ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

TD

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/EX(47)/3
21 April 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Совет по торговле и развитию
Сорок седьмая исполнительная сессия
Женева, 30 июня 2009 года
Пункт 2 предварительной повестки дня
Деятельность ЮНКТАД в интересах Африки

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В АФРИКЕ: УРОКИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО КРИЗИСА

Резюме

Теперь, когда после начала продовольственного кризиса прошел не один месяц, проблема продовольственной безопасности по-прежнему стоит для многих африканских стран очень остро. Цены на основные продовольственные товары остаются высокими – выше долгосрочного среднего уровня, - и свыше 300 млн. африканцев продолжают хронически недоедать. Для обеспечения продовольственной безопасности в регионе потребуются меры по повышению продуктивности производства, улучшению условий жизни в сельских районах, а также по устранению диспропорций на международных рынках.

Меры по улучшению условий жизни и труда сельского населения включают расширение доступа крестьян к средствам производства и заемным средствам, расширение сельскохозяйственных исследований и агрономических услуг и создание необходимой инфраструктуры; а также создание сетей социальных гарантий и защиты от краткосрочных колебаний на рынках. Важную роль в распределении расходов и обмене опытом призвано сыграть сотрудничество Юг-Юг.

Следует контролировать международную торговлю сырьевыми товарами, чтобы не позволять небольшому числу инвесторов и покупателей оказывать непропорционально большое влияние на цены основных продовольственных товаров в ущерб производителям, не имеющим практически никакого влияния на цены. Более того, важнейшим условием улучшения доступа на рынок для африканских сельскохозяйственных производителей является завершение Дохийского раунда торговых переговоров по сельскохозяйственным вопросам.

Продовольственный кризис 2008 года должен послужить сигналом к действию. Если ничего не делать сегодня, то завтра проблема продовольственной безопасности в Африке встанет с еще большей остротой.

GE.09-50638 (R) 110509 120509

Введение

1. В последние месяцы финансовый кризис затмил собой продовольственный кризис, разразившийся в Африке и в большинстве развивающихся стран. К сожалению, это не означает, что проблему продовольственной безопасности африканских стран удалось успешно решить. Цены основных продуктов питания остаются высокими на территории большей части региона, и структурные причины прошлогоднего кризиса еще не устранены. Сегодня не время забывать об этом кризисе. Разразившийся в прошлом году кризис ЮНКТАД назвала сигналом тревоги для развивающихся стран. Для развивающихся стран и их партнеров по развитию настало время услышать этот сигнал и признать неотложность задачи решения проблемы продовольственной безопасности.

I. ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В АФРИКЕ: ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЙ КРИЗИС И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ

2. Глобальный продовольственный кризис 2008 года проявился в сочетании высоких и быстро растущих цен на продовольственные товары, особенно на основные, в условиях углубляющегося дефицита продовольствия. В результате для бедного населения африканских стран продовольствие перестало быть доступным.

3. По сравнению с самым тяжелым периодом прошлогоднего кризиса, когда высокие цены на основные продовольственные товары и их труднодоступность вызвали бунты и потребовали резкого увеличения объема экстренной помощи для предотвращения голода в ряде африканских стран, сегодня ситуация несколько улучшилась. Тем не менее цены на основные продовольственные товары по-прежнему выше, чем до кризиса. Кроме того, снижение цен на международных рынках не привело к их соразмерному снижению на местных рынках многих африканских стран, где они продолжают оставаться высокими.

4. Проблема продовольственной безопасности Африки продолжает вызывать тревогу. Из 36 стран мира, переживающих продовольственный кризис, 21 страна расположена в Африке, и, по оценкам, сегодня хронически голодают свыше 300 млн. африканцев - почти треть населения континента. Это уязвимое население в первую очередь страдает от изменения цен на продовольственные товары первой необходимости, на приобретение которых уходит очень большая часть бюджета бедных домохозяйств. Более того, во многих африканских странах доля доходов бедных домашних хозяйств, расходуемых на продукты питания, намного превышает 50%.

