



Семьдесят девятая сессия

Пункт 21 а) 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: условия
функционирования, круг ведения, порядок управления
и вспомогательные структуры Механизма накопления
запасов продовольствия для наименее развитых стран**

Доклад Генерального секретаря*

Резюме

Настоящий доклад представляется в ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи, содержащуюся в резолюции [78/233](#) о последующей деятельности по итогам пятой Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам, в которой Ассамблея приняла к сведению рекомендации Генерального секретаря, содержащиеся в предыдущем докладе ([A/77/291](#)), и просила его провести исследование для дальнейшей оценки предложенных рекомендаций для наименее развитых стран с указанием условий функционирования указанных механизмов и системы, их круга ведения, органов управления и вспомогательных структур, и представить Ассамблее на ее семьдесят девятой сессии доклад для рассмотрения государствами-членами.

* Настоящий доклад был представлен после истечения установленного срока в связи с необходимостью включить в него самую последнюю информацию.



I. Введение

1. В Дохинской программе действий для наименее развитых стран на десятилетие 2022–2031 годов¹, принятой в марте 2022 года, Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря изучить целесообразность, эффективность и административные аспекты создания системы накопления запасов для наименее развитых стран на региональной и субрегиональной основе или альтернативные средства, такие как денежные переводы, с учетом возможных экономических последствий и рисков.

2. Настоящий доклад подготовлен на основе предыдущего доклада Генерального секретаря (A/77/291), в котором был сделан вывод о том, что хранение запасов является жизненно важной частью решения проблемы отсутствия продовольственной безопасности в наименее развитых странах, и было предложено создать в рамках существующих соответствующих многосторонних организаций специальную систему продовольственных резервов, предназначенную для наименее развитых стран.

3. Впоследствии Генеральная Ассамблея обратилась к Генеральному секретарю с просьбой провести исследование для дальнейшей оценки предложенных рекомендаций для наименее развитых стран с указанием условий функционирования указанных механизмов и системы, их круга ведения, органов управления и вспомогательных структур, в консультации со всеми соответствующими подразделениями Организации Объединенных Наций и с учетом и на основе существующих инициатив и программ в области продовольственной безопасности, принимая во внимание существующие обязательства членов Всемирной торговой организации (ВТО)². Кроме того, в своем призыве к действиям по ускоренной трансформации продовольственных систем от июля 2023 года Генеральный секретарь призвал государства-члены обеспечить функционирование Механизма накопления запасов продовольствия для наименее развитых стран³.

4. В настоящем докладе основное внимание уделено конкретным условиям функционирования и оперативным аспектам Механизма накопления запасов продовольствия для наименее развитых стран. Основной задачей Механизма будет укрепление потенциала наименее развитых стран в области производства продовольствия одновременно с созданием запасов продовольствия для реагирования на чрезвычайные продовольственные кризисы, а конечной целью — закупка, хранение и распределение запасов продовольствия для оказания поддержки наименее развитым странам в чрезвычайных ситуациях с использованием как физических, так и виртуальных запасов. В докладе также отмечается проводившееся ВТО в 2024 году обсуждение возможной схемы создания глобальных запасов в целях обеспечения продовольственной безопасности в чрезвычайных ситуациях⁴.

5. Предложения, содержащиеся в настоящем докладе, сформулированы таким образом, чтобы дополнить существующие программы и инициативы по борьбе с нехваткой продовольствия. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) и Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) уже на протяжении долгого времени активно содействуют повышению уровня продовольственной безопасности, а Всемирная

¹ Резолюция 76/258 Генеральной Ассамблеи, приложение.

² См. резолюцию 78/233 Генеральной Ассамблеи.

³ United Nations Food Systems Coordination Hub, “Secretary-General’s call to action for accelerated food systems transformation (FST)”, 26 July 2023.

⁴ World Trade Organization (WTO), document G/AG/38, para. 2.10.

продовольственная программа (ВПП) вместе с рядом крупных неправительственных организаций (НПО) находятся в авангарде борьбы с продовольственными кризисами. В 2011 году в целях повышения прозрачности основных рынков зерна ФАО совместно с другими многосторонними учреждениями создали Систему информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции. Различные инструменты, направленные на обеспечение продовольственной безопасности, имеют в своем распоряжении Международный валютный фонд (МВФ), Группа Всемирного банка и региональные банки.

6. В числе других, более поздних, инициатив следует отметить Глобальную сеть по борьбе с продовольственными кризисами, основанную в 2016 году, Глобальный альянс за продовольственную безопасность, созданный в 2022 году, и Глобальный альянс по борьбе с голодом и бедностью, о создании которого должно быть официально объявлено на саммите «Группы двадцати» в ноябре 2024 года. В рамках этих трех инициатив основной акцент сделан на вопросах информирования и координации. Предлагаемый Механизм накопления запасов продовольствия отличается от этих инициатив тем, что он ориентирован непосредственно на обеспечение доступа наименее развитых стран к запасам продовольствия в целях решения проблемы отсутствия продовольственной безопасности.

7. Вопросы создания запасов зерна обсуждались в целом ряде документов, подготовленных за последние два десятилетия. Многие из этих обсуждений были вызваны высокими ценами на зерно в период 2006–2008 годов, а в рамках некоторых пропагандировалась идея создания механизма накопления государственных запасов, финансируемого из международных источников. Основное внимание в ходе дискуссий было уделено вопросам, касающимся противодействия скачкам цен и ограничения волатильности цен на мировых рынках, которые в некоторых случаях рассматриваются как результат спекуляций. Настоящий доклад является более узконаправленным по своему характеру и посвящен созданию стратегических резервов для наименее развитых стран.

II. Отсутствие продовольственной безопасности в наименее развитых странах

8. Комитет по всемирной продовольственной безопасности утверждает, что «продовольственная безопасность считается достигнутой при наличии у всех людей постоянного физического, социального и экономического доступа к достаточному количеству безопасной и питательной пищи, позволяющей удовлетворять их пищевые потребности и вкусовые предпочтения для ведения активного и здорового образа жизни». Четырьмя основами продовольственной безопасности являются: наличие, доступ, использование и устойчивость предложения⁵. Отсутствие продовольственной безопасности в большей степени характерно для бедных развивающихся стран и особенно для наименее развитых стран. Предлагаемый механизм накопления запасов продовольствия призван помочь правительствам наименее развитых стран в борьбе с хроническим отсутствием продовольственной безопасности.

