

**Семьдесят седьмая сессия**

Пункт 21 а) предварительной повестки дня*

**Группы стран, находящихся в особой ситуации:
последующая деятельность по итогам пятой
Конференции Организации Объединенных Наций
по наименее развитым странам****Отсутствие продовольственной безопасности
в наименее развитых странах: варианты создания
системы накопления запасов и применения
дополнительных средств на глобальном, региональном
и субрегиональном уровнях****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Настоящий доклад представлен в ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи, содержащуюся в Дохинской программе действий для наименее развитых стран (резолюция 76/258). В пункте 42 Программы действий была признана необходимость решения проблемы острого дефицита продовольствия и обращена просьба к Генеральному секретарю изучить целесообразность, эффективность и административные аспекты создания системы накопления запасов для наименее развитых стран на региональной и субрегиональной основе или альтернативных средств — с учетом возможных экономических последствий и рисков — и представить доклад по этому вопросу Ассамблее для рассмотрения на ее семьдесят седьмой сессии.

* A/77/150.



А. Введение

1. В начале нового тысячелетия после нескольких лет неуклонного сокращения масштабов недоедания появились признаки улучшения в положении с продовольственной безопасностью в наименее развитых странах. Затем эта тенденция сменилась на противоположную, и сегодня от голода страдает все больше людей. Учитывая рекордные цены на продовольствие в 2022 году¹, которые могут еще больше вырасти из-за вооруженного конфликта на Украине, а также серию кризисов, связанных с пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19) и изменением климата, существует риск дальнейшего усиления голода в ближайшие годы. Несмотря на приверженность международного сообщества обеспечению продовольственной безопасности, правильного питания и устойчивого сельского хозяйства, отраженную в целях в области устойчивого развития и Дохинской программе действий для наименее развитых стран, число людей, живущих в условиях крайней нищеты, остается очень высоким, а разрыв в уровне нищеты между наименее развитыми странами и остальным миром, а также среди наименее развитых стран увеличивается.

2. В то время как проблемы продовольственной безопасности в наименее развитых странах имеют глубокие корни и являются многоаспектными, внешняя рыночная среда имеет решающее значение для стран, существенная часть потребления которых из года в год зависит от мирового рынка. Неопределенность и нестабильность на мировых рынках продовольствия, наряду с проблемами платежного баланса, негативно сказываются на способности наименее развитых стран, зависящих от импорта продовольствия, получить доступ к важнейшим поставкам. В ходе этого страдают бедные домохозяйства в таких странах, которые и без того тратят большую часть своих доходов на продукты питания и полагаются на ограниченные механизмы преодоления трудностей.

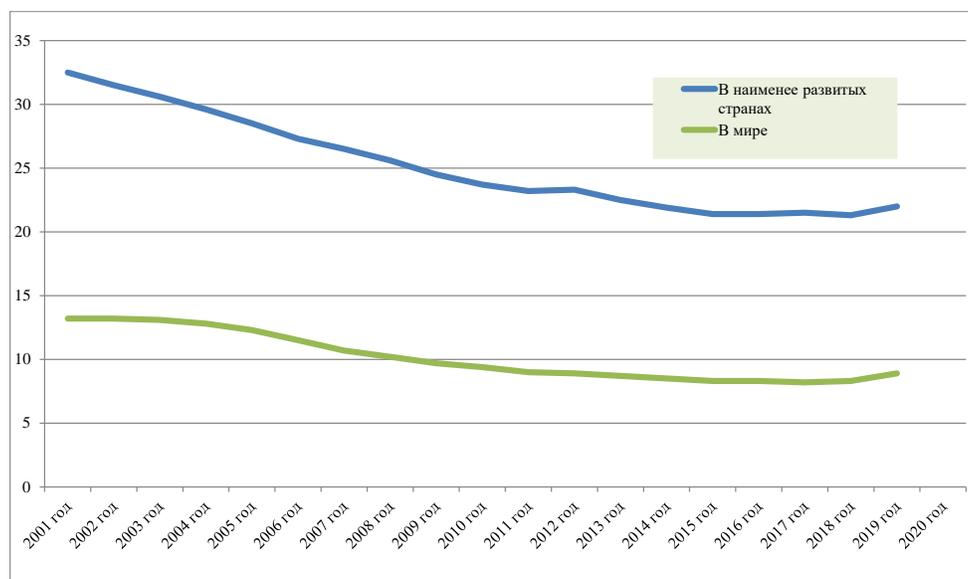
3. Настоящий доклад посвящен роли, которую накопление запасов продовольствия на различных уровнях, дополненное альтернативными средствами, такими как торговые меры и финансовые инструменты, может сыграть в устранении некоторых рисков и колебаний в производстве и потреблении продуктов питания от национального до глобального уровня, с тем чтобы снизить распространенность чрезвычайных ситуаций с продовольствием в наименее развитых странах.

В. Обзор ситуаций острого дефицита продовольствия в наименее развитых странах

4. В среднем распространенность недоедания в наименее развитых странах с 2010 года колебалась на уровне около 22 процентов, в то время как во всем мире этот показатель составляет менее 10 процентов, а в настоящее время находится на уровне около 8 процентов (см. рисунок I). В 10 наименее развитых странах уровень недоедания в течение того же периода устойчиво оставался на уровне выше 40 процентов, а в некоторых из них — значительно выше 50 процентов.

¹ В июне 2022 года индекс продовольственных цен Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций был на 23,1 процента выше своего значения годом ранее. См. www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en.

Рисунок I
Распространенность недоедания в наименее развитых странах
 (В процентах)



Источник: составлено на основе данных Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, база основных статистических данных Организации по показателям продовольственной безопасности.

5. Явную распространенность недоедания в наименее развитых странах иллюстрирует недостаточность среднего количества потребляемых калорий (почти на 25 процентов ниже среднемирового уровня), а также аналогичный дефицит в потреблении белков, которое, несмотря на достигнутый за последние два десятилетия прогресс, все еще на 30 процентов ниже среднемирового уровня².

6. Уязвимости положения наименее развитых стран с точки зрения дефицита продовольствия способствуют структурные особенности их экономики. К числу таких структурных особенностей относятся низкая эффективность производства продуктов питания и высокие послеуборочные потери; и то, и другое ведет к растущей зависимости от импорта продовольствия.

7. Многие наименее развитые страны в удовлетворении значительной и растущей части своих потребностей в продовольствии зависят от мирового рынка. Самую большую статью в корзине импорта продовольствия составляют зерновые (на них приходится около 42 процентов стоимости импорта продовольствия), а за ними следуют растительные масла и жиры, а также сахар. Вместе эти три вида товаров составляют более трех четвертей стоимости продовольственных товаров, импортируемых наименее развитыми странами. Доля продовольственной помощи в общем объеме их импорта продовольствия резко снизилась по сравнению с высокими уровнями 1990-х и предшествовавших им годов, и, за исключением продовольственной помощи в чрезвычайных ситуациях, основная часть импортируемых продуктов питания теперь поставляется на

² На основе базы основных статистических данных Организации по показателям продовольственной безопасности (Corporate Database for Substantive Statistical Data food security indicators).

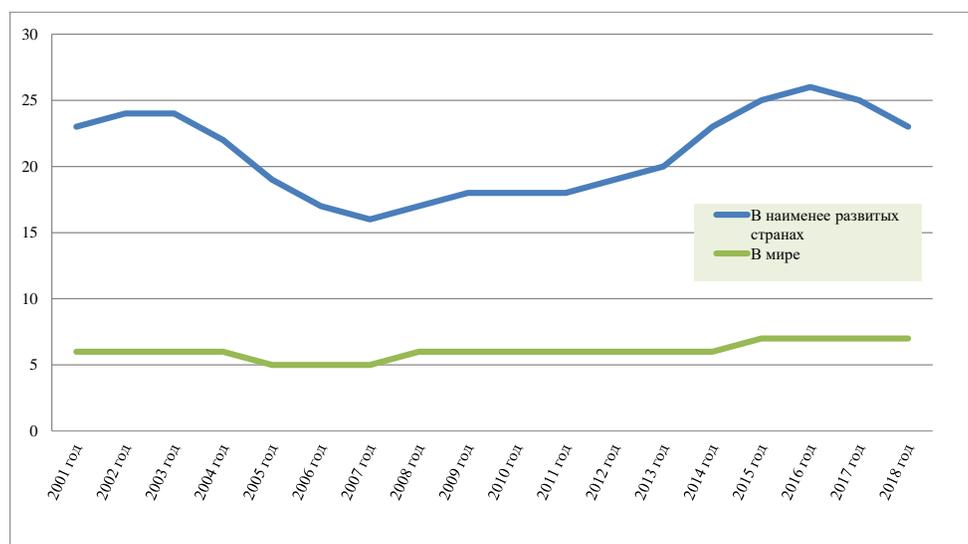
коммерческих условиях. Свыше 90 процентов потребностей ряда наименее развитых стран в зерновых удовлетворяются за счет мирового рынка.