5. Таким образом, проблема продовольственной безопасности, безусловно, остается угрозой для региона, поскольку причины возникновения продовольственного кризиса так и не были устранены. Действительно, этот кризис можно рассматривать как сочетание производственного и ценового кризиса. Причиной производственного кризиса стала низкая продуктивность африканского сельского хозяйства, которое не в состоянии удовлетворить растущий спрос. Ценовой кризис, с другой стороны, стал следствием неэффективности рынков и манипулирования ими. На сегодняшний день кризис производства по-прежнему создает структурную угрозу для продовольственной безопасности Африки, при этом не было принято никаких действенных мер для того, чтобы ценовой кризис не разразился вновь в самом недалеком будущем.

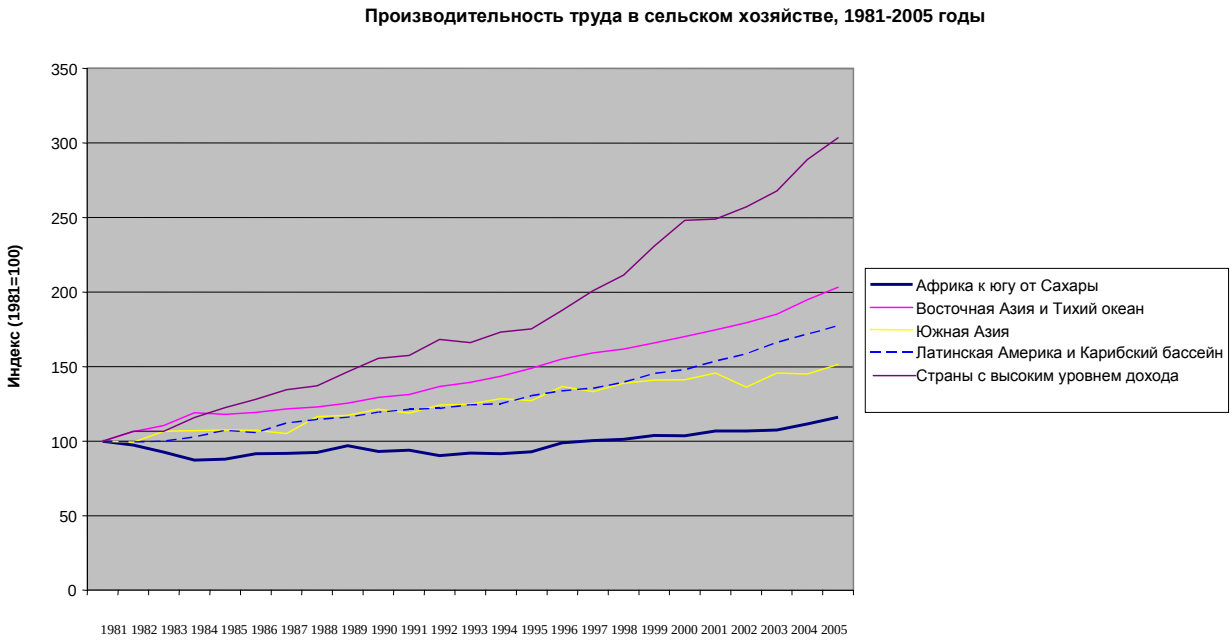
6. Кратковременным последствием нынешнего финансового кризиса стало снижение относительного уровня цен многих сырьевых товаров на международных рынках. Инфляционное давление, вызванное спекуляциями на рынках сырья, несколько ослабло, а снижение цен на нефть помогло уменьшить издержки производства и транспортировки некоторых сельскохозяйственных товаров.