9. Степень нехватки продовольствия в условиях чрезвычайных ситуаций, связанных с продовольствием, часто оценивается на основе Комплексной классификации стадий продовольственной безопасности. В Комплексной классификации стадий продовольственной безопасности используется пятиступенчатая

⁵ Committee on World Food Security, “Global strategic framework for food security and nutrition (GSF)”, 2017, para. 1.3.

классификация чрезвычайных ситуаций, связанных с продовольствием, основанная на категориях Комплексной классификации стадий продовольственной безопасности/Унифицированной классификации. Стадии 3 и 4 — это «кризисный» и «чрезвычайный» уровни, когда домохозяйства испытывают недоедание или могут быть обеспечены питанием в достаточной степени только за счет ликвидации активов или благодаря применению чрезвычайных стратегий получения средств к существованию. «Катастрофичный уровень» (стадия 5) — это ситуация, когда средства, с помощью которых домохозяйства могли бы получить достаточное количество продовольствия, отсутствуют.

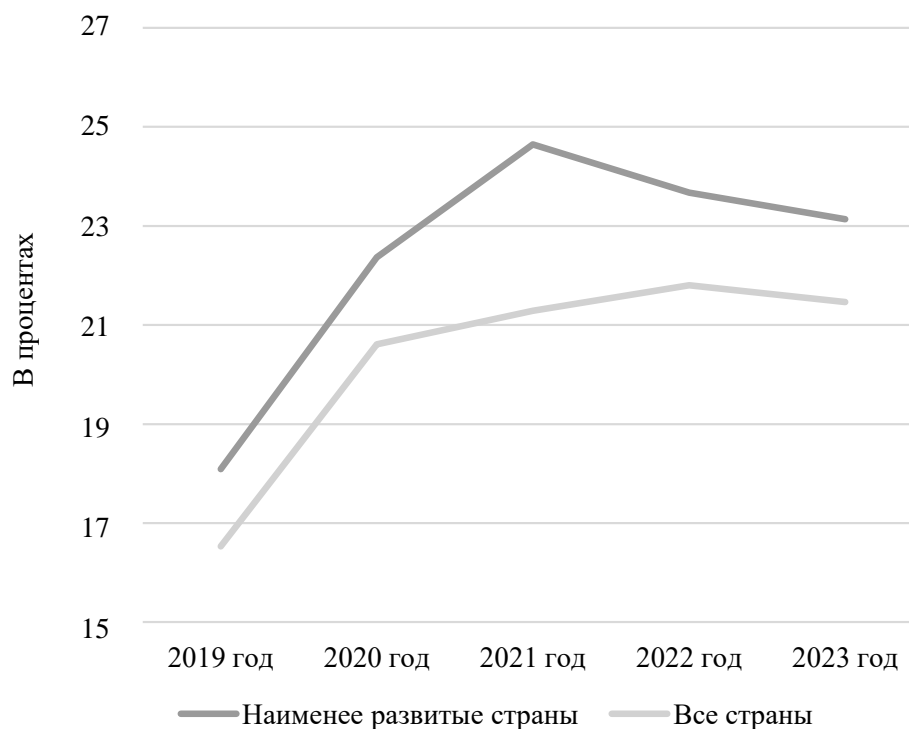
10. Информационная сеть по вопросам продовольственной безопасности и Глобальная сеть по борьбе с продовольственными кризисами опубликовали «Глобальный доклад о продовольственных кризисах за 2024 год» (2024 Global Report on Food Crises), в котором говорится о настоятельной необходимости принять срочные меры в интересах стран, испытывающих острую нехватку продовольствия (стадии 3, 4 и 5 в соответствии с Комплексной классификацией стадий продовольственной безопасности/унифицированной классификацией). Согласно докладу, дефицит продовольствия в острой форме в 2023 году испытывали 282 миллиона человек в 59 странах, по которым имеется достаточно данных для вынесения консенсусного заключения. Это составляет 21,5 процента населения этих стран. Вполне вероятно, что в условиях острой нехватки продовольствия живут еще десятки миллионов людей, которые не учитываются из-за отсутствия четкой информации. Если рассматривать только наименее развитые страны, в отношении которых имеются данные Информационной сети по вопросам продовольственной безопасности, то 183 миллиона человек, или 24 процента населения, столкнувшегося в 2023 году с проблемой продовольственной безопасности в острой форме, проживают в наименее развитых странах. В период 2011-2022 годов на долю наименее развитых стран пришлось около 70 процентов всех общемировых чрезвычайных ситуаций, связанных с продовольствием (в среднем 28 наименее развитых стран в год), при этом в странах, охваченных Информационной сетью по вопросам продовольственной безопасности, гуманитарные и экономические последствия были катастрофическими. Большинство продовольственных чрезвычайных ситуаций происходит в наименее развитых странах Африки, и из 59 продовольственных кризисов, вызванных погодными условиями в период с 2016 по 2023 год, 56 затронули наименее развитые страны Африки⁶.

11. После пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) дефицит продовольствия увеличился и остается высоким. На рисунке показано примерное количество людей, испытывавших острую нехватку продовольствия до начала пандемии COVID-19, в разгар пандемии и к концу 2023 года. И сегодня показатели отсутствия продовольственной безопасности превышают допандемический уровень⁷.

⁶ Food Security Information Network, Global Report on Food Crises database, URL: www.fsinplatform.org/our-data.

⁷ См. примечания и добавления (справочный документ) к настоящему докладу, размещен онлайн, URL: www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files/notes_and_appendices_to_the_report_on_food_insecurity_in_ldcs.pdf.

Отсутствие продовольственной безопасности, 2019–2023 годы



Источник: Информационная сеть по вопросам продовольственной безопасности.

URL: <https://data.humdata.org/dataset/fsin-grfc>.

