение дня и сокращая расходы на иные товары, помимо продуктов питания. В странах, где люди имеют более разнообразную диету, озабоченность в отношении питания, связанная с ценовым потрясением, касается главным образом повышения риска критического дефицита микронутриентов, таких, как железо и витамин А, поскольку семьи вынуждены переходить на менее разнообразную диету. Последствием этого является то, что хотя высокие цены на продовольствие могут оказаться лишь временными потрясением, они могут иметь долгосрочные последствия для физического и умственного развития, если стратегии решения проблем, применяемые семьями, приводят к сокращению количества и/или качества диет на критических этапах роста детей или во время беременности.

40. Стратегии решения проблем, не базирующиеся на продовольствии, могут включать в себя сокращение непродовольственных расходов и изыскание путей повышения дохода семей. Сокращение расходов на здравоохранение, часто уже низких, и на образование означает, что условия здоровья ухудшаются и дети меньше ходят в школу, что негативно воздействует на их перспективы в будущем. Дополнительная деятельность для получения

дохода, особенно женщин, может приводить к меньшему или низкокачественному уходу за детьми дома, что имеет дополнительные негативные последствия для детей в плане питания.

**РИСУНОК 11: Дети в возрасте 6-23 месяцев, получающие минимальное число продовольственных групп<sup>7</sup> в странах Африки южнее Сахары (в процентах)**



Надписи в таблице слева по вертикали: Нигер, Того, Буркина-Фасо, Мали, Малави, Эритрея, Зимбабве, Гана, Мадагаскар, Эфиопия, Габон, Нигерия, Мозамбик, Кения, Бенин. Замбия, Руанда, Камерун, Уганда.

Надписи в таблице внизу: В процентах; Источник: USAID, 2006. Дети и молодежь. Обновленная информация о питании детей.

41. Женщины и дети особо уязвимы к воздействию на питание высоких цен на продовольствие, поскольку в отношении их существует больше вероятности того, что они будут страдать от дефицита микронутриентов, когда они вынуждены потреблять менее разнообразную ежедневную диету. На рисунке 11 показывается процентная доля детей в возрасте 6-24 месяца в странах Африки южнее Сахары, которые имеют должным образом диверсифицированный режим питания. В таких странах, как Нигер и Того, этот показатель составляет лишь примерно 10%. Вслед за повышением цен на кукурузу в результате засухи в Замбии в 2001 г. преобладание задержки роста возросло среди младенцев в сельских областях, матери которых имели беременность во время повышения цен<sup>8</sup>. Во время засухи и финансового кризиса 1997-98 в Индонезии матери из бедных семей вынуждены были сократить свое собственное питательное энергетическое потребление для обеспечения лучшего питания для своих детей, что привело к повышению недоедания среди матерей<sup>9</sup>. Были сокращены покупки семьями более питательных, богатых протеином продуктов питания, с тем чтобы позволить покупки главного продукта питания – риса, что привело к

<sup>7</sup> Минимальное число продовольственных групп в соответствии с определением в настоящей публикации (три для вскармливаемых грудью детей и четыре группы для не вскармливаемых грудью детей) в настоящее время находится на стадии пересмотра.

<sup>8</sup> GITAU R, MAKASA M, KASONKA L, SINKALA M, CHINTU C, TOMKINS A, FILTAU S. MATERNAL MICRONUTRIENT STATUS AND DECREASED GROWTH OF ZAMBIAN INFANTS BORN DURING AND AFTER THE MAIZE PRICE INCREASES RESULTING FROM THE SOUTHERN AFRICAN DROUGHT OF 2001-2. (СТАТУС МАТЕРИНСКИХ МИКРОНУТРИЕНТОВ И ЗАМЕДЛЕНИЕ РОСТА ЗАМБИЙСКИХ МЛАДЕНЦЕВ, РОДИВШИХСЯ ВО ВРЕМЯ И ПОСЛЕ ПОВЫШЕНИЯ ЦЕН НА КУКУРУЗУ В РЕЗУЛЬТАТЕ ЗАСУХИ 2001-2 В ЮЖНОЙ АФРИКЕ). PUBLIC HEALTH NUTRITION 2005; 8: 837-843.