8. В последние годы доля импорта продовольствия в общем объеме товарного экспорта по всем наименее развитым странам в целом составляла в среднем 25 процентов, что значительно выше среднемирового показателя, составляющего около 5 процентов (см. рисунок II). На трудности многих наименее развитых стран в получении достаточного количества продовольствия с мирового рынка влияет, в частности, низкая эффективность их экспортных секторов. Наименее развитые страны как группа являются нетто-импортерами сельскохозяйственной продукции и сильно зависят от сельскохозяйственной торговли.

Рисунок II

Стоимость импорта продовольствия в общем товарном экспорте наименее развитых стран, усредненные значения за три года

(В процентах)

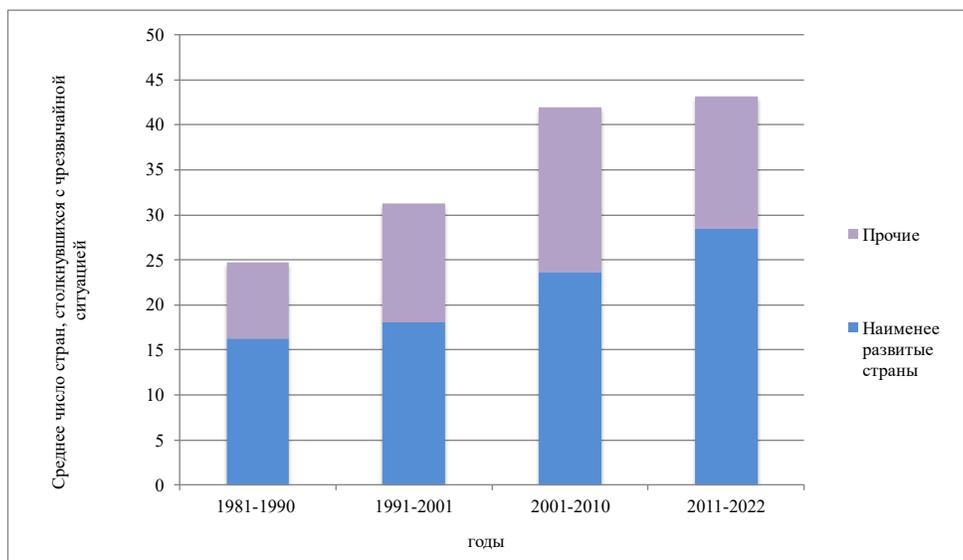


Источник: составлено на основе данных из базы основных статистических данных Организации.

9. Высокая концентрация товарного экспорта на небольшом числе сельскохозяйственных продуктов делает наименее развитые страны уязвимыми к волатильности мировых сельскохозяйственных рынков. Сбои в международной транспортной инфраструктуре и цепочках поставок, подобные тем, которые произошли во время пандемии COVID-19, повышают уязвимость этих стран и делают их подверженными частым чрезвычайным ситуациям с продовольствием, которые усугубляют и без того нестабильное положение.

10. На рисунке III показано значительное увеличение числа чрезвычайных ситуаций с продовольствием в странах, относящихся и не относящихся к группе наименее развитых стран, в период 1981–2022 годов. Это наиболее пострадавшая группа стран, на которую приходилось почти 70 процентов (в среднем 28 наименее развитых стран в год) всех глобальных чрезвычайных ситуаций с продовольствием в период 2011–2022 годов.

Рисунок III
Чрезвычайные ситуации с продовольствием в странах, относящихся и не относящихся к группе наименее развитых стран, 1981–2022 годы



Источник: составлено на основе данных Глобальной системы информации и раннего предупреждения ФАО.

11. За 42-летний период (1981–2022 годы) половина наименее развитых стран как минимум 13 лет подряд непрерывно испытывала чрезвычайную ситуацию с продовольствием. Из этих стран 10 непрерывно испытывали чрезвычайную ситуацию с продовольствием в течение как минимум 22 лет, 5 непрерывно находились в чрезвычайной ситуации с продовольствием в течение как минимум 35 лет, а 1 страна сталкивалась с такой чрезвычайной ситуацией каждый год из этого 42-летнего периода³.

12. Для укрепления продовольственной безопасности в наименее развитых странах необходимо принять широкий спектр мер на основе концепции продовольственных систем, в том числе повысить производительность и снизить потери после сбора урожая. Следует увеличить инвестиции в сельское хозяйство, в частности в необходимые средства повышения урожайности, такие как ирригация, химические удобрения и улучшенные семена, а также в складские решения и местный транспорт. Такие меры должны дополняться накоплением запасов продовольствия и применением альтернативных средств для решения чрезвычайных ситуаций с продовольствием в наименее развитых странах.

С. Зависимость от импорта продовольствия в условиях растущей волатильности

13. После того, как в течение десятилетий сохранялись относительно низкие цены на основные продукты питания, в начале нового тысячелетия мир вступил в период нехватки продовольствия, при этом функционируя в условиях все большей открытости рынков в связи с проведением сельскохозяйственных реформ, утвержденных в рамках Соглашения Всемирной торговой организации (ВТО) по

³ Составлено на основе данных Глобальной системы информации и раннего предупреждения ФАО.

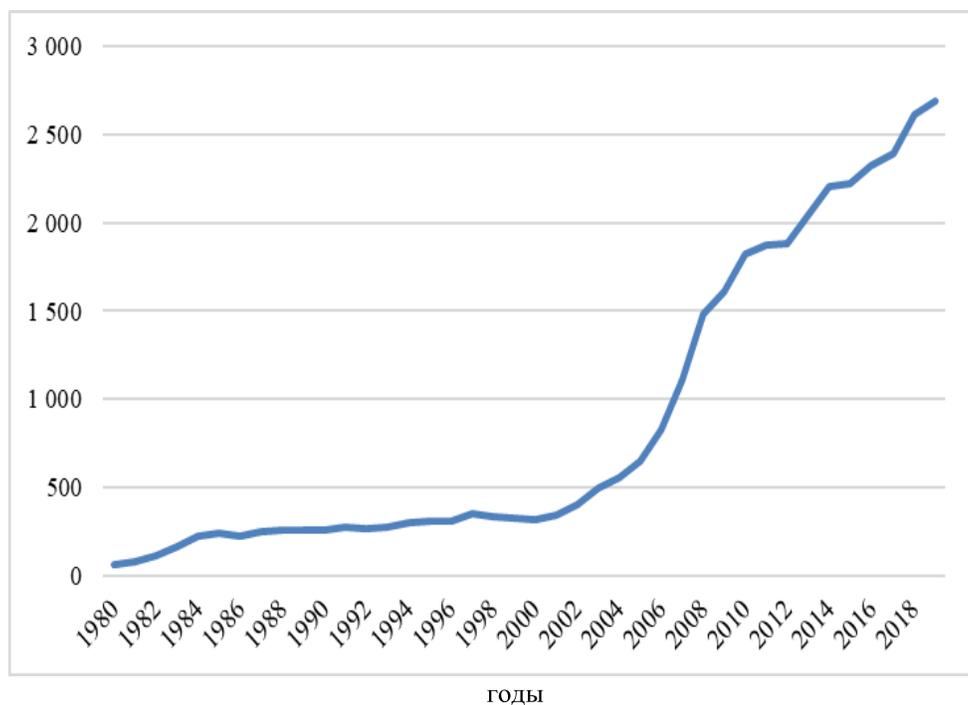
сельскому хозяйству, которое вступило в силу в 1995 году. Соглашение было направлено на создание справедливой и ориентированной на рынок системы торговли сельскохозяйственной продукцией и на содействие более предсказуемой производственной и торговой политике, с тем чтобы снизить волатильность мировых рынков. Однако хотя положения Соглашения благоприятствуют расширению доступа на рынки, они не решают проблемы недостаточности правил в отношении запретов и ограничений на экспорт. В результате, начиная с продовольственного кризиса 2008 года, а затем во время пандемии COVID-19 и вследствие вооруженного конфликта на Украине, несколько стран прибегли к использованию запретов и ограничений на экспорт в попытке сохранить ограниченность предложения.

14. Зависимость наименее развитых стран от поставок продовольственных товаров из Российской Федерации и Украины велика. Длительное ограничение доступа к источникам поставок из этих стран, вероятно, окажет серьезное негативное влияние на продовольственную безопасность в наименее развитых странах. Особую озабоченность вызывает нынешняя нехватка и нестабильность в снабжении основными продовольственными товарами и удобрениями, а также высокая стоимость топлива, обусловленные серьезной зависимостью наименее развитых стран от мирового рынка в удовлетворении значительной части своих потребностей в продовольствии. Одним из основных ресурсов сельскохозяйственного и продовольственного производства являются удобрения, и сбои в цепочке поставок этого важнейшего ресурса могут иметь серьезные последствия как для уже посаженных культур, так и для тех, которые будут посажены в предстоящие сезоны.