12. В целом основной причиной отсутствия продовольственной безопасности являются конфликты. В большинстве наименее развитых стран, в которых не возникало крупных конфликтов, отсутствие продовольственной безопасности связано с сельским хозяйством. Продуктивность сельского хозяйства низка, особенно в более засушливых районах. Ситуация может усугубляться неблагоприятными погодными явлениями, такими как засухи, смерчи и наводнения, особенно в результате изменения климата. Продовольственные последствия таких потрясений усугубляются в тех странах, которые зависят от выращивания одной сельскохозяйственной культуры или небольшого их числа. В результате изменения климата, усиления опустынивания и истощения запасов водных ресурсов климатические потрясения становятся все более частыми и более серьезными. Конфликты в соседних странах порождают потоки иммигрантов, которые не имеют возможности обеспечить себя средствами к существованию. На практике эти факторы взаимосвязаны.

13. Если говорить в целом, то наименее развитые страны страдают от ограниченности ресурсов, что, наряду с экономической нестабильностью и высоким уровнем задолженности, ограничивает возможности их правительств в плане создания и поддержания работоспособных систем социальной защиты. Это особенно касается наименее развитых стран Африки, где находятся 33 из 45 наименее развитых стран. Малые островные наименее развитые страны часто оторваны от остального мира и испытывают особые проблемы, главным образом связанные с логистическим доступом к ним, как это было во время пандемии COVID-19, когда они оказались отрезанными от основных источников поставок продовольствия. С некоторыми из этих логистических проблем сталкиваются и наименее развитые страны, не имеющие выхода к морю.

А. Различия в производстве сельскохозяйственных культур и рационе питания в группах наименее развитых стран

14. Хотя страны, входящие в группу наименее развитых стран, объединяют общие характеристики, такие как низкий уровень доходов, экономическая и экологическая уязвимость и слабость человеческого капитала, при этом они различаются по доступу к продовольственным сельхозкультурам и структуре питания, численности и плотности населения, по площадям пахотных земель и доступу к портам, и все это имеет значение для разработки и внедрения Механизма накопления запасов продовольствия.

15. Страны, являющиеся чистыми импортерами продовольствия и чистыми экспортерами, находятся в разном положении с точки зрения продовольственной безопасности, поскольку последние могут реагировать на продовольственный кризис, перенаправляя экспортные товары на свой внутренний рынок. В 2020 году доля импорта продовольствия в процентах от импорта товаров для наименее развитых стран составила 15 процентов, что почти вдвое превышает среднемировой показатель в 8 процентов. Только 3 из 45 наименее развитых стран были значительными нетто-экспортерами зерна в течение пятилетнего периода 2017–2021 годов. Зерновые остаются основным продуктом питания в большинстве стран, в первую очередь во всех наименее развитых странах. Важен и рацион питания. Бобовые, маниока, другие овощи, а также мясо и рыба существенно обогащают рацион питания, однако создать запасы этих продуктов не так легко, и они реже являются предметом трансграничной торговли, поэтому предложения, касающиеся Механизма накопления запасов продовольствия, относятся к зерновым. Пять самых важных зерновых культур в рационе человека — это маис (кукуруза), просо, рис, сорго и пшеница. Кукуруза преобладает в рационе питания жителей 14 из 40 наименее развитых стран, по которым имеются данные ФАО, а рис — в рационе жителей 18 стран⁸. Страны, для которых кукуруза является важнейшим продуктом питания, находятся в Африке. Страны, где в потребительской корзине зерновых преобладает рис, более широко представлены в Африке, Азии и Океании. Пшеница, которая является самой важной зерновой культурой в трех странах, отличается от кукурузы тем, что почти полностью выращивается в зонах умеренного климата. Наименее развитые страны расположены преимущественно в тропических зонах и производят относительно мало пшеницы. Поэтому пшеница, потребляемая в наименее развитых странах, в основном импортируется и во многих странах потребляется преимущественно жителями городов.

16. Большинство стран, в которых кукуруза является преобладающей зерновой культурой в рационе питания, исторически были близки к самообеспеченности в плане внутреннего производства зерна, хотя в определенные периоды в течение года большие группы населения испытывают голод. Согласно имеющимся данным по странам, где кукуруза составляет основу рациона питания людей, в среднем почти 90 процентов потребляемой кукурузы производится на внутреннем рынке. Поэтому в целом зависимость от импорта стран, активно потребляющих кукурузу, невелика и дает о себе знать лишь в редкие годы⁹. То же самое можно сказать и о странах Сахельского региона Африки, потребляющих сорго и просо. Продовольственные кризисы возникают в этих странах в случае неурожая, растущей непредсказуемости погодных условий, стихийных бедствий или крупных конфликтов. Самообеспеченность стран, зависящих от кукурузы,

⁸ Ibid.

⁹ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), FAOSTAT database, URL: www.fao.org/faostat.

контрастирует с ситуацией в шести странах, которые в значительной степени или полностью зависят от импорта риса. В интервале между этими двумя противоположными вариантами находятся пять стран, которые потребляют рис как собственного производства, так и импортируемый.

17. В группе наименее развитых стран нестабильность урожаев кукурузы, проса и сорго более чем вдвое превышает нестабильность урожаев риса¹⁰. Поэтому страны, зависящие от производства кукурузы, особенно уязвимы для проблем, связанным с неурожаями, и то же самое можно сказать о странах Сахеля, зависящих от производства проса и сорго. Плохие урожаи риса, производимого на внутреннем рынке, случаются реже и не столь серьезны. В отличие от этих стран, страны, зависящие от импорта риса или пшеницы, уязвимы для резкого повышения мировых цен на эти зерновые культуры. В случае с рисом ситуация усугубляется распространенностью непрозрачных межправительственных контрактов и стремлением некоторых стран-экспортеров риса вводить ограничения на экспорт, с тем чтобы защитить своих внутренних потребителей¹¹.

18. В соответствии с задачей, поставленной в контексте подготовки настоящего доклада, в нем рассматривается возможность создания механизма финансирования импорта продовольствия и механизма кредитных гарантий. Эти механизмы важны для тех наименее развитых стран, которые зависят от импорта сырьевых товаров, особенно риса и пшеницы. Как стало очевидно в первые месяцы войны на Украине, сильная зависимость от импорта делает страны-импортеры пшеницы уязвимыми для колебаний цен на мировых рынках. Такая же уязвимость характерна и для стран, зависящих от импорта риса. Механизм накопления запасов продовольствия должен предусматривать различные процедуры для этих двух групп стран.