<sup>9</sup> BLOCK SA, KIESS L, WEBB P, KOSEN S, MOENCH-PFANNER R, BLOEM MW, TIMMER CP. MACRO SHOCKS AND MICRO OUTCOMES: CHILD NUTRITION DURING INDONESIA'S CRISIS. (МАКРОПОТРЯСЕНИЯ И МИКРОРЕЗУЛЬТАТЫ: ПИТАНИЕ ДЕТЕЙ ВО ВРЕМЯ КРИЗИСА В ИНДОНЕЗИИ). ECON HUM BIOL. 2004 MAR; 2(1):21-44.

повышению распространения анемии как у матерей, так и у детей. Последствия были особенно суровыми для младенцев, зачатых и отнятых от груди во время кризиса. Эти примеры демонстрируют негативные долгосрочные последствия повышения цен на продовольствие на рост и развитие детей.

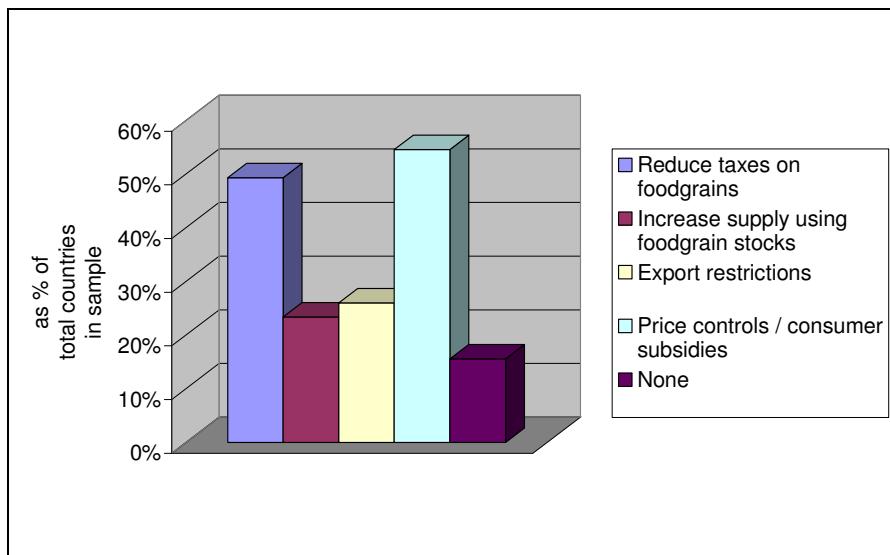
## **IV. ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ И ПРОДВИЖЕНИЕ ВПЕРЕД**

### **A. ЧТО ДЕЛАЕТСЯ**

42. Недавнее повышение глобальных цен на продовольствие вызвало разнообразные политические решения повсюду в мире. Первоначальными действиями пытались гарантировать адекватное предложение продовольствия, держать потребительские цены на низком уровне и оказывать социальную поддержку лицам с наибольшей степенью продовольственной небезопасности. Политические меры включали в себя сокращение импортных пошлин и наложение экспортных ограничений для поддержания национального предложения продовольствия; применение ценового контроля и субсидий для обеспечения доступности продовольствия и использование запасов для стабилизации поставок и цен. Меньше внимания уделяется, по меньшей мере первоначально, мерам по сельскохозяйственным поставкам, хотя ряд правительств развивающихся стран принял меры по предоставлению фермерам поддержки, необходимой для наращивания сельскохозяйственного производства.

43. Обзор политических мер реагирования в 77 странах показал, что в 2007 г. и начале 2008 г. примерно половина стран сократила импортные пошлины на зерновые и более половины осуществляли ценовой контроль или выделяли потребительские субсидии в попытке держать национальные цены на продовольствие на уровне ниже мировых цен. Одна четвертая правительства налагала те или иные виды экспортных ограничений и примерно та же доля принимала меры по увеличению поставок, используя запасы продовольственного зерна. Только 16% обследованных стран не приняли каких-либо политических решений для смягчения воздействия резко растущих цен на продовольствие (рисунок 12).