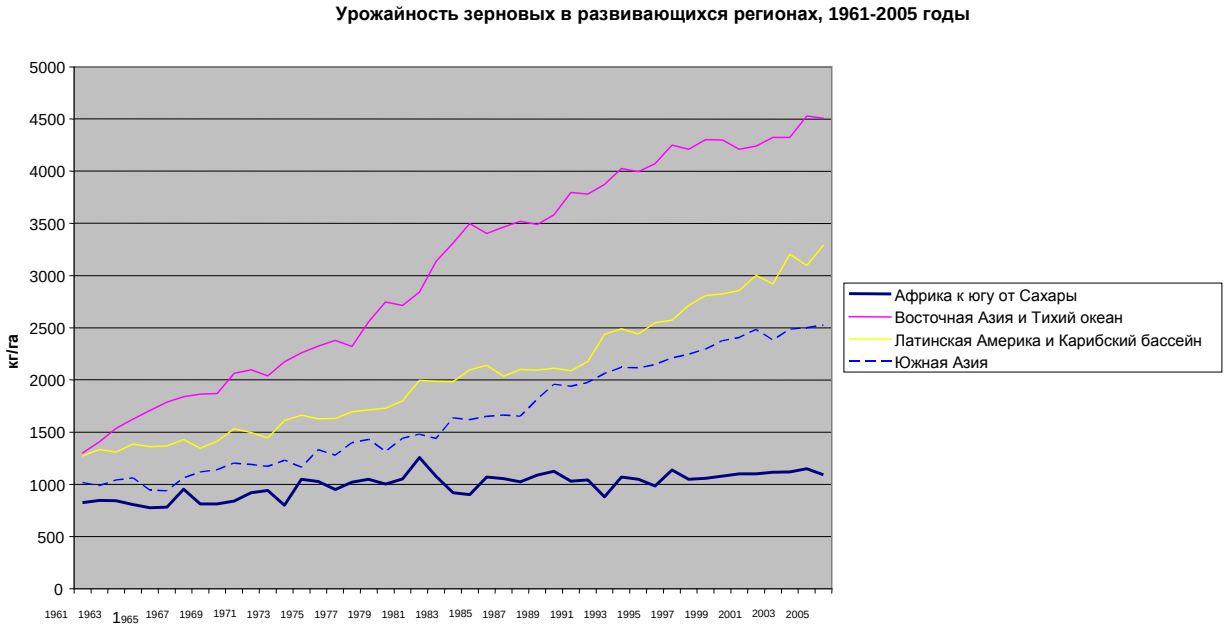
7. В то же время в среднесрочной и долгосрочной перспективе нынешний финансовый кризис представляет собой серьезную угрозу для продовольственной безопасности Африки в будущем. Действительно, кризис прямо бьет по доходам и рабочим местам бедных африканцев, повышая их уязвимость перед голодом. Помимо этого, кризис привел к сокращению и без того скудных ресурсов для инвестирования в сельское

хозяйство. Со своей стороны финансовый кризис, нисколько не облегчая продовольственного кризиса, фактически создает почву для более глубоких и острых продовольственных кризисов в будущем, которые неизбежны, если не будут приняты необходимые меры. Вот почему важно понимать уроки продовольственного кризиса и принимать необходимые меры к тому, чтобы помочь африканским странам повысить продовольственную безопасность и достичь первой цели развития, поставленной в Декларации тысячелетия: к 2015 году вдвое уменьшить число страдающих от голода людей.

II. ПОНИМАНИЕ ПРИЧИН И ВЫНЕСЕНИЕ УРОКОВ

8. Продовольственный кризис 2008 года продемонстрировал крайнюю уязвимость продовольственной безопасности африканских стран для внешних потрясений. Высокие цены и уменьшение предложения основных продовольственных товаров ударили по африканским странам особенно сильно. Это в первую очередь связано с тем, что производственный кризис в африканском сельском хозяйстве оказался более глубоким и продолжительным. По сравнению с другими регионами планеты эффективность сельского хозяйства в Африке довольно низка. Особенно беспокоит то, что в последние десятилетия она практически не изменилась. В отличие от других регионов, где росли как урожайность, так и производительность труда, в Африке они остались на низком уровне.





