Продовольственная безопасность и финансовый кризис

ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СРЕДСТВ К СУЩЕСТВОВАНИЮ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Глобальный финансовый и экономический кризис подтолкнул в 2009 году еще сотню миллионов человек к голоду, в связи с чем общее количество людей, страдающих от недоедания, в мире превысило миллиард человек. Эффект разрастания кризиса угрожает источникам средств к существованию и доступу к продовольствию для тех, кто потерял работу и доходы, в том числе получаемые за счет переводов мигрантов из-за границы, а также для других членов семьи, которые теперь должны обеспечивать поддержку.

Рынки для экспорта из развивающихся стран сокращаются и такой же опасности подвергаются инвестиции и другие формы притока капитала, включая помощь в целях развития. За период после 2006 года цены на семена и удобрения (и на другие средства производства) в сельскохозяйственном секторе выросли более чем в два раза. Бедные фермерские хозяйства с ограниченным доступом к сельскохозяйственным кредитам и рынкам сбыта не могут воспользоваться преимуществами более высоких цен на сырье и с трудом могут справиться с создавшейся ситуацией без посторонней помощи.

Такое неблагоприятное развитие событий еще более усугубило положение, связанное с отсутствием продовольственной безопасности, и ставит под угрозу достижение Целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), особенно Цель 1, касающуюся сокращения вдвое количества людей, страдающих от голода к 2015 году. Доля голодающих людей в развивающихся странах упала с 18% в 1995-97 годах до 16% в 2004-06 годах, но опять выросла до 19% в 2009 году. Это повышение подчеркивает насущный характер мер, направленных на срочное и эффективное устранение коренных причин голода.

Текущий глобальный экономический спад, последовавший за резким взлетом цен на продовольствие в 2007-2008 годах, служит основным фактором расширения масштабов голода в мире. Он привел к сокращению доходов и возможностей для занятости, а также существенно снизил возможности для доступа к продовольствию. В связи со снижением доходов бедные категории населения уже в меньшей степени способны приобретать продовольствие, особенно по ценам, которые по-прежнему остаются самыми высокими за всю историю. Если мировые цены на продовольствие снизились с их пикового уровня, который отмечался в середине 2008 года, то цены на местных рынках во многих развивающихся странах не стали снижаться такими же темпами. В сентябре 2009 года стоимость базовых видов продовольствия на внутренних рынках развивающихся стран была в среднем на 20% выше в реальном выражении, чем за два года до этого.

Помимо проблем гуманитарного характера, голод непосредственно угрожает процессу развития. Перед лицом отсутствия продовольственной безопасности домашние хозяйства пытаются сохранять уровень своих доходов за счет использования стратегий негативных действий, таких как продажа производственных активов, попадание в долговую кабалу, уход детей из школ, занятие нелегальной деятельностью, использование детского труда, принудительная миграция и, самое худшее – постоянные волнения и разжигание конфликтов. Более того, когда цены на продовольствие растут или снижаются доходы, люди, как правило, сокращают свои затраты на базовое медицинское обслуживание и на продукты питания, обеспечивающие белки и другие необходимые питательные вещества, такие как мясо, молочные продукты или фрукты и овощи.

РЕАКЦИЯ НА КРИЗИС

Широко признается позиция, в соответствии с которой значительные инвестиции в сельское хозяйство необходимы для искоренения бедности и обеспечения продовольственной безопасности в развивающихся странах. По оценкам ФАО, в среднем требуются валовые инвестиции на уровне 209 млрд. долл. США в год для обеспечения первичного сельскохозяйственного сектора и связанных с ним услуг (таких как хранилища и объекты для обеспечения сбыта), чтобы удовлетворить спрос на продовольствие в 2050 году, который повысится почти на 50% по сравнению с текущим уровнем. Необходимы дополнительные государственные инвестиции для проведения исследований в области сельского хозяйства, создания инфраструктуры и сетей социальной безопасности. Однако даже в случае поступления таких общих требуемых сумм, все равно необходимо будет в срочном порядке решить еще один важный вопрос, который часто упускают из виду: речь идет о конкретных потребностях мелких фермеров. Структурный характер решения, направленного на борьбу с голодом и бедностью, связан с повышением уровня производства и производительности в развивающихся странах, особенно на мелких фермах.