44. Воздействие, эффективность и устойчивость некоторых политических мер не всегда ясны. Некоторые аспекты политического вмешательства обычно негативно сказываются на производителях и торговых партнерах и могут фактически привести к увеличению изменчивости мировых цен. Опыт показывает, что ценовой контроль редко приводит к сдерживанию роста цен в течение длительного периода времени, ложится тяжелым финансовым бременем на правительства и лишает фермеров стимулов увеличивать предложение.

**РИСУНОК 12: Политические меры по решению проблемы высоких цен на продовольствие**

Источник: На основе предварительной информации, полученной по частичному списку стран и собранной региональными сотрудниками Всемирного банка, с поправками для того, чтобы отразить дополнительную информацию, осбранную сотрудниками ФАО по странам (апрель 2008 г.).

Надписи в таблице:

слева по вертикали: в % от общего числа стран в выборке

справа по вертикали: Сокращение налогов на продовольственное зерно; Увеличение предложения путем использования запасов продовольственного зерна; Ограничения экспорта; Ценовой контроль/потребительские субсидии; Никакие.

## **В. ПРОДВИЖЕНИЕ ВПЕРЕД: ПОДХОД “ДВОЙНОГО ПУТИ” К ВОПРОСУ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И СОКРАЩЕНИЮ БЕДНОСТИ**

45. Резкое повышение цен на продовольствие привело к тому, что первоначальные политические решения были направлены на улучшение местных поставок продовольствия и смягчение непосредственного воздействия на потребителей. Однако, решение кратко- и долгосрочных проблем, создаваемых высокими ценами на продовольствие, и реализация возможностей, которые они представляют, требует последовательной политики и действий со стороны как национальных правительств, так и международного сообщества.

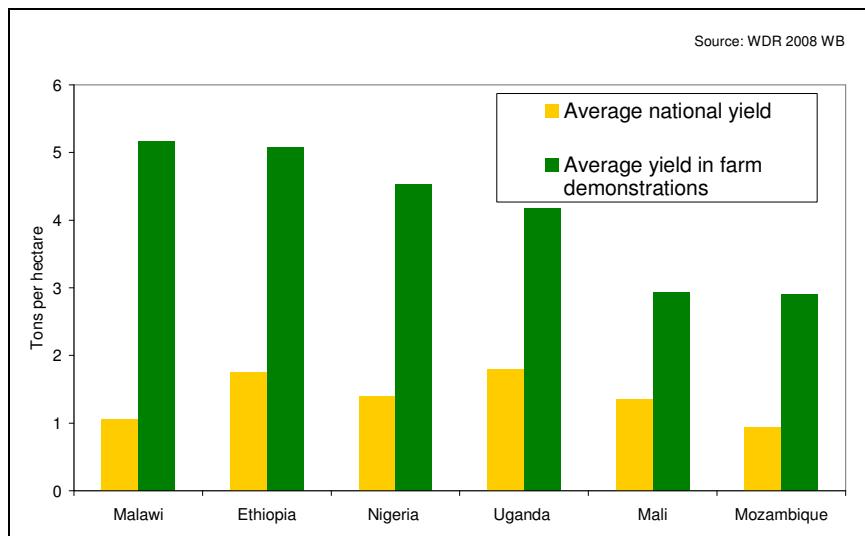
46. ФАО, МФСР и МПП выступают за подход двойного пути как общих стратегических рамок борьбы с голодом. Эти рамки включают в себя одинаково критические и взаимоусиливающие кратко- и долгосрочные меры и имеют большую актуальность в нынешней ситуации высоких цен на продовольствие. Один путь нацелен на поощрение реагирования сельскохозяйственного сектора в плане поставок, особенно среди мелких хозяйств, и развитие сельских областей посредством надлежащего стимулирования и инвестиций в общественные блага. Цель этого заключается в увеличении поставок продовольствия и усилении способности сельского хозяйства и сельской экономики генерировать доход как средство поощрения общего развития сельских районов. Что касается политики по значительному сокращению бедности, то критическое значение имеет уделение большого внимания производственным возможностям мелких хозяйств. Другой путь нацелен на обеспечение незамедлительного доступа к продовольствию бедных и обездоленных как в сельских, так и в городских районах посредством предоставления сетей безопасности и принятия мер социальной защиты.