9. В отличие от продуктивности африканского сельского хозяйства, которая стагнировала, спрос на сельскохозяйственные товары в регионе продолжал возрастать в условиях быстрого роста численности населения, урбанизации, повышения доходов и изменения структуры питания. В результате из чистых экспортеров продовольствия в 1970-х годах африканские страны в последние годы нередко стали превращаться в зависящих от продовольственной помощи нетто-импортеров продовольствия.
В настоящее время африканские страны импортируют около 25% необходимого им продовольствия. В 2008 году их расходы на импорт продовольственной продукции превысили 15 млрд. долларов. Более того, регион зависит от импорта некоторых основных видов продовольствия, таких, как пшеница (импортируется 45%) и рис (импортируется 84%).

10. Сохранение, а по сути, и обострение проблемы продовольственной безопасности в Африке свидетельствуют о низкой эффективности стратегий развития на национальном и международном уровнях. На протяжении десятилетий сельскохозяйственный сектор в регионе игнорировался, следствием чего стал разразившийся в прошлом году продовольственный кризис. Недостаточное внимание к сельскому хозяйству отчасти объясняется навязанной африканским странам политикой жесткой экономии, заставлявшей их сильно ограничить государственную помощь этому сектору. Следствием такой политики стали неразвитость сельской инфраструктуры, недоступность агрономических услуг, ограничение субсидирования закупок средств производства и финансирования сельскохозяйственных производителей, а также сокращение инвестиций в сельскохозяйственные исследования и разработки.

11. В результате африканские аграрии сегодня не в состоянии решать стоящие перед ними проблемы, связанные с изменением климата, опустыниванием, конкуренцией со стороны дешевого импорта и высоко концентрированных глобальных производственно-сбытовых компаний, занимающих господствующее положение на мировом сырьевом рынке.

12. Острая нехватка продовольствия, наблюдавшаяся в прошлом году, также подчеркивает важность продовольственного суверенитета африканских стран. Когда кризисные процессы стали нарастать, многие страны - экспортеры продовольствия инстинктивно отреагировали на это введением протекционистских мер для прямого и косвенного ограничения экспорта продовольственных товаров. Например, сообщалось, что в период продовольственного кризиса запрет на экспорт ввели 28 стран. Это помогло осознать опасность полной зависимости от импорта продовольствия и продовольственной помощи и стало веским аргументом против доктрины сравнительных преимуществ, на примере которой африканские страны часто пытались убедить в необходимости выращивать товарные культуры в ущерб производству товаров для внутреннего потребления.

13. Низкая продуктивность африканского сельского хозяйства отчасти объясняется и международными факторами. Например, в период с 1980 по 2002 год многосторонние доноры урезали поддержку сельского хозяйства по линии официальной помощи на цели развития с 3,4 млрд. долл. до 500 млн. долл., т.е. на 85%. Двусторонние доноры сократили помощь сельскому хозяйству на 39% - с 2,8 млрд. долл. до 1,7 млрд. долл. Совершенно недостаточной является и помощь в сельскохозяйственных исследованиях и разработках. Так, лишь 3% средств, выделяемых на помощь в научно-исследовательской и инновационной сферах, предназначается для поддержки сельскохозяйственных исследований в наименее развитых странах, многие из которых находятся в Африке. В результате Африка является одним из немногих регионов планеты, где расходы на сельскохозяйственные исследования и разработки с начала 1980-х годов реально сократились.

14. Высокие субсидии и протекционистские барьеры в сельскохозяйственном секторе развитых стран также отражаются на сельском хозяйстве африканских стран, лишая их части их экспортных рынков. В итоге на международных рынках за экспортную продукцию предлагают менее высокую цену, что никак не стимулирует сельскохозяйственное производство. В то же время от африканских стран настоятельно добиваются открытия их рынков. В результате африканским крестьянам приходится конкурировать с дешевой импортной продукцией на своих внутренних рынках.