15. Растущая взаимосвязь между продовольственным и энергетическим секторами стала гораздо очевиднее после продовольственного кризиса 2008 года, который сопровождался высокими ценами на энергоносители, что привело к повышенному спросу на большие количества продовольственного сырья для производства биотоплива (см. рисунок IV). Эта тенденция не ослабевает, порождая конкуренцию со спросом на продовольственные продукты, предназначенные для потребления человеком. Связи с энергетическим сектором влияют не только на цены на продовольственные культуры, но и на входные ресурсы продовольственной системы, поскольку из-за повышения цен на энергоносители растут также стоимость удобрений и топлива. Спекулятивная деятельность финансового сектора в отношении продовольственных товаров, а также односторонние экспортные ограничения, введенные рядом стран-экспортеров, усилили рост цен на продовольствие и усугубили и без того критическую ситуацию.

Рисунок IV
Мировое производство биотоплива

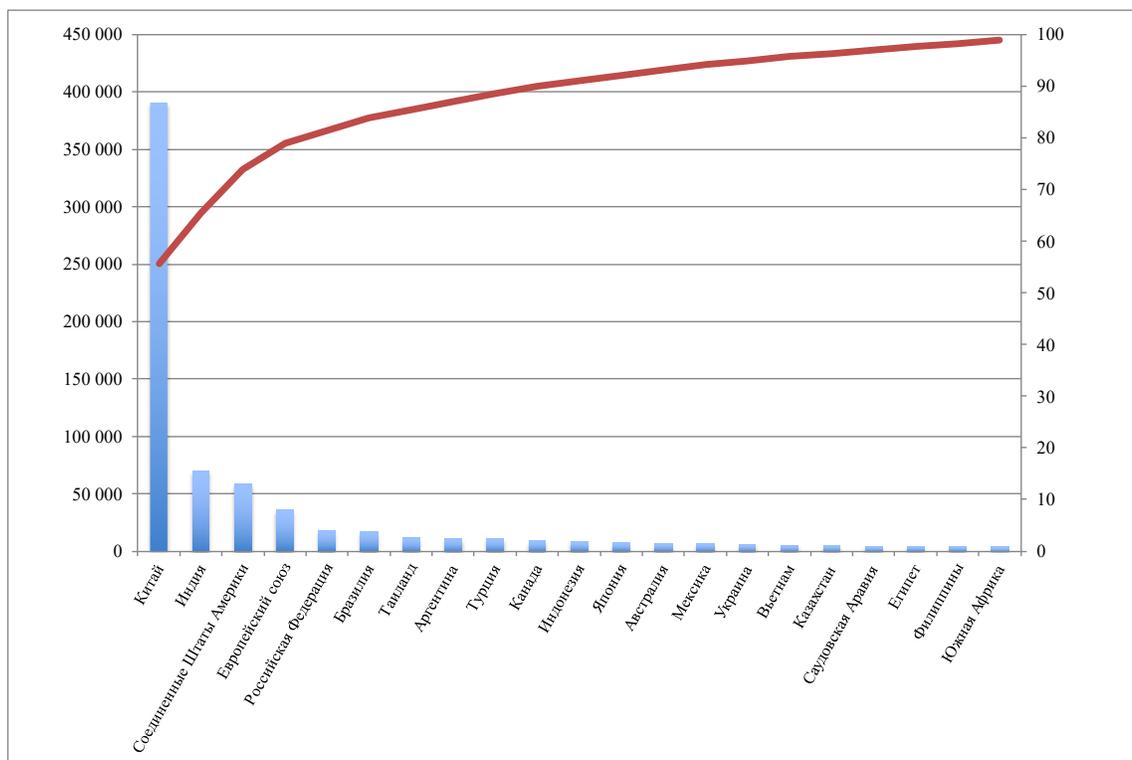
(В тыс. баррелей в день)



Источник: Управление энергетики Соединенных Штатов.

16. В мировой продовольственной системе по-прежнему наблюдается высокая концентрация запасов и экспорта продовольствия в нескольких странах-поставщиках (см. рисунок V). Так было всегда. Однако по мере того, как несколько крупных развитых стран сокращали свои программы внутренней поддержки, их деятельность по накоплению запасов также пошла на спад, и образовавшийся вакуум заполнили другие страны. Эта новая деятельность по накоплению запасов привела к увеличению концентрации глобальных запасов, а также к сдвигам в их географическом распределении. Пока неясно, сможет ли эта новая модель способствовать решению глобальной проблемы доступности продовольствия или же она будет предназначаться в первую очередь для внутреннего потребления, как предполагают некоторые аналитики по сырьевым товарам.

Рисунок V
Концентрация запасов зерновых, в тыс. метрических тонн, 2020–2021 годы
 (В процентах)



Источник: составлено на основе данных из базы основных статистических данных Организации.

17. В последние годы положение наименее развитых стран ухудшилось в силу ряда факторов. Глобальные продовольственные рынки вступили в период ограниченного предложения и повышенной волатильности. В то время как высокая степень зависимости наименее развитых стран от импорта продуктов питания сохраняется, для обеспечения продовольственной безопасности необходимо изучить варианты снижения волатильности, возникающей на мировом рынке продовольствия, включая различные формы накопления запасов продовольствия, дополняющие торговые и финансовые инструменты и механизмы, а также дополнительные меры политики на всех уровнях.

D. Запасы для обеспечения продовольственной безопасности и снижения волатильности рынков

18. Операции по накоплению запасов, как правило, бывают двух видов: а) направленные на стабилизацию цен; б) направленные на обеспечение продовольственной безопасности. Создание запасов для стабилизации цен, также называемых «буферными запасами», включает закупку товаров во время сбора урожая, когда цены низкие, в качестве меры поддержки цен в интересах производителей, и высвобождение запасов на рынок в неурожайный сезон, когда цены высокие, в качестве меры сдерживания цен в интересах потребителей.

19. Меры государственного вмешательства, направленные на обеспечение продовольственной безопасности, часто называют «созданием запасов в интересах продовольственной безопасности» или «созданием чрезвычайных запасов». Они направлены на поддержку уязвимых слоев населения через программы социальной защиты (т. е. прямое распределение запасов вне рынка) или на поставки продовольствия на внутренний рынок в годы национального дефицита, вызванного либо ограничениями внутреннего производства, либо трудностями с импортом. Основной целью создания запасов в интересах продовольственной безопасности является обеспечение краткосрочной продовольственной безопасности.

20. Накопление запасов — это дорогостоящая и зачастую сложная операция, связывающая капитал, а также повышающая вероятность физического износа и убытков. Поэтому управление запасами в рамках транспарентной и подотчетной структуры в соответствии с однозначными правилами и на основе четких целей имеет решающее значение для сдерживания затрат. Кроме того, такие затраты следует сопоставить с потенциальными трудностями для населения, а также с социальными потрясениями в случае, если стратегические запасы продовольствия будут слишком малы, чтобы противостоять возможным рискам. Поэтому необходимо тщательно проанализировать, какие продовольственные товары могут рассматриваться на предмет включения в стратегический резерв, и оценить их стратегическую важность, принимая во внимание, среди прочего, такие факторы, как потребности целевого населения, имевшие ранее место изменения в отечественном производстве, зависимость от импорта, задержки в обеспечении импорта и надежность поставщиков, а также реалистичные варианты использования инструментов финансового хеджирования.

Опыт создания государственных запасов в отдельных наименее развитых странах

21. Продовольственный кризис 2008 года заставил многие страны, включая некоторые наименее развитые страны, восстановить или расширить схемы создания резервов продовольствия. Например, Бангладеш за несколько лет почти в три раза увеличила объем своих продовольственных резервов.

22. В странах Сахеля после того, как в 2005 году из-за засухи и нашествий саранчи в регионе наблюдалась нехватка проса и сорго, возобновились программы накопления государственных запасов в целях стабилизации цен. Например, Буркина-Фасо, Мали и Нигер приняли меры по созданию дополнительных запасов, непосредственно управляемых правительством, а также местных запасов или зерновых банков, управляемых местными общинами.

23. В восточных и южных частях Африки несколько стран внедрили схемы накопления государственных запасов (в основном кукурузы) в целях стабилизации цен. К этим странам относятся Малави и Замбия, которые используют буферные запасы для стабилизации цен, а также стратегические резервы на случай чрезвычайных ситуаций для субсидируемой или бесплатной раздачи продовольствия наиболее уязвимым слоям населения. Другие страны региона (Объединенная Республика Танзания, Руанда и Эфиопия) используют стратегические резервы только в чрезвычайных целях.

24. Большинство национальных схем создания запасов продовольствия основаны на одном или двух основных видах зерновых, в частности пшенице и рисе. В регионе Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) и в других частях Африки в программы включены местные зерновые, такие как просо и сорго, а также местные сорта кукурузы. Когда стало ясно, что необходимо диверсифицировать корзину, в нее было включено большее число

продуктов питания, хотя ввиду проблем с хранением диверсификация более осуществима на субнациональном уровне.