*Развитие мелкомасштабного сельского хозяйства для сокращения бедности*

47. Высокие цены на продовольствие и предоставляемые ими стимулы могут быть использованы для возобновления роста сельского хозяйства в развивающемся мире. Это необходимо не только для разрешения нынешнего кризиса, но и для реагирования на будущий спрос на продовольствие, фураж и биотоплива, а также для избежания аналогичных кризисов в будущем. Это потребует усиление позиций мелкомасштабных фермеров, многие из которых сами испытывают продовольственную небезопасность, для увеличения сельскохозяйственного производства. На рисунке 13 показывается огромный потенциал увеличения урожайности в странах Африки южнее Сахары. Превращение роста сельского хозяйства в механизм сокращения бедности требует обеспечения того, чтобы были задействованы механизмы стимулирования, а также решались проблемы структурных ограничений, с которыми сталкивается сельское хозяйство. Это требует расширения государственных инвестиций в наращивание активов мелких фермеров, включая их доступ к инфраструктуре, технологии и кредиту, облегчая их доступ к рынкам и усиливая их способность управлять рисками.

48. Высокие цены на продовольствие обычно, как ожидается, действуют как производственный стимул. Однако, с января 2007 г. по апрель 2008 г. цены на факторы производства (удобрения и сырую нефть) повышались быстрее, чем цены на продовольствие, и тем самым сдерживали позитивные стимулы производства, созданные повышением цен на продовольствие. Мелкомасштабные фермеры, которые являются чистыми покупателями продовольствия, могут пострадать больше всего, поскольку высокие цены на продовольствие также приводят к сокращению финансовых средств, которые у них имеются для покупки удобрений. Многие бедные африканские страны могут сокращать использование удобрений в краткосрочном плане, что угрожает даже нынешним уровням производства, которые и так уже весьма низки. Субсидии на удобрения могут быть оправданы, когда существуют четкие перспективы значительного роста производительности (см. рисунок 13), когда они являются менее дорогостоящими, чем другие формы перераспределения доходов. Они должны быть разработаны и нацелены таким образом, чтобы не оказывать негативного воздействия на рыночные механизмы. "Умно спланированные рыночные" субсидии включают в себя использование ваучеров, которые можно реализовать через посредство коммерческих дилеров, демонстрационные пакеты для стимулирования спроса и кредитные гарантии для того, чтобы поощрять предложение кредита импортерами их дилерам.

**РИСУНОК 13: Возможности увеличения урожайности кукурузы в странах Африки южнее Сахары**



Надписи в таблице:

Слева по вертикали: тонны на гектар.