III. ПУТЬ ВПЕРЕД: ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕРЫ И УСИЛИЯ

15. Главные причины острого продовольственного кризиса, разразившегося в 2008 году, так и не были адекватным образом устранены. Настало время принять меры для того, чтобы тема продовольственной безопасности вновь заняла видное место на африканской и международной повестке дня. Внимательный анализ кризиса позволяет утверждать, что принимаемые меры должны быть направлены на решение трех главных задач: повышение продуктивности африканского сельского хозяйства, улучшение условий жизни в сельских районах, а также на устранение диспропорций на международных рынках. Усилия требуются не только от африканских стран, но и от их партнеров по процессу развития, особенно в рамках сотрудничества Юг-Юг и в контексте многосторонних торговых переговоров.

Вопросы производства

16. Не вызывает сомнений, что африканские страны не смогут повысить свою продовольственную безопасность, не устранив тех препятствий, из-за которых продуктивность сельского хозяйства африканских стран остается низкой. Для этого государству придется играть более активную роль, чем в предыдущие годы. Особо важны в этом отношении те меры, расширяющие доступ аграриев к таким ресурсам сельскохозяйственного производства, как семена, удобрения и пестициды. На сегодняшний день во многих странах обеспеченность крестьян такими вводимыми ресурсами остается низкой. Например, потребление удобрений в Африке составляет лишь 8 кг/га, в то время как в среднем в мире он превышает 100 кг/га. Более того, в Африке удобрения сегодня используются в основном при выращивании экспортных культур. Более того, если взять только продовольственные культуры, то потребление удобрений составляет лишь 1 кг/га. В то же время опыт других развивающихся стран говорит о том, что снабжение крестьян такими вводимыми ресурсами по субсидируемым ценам может способствовать ощутимому росту продуктивности сельского хозяйства. Например, недавно появившаяся в Малави программа субсидирования средств производства уже в первые годы оказала положительное влияние как на продуктивность сельского хозяйства, так и на продовольственную безопасность страны.

17. Другая важная мера, способная повысить продуктивность сельскохозяйственного производства, - кредитование нуждающихся в капитале аграриев. Действительно, поскольку сельский рынок зачастую не получает достаточных финансовых услуг, государство могло бы вмешаться, либо самостоятельно восполнив дефицит, либо простимулировав к этому частный сектор. По оценкам, на сегодняшний день в

большинстве африканских стран лишь 5% населения пользуются услугами банковской системы, и то лишь в основном в городах. Поэтому в сельских районах многих стран Африки недоступность заемных средств представляет собой серьезное препятствие, не позволяющее успешным фермерам расширять свое производство.

18. Если говорить о долгосрочной перспективе, важнейшим фактором повышения продуктивности африканского сельского хозяйства должны стать исследования и разработки. Часто говорят о том, что для удовлетворения потребностей растущего населения и обеспечения продовольственной безопасности Африке требуется своя "зеленая" революция. Для этого нужно радикально увеличить объем ресурсов, выделяемых сегодня на исследования и разработки, которые должны учитывать конкретные условия производства в африканских странах. Для эффективной и своевременной передачи необходимой фермерам информации африканским странам следует улучшить также оказание агрономических услуг.

19. Важную роль в повышении продуктивности сельского хозяйства африканских стран может сыграть сотрудничество Юг-Юг. Страны региона могут многому научиться друг у друга и у других развивающихся стран, которые сталкивались или продолжают сталкиваться со схожими трудностями. Вот почему следует поощрять более активный обмен сельскохозяйственными знаниями и опытом между развивающимися странами. Более того, развивающиеся страны могли бы изучить возможность совместного финансирования взаимовыгодных исследований и разработок, чтобы увеличить инвестиции в эту жизненно важную область.