Для преодоления гуманитарных кризисов уже созданы системы раннего предупреждения и механизмы финансирования в чрезвычайных ситуациях; Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации ООН оказался весьма эффективным в этом плане. Однако механизмы финансирования гуманитарной помощи не предназначены для

того, чтобы предотвратить или сгладить воздействие кризиса на сельское хозяйство, вызванное экономическими потрясениями, и не обеспечивают достаточных возможностей для осуществления «концепции восстановления объектов лучшего качества», в то время как существующие источники и механизмы для направления инвестиций в сельское хозяйство оказываются слишком медленными и не могут реагировать на кризис, который подрывает продовольственную безопасность.

Лишение доступа мелких землевладельцев к надлежащим ресурсам и самым необходимым средствам производства для обеспечения их производительного потенциала в период кризиса также объясняется практикой, в соответствии с которой иностранная помощь в целях развития предназначается для осуществления мер секторального характера, в которых часто не уделяется достаточного внимания базовым потребностям мелких фермерских хозяйств. Кроме того, неадекватные масштабы и задержки в выделении финансовых средств в условиях чрезвычайных ситуаций затрудняют осуществление контроля за вспышками заболеваний и распространения вредителей, поражающих сельскохозяйственные культуры и животных, даже несмотря на то, что затраты на принятие таких мер контроля, как правило, намного ниже тех экономических потерь, которые причиняются такими неконтролируемыми вспышками.

Для преодоления этих вызовов международное сообщество поддержало всеобъемлющий подход к обеспечению продовольственной безопасности, охватывающий все аспекты: наличие, стабильность, доступ и использование. В рамках этого подхода государственные инвестиции, направляемые на обеспечение повышения производительности и жизнеспособности, служат ключевым компонентом ответных мер, предпринимаемых в связи с кризисом. Например, инвестиции, направляемые на борьбу с оползнями, на террасирование и создание дренажных систем для сбора дождевой воды на неустойчивых склонах, развитие лесного и агро-лесного хозяйства на основе участия, на мелиорацию земель, развитие квалификации и профессиональных навыков и на повышение плодородия почв, являются неотъемлемыми компонентами сетей безопасности, обеспечивающих производительность, и стратегий устойчивого жизнеобеспечения в странах, подверженных потрясениям, с большими площадями деградированных земель.

Необходимы, прежде всего, механизмы, обеспечивающие более четкую координацию действий и быстрое реагирование на кризисные ситуации, затрагивающие все аспекты продовольственной безопасности.