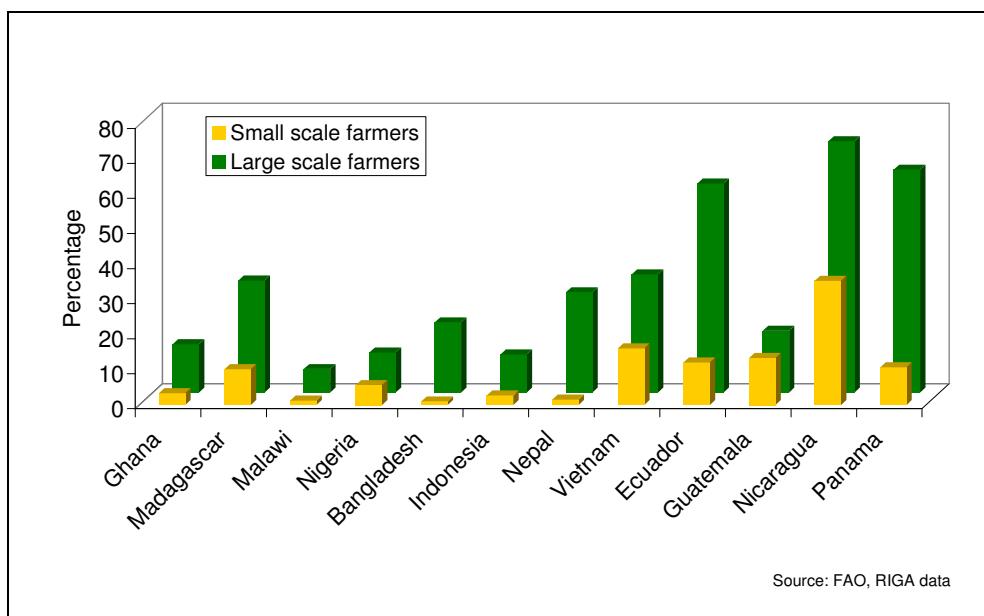
Справа вверху: источник: WDR 2008 WB.

Справа во вставке: Средняя национальная урожайность; Средняя урожайность на фермерских демонстрациях.

Внизу по горизонтали: Малави; Эфиопия; Нигерия; Уганда; Мали; Мозамбик.

49. Обеспечение активами имеют важное значение для выработки стратегий использования средств к существованию. Доступ к инфраструктуре и физическому капиталу, требуемому для производства, и использование их значительно варьируется внутри стран и среди стран. Мелкие землевладельцы последовательно используют менее капиталоемкие методы практической деятельности. Это частично является результатом их ограниченного доступа к активам, таким, как земля, кредит, технология (рисунок 14), вводимые факторы производства, а также к общественным благам, включая дороги, социальные службы и транспорт. Семейные активы (природные, финансовые, физические, социальные и человеческий капитал) необходимы для производственной деятельности, управления рисками и решения проблем, связанных с потрясениями. В условиях высоких цен доступ к активам, особенно среди мелких владельцев, будет в значительной мере определять то, кто является победителями, а кто побежденными в результате ценового потрясения среди сельскохозяйственных семейных хозяйств.

**РИСУНОК 14: Процентная доля сельскохозяйственных семейных хозяйств, использующих механизацию, в отношении мелких и крупных фермеров**



Надписи в таблице:

Слева по вертикали: В процентах.

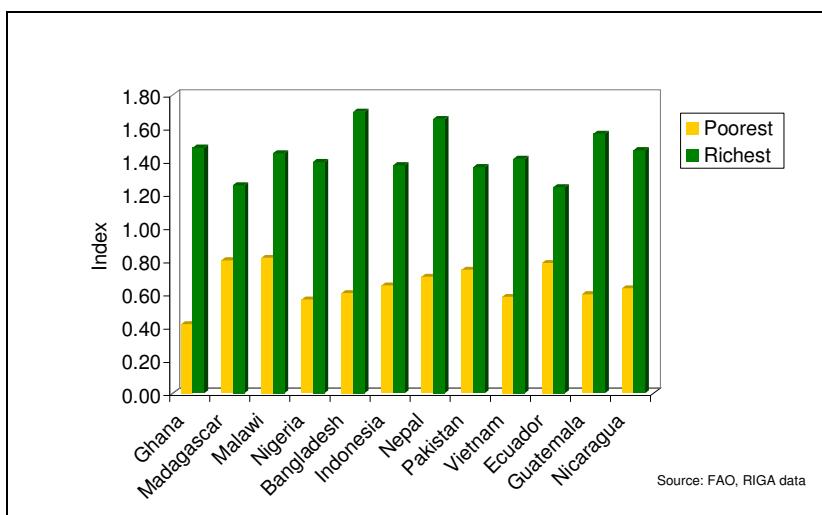
Вверху во вставке: Мелкомасштабные фермеры; Крупномасштабные фермеры.