19. В связи с этим в докладе также рассматриваются механизмы накопления запасов и вопросы оказания помощи в финансировании импорта. Однако ни создание запасов, ни финансирование импорта продовольствия не могут сами по себе служить средством решения проблемы отсутствия продовольственной безопасности в странах, затронутых конфликтом. В связи с формированием резервов с помощью Механизма накопления запасов продовольствия предлагается основное внимание сосредоточить на таких товарах, как кукуруза и рис. Что касается финансирования импорта, то основное внимание следует уделять рису и пшенице. Кроме того, необходимо предусмотреть возможность удовлетворения срочных потребностей младенцев и беременных женщин в продуктах питания в условиях чрезвычайной продовольственной ситуации.

В. Контекст развития

20. Одной из главных причин отсутствия продовольственной безопасности во многих наименее развитых странах являются периодические неурожай. Такие события быстро приводят к ухудшению показателей продовольственной безопасности, поскольку поставки продуктов из альтернативных источников требуют времени, а у потребителей немного вариантов обеспечить себя питанием. В результате возникает продовольственный кризис или чрезвычайная ситуация в «голодные» месяцы, предшествующие появлению нового урожая. Наименее развитые страны, в значительной степени зависящие от импорта риса или пшеницы, уязвимы для резких скачков мировых цен на зерно. Политика в области продовольственной безопасности должна проводиться в контексте стратегии

¹⁰ См. справочный документ к настоящему докладу.

¹¹ С. Peter Timmer, "Reflections on food crises past", Food Policy, vol. 35 (2010).

развития сельского хозяйства, целью которой является повышение потенциала противодействия и снижение степени уязвимости.

21. Для того чтобы обеспечить продовольственную безопасность и ликвидировать голод в наименее развитых странах, потребуется преобразовать их продовольственные системы. Механизм накопления запасов продовольствия, позволяющий снижать риски, связанные с неурожаем, послеуборочными потерями и стихийными бедствиями, должен способствовать достижению общей цели — повышению доходов фермерских хозяйств, усилению их жизнестойкости и обеспечению уверенности в наличии и доступности основных продуктов питания как для фермерских, так и для нефермерских домохозяйств. Хотя рассмотрение политики развития сельского хозяйства выходит за рамки настоящего доклада, важно, чтобы деятельность Механизма координировалась с национальными, двусторонними и многосторонними учреждениями, занимающимися вопросами развития, в том числе вопросами охраны здоровья, питания и занятости, и чтобы в контексте этой деятельности принимались во внимание как краткосрочные стратегии преодоления трудностей, так и долгосрочная перспектива укрепления устойчивых продовольственных систем в наименее развитых странах.

III. Обзор положения дел с созданием запасов продовольствия в наименее развитых странах

A. Стратегические резервы

22. Стимулом для использования схем формирования государственных запасов может служить целый ряд целей. Некоторые схемы могут предполагать решение множества задач. Общие цели предусматривают, в частности, обеспечение наличия зерна на протяжении всего сельскохозяйственного года, особенно в «голодные» месяцы, предшествующие новому урожаю, управление внутренней цепочкой поставок зерна либо стабилизацию цен в течение сельскохозяйственного года. Некоторые из этих целей вступают в противоречие друг с другом: в отсутствие денежных субсидий невозможно обеспечить закупку продовольствия у фермеров по более высокой цене, а продажу потребителям — по более низкой; пансезонное ценообразование лишает агентов частного сектора стимулов к тому, чтобы создавать запасы, а стабилизация цен может привести либо к исчерпанию резервов продовольствия прежде, чем возникнет чрезвычайная продовольственная ситуация, либо к чрезмерному накоплению запасов. Цены могут быть стабильными, но при этом недоступными, однако, как показывает опыт, обеспечить стабильность цен непросто, и это, как правило, оборачивается огромными издержками. Настоящий доклад посвящен проблеме создания резервов продовольственной безопасности для целей осуществления мер реагирования в случае чрезвычайного положения с продовольствием. Однако рекомендации относительно продовольственного обеспечения в чрезвычайных ситуациях должны вписываться в контекст государственных схем создания оперативных запасов, которые формируются для других целей.

23. Управление цепью снабжения требует активного присутствия на всей территории страны государственных структур. Для обеспечения стабильных цен этим структурам требуются физические запасы. Для снабжения населения продовольствием при возникновении чрезвычайных ситуаций доступ к физическим запасам требуется только в случае критического положения с продовольствием. При этом не обязательно, чтобы государственные структуры принимали непосредственное участие в закупке и хранении запасов зерна. Вместо этого может

быть достаточно использовать финансовые средства, предназначенные для закупки физического зерна в случае чрезвычайной продовольственной ситуации («виртуальные запасы»), при том условии, что предоставить закупленные запасы населению можно будет достаточно быстро.

В. Национальные продовольственные резервы

24. Во многих наименее развитых странах действуют системы резервирования продовольствия. Цели этих схем, которые не всегда четко сформулированы, часто предусматривают содействие хранению запасов продовольствия в течение сельскохозяйственного года, предложение закупать продукцию у фермеров по предсказуемым и выгодным для них ценам, а также ограничение ценового риска для городских потребителей. Многие схемы резервирования продовольствия прямо направлены на обеспечение стабильности цен. Схемы часто предусматривают создание систем социальной защиты, а некоторые из них включают четкие положения, касающиеся предоставления чрезвычайной помощи.

25. Цены на кукурузу в странах южной и восточной Африки растут в течение сельскохозяйственного года и снижаются после того, как собран новый урожай. Закупая продовольствие в ближайшие месяцы после уборки урожая и продавая его позднее в течение сельскохозяйственного года, учреждения, занимающиеся созданием резервов продовольствия в этих странах, могут рассчитывать на получение положительного сальдо бюджета. Аналогичные соображения касаются учреждений, занимающихся созданием запасов проса и сорго в странах Сахеля. На практике схемы создания резервов продовольствия во многих развивающихся странах часто приводят к дефициту бюджета, который приходится покрывать за счет субсидий в силу различных факторов¹²:

- национальное учреждение по государственным резервам может закупать продукцию по ценам выше рыночных, чтобы поддерживать доходы производителей на «достаточно хорошем» уровне;
- это учреждение может продавать запасы по ценам ниже рыночных, чтобы оказать помощь потребителям;
- закупка зерна, управление запасами зерновых и их последующее высвобождение сопряжены с издержками;
- отдельные запасы могут предоставляться бесплатно в порядке оказания социальных услуг, например, в школах или больницах;
- расходование средств на приобретение и хранение запасов влечет за собой упущение выгоды, поскольку эти средства можно было бы использовать в интересах развития или достижения других целей;
- важным фактором могут оказаться также хищения, порча запасов и их потери запасов из-за вредителей и болезней.