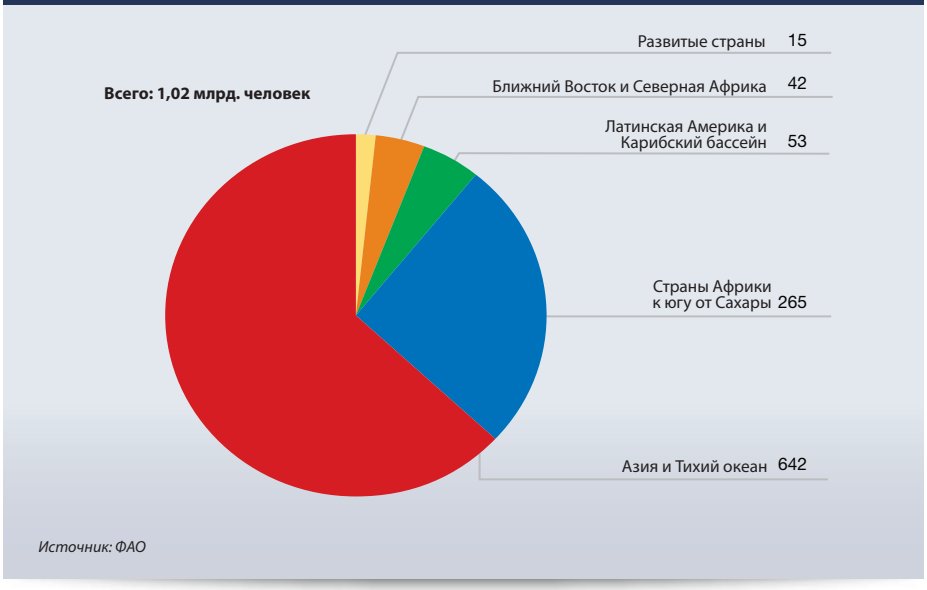
ИНИЦИАТИВЫ МФУ

Начиная с 1989 года Всемирный банк предоставляет кредиты на восстановление в связи с чрезвычайными ситуациями, выделив на эти цели 11,4 млрд. долл. США, однако процедура, связанная с получением кредитов, часто длится до 12 месяцев. В 2007 году были внедрены новые рамки для обеспечения выдачи кредитов по ускоренной процедуре, в соответствии с которой для получения таких кредитов требуется не более трех месяцев. В этих рамках в мае 2008 года была учреждена трехлетняя Глобальная программа реагирования на кризисные ситуации, на которую было выделено 2 млрд. долл. США. Она обеспечивает выдачу кредитов по ускоренной процедуре для удовлетворения как неотложных потребностей, так и потребностей в области развития в странах, пострадавших в связи с ростом цен на продовольствие. Техническая и финансовая помощь (в размере 83 млн. долл. США), оказываемая Глобальным фондом по уменьшению опасности бедствий и восстановлению в целях содействия странам, подверженным рискам, связанным со стихийными бедствиями, снижает уровень их уязвимости и позволяет им адаптироваться к изменению климата, причем эта помощь также осуществляется на основе ускоренной процедуры.

Созданный в 2008 году Фонд преодоления рисков, связанных со стихийными бедствиями (CAT DDO), предлагает ускоренную процедуру выделения кредитов странам, пострадавшим в результате стихийных бедствий и объявившим чрезвычайную ситуацию, в размере до 500 млн. долл. США для каждой страны. Глобальная программа борьбы с гриппом птиц и обеспечения готовности и ответных мер в связи с гуманитарной пандемией (GPAI) представляет собой программу Всемирного банка с ускоренной процедурой выдачи кредитов в размере до 1 млрд. долл. США, а Фонд борьбы с гриппом птиц и человека (AHIF) с капиталом в 126 млн. долл. США представляет собой программу выделения грантов с участием нескольких доноров, административное управление которым осуществляет Всемирный банк, оказывает помощь странам-клиентам в преодолении эпидемий, вызванных вирусами птиц и скота, а также в повышении их готовности реагировать на возможную пандемию гриппа среди людей.

В апреле 2008 года Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) выделил до 200 млн. долл. США из существующих средств на кредиты и гранты для оказания непосредственной помощи в повышении сельскохозяйственного производства в развивающихся странах в связи с ростом цен на продовольствие и низким уровнем запасов продовольствия. Эти ассигнования были предназначены для того, чтобы выделить их из средств

Диаграмма 1: Число недоедающих в 2009 году по регионам (млн. человек)

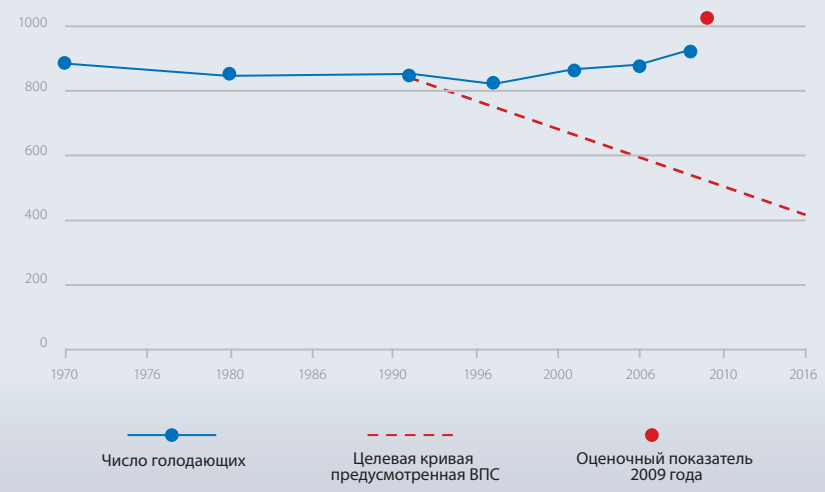


Источник: ФАО

на оказание помощи в чрезвычайных ситуациях, продовольственной помощи или сетей социальной безопасности, но сопровождать такие виды помощи, оказываемые другими партнерами. Были приняты меры для того, чтобы Фонд выделял такие средства на основе ускоренной процедуры.