Внизу по горизонтали: Гана, Мадагаскар, Малави, Нигерия, Бангладеш, Индонезия, Непал, Вьетнам, Эквадор, Гватемала, Никарагуа, Панама.

Внизу справа: Источник: данные RIGA, ФАО.

50. Доступ к функционирующим рынкам как для основных продуктов, так и для других товаров является критической предпосылкой для сельскохозяйственного развития и для повышения производительности. Участие мелких владельцев во многих развивающихся странах часто ограничивается отсутствием у них доступа к рыночной информации, неадекватными и неудовлетворительно осуществлямыми классификацией и стандартами, бедными фермерскими организациями для массового маркетинга, а также проблемами инфраструктуры (рисунок 15) и транспорта. Индекс на рисунке 15 содержит переменные от данных опроса, которые указывают на доступ к транспорту, рынкам, дорогам, образованию и здравоохранению. Более высокие значения индекса указывают на более высокие уровни доступа к этим службам. Во всех странах более богатые фермеры имеют гораздо лучший доступ к этим службам.

**РИСУНОК 15: Доступ к транспорту и инфраструктуре социальных служб в отношении самых бедных и самых богатых семейных хозяйств**



Надписи в таблице:

Слева по вертикали: Индекс.

Вверху справа во вставке: Самые бедные; самые богатые.

Внизу по горизонтали: Гана, Мадагаскар, Малави, Нигерия, Бангладеш, Индонезия, Непал, Пакистан, Вьетнам, Эквадор, Гватемала, Никарагуа.

Внизу справа: Источник: данные RIGA, ФАО.

51. Торговые барьеры представляют собой дополнительное препятствие для доступа к международным рынкам. Политика, которая позволяет улучшать доступ к рынкам и сокращать расходы на сделки, может побуждать мелких владельцев производить больше продукции для рынка.

52. Сельскохозяйственное производство является по своей сути деятельностью высокого риска, но последние годы произошло повышение как в уровне, так и в разнообразии цен на продовольствие на мировых рынках. В добавление к изменчивости цен, мелкие владельцы – и на практике большинство фермеров – не имеют доступа к страхованию сельскохозяйственных культур или скота и другим средствам сокращения риска, которые могут помочь им решать проблему изменчивости производства. Отсутствие страхования приводит к тому, что фермеры реализуют стратегии производства, в которых в большей мере избегается риск, или диверсифицируют экономическую деятельность за пределами сельского хозяйства. Это препятствие ограничивает интенсификацию сельскохозяйственного производства или использование более современных сельскохозяйственных технологий.

#### *Обеспечение доступа к продовольствию для бедных и обездоленных*

53. Те, кто наиболее уязвим к потрясениям, связанным с ценами на продовольствие, будут нуждаться в незамедлительной защите от утраты покупательной способности, вызванной высокими ценами на продовольствие. Такая защита не только позволяет сохранять жизни, но и может укреплять их средства производства и содействовать долгосрочному развитию. Благодаря сетям безопасности и мерам социальной защиты можно предотвращать и сокращать недоедание, которое имеет пожизненные последствия. Повышение надежности средств существования позволяет предотвращать продажу в условиях стресса активов, связанных со средствами существования, производить инвестиции в образование и здравоохранение и помогать семьям избегать ловушек бедности.

54. “Сеть безопасности” –это общий термин, который охватывает различные виды программ, направленных на оказание помощи уязвимым группам населения, такие, как программы распределения продовольствия, программы перераспределения наличных средств, различные программы питания и программы занятости. Программы сети безопасности должны разрабатываться с учетом конкретной ситуации и сосредоточиваться на потребностях бедных потребителей.

55. Многие страны имеют одну или несколько программ сети безопасности с различной степенью покрытия. Однако, в контексте нынешних высоких цен на продовольствие одна из отмеченных проблем состояла в том, что вследствие бюджетных издержек и административной сложности не все страны имеют адекватные программы сети безопасности...