26. Национальные продовольственные резервы не всегда являются гарантией того, что запасов окажется достаточно в случае чрезвычайной ситуации с продовольствием, поскольку вполне вероятно, что часть имеющихся запасов будет продана до возникновения реальной чрезвычайной ситуации. Поэтому важно, чтобы страны либо включали обеспечение населения продовольствием в чрезвычайных ситуациях в задачи своих национальных учреждений по

¹² См. справочный документ к настоящему докладу.

продовольственным резервам, либо создали у себя отдельное учреждение или подразделение по вопросам экстренного продовольственного снабжения.

C. Создание запасов продовольствия государственными и частными структурами

27. Существует множество причин, в силу которых создание запасов продовольствия организациями частного сектора вряд ли будет достаточным для обеспечения продовольственной безопасности в условиях наименее развитых стран. Частные предприниматели четко соразмеряют денежные затраты на хранение запасов зерна и выгоды от этого. В условиях продовольственного кризиса у бедных домохозяйств не хватает ресурсов, чтобы покупать необходимые им продукты питания по ценам частных предпринимателей. Хотя эти домохозяйства отчаянно нуждаются в продовольствии, частных предпринимателей мало что мотивирует создавать и хранить запасы зерна для того, чтобы удовлетворять их потребности. Поэтому с точки зрения продовольственной безопасности хранение запасов продовольствия в частном секторе не отвечает установленным требованиям.

28. Кроме того, государственные программы создания продовольственных резервов, как правило, не стимулируют деятельность частного сектора. Это происходит, если учреждение закупает товар по ценам выше рыночных, продает по ценам ниже рыночных или если правительство устанавливает потолок цен на продажи. С учетом непредвиденных изменений в торговой политике, которые частный сектор зачастую рассматривает как ситуативные, а также угрозы того, что политика в будущем может поменяться, частным предпринимателям сложно создавать запасы продовольствия на случай его возможного дефицита в «голодные» месяцы, предшествующие новому урожаю. В результате ответственность за основной объем запасов зерна ложится на плечи государственного учреждения по резервам, а частный сектор рассматривается как слишком слабый, чтобы обеспечить резервы в необходимом объеме.

29. Правительства наименее развитых стран активно участвуют в разработке продовольственной политики, особенно в отношении импорта и экспорта основных зерновых культур. Поэтому вопрос не в том, принимает ли правительство меры реагирования или нет, а в том, какие именно меры оно принимает. Отсутствие налаженной инфраструктуры хранения или импорта затрудняет адекватное реагирование частного сектора на чрезвычайные ситуации. Опасность заключается в том, что частный сектор в этих странах будет играть лишь ограниченную роль. Механизм накопления запасов продовольствия может обойти сдерживающие факторы, связанные с созданием резервов государственными организациями, если в отношении срочного высвобождения запасов предусмотрены четкие критерии, не допускающие возможности манипулирования. Преимущество состоит в том, что решения о высвобождении резервов подчиняются четким правилам, например, заранее указываются условия, предусмотренные для высвобождения государственных запасов или для торговых интервенций.

D. Виртуальные и физические запасы

30. Физические запасы зерна — это запасы зерна, находящиеся на складах и доступные для немедленного распределения при необходимости. В настоящем докладе термин «виртуальный запас» означает кредитную линию, которая может быть либо конвертирована в физические запасы в течение короткого периода времени, либо использована для финансирования импорта. В рамках ряда

других дискуссий под виртуальными запасами понимаются запасы, которые становятся доступными при определенных обстоятельствах, например, если мировая цена превысит триггерный уровень.

31. Виртуальные запасы приносят проценты, не требуют затрат на складское хранение и не подвержены физическому износу. Они обеспечивают большую гибкость реагирования с учетом логистических затрат на перемещение материалов из одного пункта в другой даже в пределах одной страны, особенно если эта страна большая. У них есть один существенный недостаток — отсутствие немедленного доступа к ним в случае необходимости, что может оказаться важным фактором в случае стихийного бедствия. По этой причине Механизм накопления запасов продовольствия должен предполагать наличие как физических, так и виртуальных запасов, чтобы физические запасы обеспечивали продовольствие в достаточном объеме до тех пор, пока не станут доступными дополнительные запасы, приобретенные из виртуального резерва.

Е. Опыт регионов

32. В ряде наименее развитых стран уже имеются специальные договоренности о создании запасов на случай чрезвычайных ситуаций — либо на региональном, либо на страновом уровне. Наиболее известными региональными схемами являются Чрезвычайный резерв риса АСЕАН+3, Продовольственный банк Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК) и Западноафриканская система чрезвычайных продовольственных резервов Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС). В нижеследующей таблице приведена общая информация о них.

Опыт регионов в области создания запасов продовольствия

| | <i>Цели и основные принципы</i> | <i>Ключевые элементы</i> | <i>Использование</i> |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Чрезвычайный резерв риса АСЕАН+3 | <p>Страны выделяют физические запасы риса из национальных резервов, а также наличные средства, чтобы предоставить их другим странам в случае возникновения чрезвычайной ситуации с продовольствием. Для получения доступа к Чрезвычайному резерву риса должны быть соблюдены три условия:</p> <ul style="list-style-type: none"> • страна должна находиться в чрезвычайной ситуации; • национальных резервов продовольствия должно быть недостаточно; • страна не имеет возможности закупать продовольствие посредством обычной торговли. | <p>Рис предоставляется на трех уровнях поддержки:</p> <p>Уровень 1</p> <p>Специальные коммерческие контракты или продажи, которые могут быть оформлены в виде условных форвардных контрактов по существующим рыночным ценам.</p> <p>Уровень 2</p> <p>Чрезвычайные субсидии и займы. Выплата производится в форме займа или субсидии, по взаимной договоренности.</p> <p>Уровень 3</p> <p>Безвозмездно предоставленный рис в чрезвычайных ситуациях с продовольствием.</p> | <p>Опыт использования Чрезвычайного резерва риса показал, что объем физических запасов был слишком мал: в 2018 году он соответствовал лишь полутора дням потребления в странах АСЕАН. Кроме того, переговоры о высвобождении резервов, требующие принятия консенсусного решения, могут быть сложными и длительными.</p> |