Региональный опыт накопления запасов

25. Региональные продовольственные резервы основаны на договоренностях региональных групп стран об объединении ресурсов в общий региональный резерв, который должен использоваться на основе заранее согласованных правил. Создание таких региональных резервов обычно подразумевает выделение определенного процента национального резерва каждой страны в региональный продовольственный резерв. Выгоды от объединения ресурсов на региональном уровне заключаются в экономии за счет масштабов, большей стабильности цен, усилении регионального сотрудничества и интеграции, упрощении перемещения поставок через границы, а также в улучшении процессов информирования о региональных рынках и мониторинга имеющихся запасов продовольствия.

26. В настоящее время в Юго-Восточной Азии, Южной Азии и регионе ЭКОВАС действуют три региональных продовольственных резерва, организованных при соответствующих региональных органах торговли и сотрудничества. Первый, чрезвычайный резерв риса АСЕАН+3, в поддержании которого участвуют государства — члены Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), а также Китай, Япония и Республика Корея, был создан в рамках комплексной системы продовольственной безопасности, учрежденной после глобального продовольственного кризиса 2007–2008 годов, а сам резерв начал действовать в 2012 году. В рамках этого резерва существуют три программы поставок риса: первый, второй и третий уровни. На первом уровне целевые резервы предварительно размещаются в режиме готовности к возможной передаче от страны-поставщика стране-получателю в случае возникновения чрезвычайной ситуации в стране-получателе. В соглашении о готовности указываются количество, сорта продукции, а также сроки и условия передачи. Поставка оформляется форвардным контрактом сроком на три года с возможностью продления. В отличие от двусторонних сделок между правительствами, контракты и обязательства в рамках первого уровня не могут нарушаться. Второй уровень используется, когда целевые запасы запрашиваются в отсутствие форвардного контракта, а условия продажи и прочие условия открыты для двусторонних переговоров. В рамках третьего уровня на добровольной основе предоставляется рис, который используется для создания запасов на случай как ожидаемых бедствий, так и неожиданных катастроф. Запасы высвобождаются при поступлении запроса или с помощью автоматической системы запуска, управляемой секретариатом резерва. В 2020 году механизм третьего уровня использовался 33 раза для передачи запасов от пяти доноров семи получателям. На третьем уровне в основном поставлялись небольшие объемы, как правило, в диапазоне 200–300 метрических тонн. Первый уровень был задействован только один раз (в рамках поставок между Японией и Филиппинами), а второй уровень еще не был задействован.

27. Региональный продовольственный банк Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии был учрежден в 2004 году, а его организация продолжалась до 2013 года, когда соглашение о его создании вступило в силу. Участники встречались несколько раз, чтобы добиться окончательного согласования условий, в частности по принципам ценообразования, местам хранения и контролю качества. Продовольственный банк был впервые задействован в мае 2020 года, когда Бутан запросил и получил от него доступ к продовольственному зерну для нужд, связанных с COVID-19 (зерно было взято из резерва Продовольственного банка, хранящегося в Индии).

28. Региональный продовольственный резерв ЭКОВАС был создан ЭКОВАС в 2013 году. Концепция резерва включает три компонента: а) создание региональных продовольственных резервов; б) повышение уровня национальных продовольственных резервов; в) совершенствование сотрудничества между национальными продовольственными резервами. Одной из примечательных особенностей подхода к созданию запасов продовольствия в рамках концепции резерва является стремление к вертикальной координации между резервами разных уровней на основе так называемых «трех линий обороны» (местной, национальной и региональной), которые должны использоваться последовательно на основе принципа субсидиарности: региональные продовольственные резервы служат поддержкой для национальных продовольственных резервов, а национальные продовольственные резервы, в свою очередь, служат поддержкой для местных инициатив. Местные резервы связаны и координируют свои действия с национальными резервами несколькими способами, включая официальные контракты между ними на создание и высвобождение запасов. Проект регионального продовольственного резерва преследует политическую цель укрепления продовольственного суверенитета региона и, по сравнению с двумя региональными продовольственными резервами в Азии, включает более разнообразный набор продуктов питания — различные зерновые (просо и сорго, кукурузу, рис и обогащенные зерновые), а также измельченный маниок. Впервые региональный продовольственный резерв был задействован в августе 2017 года, когда Нигерия получила 1130 метрических тонн зерновых (белая кукуруза, сорго, просо и рис). Затем последовали три операции в 2018 году общим объемом в 13 580 метрических тонн зерновых (для Буркина-Фасо, Ганы и Нигера), одна в 2019 году (5000 метрических тонн для Нигерии) и четыре в 2020 году общим объемом в 6219 метрических тонн (для Буркина-Фасо, Мали, Нигера и Нигерии). Кризис в области продовольствия и питания 2020 года также был связан с COVID-19, и ЭКОВАС мобилизовало резервы на нескольких уровнях.

Е. Накопление запасов, финансовые и торговые возможности и меры политики

29. Масштабы, сложность и многоаспектный характер проблемы дефицита продовольствия в наименее развитых странах обуславливают необходимость принятия комплекса ответных мер с использованием всех возможных инструментов, включая не только варианты накопления запасов, но и торговые меры и финансовые инструменты, помогающие странам финансировать необходимый импорт. Альтернативные средства, помимо запасов продовольствия, могут включать механизм финансирования импорта продовольствия, а также глобальный механизм создания запасов в целях продовольственной безопасности, с тем чтобы оказывать помощь наименее развитым странам в преодолении ситуаций серьезного дефицита продовольствия. Поскольку истоки дефицита продовольствия не связаны национальными границами, ответные меры должны выходить за рамки национальных действий и включать сотрудничество на региональном и международном уровнях. Кроме того, чтобы быть эффективными, необходимые меры должны иметь не просто паллиативный характер, но и быть направленными на устранение причин продовольственного дефицита, что позволит разорвать порочный круг чрезвычайных ситуаций, хронического недоедания и голода.

Возможности на национальном уровне

30. Наименее развитые страны сталкиваются с ценовыми рисками, когда цены на мировом рынке достигают уровня, который страна-импортер едва ли может себе позволить, а также с рисками в области доступности, когда поставки могут быть недоступны для импорта либо из-за крупных неурожаев в странах-производителях, либо из-за экспортных ограничений и других логистических трудностей. Хотя, действуя в одностороннем порядке, страны-импортеры не могут добиться существенных результатов в снижении уровня этих рисков, они могут использовать различные инструменты управления рисками, чтобы минимизировать их последствия и обеспечить определенную степень уверенности в доступности поставок в краткосрочной перспективе.

31. К основным инструментам относятся вышеописанные физические запасы продовольствия и финансовые инструменты хеджирования, которые часто называют «виртуальными запасами», в частности форвардные контракты и опционы, которые редко используются наименее развитыми странами. И те, и другие способствуют снижению воздействия обоих видов рисков: создание физических запасов направлено на противодействие риску для доступности за счет создающей запасы стороны, а создание виртуальных запасов в большей степени противодействует ценовому риску, перекладывая его на другой субъект за определенную плату. Снижению риска в области доступности могут также способствовать двусторонние соглашения с крупными производителями зерна, предусматривающие льготный доступ к поставкам в случае мирового дефицита.

Запасы продовольствия на случай чрезвычайных ситуаций

32. Хотя степень эффективности чрезвычайных запасов продовольствия варьирует в зависимости от положения в разных странах, есть несколько примеров, включая целевые программы, которые продемонстрировали, что это жизнеспособный вариант повышения продовольственной безопасности уязвимых слоев населения. Среди факторов, способствующих положительным результатам, отмечались грамотное управление и гибкость, соблюдение правил и процедур, механизмы корректировки резервов в зависимости от потребностей, а также функциональные системы выявления чрезвычайных ситуаций. Одной из важнейших мер в рамках административной инфраструктуры, направленной на повышение эффективности помощи и масштабируемости, является создание единых баз данных бенефициаров⁴.

33. Одно из очевидных требований к накоплению запасов в целях продовольственной безопасности — это качественные хранилища. Хотя государственное финансирование хранилищ может быть неоправданным по узким экономическим соображениям, его следует рассматривать как общественное благо, имеющее значимые внешние последствия, позволяющие укрепить продовольственную безопасность и избавить местные общины от необходимости продавать свой урожай сразу после его сбора по заниженным ценам, а в сезон дефицита покупать ранее проданный ими урожай по гораздо более высоким ценам.

34. Отсутствие эффективных хранилищ, предоставляемых частным сектором, является одним из факторов, ограничивающих возможности хранения продукции в период ее высокой доступности и выпуска ее на рынок по мере снижения доступности и способствующих высокой сезонной изменчивости цен. Инвестиции частного сектора в складскую инфраструктуру часто сосредоточены в

⁴ См. Joana Silva, Victoria Levin and Matteo Morgandi, *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa* (Washington, D.C., World Bank, 2013).