56. Перераспределение наличных средств и продовольствия может играть критически важную роль в поддержании потребления продовольствия семьями выше минимального критического порога, одновременно избегая ситуации, когда эти семьи применяют негативные стратегии решения проблем (например, сокращение приемов пищи; продажа производственных активов; прекращение учебы в школе) для удовлетворения неотложных потребностей в продовольствии за счет подрыва устойчивости их средств существования в долгосрочном плане. С учетом выжного значения сельскохозяйственных средств существования для сельской бедноты, особенно в условиях высоких цен на продовольствие, сети безопасности для повышения производительности также могут играть важную роль. В таких странах, как Малави и Эфиопия, традиционные средства сельскохозяйственной политики, включая субсидии сельскохозяйственных вводимых факторов производства и новаторские подходы к страхованию сельскохозяйственных культур, стали частью социальной защиты. В краткосрочном плане реагирование мелких владельцев на стимулы, связанные с повышением цен, могут быть ограничены отсутствием доступа к основным вводимым факторам производства, таким, как семенной материал и удобрения. В этих случаях меры социальной защиты, включая распределение семенного материала и удобрений напрямую или через систему ваучеров и “мелких субсидий”, может являться надлежащей реакцией. При условии эффективного осуществления такие программы могут привести к увеличению дохода мелкомасштабных производителей и сокращению повышения цен на местных рынках, тем самым способствуя улучшению питательного статуса семей, являющихся чистыми покупателями продовольствия.

### **C. ДЕЙСТВИЯ И ОБЯЗАННОСТИ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ ДЛЯ БОРЬБЫ С ГОЛОДОМ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ НЕБЕЗОПАСНОСТЬЮ**

57. Резкое повышение цен на продовольствие вызывает озабоченность во всем мире относительно угроз глобальной продовольственной безопасности, особенно для миллионов наиболее уязвимых людей в мире. Было признано, что кризис этого характера и масштабов требует срочных, всеобъемлющих, последовательных и скоординированных мер реагирования на глобальном уровне для получения значительных результатов в самые сжатые сроки.

58. В декабре 2007 г. ФАО отреагировала на возникающий продовольственный кризис выдвижением *INITIATIVE ON SOARING FOOD PRICES (Инициативы по резко растущим ценам на продовольствие) (ISFP)*<sup>10</sup>, непосредственной целью которой было быстрое наращивание производства продовольствия в сельскохозяйственные сезоны 2008 и 2009 гг. путем поддержки прямого доступа к вводимым факторам производства мелких владельцев.

---

<sup>10</sup> Дополнительная информация о ISFP ФАО приводится на сайте [HTTP://WWW.FAO.ORG/WORLDFOODSITUATION/ISFP/EN](http://www.fao.org/worldfoods situation/isfp/en).

Цель ISFP состоит в оказании помощи правительствам в выработке планов действий по конкретным странам в отношении действий по продовольственной безопасности, которые следует предпринимать на основании подхода двойного пути: наращивание производства продовольствия, одновременно гарантируя доступ к продовольствию для наиболее уязвимых групп населения, затронутых повышением и большей изменчивостью цен на продовольствие. В рамках ISFP налажено прочное партнерство со Всемирным банком, МФСР, МПП и другими партнерами по развитию на основании взаимодополняемости и синэнергии для эффективного реагирования на воздействие высоких цен на продовольствие на продовольственную безопасность на страновом уровне и на соответствующие потребности в долгосрочных инвестициях.

59. В апреле 2008 г. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций учредил Целевую группу высокого уровня (HLTF) по глобальному кризису продовольственной безопасности под своим руководством. Целевая группа сводит воедино соответствующие части Секретариата ООН, учреждения, фонды и программы ООН и учреждения Бреттон-Вудской системы. Целевая группа разработала Всеобъемлющие рамки действий (CFA) как руководство для глобальных и местных участников, учреждений и правительств, и стремится быть катализатором неотложных и немедленных действий. В CFA выявляются приоритетные действия для усиления глобальной продовольственной безопасности и дальнейшего сокращения бедности в условиях нынешнего кризиса цен на продовольствие. В соответствии с подходом двойного пути один комплекс действий нацелен на удовлетворение *непосредственных потребностей групп населения, испытывающих продовольственную небезопасность*, а второй комплекс нацелен на *развитие сопротивляемости и содействие долгосрочной глобальной безопасности в области продовольствия и питания*. И то и другое требует незамедлительных мер.