| | Цели и основные принципы | Ключевые элементы | Использование |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Продовольственный банк СААРК | Страны-члены резервируют для Продовольственного банка часть национальных запасов пшеницы и риса. При этом зерно остается собственностью страны, предоставившей его на хранение в качестве резерва. | Это — ускоренное решение, которое автоматически запускается при наступлении определенных условий и может также использоваться для борьбы с проблемами, обусловленными бедностью. | Несмотря на продолжительные дипломатические обсуждения, резервы Продовольственного банка были задействованы лишь однажды. |
| Западноафриканская система чрезвычайных продовольственных резервов ЭКОВАС | <p>Система призвана гарантировать продовольственную безопасность в случае продовольственного кризиса, обеспечить социальную защиту уязвимых групп населения, улучшить функционирование региональных рынков и снизить волатильность цен.</p> <p>Система чрезвычайных продовольственных резервов состоит из четырех компонентов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • местные запасы, управление которыми осуществляют ассоциации производителей; • национальные запасы; • региональный запас, региональный резерв продовольственной безопасности; • обращение за внешней помощью. | Региональный резерв продовольственной безопасности состоит из физических запасов, а также финансового резерва, находящегося в ведении Банка инвестиций и развития ЭКОВАС. В октябре 2023 года региональные резервы продовольственной безопасности на одну треть состояли из физических запасов (примерно поровну распределенного количества риса, кукурузы, сорго и просо) и на две трети — из финансовых резервов. | За период до конца 2023 года региональный резерв продовольственной безопасности был задействован в 17 случаях в четырех странах. |

33. Приведенные выше схемы позволяют извлечь ряд уроков. Во-первых, проблемой является недостаточное финансирование. Во-вторых, региональные схемы могут обернуться сложным и медленным принятием решений, что поставит эффективность схем под угрозу. Одним из возможных образцов виртуального резерва Механизма накопления запасов продовольствия может служить виртуальный резерв регионального резерва продовольственной безопасности ЭКОВАС.

IV. Порядок работы

A. Альтернативные варианты работы

34. В докладе рассматриваются два альтернативных варианта работы предлагаемого Механизма накопления запасов продовольствия. Первый, основанный на хранении запасов зерна, более всего подходит для тех стран, которые в значительной степени зависят от внутреннего производства, уязвимого для неурожая. Периодические неурожаи представляют серьезную проблему для стран, зависящих от производства кукурузы, проса и сорго, особенно в южной и восточной частях Африки. Предполагается, что в этих странах Механизм будет действовать через национальные учреждения по продовольственным резервам. Эти учреждения регулярно участвуют в закупках и распределении зерна, обеспечивают работу и обслуживание складов и, так же как и Механизм накопления запасов продовольствия, со всей серьезностью подходят к решению вопросов продовольственной безопасности. Кроме того, это, как правило, более крупные структуры, чем чрезвычайный фонд, который создается через посредство Механизма. В этих странах Механизм будет работать совместно с национальными учреждениями по продовольственным резервам в интересах создания специального механизма реагирования на чрезвычайные ситуации либо в рамках национальных учреждений, либо наряду с ними. В некоторых наименее развитых странах, например в Замбии, имеются самостоятельные структуры по оказанию помощи в случае бедствий. В других странах такой механизм может быть создан в рамках отдельного подразделения национального учреждения по продовольственным резервам.

35. Механизм накопления запасов продовольствия, действующий через национальные учреждения, сможет хранить как физические, так и виртуальные запасы, о чем свидетельствует опыт ЭКОВАС, имеющего свой региональный резерв продовольственной безопасности. Физические закупки зерна и управление запасами будут осуществляться национальным учреждением, что позволит избежать дополнительных накладных и управленческих расходов. Зерно для Механизма будет закупаться по рыночным ценам, и Механизм сохранит право собственности на запасы, закупленные на его имя, но, поскольку зерно относительно однородно, не будет необходимости идентифицировать конкретные пакеты зерна. Механизм будет сотрудничать с различными национальными учреждениями по продовольственным резервам, чтобы добиться наиболее подходящего сочетания физических и виртуальных запасов для каждой страны-участницы.

36. Важным аспектом этого предложения является то, что национальные учреждения по продовольственным резервам станут важными заинтересованными сторонами в работе Механизма накопления запасов продовольствия. Это позволит усилить внимание этих учреждений к вопросам продовольственной безопасности и оказания чрезвычайной помощи, а также повысить национальную ответственность за деятельность механизмов обеспечения продовольственной безопасности. На эти национальные учреждения будут возложены дополнительные обязательства, когда им будет предложено выделять соответствующее количество продовольствия из своих запасов на цели оказания чрезвычайной помощи. Такая схема соответствует процедурам Чрезвычайного резерва риса АСЕАН+3 и Продовольственного банка СААРК. Целевые запасы остаются собственностью этого национального учреждения, но их высвобождение должно быть скоординировано с высвобождением запасов Механизма и должно осуществляться на основании решения, совместно принятого Механизмом и национальным учреждением. Наличие соответствующих целевых запасов

существенно повысит эффективность средств, направляемых донорами на деятельность Механизма.

37. Альтернативный порядок работы заключается в том, что Механизм накопления запасов продовольствия будет работать в основном с виртуальными запасами. Такой подход хорошо подойдет тем странам, которые зависят от импорта зерна и уязвимы для резких скачков цен на мировом рынке. Скачки мировых цен представляют собой особую проблему для стран, зависящих от импорта риса или пшеницы. Эти запасы будут в централизованном порядке храниться в Механизме и будут преобразованы в физические запасы, как только будет объявлено о чрезвычайной ситуации с продовольствием. Это преобразование будет производиться по рыночным ценам при условии сведения к минимуму общих затрат (закупка плюс логистика) на обеспечение доступности зерна при условии его своевременного поступления. В этом варианте расходов на складское хранение можно будет в значительной степени избежать.