Другие основные МФУ также выделяли значительные финансовые средства для удовлетворения насущных потребностей стран, пострадавших в результате продовольственного кризиса, такие как Межамериканский банк развития, который в сентябре 2008 года утвердил программу кредитования на 500 млн. долл. США, Африканский банк развития (АБР), который в мае 2008 года выделил 1 млрд. долл. США, Азиатский банк развития, который в июле 2008 года выделил 500 млн. долл. США, а также Исламский банк развития, который обязался выделить 1,5 млрд. долл. США в предстоящие пять лет.

Диаграмма 2: число голодающихв мире (млн. чел.)



Источник: ФАО

СОХРАНЕНИЕ УРОВНЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ МЕЛКИХ ЗЕМЛЕВЛАДЕЛЬЦЕВ

Фермеры в развитых странах, осуществляющие сельскохозяйственное производство в коммерческих масштабах, имеют возможности для страхования своих производственных активов и сельскохозяйственные культуры от воровства, пожара и потерь, вызванных погодными условиями, а также для использования сырьевых рынков в качестве залога от рисков, связанных с падением цен. Страхование на случай неблагоприятных погодных условий и сырьевая биржа служат теми механизмами, которые в настоящее время проходят пилотные испытания в ряде развивающихся стран, хотя еще пока рано судить об их эффективности.

Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации ООН (ЦФЧС) представляет собой инструмент, созданный Организацией Объединенных Наций для предварительного финансирования мероприятий в области гуманитарной помощи. Он учрежден в 2005 году для повышения уровня деятельности Центрального чрезвычайного оборотного фонда путем включения элемента, связанного с предоставлением грантов, основанного на добровольных взносах правительств и организаций частного сектора. Этот компонент, связанный с грантами, имеет два окна – одно для быстрого реагирования, и другое для обеспечения дополнительных средств в чрезвычайных ситуациях, когда выделенных финансовых средств оказывается недостаточно. Этот компонент, связанный с грантами, направлен на мобилизацию ежегодно 450 млн. долл. США, две трети из которых выделяются для окна быстрого реагирования и одна треть – на «забытые чрезвычайные ситуации». Организация Объединенных Наций и ее специализированные учреждения, фонды и программы, а также Международная организация по миграции (МОМ) имеют право на получение как грантов, так и кредитов.

В декабре 2007 года ФАО выступила с инициативой, связанной с резким повышением цен на продовольствие, чтобы оказать помощь наиболее пострадавшим странам в преодолении создавшейся ситуации. Главная задача в рамках этой инициативы заключалась в содействии доступу фермеров к средствам производства (семенам, удобрениям, кормам и т.п.), в первую очередь в странах с низкими доходами и дефицитом продовольствия. На основе процесса консультаций на уровне стран и проведения миссий по оценке потребностей в рамках этой инициативы определялись меры краткосрочного характера, направленные на преодоление роста цен и экономического спада, и были мобилизованы около 400 млн. долл. США для финансирования мер реагирования, в том числе за счет собственных ресурсов и добровольных взносов в целевой фонд (например, в Фонд продовольствия ЕС).

Всемирная продовольственная программа (ВПП) расширила масштабы своей деятельности в 2008 году, чтобы удовлетворять насущные потребности стран, пораженных ростом цен на продовольствие, дефицитом продовольствия и продовольственными волнениями, охватив более 100 млн. человек и мобилизовав более 5,1 млрд. долл. США. Эта деятельность включала расширение программ обеспечения питания в школах, выделение дополнительных рационов пищевых продуктов, расширение программ обеспечения сетей социальной безопасности для защиты средств к существованию, оказание продовольственной помощи в городских и пригородных районах, расширение программ выделения ваучеров и перевода денежных средств для расширения доступа на рынки сбыта продовольствия и целенаправленное выделение продуктов питания уязвимым категориям населения. Кроме того, ВПП все чаще закупает также продовольствие, произведенное на местах, для своих операций и программ обеспечения школьного питания (инициатива «Закупки для прогресса»).

Целевая группа высокого уровня по глобальному кризису в области продовольственной безопасности была учреждена Генеральным секретарем ООН г-ном Пан Ги Муном в апреле 2008 года в связи с кризисом цен на продовольствие. Ее сопредседателем является Генеральный директор ФАО, а в ее состав входят главы специализированных учреждений, фондов и программ системы ООН, а также бреттон-вудских учреждений. Основная цель этой Целевой группы заключается в содействии всеобъемлющему и единому ответу на вызов, связанный с обеспечением глобальной продовольственной безопасности. Целевая группа подготовила Всеобъемлющие рамки

для действий, чтобы сосредоточить внимание на удовлетворении насущных потребностей уязвимых категорий населения, оказывая в то же время поддержку обеспечению жизнеспособности и содействуя глобальной безопасности в области продовольствия и питания в более долгосрочной перспективе.

ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЙ ФОНД ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В 2008 году Европейский союз (ЕС) учредил Продовольственный фонд с активами в 1 млрд. евро, основная задача которого заключается в финансировании мер, направленных на оказание поддержки быстрому и непосредственному реагированию на колебания цен на продовольствие в развивающихся странах, охватывая в первую очередь период между оказанием чрезвычайной помощи и сотрудничеством в целях развития среднесрочного и долгосрочного характера. Фонд сосредотачивает свои усилия на программах, которые обеспечивают быстрый, но длительный эффект с точки зрения продовольственной безопасности. Посредством инновационного координационного механизма специализированные учреждения системы ООН и Всемирный банк сотрудничают в оценке потребностей стран и определяют области сравнительных организационных сильных сторон. В период с 2008 по 2011 годы деятельность в рамках этого Фонда будет нацелена на расширение доступа фермеров к качественным средствам производства и услугам, обеспечивающим повышение производительности, а также сети социальной безопасности для уязвимых категорий населения.

ОБНОВЛЕНИЕ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В последнее время возрастает интерес к пересмотру системы глобального управления вопросами всемирной продовольственной безопасности и соответствующие призывы были направлены в адрес Глобального партнерства за сельское хозяйство, продовольственную безопасность и питание. Обновленная система глобального управления должна строиться на основе существующих институтов и на их реформе, чтобы лучше учитывать долгосрочные структурные факторы, которые служат причиной голода и недоедания, а также более эффективно реагировать на кризис, затрагивающий сельское хозяйство и продовольственную безопасность. Идея заключается в том, чтобы обеспечить и укрепить координацию действий между существующими учреждениями и механизмами, чтобы они могли более эффективным образом преодолевать текущие и возникающие вызовы.

Исходя из этой перспективы члены Комитета по всемирной продовольственной безопасности (КПБ) договорились на своей 35-й сессии (Рим, 14-17 октября 2009 года) о проведении широкой реформы в рамках Комитета, направленной на то, чтобы превратить КПБ в передовую всеобъемлющую международную и межправительственную платформу, чтобы решать проблемы продовольственной безопасности и питания и стать основой для Глобального партнерства.

Реформы КПБ направлены на то, чтобы сосредоточить видение Комитета и его роль, чтобы он мог лучше выполнять функцию форума для политических дискуссий и согласования позиций, а также содействовать принятию правительствами, представителями специализированных учреждений ООН, другими межправительственными организациями и гражданским обществом надлежащих мер в области продовольственной безопасности и питания. Это включает оказание поддержки национальным планам и инициативам в области борьбы с голодом; обеспечение того, чтобы все соответствующие голоса были услышаны; и укрепление связей на региональном, национальном и местном уровнях. КПБ будет также получать поддержку со стороны Группы экспертов высокого уровня, которая будет служить в качестве многодисциплинарного научного консультативного органа для представления научных данных и передовых знаний, на основе которых и будут приниматься решения.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СООБРАЖЕНИЯ

- Что мы узнали на основе особенностей текущего финансового и экономического кризиса о рисках для продовольственной безопасности, с которыми развивающиеся страны могут столкнуться в среднесрочном плане?
- Что оказалось самым серьезным недостатком в существующих механизмах реагирования?
- Какие коррективы в существующие механизмы реагирования позволили бы обеспечить более своевременные и надлежащие ответные меры?
- Какой механизм может или мог бы оказаться наиболее подходящим для упорядочения и координации ответных действий с точки зрения тех аспектов будущих кризисов в области продовольственной безопасности, которые угрожают сокращением уровня производительности мелких землевладельцев?

Дополнительная информация

Всемирный саммит по продовольственной безопасности
Рим, 16-18 ноября 2009 года

Секретариат ВСПБ
Канцелярия помощника Генерального директора
Департамент управления природными ресурсами и охраны окружающей среды
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

Тел.: (+39) 06 570 53101
Факс: (+39) 06 570 56172
Адрес электронной почты:
wsfs2009-secretariat@fao.org