Улучшение условий жизни в сельских районах

20. Помимо мер, непосредственно направленных на повышение продуктивности, африканские страны могут многое сделать для улучшения условий труда и жизни фермеров и сельских домохозяйств. Одним из возможных направлений такой деятельности может стать инфраструктура села. Действительно, такая ключевая инфраструктура, как транспорт, энергетика и связь, в сельских районах Африки зачастую является неадекватной или вовсе отсутствует. Твердое покрытие в Африке имеют лишь 12% дорог (самый низкий показатель среди всех регионов), причем даже эти дороги с твердым покрытием часто находятся в плохом состоянии из-за отсутствия ухода. Низким является в регионе и доступ к электроэнергии, составляющий 24% по сравнению с 69% в Азии и 90% в Южной Америке, что не позволяет создавать перерабатывающие производства, использовать холодильные установки или качать воду из-под земли. Поэтому развитие инфраструктуры может сыграть важную роль в деле повышения продовольственной безопасности благодаря не только улучшению условий производства,

но и содействию ускорению и удешевлению доставки сельскохозяйственных товаров к потребителям.

21. Продовольственную безопасность и условия жизни на селе можно повысить и за счет снижения уязвимости крестьян перед кратковременными рыночными колебаниями и усиления их позиций на переговорах с крупными покупателями сельскохозяйственной продукции. В прошлом эту роль часто играли советы по сбыту, которые предлагали производителям стабильные цены и напрямую вели переговоры с покупателями. Однако во многих африканских странах эти советы были упразднены. Хотя некоторые советы по сбыту работали крайне неэффективно и причиняли вред сельскохозяйственному производству, следует отметить, что хорошо работающие сельскохозяйственные структуры могут играть очень важную роль, улучшая условия жизни на селе и укрепляя продовольственную безопасность.

22. Наконец, нельзя забывать и о самом главном, а именно о самих сельских жителях. Во многих африканских странах крестьяне очень бедны и уязвимы для таких потрясений, как наводнения, засухи и болезни. Следует делать все необходимое для того, чтобы сельское население жило в достойных условиях. Это предполагает создание минимальных сетей социальной защиты для оказания населению помощи в тяжелые времена, чтобы оно могло продолжать вносить важный вклад в укрепление продовольственной безопасности в будущем.

Устранение диспропорций на международных рынках

23. Для укрепления продовольственной безопасности Африки не достаточно решения лишь проблем сельскохозяйственного производства. Как показал прошлогодний продовольственный кризис, на международном рынке сельскохозяйственных товаров существует ряд диспропорций, создающих серьезную угрозу для продовольственной безопасности многих африканских стран. Стремительный рост цен основных продовольственных товаров в 2008 году служит наглядным примером тех угроз, которые таит в себе нынешняя система, при которой миллионы людей могут лишиться доступа к продовольствию по воле горстки жаждущих прибыли инвесторов.

24. Другой особенностью международного сырьевого рынка является высокая степень концентрации глобальных производственно-сбытовых систем. На практике это нередко означает, что сельскохозяйственные производители имеют дело с очень небольшим числом покупателей и поэтому их переговорные позиции довольно слабы. Такая ситуация вызывает серьезную тревогу, поскольку она не стимулирует производство и бьет

по уровню жизни сельского населения, заставляя производителей соглашаться на неоправданно низкие цены на свою продукцию.

25. Для глобальных торговых отношений также характерна высокая степень неравенства, жертвой которой часто становится сельскохозяйственный сектор африканских стран. Так, высокие протекционистские барьеры и субсидии, продолжающие практиковаться многими развитыми странами, наносят вред африканским производителям, лишая их доступа к зарубежным рынкам и искусственно занижая цены на сырье. На многие из этих проблем обращали внимание африканские и другие развивающиеся страны в контексте Дохийского раунда торговых переговоров. Его успешное завершение или, по крайней мере, скорейший прогресс по некоторым из актуальных для африканской сельскохозяйственной торговли вопросам приобретает в этой связи особую важность.