городских районах и, как правило, направлены на поддержку импортно-экспортной торговли, а не внутренней торговли в продовольственном секторе. В некоторых случаях отсутствие частных инвестиций в хранилища отражает рискованность накопления запасов зерна в условиях непредсказуемой государственной политики. Поэтому необходимо также устранить основные факторы, препятствующие частным инвестициям в складские решения.

35. Одной из наиболее серьезных проблем в отношении местного зерна является отсутствие организованных высококачественных хранилищ, доступных для фермеров. По сравнению с предприятиями по торговле импортным зерном, предприятия по торговле местным зерном невелики, а объемы продукции почти не объединяются для транспортировки и хранения, что ограничивает эффект масштаба. Даже там, где хранилища имеются, отсутствие официальных классификационных стандартов затрудняет обеспечение достоверной оценки, тем самым снижая потенциал залогового обеспечения товаров. Улучшение условий хранения товаров для слабо оснащенных мелких фермерских хозяйств позволит также сократить все более высокие послеуборочные потери, что станет одним из важнейших элементов повышения продовольственной безопасности в бедных сельских районах.

36. Жизненно важное значение имеют критерии и процедуры, применяемые для оказания помощи предполагаемым получателям чрезвычайных запасов продовольствия. Как в гуманитарных целях, так и в интересах эффективности и устойчивости важно направлять усилия не только на то, чтобы накормить людей, но и на то, чтобы создать человеческий капитал и помочь людям выйти из нищеты, тем самым разорвав цепочку из затяжных чрезвычайных ситуаций и хронического дефицита продовольствия, от которых страдает большинство наименее развитых стран. Программы питания в дородовой период и в раннем детстве повсеместно считаются одними из самых эффективных; столь же эффективны программы школьного питания, которые, как правило, преследуют множество целей, включая набор в школу и получение образования, особенно девочками, а также проекты «продовольствие в обмен на труд», направленные на повышение производственного потенциала, в частности в сельских районах. Направление помощи через женщин, в том числе в сельской местности, способствует улучшению показателей питания и благотворно сказывается на развитии детей на протяжении всей жизни.

37. При некоторых обстоятельствах для решения проблемы дефицита продовольствия могут быть использованы денежные переводы; они могут обеспечить некоторые преимущества с точки зрения сокращения затрат и способствовать более разнообразному питанию. Однако в чрезвычайных ситуациях с продовольствием, которые широко распространены в наименее развитых странах, денежные переводы часто приводят к росту цен на продовольствие, особенно в случае чрезвычайных ситуаций с продовольствием на региональном или национальном уровнях. В наименее развитых странах денежные переводы могут не доходить до беднейших слоев населения из-за их ограниченного доступа к финансовым услугам. Таким образом, хотя денежные переводы эффективно обеспечивают социальную защиту в контексте борьбы с нищетой в более широком смысле, в чрезвычайных ситуациях их необходимо дополнять использованием запасов продовольствия и другими соответствующими мерами.

38. Для обеспечения готовности чрезвычайные запасы должны пополняться в разумные сроки за счет отечественных или импортных поставок. Высвобождение таких запасов не должно мешать реализации запасов, находящихся в частном владении, для того чтобы свести к минимуму отрицательные стимулы и избежать вытеснения.

39. Управление системами накопления запасов требует прозрачной и подотчетной структуры, основанной на однозначных правилах и четких целях. Следует сопоставить затраты на обеспечение запасов с последствиями для благосостояния людей в том случае, если стратегические запасы продовольствия отсутствуют или не достигают объема, необходимого для защиты от возможных рисков. Для того чтобы определить, какие продовольственные товары нужно включить в резерв, следует проанализировать их стратегическое значение с учетом таких факторов, как потребности целевого населения, изменчивость отечественного производства во времени, зависимость от импорта, задержки в обеспечении импорта и надежность поставщиков, а также реалистичные варианты использования финансовых инструментов хеджирования.

Виртуальные запасы

40. В качестве варианта хеджирования рисков, связанных с мировыми ценами, физические запасы, за исключением запасов чрезвычайного типа, о которых говорилось выше, превышают объем средств, имеющихся у наименее развитых стран. Одной из возможных альтернатив являются варианты хеджирования на этот случай, которые часто называют «виртуальными запасами». К ним относятся фьючерсные контракты, которые требуют от покупателя приобрести фиксированное количество товара по фиксированной цене в течение заранее определенного периода времени, и опционные контракты, которые дают покупателю право, хотя и не обязывают его, купить фиксированное количество товара по фиксированной цене в течение заранее определенного периода времени.

41. Фьючерсные и опционные контракты обычно требуют предварительных кредитных гарантий и возможны для стран, имеющих свободный доступ к кредитным средствам. В то время как несколько частных агропредприятий в наименее развитых странах успешно используют фьючерсные и опционные контракты для хеджирования ценовых рисков, в государственном секторе такие финансовые инструменты используются гораздо реже⁵. Можно рассмотреть вопрос о создании механизма кредитных гарантий, в том числе в рамках региональных банков развития, к которому наименее развитые страны могли бы обращаться за кредитными гарантиями, необходимыми для заключения фьючерсных и опционных контрактов на импорт основных продуктов питания.

42. Некоторым наименее развитым странам может потребоваться коммерческая и техническая юридическая помощь в составлении и согласовании фьючерсных и опционных контрактов. Для оказания поддержки в этом отношении можно привлечь структуры системы Организации Объединенных Наций. Существенную роль могла бы сыграть Всемирная продовольственная программа (ВПП), учитывая ее многолетний опыт закупки продовольственных товаров из различных источников по всему миру. Виртуальная справочная служба ВПП, отвечающая на звонки национальных агентов-импортеров по техническим вопросам и фактическим условиям на рынке конкретных товаров, могла бы

⁵ Однако был высказан ряд предложений относительно того, как такие варианты можно реализовать в условиях наименее развитой страны. Например, в случае с Агентством продовольственных резервов Замбии было высказано предложение о том, что, используя инновационные системы торговли зерном, такие как товарные биржи, Агентство может снизить затраты на управление продовольственными резервами, а также диверсифицировать портфель стратегических продовольственных резервов Замбии, разделив рекомендованный объем стратегических зерновых резервов на физические запасы и зерновые опционы (виртуальные резервы). См. Brian P. Mulenga and Antony Chapoto, "Exploring the feasibility of the food reserve agency to implement virtual grain reserves", Indaba Agricultural Policy Research Institute, December 2020.

обеспечить такую поддержку, опираясь на опыт работы с товарами и логистические механизмы, предоставленные ВПП странам во время пандемии COVID-19.

Совершенствование логистики в целях ускорения импорта продовольствия и снижения затрат

43. Существуют значительные возможности для снижения стоимости импортируемых продуктов питания и ускорения процесса за счет инвестиций в инфраструктуру для хранения и транспортировки продовольствия, а также за счет улучшения управления и логистики в цепочке поставок импорта. В зависимости от географического положения различных наименее развитых стран, между ними имеются значительные различия в эффективности цепочек поставок продовольствия, снабжаемых импортными товарами: одни страны сталкиваются с трудностями в портах, а другие страдают от неэффективности и препятствий во внутренних системах перевозки.

44. Каждой стране следует выявлять проблемные «узкие места» в цепочке импортных поставок и целенаправленно их устранять, с тем чтобы сократить задержки и связанные с ними расходы, которые часто означают потери и ухудшение качества поставок. Если сократятся сроки задержек с прибытием импортных товаров в страну и их оформлением в портах, то это найдет непосредственное отражение в снижении требуемого уровня национальных запасов продовольствия, будь то чрезвычайные запасы или складские запасы, необходимые для поддержания регулярного потока в национальной цепочке поставок продовольствия.

Инвестиции в повышение эффективности производства основных продуктов питания

45. Один из вопросов, который должен занимать центральное место в комплексе мер по повышению продовольственной безопасности — это повышение отдачи от производства продуктов питания в наименее развитых странах. Набор мер в области политики, которые могут применять отдельные страны, будет зависеть от их конкретных обстоятельств, но одна из мер политики, доказавших свою эффективность в достижении быстрого увеличения объема производства, — это целевая инвестиционная помощь сельскому хозяйству в сочетании с предоставлением «умных» субсидий на средства производства фермерам с ограниченными средствами. Поскольку возникают фактические ограничения со стороны государственных бюджетов самих наименее развитых стран, необходимо стратегически правильно распределить эти ограниченные ресурсы, выделив их прежде всего на основные продовольственные культуры и отдав наивысший приоритет тем ресурсам, которые в наибольшей степени способствуют смягчению дефицита продовольствия. Включение технической и финансовой помощи в целях повышения производительности и улучшения инфраструктуры сельского хозяйства в число инструментов Марракешского решения министров о мерах, касающихся возможных негативных последствий программы реформы для наименее развитых стран и стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия⁶, отражает более широкое признание этой проблемы международным сообществом (см. раздел «Содействие развитию цепочек добавленной стоимости для основных продуктов питания и организация рынков»).