38. Для того чтобы эта структура функционировала, Механизм накопления запасов продовольствия должен быть в состоянии гарантировать доступ к запасам зерна в периоды чрезвычайных продовольственных ситуаций, доступ к ускоренной логистике и доступ к инфраструктуре для раздачи зерна домохозяйствам. Этого легче всего добиться, заключив заблаговременно, до возникновения каких-либо продовольственных кризисов, условные соглашения с многосторонними организациями по оказанию чрезвычайной помощи, в частности с ВПП, Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и соответствующими двусторонними и неправительственными учреждениями. Эти условные соглашения обеспечат гарантированный доступ к импорту зерна в случае продовольственного кризиса. Возможно, Механизму было бы целесообразно заключить подобные соглашения с рядом различных организаций, занимающихся оказанием чрезвычайной помощи, с учетом степени их значимости в соответствующих странах.

В. Порядок функционирования

39. Права на участие в Механизме накопления запасов продовольствия будут регулироваться квотами стран. Как показывает опыт региональных схем, распределение квот в рамках соглашения о накоплении запасов продовольствия может быть политически чувствительным. Поэтому во избежание споров в доклад включена рекомендация о том, что квоты (в долларах США) должны отражать самые точные оценки числа людей, испытывающих острую нехватку продовольствия (на базовую дату, которая будет установлена), с учетом максимальных и минимальных долей¹³. Для того чтобы квоты были эффективными, эти номинальные квоты можно уменьшить в зависимости от объема имеющихся в распоряжении Механизма средств.

40. В любой год продовольственные кризисы случаются, как правило, в ограниченном числе стран или регионов. Следовательно, Механизм накопления запасов продовольствия может столкнуться с тем, что квоты одних стран будут полностью выбраны, а квоты других стран останутся неиспользованными. Физические запасы обязательно находятся в конкретных странах, что затрудняет их быстрое перенаправление нуждающимся странам. Виртуальные квоты

¹³ Эти данные приводятся в публикации «Глобальный доклад о продовольственных кризисах за 2024 год». Наименее развитым странам, которые не были включены в Комплексную классификацию стадий продовольственной безопасности, потребуется консультативная помощь.

обеспечивают большую гибкость в этом плане. Механизм сможет временно перераспределять виртуальные запасы, что позволит ему эффективно реагировать на продовольственные кризисы, где бы они ни возникали.

41. Сигналом к высвобождению запасов, как физических, так и виртуальных, станет объявление чрезвычайной ситуации с продовольствием. В зависимости от степени интеграции различных региональных рынков внутри страны чрезвычайная продовольственная ситуация может быть национальной или региональной (т. е. субнациональной). Объявление чрезвычайной ситуации с продовольствием должно быть результатом решения, совместного принятого правительством страны, Механизмом накопления запасов продовольствия и координатором-резидентом Организации Объединенных Наций. При объявлении чрезвычайной продовольственной ситуации необходимо брать в расчет действующие механизмы мониторинга продовольственной безопасности, и во избежание дублирования усилий принимаемые меры реагирования должны координироваться с действиями ВПП и других организаций, занимающихся вопросами продовольственной безопасности. В решении о перераспределении виртуальных запасов между странами, о котором речь шла выше, должны оговариваться как страны-доноры квот, так и страны-получатели помощи.

42. После принятия решения о высвобождении резервов продовольственные запасы Механизма будут в первую очередь распределяться по установленным каналам национального учреждения по продовольственным резервам, хотя в целях могут быть задействованы и другие организации. В зависимости от конкретной страны это могут быть ВПП, ЮНИСЕФ, учреждения, занимающиеся оказанием помощи на двусторонней основе, и НПО. В случае виртуальных запасов Механизм сможет отбирать наиболее активные и эффективные организации по оказанию чрезвычайной помощи в пострадавших районах как для осуществления закупок, так и в целях распределения. Для эффективной закупки из виртуальных запасов следует задействовать Фонд глобального управления товарно-материальными запасами ВПП, который обеспечивает заблаговременное финансирование и предварительное размещение запасов продовольствия для быстрого распределения продуктов питания при возникновении чрезвычайных ситуаций¹⁴.

43. Механизм накопления запасов продовольствия может также рассмотреть возможность высвобождения виртуальных запасов путем перевода наличных средств. ВПП широко использует денежные переводы, однако они не были задействованы ни в одной из региональных схем, представленных в таблице. Переводы наличных средств имеют ряд преимуществ по сравнению с распределением продовольствия в чрезвычайных ситуациях, в том числе обеспечивают большую гибкость на уровне домохозяйств и облегчают охват уязвимых групп населения, в частности женщин с маленькими детьми¹⁵. Однако в случае плохого урожая количество зерна, имеющегося в наличии в «голодные» месяцы, не увеличивается даже при поступлении денежных переводов, а поскольку последствия урожая можно прогнозировать еще за несколько месяцев до начала жатвы, может так получиться, что домохозяйства не будут спешить адаптировать свою жизнь к сложившимся обстоятельствам в надежде впоследствии получить перевод наличными.

¹⁴ World Food Programme (WFP), “SNF procurement update”, 2019.

¹⁵ WFP, “Executive brief: cash-based transfers empower people while building resilience”, January 2023.

С. Управление физическими запасами

44. Хранение продовольственных резервов в рамках Механизма накопления запасов продовольствия, которое осуществляется через национальные учреждения по продовольственным резервам, должно регулироваться набором оперативных правил, касающихся состава запасов, закупки зерна, управления запасами и их высвобождения. Для стран, в которых основной составляющей рациона питания людей является кукуруза, физический компонент запасов неизбежно будет состоять из самой кукурузы. Для других стран состав запасов должен отражать типичный состав рациона питания в данной стране. Необязательно, чтобы чрезвычайная помощь ограничивалась только кукурузой, даже в стране, где кукуруза является основным продуктом питания. Так, в чрезвычайных ситуациях может быть полезно иметь запасы и других зерновых культур, таких как рис, просо и сорго, а также бобовые и маниока. Кроме того, Механизму следует договориться с неправительственными организациями об обеспечении продуктов питания для младенцев и беременных женщин.