IV. ВЫВОД: ВРЕМЯ НЕПРОСТЫХ РЕШЕНИЙ

26. К продовольственному кризису 2008 года следует относиться как к сигналу тревоги. Он с неопровержимой наглядностью продемонстрировал уязвимость африканских стран с точки зрения их продовольственной безопасности. Для того чтобы не допустить повторения прошлогодних событий, необходимо не только вынести уроки из кризиса, но и принять необходимые меры.

27. Настает время непростых решений. Для укрепления продовольственной безопасности африканских стран необходимо, чтобы они и их партнеры по развитию вновь включили сельскохозяйственную тематику в повестку дня и начали работу над теми многочисленными проблемами, которые сделали прошлогодний кризис возможным. Для этого потребуются дополнительные ресурсы, связанные как с финансовой стороной дела, так и с политической волей. Это неизбежно потребует ослабления внимания к другим мерам и секторам. Как африканские страны, так и их партнеры по развитию должны будут определить цену продовольственной безопасности и оценить, готовы ли они и в состоянии ли они заплатить ее.

28. Для укрепления продовольственной безопасности Африки страны должны будут переосмыслить роль стратегий развития и организацию глобального рынка. Возможно, придется в той или иной степени оградить сельскохозяйственных производителей и потребителей от рынка, например, создав советы по сбыту или ограничив спекуляцию некоторыми сырьевыми товарами первой необходимости. Переоценка роли государства и рынка, а также пересмотр рыночного регулирования в интересах укрепления продовольственной безопасности относятся к числу тех задач, которые необходимо

решать не только на национальном уровне, но и в партнерстве с другими странами, как развитыми, так и развивающимися. Те непосильные страдания, причиной которых являются кризисы, подобные прошлогоднему, заставляют нас по-новому взглянуть на старые прописные истины.

29. Проблемы, требующие решения, многочисленны и сложны. Однако за их игнорирование придется заплатить очень высокую цену. Если ничего не менять, то наступление нового продовольственного кризиса станет не только возможным, но и неизбежным. В условиях продолжающегося роста численности населения и усиления последствий изменения климата следующий продовольственный кризис обещает стать еще более тяжелым.

Литература

Adesina A (2009). African agriculture in the 21st century: Meeting the challenges, making a sustainable green revolution. Keynote speech delivered to the high-level meeting convened by the United Nations Commission for Sustainable Development. Windhoek, Namibia. 9-10 February 2009.

Biello, D (2008). Has the food crisis abated? *Scientific American.* 1 5 December 2008. Available at http://www.sciam.com. Accessed on 23 March 2009.

International Food Policy Research Institute (2008). High food prices: the what, who and how of proposed policy actions. Policy brief. May 2008.

Mitchell, D (2008). A note on rising food prices. World Bank working paper WPS 4682. Washington D.C.

UNCTAD (2006). *The Least Developed Countries Report 2006: Developing productive capacities.* United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.9. New York and Geneva.

UNCTAD (2008a). *К вопросу о мировом продовольственном кризисе: важнейшие меры политики в области торговли, инвестиций и сырьевых товаров в процессе обеспечения устойчивой продовольственной безопасности и сокращения масштабов нищеты*. Издание Организации Объединенных Наций. UNCTAD/OSG/2008/1. Нью-Йорк и Женева.

UNCTAD (2008b). Tackling the global food crisis. UNCTAD policy brief no. 2. Geneva. June 2008.

UNCTAD (2008c). *Economic Development in Africa 2008 – Export Performance Following Trade Liberalization: Some Patterns and Policy Perspectives.* United Nations publication. Sales No. E.08.II.D.22. New York and Geneva.

UNCTAD (2009). *Handbook of Statistics.* Available from the UNCTAD website – http://www.unctad.org.

World Bank (2009). *World Development Indicators.* Available from the World Bank website – http://www.worldbank.org. Accessed 5 April 2009.