⁶ См. World Trade Organization, Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least Developed and Net Food-importing Developing Countries.

Содействие развитию цепочек добавленной стоимости для основных продуктов питания и организация рынков

46. Во многих наименее развитых странах по-прежнему сельскохозяйственные цепочки строятся вокруг экспорта так называемой промышленной продукции (товарных культур), что является наследием колониального периода. Многие бывшие колонии с преимущественно аграрной экономикой продолжают выращивать товарные культуры в результате продолжающегося применения соответствующих двусторонних торговых соглашений. Цепочки создания стоимости для хорошо финансируемых экспортных продуктов, таких как хлопок, кофе, какао и арахис, выигрывали и продолжают выигрывать от технической поддержки, консультационных услуг, исследований и распространения соответствующей информации, улучшенных семян и усилий государственных органов по коммерциализации.

47. Отсутствие доступа к своевременной рыночной информации об основных продуктах питания препятствует транспарентности рынка, ценовой реакции и эффективности рынков во многих наименее развитых странах, в том числе при осуществлении торговли зерновыми на организованных товарных биржах.

48. Одними из ключевых инструментов, облегчающих торговлю сырьевыми товарами и торговое финансирование в других странах, считаются системы складских свидетельств. Они гарантируют наличие и доступность товара определенного количества, типа и качества в конкретном хранилище, принадлежащем указанному хранителю. Хотя важность систем складских свидетельств признана многими развивающимися странами, включая многие наименее развитые страны, на данный момент попытки внедрить их не увенчались успехом по разным причинам, включая прямые правительственные операции на рынках, которые несовместимы с развитием этих механизмов. Следует поощрять текущие национальные инициативы в этой области, включая рассмотрение преимуществ создания региональных товарных бирж для зерновых.

49. Закупочные операции ВПП часто включают важные рыночные инструменты, такие как системы складских свидетельств или товарные биржи, нацеленные на мелких фермеров и стимулирующие производство. В рамках деятельности ВПП по поддержке мелких сельскохозяйственных рынков в 2008 году была инициирована экспериментальная программа «Закупки в интересах прогресса», главным образом в Африке, где осуществляемые ВПП местные и региональные закупки продовольствия направлены на поддержку мелких фермеров путем установления их связей с местными, национальными и региональными рынками. Программа поддерживает наращивание возможностей мелких фермеров и фермерских групп по поставкам продуктов питания, соответствующих стандартам качества, и увязывает закупки с программами питания, в том числе в школах. В рамках оценочных исследований были даны в целом положительные отзывы об этих усилиях и их результатах. Что касается стран Восточноафриканского сообщества, то Руанда избрала подход «Закупки в интересах прогресса», при котором ВПП играет роль крупного и надежного институционального покупателя.

Улучшение качества информации и связей с региональными и глобальными сетями анализа рынка

50. Недавние эпизоды волатильности цен выявили существенный пробел в способности правительств и партнеров по оказанию международной помощи оценивать ситуацию на местах и своевременно принимать соответствующие меры. Рыночная информация об основных продуктах питания (особенно об уровне запасов) обычно бывает недостаточной и поступает медленно, что

препятствует принятию продуманных ответных мер. Важным первым шагом в улучшении информационной базы для более эффективного реагирования на волатильность цен станет укрепление существующих информационных систем по урожаю и рынкам, с тем чтобы обеспечить возможность надежных оценок перспектив урожая и уровня запасов, включая запасы, накопленные фермерами, и передачи этой информации в региональные или субрегиональные сети рыночной информации. Следует укреплять партнерство с глобальными инициативами, такими как Глобальная система информации и раннего оповещения Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), для создания национальных систем раннего оповещения по основным продовольственным товарам.

Возможности на региональном уровне

51. Во всех географических регионах мира хорошо организованные региональные органы экономического сотрудничества и интеграции (например, ЭКОВАС и Восточноафриканское сообщество в Западной Африке и Восточной Африке соответственно и Сообщество по вопросам развития стран юга Африки) включили сельскохозяйственное развитие и продовольственную безопасность в число высокоприоритетных задач. Таким образом, существует благодатная почва для укрепления существующих региональных механизмов и/или создания новых с целью повысить уровень региональной продовольственной безопасности, особенно для наименее развитых стран.

Повышение качества рыночной информации и координации на региональном уровне

52. Все региональные учреждения экономического сотрудничества выполняют функции по сбору информации, охватывающей все аспекты экономической деятельности, включая продовольственный сектор. Системы, существующие в соответствующих региональных учреждениях, могут быть модернизированы путем развития потенциала для более систематического анализа рынка и торгового надзора, направленных на получение своевременной рыночной информации и обеспечение раннего оповещения о надвигающихся проблемах, в том числе путем установления прочных связей с глобальной Системой информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции, базирующейся в ФАО. Кроме того, такие региональные системы могут наращивать аналитический потенциал для рассмотрения возможных вариантов реагирования и оценки вероятных последствий для региона и страны. Также полезно было бы создать региональный механизм для технических консультаций по возможным ответным мерам национальной и региональной политики и корректирующим действиям в случае внешних угроз продовольственной безопасности, а также для отстаивания твердой политической позиции, направленной на то, чтобы действовать на региональном, а не национальном уровне.

Укрепление внутрирегиональной торговли

53. Слабая интеграция рынков в регионах, где расположено большинство наименее развитых стран, повышает их уязвимость к волатильности цен. Причины этого включают ограничения со стороны предложения, связанные с качеством и регулярностью поставок, слабую материальную инфраструктуру, которая увеличивает транзакционные издержки, и многочисленные препятствия для торговли, возникающие в результате действия формальных и неформальных правил и норм. Зачастую все это всерьез мешает перемещению товаров из зон избытка в зоны дефицита на региональном уровне и даже в пределах одной страны. Многочисленные блокпосты, сборы и задержки, связанные с

перемещением товаров даже в пределах собственных границ страны, но в гораздо большей степени в случае трансграничной торговли, крайне негативно сказываются на продовольственной безопасности. В то время как улучшение физической инфраструктуры, например дорожной сети, требует больших затрат и времени, другие более «мягкие» меры легче реализовать, а некоторые, например упрощение региональных транспортных и транзитных формальностей, включая упрощение и согласование трансграничных правил и соответствующей документации, не требуют никаких затрат.

54. Наименее развитые страны добились значительного прогресса в региональной торговой интеграции в контексте своих регионов, например ЭКОВАС в западных частях Африки, Восточноафриканское сообщество в восточных частях Африки и Сообщество по вопросам развития стран юга Африки в южных частях Африки. Это включает отмену внутрирегиональных тарифов в рамках соответствующих соглашений о таможенных союзах, а также принятие общих внешних тарифов. Ожидается, что Африканская континентальная зона свободной торговли, которая начала действовать в 2021 году, позволит добиться быстрого прогресса, в том числе за счет устранения нетарифных барьеров.

55. Более тесная интеграция в сфере торговли могла бы также способствовать более эффективному сотрудничеству между наименее развитыми странами на региональном уровне в деле продвижения на международных форумах политики по вопросам, имеющим для них первостепенное значение, особенно по вопросам продовольственной безопасности.

Сотрудничество в области региональных продовольственных резервов и упрощения процедур торговли

56. Конкретным и естественным развитием регионального сотрудничества является создание регионального продовольственного резерва. Региональные продовольственные резервы основаны на концепции объединения ресурсов в общий резерв, который должен использоваться на основе заранее согласованных правил. Создание региональных продовольственных резервов обычно подразумевает выделение определенного процента национального резерва каждой страны в региональный продовольственный резерв. Объединение ресурсов на региональном уровне содержит в себе очевидные преимущества, которые, в частности, заключаются в экономии за счет масштабов, большей стабильности цен, усилении регионального сотрудничества и интеграции, упрощении перемещения поставок через границы, а также в расширении информации о региональных рынках и мониторинге имеющихся запасов продовольствия.

57. Опыт существующих региональных продовольственных резервов показывает, что они могут играть весьма важную роль в качестве дополнения к национальным резервам на случай чрезвычайных ситуаций, особенно в периоды кризиса. Особенно сложными являются вопросы управления, которые включают финансирование, управление и механизм приведения в действие. Ясность в этих вопросах на этапе разработки регионального продовольственного резерва имеет решающее значение для обеспечения хороших шансов на успех. Важным моментом при создании таких резервов является наличие положения, гарантирующего, что экспортные ограничения, которые может ввести участник резерва в период кризиса, не повлияют на доступ другого участника к поставкам из резерва.