60. 3- 5 июня 2008 г. представители 180 стран плюс ЕС, включая целый ряд глав государств и правительств, собрались в Риме на Конференцию высокого уровня (HLC) по всемирной продовольственной безопасности для того, чтобы выразить свое убеждение в том, “*что международное сообщество нуждается в предпринятии срочных скоординированных действий для преодоления негативного воздействия резко повышающихся цен на продовольствие на самые уязвимые в мире страны и слои населения*”. Они подтвердили, что нынешнее высокое и растущее число недоедающих людей в мире является неприемлемым.

61. HLC подтвердила необходимость в подходе двойного пути, как было предложено в CFA. Если говорить конкретно, это включает в себя незамедлительные, кратко-, средне- и долгосрочные меры следующего порядка:

#### *НЕЗАМЕДЛИТЕЛЬНЫЕ И КРАТКОСРОЧНЫЕ*

- Безотлагательно реагировать на просьбы о помощи в разрешении чрезвычайных ситуаций голода и недоедания через посредство расширения программ помощи и сетей безопасности.
- Предоставлять поддержку в отношении бюджета и/или баланса платежей; пересматривать обслуживание долга и упрощать процедуры получения соответствующих прав существующими финансовыми механизмами для поддержки сельского хозяйства и экологии.
- Расширять доступ мелких владельцев к надлежащим семенному материалу, удобрениям, фуражу для скота, технической помощи и другим вводимым факторам производства.
- Улучшать рыночную инфраструктуру.
- Добиваться того, чтобы политика в области продовольствия, сельского хозяйства и соответствующей торговли способствовала усилиению продовольственной безопасности для всех, посредством успешного неотложного завершения Дохийского раунда торговых переговоров и сведения

к минимуму использования ограничительных мер, которые могут повышать изменчивость международных цен.

*Средне- и долгосрочные*

- Сохранять биоразнообразие и повышать сопротивляемость систем производства продовольствия перед лицом проблем, создаваемых изменением климата.
- Наращивать инвестиции в науку и технологию для продовольствия и сельского хозяйства и активизировать сотрудничество в области исследований, разработок, применения, передачи и распространения усовершенствованных технологий и политических подходов.
- Создавать среду управления и политики, которая будет облегчать инвестиции в усовершенствование сельскохозяйственных технологий.
- Продолжать прилагать усилия к либерализации международной торговли путем сокращения торговых барьеров и политики искажения рынка.
- Принимать меры в отношении проблем и возможностей, создаваемых биотопливами, имея в виду продовольственную безопасность, энергетику и потребности устойчивого развития в мире.

62. В июле 2008 г. на саммите Г8 в Японии руководители крупнейших промышленно развитых стран мира выразили глубокую озабоченность по поводу того, “*что резкое повышение глобальных цен на продовольствие, в сочетании с проблемами наличия в ряде развивающихся стран, угрожает глобальной продовольственной безопасности*”.

Озабоченность по поводу высоких цен на продовольствие и топливо была одним главных пунктов их повестки дня.

63. Как указывалось выше, решимость мировых лидеров рассматривать озабоченность по поводу глобальной продовольственной безопасности как важнейший приоритетный вопрос демонстрирует растущую политическую волю повернуть вспять тревожные тенденции в отношении глобального голода. Кроме того, были взяты существенные обязательства увеличения финансовой поддержки развивающихся стран для решения вопроса воздействия продовольственной безопасности и угроз, создаваемых высокими ценами на продовольствие. Однако, если эта политическая воля и обещания доноров не воплотятся в реальные безотлагательные действия для удовлетворения как кратко-, так и долгосрочных потребностей развития, новые миллионы людей могут испытывать еще более глубокую бедность и хронический голод.