58. Региональные продовольственные резервы обычно рассматриваются как дополнительный компонент общей национальной структуры продовольственной безопасности, которая включает в себя национальные и местные стратегии и меры по хранению и распределению продуктов питания, а также

национальную (и в некоторых случаях региональную) торговую политику. В этом смысле подобные резервы могут служить платформой, позволяющей охватить различные аспекты регионального сотрудничества в области продовольственной безопасности, включая, помимо вышеупомянутой внутрирегиональной торговли, импорт продовольствия с мирового рынка. Что касается импорта продовольствия, то региональный продовольственный резерв гораздо лучше подходит для того, чтобы договариваться об оптовых закупках на мировом рынке от имени нескольких стран региона, а это позволяет получить более выгодную закупочную цену, а также сэкономить на стоимости морских перевозок, страховании, хранении в портах и других логистических расходах. Кроме того, региональный продовольственный резерв лучше, чем национальные правительства, подходит для ведения переговоров по коллективным фьючерсным и опционным контрактам и получения кредитных гарантий от соответствующих региональных банков развития от имени стран-импортеров.

Возможности на международном уровне

59. Международное сообщество должно сыграть важную роль в поддержке национальных и региональных усилий наименее развитых стран по устойчивому повышению продовольственной безопасности. Действия международного сообщества должны быть направлены на сокращение масштабов волатильности на мировом рынке (наименее развитые страны весьма серьезно зависят от этих действий) и смягчение ее негативных последствий, когда она неизбежна. Эти действия включают, среди прочего, улучшение международного политического климата, особенно в области торговли, и предоставление технической поддержки и материальной помощи в целях повышения устойчивости.

Укрепление программ продовольственной помощи

60. Продовольственная помощь является ценным ресурсом, помогающим странам, испытывающим дефицит продовольствия, удовлетворять свои потребности в продуктах питания. Со временем в системе продовольственной помощи были достигнуты значительные улучшения в плане более точной оценки конкретных потребностей стран-получателей и более гибкого реагирования на них (с помощью натуральных или денежных ресурсов), а также стали предоставляться дополнительные ресурсы для повышения эффективности продовольственной помощи. Для ряда наименее развитых стран продовольственная помощь остается важным источником импортных поставок, особенно при удовлетворении чрезвычайных потребностей. Фактически в условиях сокращения объемов продовольственной помощи и роста чрезвычайных ситуаций во всем мире имеющиеся ресурсы продовольственной помощи используются исключительно для удовлетворения чрезвычайных потребностей в связи со стихийными и антропогенными бедствиями — в дополнение к целенаправленным проектам по улучшению питания, осуществляемым ВПП. Такое сугубо гуманитарное использование продовольственной помощи оказалось наиболее эффективным и, как правило, свободным от зависимости и отрицательных эффектов, которые ассоциировались с крупномасштабной продовольственной помощью в прошлом.

61. В прошлом продовольственная помощь была обусловлена предложением и привязана к соображениям внутренней политики стран-доноров, и зачастую ее предоставлялось слишком много. Однако в настоящее время распределение продовольственной помощи в значительной степени зависит от спроса и связано с удовлетворением потребностей в контексте чрезвычайных операций, и часто помощь предоставляется в недостаточном объеме по отношению к потребностям. Одним из дополнительных факторов, ограничивающих объемы продовольственной помощи, является то, что ежегодные обязательства доноров по Конвенции о

продовольственном содействии принимаются в номинальной национальной валюте, а это означает, что при росте мировых цен объемы, которые можно закупить, уменьшаются. Это создает положение, при котором доступность продовольственной помощи снижается, когда она нужна больше всего, хотя некоторые доноры по своему усмотрению выделяют внебюджетные средства для того, чтобы каким-то образом противодействовать снижению объема продовольственной помощи в подобных ситуациях.

62. В соответствии с Конвенцией об оказании продовольственной помощи, предшествовавшей Конвенции о продовольственном содействии, обязательства доноров выражались в реальном объеме, то есть обещалось минимальное количество зернового эквивалента независимо от цены. При сохранении стоимостных обязательств, которые добавляют донорам гибкости в отношении видов оказываемой помощи (например, безвозмездное предоставление ресурсов для увеличения производства продуктов питания), следует также рассмотреть вопрос о добавлении минимального обязательства в эквиваленте объема зерна, чтобы сделать поправку на годы с высокими ценами.

Реформирование экспортных запретов и ограничений Всемирной торговой организации

63. Запреты и ограничения на экспорт оказались весьма распространенной, но крайне неблагоприятной политической мерой, принятой многими странами, включая нескольких крупных экспортеров, в ответ на дисбаланс внутреннего предложения, — сначала в связи с продовольственным кризисом 2008 года, а затем недавно в ответ на пандемию COVID-19 и вооруженный конфликт на Украине. В то время как в странах, вводящих ограничения на экспорт, можно несколько сдерживать рост внутренних цен, по мере дальнейшего роста мировых цен бремя корректировки ложится на другие страны, что усугубляет и без того сложную ситуацию для чистых импортеров продовольствия не только с точки зрения роста цен, но и в отношении физической доступности поставок.

64. Обнадеживающим шагом стало принятие на двенадцатой сессии Конференции министров ВТО, состоявшейся в июне 2022 года, решения ВПП об освобождении закупок продовольствия от применения запретов и ограничений на экспорт⁷.

Реализация Марракешского решения в качестве механизма финансирования импорта продовольствия

65. В Марракешском решении признается, что наименее развитые страны могут иметь право использовать ресурсы международных финансовых учреждений в рамках существующих механизмов или таких механизмов, которые могут быть созданы в контексте программ корректировки, для устранения соответствующих финансовых трудностей. Кроме того, в знак признания долгосрочной зависимости стран от импортных поставок продовольствия Решение содержит призыв к оказанию технической и финансовой помощи наименее развитым странам и развивающимся странам, являющимся чистыми импортерами продовольствия, для повышения производительности их сельского хозяйства и улучшения инфраструктуры.

66. Механизмы, созданные при международных финансовых учреждениях, в частности Фонд компенсационного финансирования Международного валютного фонда, который включает компонент счета за импорт зерна, не смогли

⁷ См. Draft Ministerial Decision On World Food Programme Food Purchases, Exemption from Export Prohibitions or Restrictions.

выполнить цели Марракешского решения, касающиеся доступа наименее развитых стран к финансированию, отчасти из-за предусмотренных в нем ретроспективных компенсаций и трудностей с условиями финансирования, которые страны, имеющие право на финансирование, считают жесткими.

67. ФАО выдвинула предложение о создании механизма финансирования импорта продовольствия, из которого наименее развитые страны и развивающиеся страны, являющиеся чистыми импортерами продовольствия, могли бы брать краткосрочные кредиты в случае резкого увеличения счетов за импорт продовольствия⁸. Недавно ФАО провела обновленный анализ путей внедрения такого механизма, в ходе которого были установлены критерии соответствия стран требованиям и определены общие затраты на механизм при различных предположениях о соответствии требованиям⁹. Предлагаемый механизм можно расширить, чтобы компенсировать шоковое воздействие со стороны предложения, а именно предоставить финансирование странам, обремененным необходимостью импортировать по повышенным ценам основные сельскохозяйственные ресурсы, такие как удобрения, семена и пестициды. Это будет соответствовать другому важному положению решения, призывающему к оказанию технической и финансовой помощи, с тем чтобы повысить производительность сельского хозяйства и улучшить его инфраструктуру при должном учете необходимости преодолеть фундаментальную долгосрочную уязвимость в этих странах.

68. Функциональный многосторонний инструмент по типу механизма финансирования импорта продовольствия был бы очень полезен для наименее развитых стран и заслуживает серьезного рассмотрения, предпочтительно в сочетании с механизмом глобальных запасов продовольственной безопасности, о котором речь пойдет ниже. Кредитные гарантии относятся к основным препятствиям для бедных наименее развитых стран, желающих заключить будущие контракты и опционные договоры, которые позволили бы им согласовать условия и график своевременного оптового импорта продовольствия и, таким образом, избежать высоких расходов, которые они несут сегодня.

69. Процедуры механизма финансирования импорта продовольствия будут предусматривать конкретные условия, при которых начинает оказываться помощь, когда прогнозируется, что счета за импорт продовольствия превысят определенный порог, а также уровень и форму авансового финансирования, которое будет предоставляться с учетом прогнозируемых объемов и цен на импорт основных продовольственных товаров.

Использование правил Всемирной торговой организации в отношении государственных запасов для целей продовольственной безопасности

70. Соглашение ВТО по сельскому хозяйству включает положения о создании государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности¹⁰. В соответствующем тексте предусмотрено, что внутренняя поддержка накопления и хранения запасов продовольствия, которые составляют неотъемлемую часть указанной в национальном законодательстве программы по обеспечению продовольственной безопасности, соответствует Соглашению при определенных условиях, включая заранее установленные целевые показатели запасов, связанных исключительно с продовольственной безопасностью, финансовую прозрачность накопления и высвобождения запасов, закупки по текущим

⁸ См. ФАО, “Financing normal levels of commercial imports of basic foodstuffs in the context of the Marrakesh Decision”, (Rome, 2003).

⁹ См. ФАО, “A global Food Import Financing Facility (FIFF): responding to soaring food import costs and addressing the needs of the most exposed” (Rome, June 2022).

¹⁰ См. пункт 3 и сноску 5 приложения 2 к Соглашению по сельскому хозяйству.

рыночным ценам и продажи по ценам не ниже, чем текущие внутренние рыночные цены. Кроме того, что касается программ создания государственных запасов в развивающихся странах, то, хотя правительства имеют право приобретать и продавать продукты питания по регулируемым ценам, они обязаны соблюдать установленные в каждой стране права на внутреннюю поддержку. В связи с фактическим применением правил о создании государственных запасов возник ряд трудностей.

71. Правила создания государственных запасов в рамках глобальной системы обеспечения запасов в целях продовольственной безопасности можно переформулировать таким образом, чтобы обеспечить гибкость странам, которые берут на себя роль по поддержанию глобальных запасов продовольственной безопасности. В результате этого появится небольшое число стран — производителей и экспортеров (развивающихся и развитых), имеющих возможности и желающих сделать дополнительные запасы продовольствия сверх того, что они накопили бы для достижения своих собственных целей по обеспечению продовольственной безопасности; для этого им может потребоваться определенная гибкость в превышении существующих лимитов субсидирования в целях продовольственной безопасности. Однако такая гибкость будет обусловлена выделением дополнительных накопленных запасов для предоставления уязвимым странам, нуждающимся в продовольственной помощи, например во время чрезвычайных ситуаций, на согласованных условиях и под эгидой международного продовольственного органа. Существующий опыт ВПП может использоваться для надзора за логистикой, необходимой для передачи глобальных запасов, созданных в интересах продовольственной безопасности, нуждающимся странам; с помощью системы информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции ФАО можно поддерживать актуальную информацию о глобальных запасах в интересах продовольственной безопасности в контексте текущего мониторинга ФАО общих запасов продовольствия во всем мире, а через процессы уведомления, действующие в рамках Соглашения ВТО по сельскому хозяйству, будут отслеживаться условия, при которых были произведены и утилизированы дополнительные запасы продовольствия. Взаимодействие с ВПП в рамках этих усилий будет способствовать использованию имеющихся глобальных запасов продуктов питания, созданных в интересах обеспечения продовольственной безопасности, в те годы, когда чрезвычайные потребности являются более низкими, за счет расширения программ гуманитарной помощи, таких как программы питания в школах и программы «продовольствие в обмен на труд».

Использование сектора биотоплива в качестве «предохранительного клапана» для глобальной продовольственной безопасности

72. Хотя после продовольственного кризиса 2008 года и последовавших за ним событий мандаты в основных странах — производителях биотоплива были реформированы, использование продовольственных товаров в производстве биотоплива не прекращается. Производство биотоплива продолжает стимулировать спрос на продовольственные товары и оказывать давление на цены на продукты питания.

73. Были предложены возможности для инновационных подходов, основанных на гибких мандатах. Гибкость мандатов подразумевает их зависимость от цен на продукты питания, с тем чтобы установленные целевые показатели могли быть снижены или отменены, если цены на продовольствие превысят пороговый уровень. Такие «предохранительные клапаны» позволят в периоды острой необходимости перенаправлять сельскохозяйственное сырье с производства биотоплива в пищевую цепь. Идея заключается в приобретении опционов на покупку зерна у производителей биотоплива, чтобы переход от использования

биотоплива к использованию в пищу мог быть вызван определенными индикаторами нехватки продовольствия, а поставщик биотоплива обязался бы провести соответствующее сокращение производства. Такой механизм можно рассматривать в сочетании с двумя другими инструментами — механизмом финансирования импорта продовольствия и глобальными запасами в интересах продовольственной безопасности, о которых говорилось выше.

Г. Выводы и рекомендации

74. В Дохинской программе действий для наименее развитых стран особое внимание уделяется необходимости решать проблему отсутствия продовольственной безопасности путем возобновления и укрепления обязательств этих стран и их партнеров по развитию.

75. Устранение дефицита продовольствия требует многомерного подхода, направленного на преодоление глубоко укоренившихся структурных факторов, лишаящих наименее развитые страны устойчивости к внешним потрясениям и чрезвычайным ситуациям с продовольствием. Необходимо разработать меры поддержки для оказания этим странам помощи в реагировании на краткосрочные чрезвычайные ситуации, одновременно устраняя долгосрочные структурные ограничения, которые мешают им искоренить голод и получить доступ к достаточному и питательному продовольствию.

76. Накопление запасов является жизненно важным элементом решения проблемы дефицита продовольствия в наименее развитых странах, представляет собой один из важнейших инструментов повышения продовольственной безопасности уязвимых слоев населения и послужит необходимым средством сдерживания волатильности цен.

77. Создание запасов, особенно на региональном и субрегиональном уровнях, должно сопровождаться набором действий и инструментов, которые позволят наименее развитым странам, их партнерам и международному сообществу бороться с голодом, повышать устойчивость к чрезвычайным ситуациям с продовольствием и использовать продовольственные системы в качестве одного из ключевых компонентов стратегии реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и целей Дохинской программы действий.

78. Региональным банкам развития следует рассмотреть возможность создания механизма кредитных гарантий, чтобы поддержать наименее развитые страны в получении доступа к кредитным гарантиям, необходимым для заключения фьючерсных и опционных контрактов на импорт основных продуктов питания.

79. В рамках региональных интеграционных организаций следует создать региональные резервные системы или укрепить существующие подобные системы для развития сотрудничества в области региональной продовольственной безопасности в поддержку наименее развитых стран. Такие резервные системы помогут наименее развитым странам закупать основные товары на мировом рынке, укрепляя их способность вести переговоры по фьючерсным и опционным контрактам, а также способствуя получению кредитных гарантий от региональных банков развития от имени стран-импортеров. Это могло бы стать платформой для технических консультаций по вопросам национальных и региональных политических мер и коррективных мер в случае внешних угроз продовольственной безопасности, а также для информационно-пропагандистской работы в целях решения проблем продовольственной безопасности на региональном уровне.

80. Необходимо укреплять потенциал наименее развитых стран в области рыночного анализа и надзора за торговлей, опираясь на существующие инициативы многосторонних учреждений и поддержку партнеров по развитию.

81. Следует рассмотреть вопрос о гарантировании надлежащего уровня обязательств по объемам предоставляемого продовольствия для удовлетворения чрезвычайных потребностей наименее развитых стран в рамках Конвенции о продовольственном содействии, чтобы предотвратить сокращение продовольственной помощи в годы высоких цен, когда эти страны нуждаются в ней больше всего.

82. Опираясь на работу ФАО, следует создать механизм финансирования импорта продовольствия, с тем чтобы облегчить доступ наименее развитых стран к кредитным средствам в случае резкого увеличения счетов за импорт продовольствия и в целях преодоления шокового воздействия со стороны предложения путем предоставления финансирования странам, обремененным необходимостью импортировать по повышенным ценам ключевые сельскохозяйственные средства производства, такие как удобрения, семена и пестициды.

83. Механизм финансирования импорта продовольствия действовал бы наиболее эффективно в сочетании с наличием адекватных глобальных запасов, накопленных в целях продовольственной безопасности, поскольку таким образом обеспечивалась бы определенная степень гибкости участвующим странам — держателям запасов, которые готовы производить и поддерживать дополнительные запасы для целей продовольственной безопасности, предназначенные для наименее развитых стран, нуждающихся в продовольственной помощи, на согласованных условиях и под эгидой международного продовольственного органа.

84. При тщательно продуманных условиях функционирования предлагаемый механизм создания глобальных запасов продовольствия для обеспечения продовольственной безопасности может быть нейтральным с точки зрения рынка в той степени, в какой дополнительные запасы продовольствия, выделяемые нуждающимся странам, будут увязаны с предоставлением финансирования со стороны механизма финансирования импорта продовольствия. Субсидирование запасов для целей продовольственной безопасности будет контролироваться в рамках существующего процесса уведомления, предусмотренного Соглашением по сельскому хозяйству, как с точки зрения допустимых пределов дополнительного субсидирования, так и с точки зрения распоряжения целевыми глобальными запасами, которые создаются в целях продовольственной безопасности, на основе согласованных и контролируемых условий и критериев, направленных на минимизацию воздействия на рынок.

85. В дополнение к рассмотренным выше инструментам и политике, в рамках существующих соответствующих многосторонних организаций можно создать специальную систему продовольственных резервов, предназначенную для наименее развитых стран, для получения продовольственных и денежных пожертвований от государств-членов, частного сектора, предприятий — производителей продуктов питания, деловых кругов, организаций гражданского общества и благотворительных организаций, поддерживающих механизмы хранения запасов в наименее развитых странах. Такие ресурсы, предназначенные для наименее развитых стран, помогут распределять продовольствие среди малоимущих и уязвимых слоев населения, в том числе через программы школьного и общинного питания, когда это необходимо для реагирования на экологические угрозы, пандемии и другие кризисы.