45. Дальнейшие соображения относительно оперативной деятельности связаны с закупкой физических запасов, поддержанием их качества, их ротацией и в конечном итоге с их высвобождением. Целями оперативной деятельности должны быть:

- управление логистическими затратами;
- сведение к минимуму оперативных расходов;
- обеспечение максимальной гибкости и быстрого реагирования в случае возникновения чрезвычайной ситуации с продовольствием;
- всемерное сотрудничество с национальными правительствами, их учреждениями по продовольственным резервам, ВПП и неправительственными организациями, занимающимися оказанием чрезвычайной помощи.

46. Главным определяющим фактором при приобретении запасов должно быть соотношение их объема и возможных потребностей в случае чрезвычайных ситуаций. Как только объем запасов достигает уровня, который может потребоваться при возникновении чрезвычайной ситуации, необходимость в дальнейших закупках отпадает. Если объем запасов меньше требуемого, то вопрос об оперативности восполнения дефицита будет решаться в зависимости от номенклатуры основных наличествующих резервов, а также ресурсов, имеющихся в распоряжении Механизма накопления запасов продовольствия.

47. Необходимо приобретать физические запасы. Закупки должны осуществляться по рыночным ценам. Желательно, чтобы зерно закупалось на местных или региональных рынках, если это возможно. Когда закупки осуществляются в целях хранения, то затраты будут минимальными, если зерно закупается через национальное зерновое продовольственное учреждение и затем хранится на его складах. Этот вариант менее привлекателен, если зерно закупается для немедленного распределения в условиях кризиса, поскольку зерна по доступным ценам на внутренних рынках, скорее всего, будет мало. В этом случае осуществлять закупки более эффективно можно в сотрудничестве с Фондом глобального управления товарно-материальными запасами ВПП.

48. Физические запасы также должны регулярно обновляться, поскольку стратегические резервы распределяются среди населения только в годы особого дефицита. Если Механизм накопления запасов продовольствия действует через национальные учреждения по продовольственным резервам, то ответственность за управление запасами, включая ротацию, возлагается на соответствующее

учреждение. Механизм сохраняет право собственности на количество зерна, соответствующее количеству зерна, которое было закуплено на его средства. Поскольку зерно относительно однородно, нет необходимости отслеживать конкретную упаковку закупленного зерна при условии, что возможность отслеживания сохраняется. Национальное учреждение по продовольственным резервам будет обязано через определенные регулярные промежутки времени сообщать Механизму о количестве и местонахождении своих запасов зерна с указанием объемов, предназначенных для распределения в случае продовольственных кризисов. Механизм сохранит за собой право давать указания национальным учреждениям относительно распределения таких стратегических резервов по регионам. Расходы на ротацию можно поддерживать на низком уровне, работая в контакте с другими организациями, которым регулярно требуются продукты питания. Одним из примеров является предоставление школьного питания из запасов Механизма, которые затем пополняются до необходимого уровня.

49. Предполагается, что Механизм накопления запасов продовольствия будет включать в себя как физические, так и виртуальные резервы. Баланс между ними будет зависеть от конкретного вида зерна, а также от национальных географических особенностей. Физического запаса должно быть достаточно только для того, чтобы суметь удовлетворить потребности населения в период между объявлением чрезвычайной ситуации с продовольствием и прибытием поставок, финансируемых за счет реализации виртуального резерва. Продолжительность этого периода будет зависеть от логистических факторов, таких как доступ в порты, применяемые Механизмом процедуры поиска поставщиков, а также степень готовности административного аппарата Механизма. Объем физического компонента резервных запасов должен быть больше для стран, не имеющих выхода к морю, чем для стран с хорошими портовыми сооружениями.

D. Региональные схемы

50. Можно представить себе региональный вариант модели Механизма накопления запасов продовольствия, действующего через национальные учреждения по продовольственным резервам. Схема такого рода может быть выгодна в том случае, если продовольственные кризисы в странах случаются в разные годы. Однако погодные условия в соседних странах по большей части одинаковы, в силу чего такое преимущество является ограниченным. Кроме того, логистические затраты на перевозку зерна из одного регионального центра в другой могут быть значительными. Опыт АСЕАН показывает, что принятие решений может быть затруднено, когда для этого требуется единогласие правительств всех участвующих стран региона. Кроме того, региональная схема плохо согласуется с мандатом Механизма, который ограничивается наименее развитыми странами, поскольку многие наименее развитые страны являются членами региональных групп, в состав которых входят страны, не относящиеся к категории наименее развитых.

51. Механизм накопления запасов продовольствия опирается на виртуальные запасы с возможностью перераспределения квот, поэтому то, в каком именно регионе расположены страны-участницы схемы, не имеет значения. Если чрезвычайная ситуация с продовольствием возникает в нескольких разных наименее развитых странах в одном и том же географическом регионе, то Механизм сможет гибко подходить к принятию региональных мер реагирования.

Е. Соблюдение требований Всемирной торговой организации

52. Соглашение ВТО по сельскому хозяйству включает конкретные положения о государственных запасах для целей обеспечения продовольственной безопасности (Соглашение, приложение 2) и о поддержке рыночных цен (приложение 3, пункты 8 и 9). Эти положения основаны на расчете совокупной меры поддержки страны и применяются, если продукция закупается по ценам выше рыночных. Соглашением предусмотрено (приложение 2, пункт 3), что внутренняя поддержка накопления и хранения запасов продовольствия, которые составляют неотъемлемую часть программы продовольственной безопасности, не должна включаться в показатель совокупной меры поддержки при условии, что:

- объем и накопление таких резервов соответствуют заранее определенным целям, относящимся исключительно к обеспечению продовольственной безопасности;
- процесс накопления и распределения резервов является транспарентным с финансовой точки зрения;
- закупки осуществляются по текущим рыночным ценам;
- отпуск товаров из стратегических продовольственных резервов осуществляется по ценам не ниже текущих цен на внутреннем рынке.

53. В работе Механизма накопления запасов продовольствия необходимо также учитывать положения о продовольственной помощи, содержащиеся в решении министров ВТО по экспортной конкуренции 2015 года, которое предусматривает, что объем продовольственной помощи определяется в зависимости от потребностей, предоставляется в форме безвозмездной субсидии и не связан напрямую с коммерческим экспортом сельскохозяйственной продукции¹⁶.

54. Правительства интерпретируют эти положения по-разному. После скачка цен на продовольствие в 2007 и 2008 годах члены ВТО добились некоторого смягчения вышеуказанных положений, по крайней мере для наименее развитых стран. Найти постоянное решение не удалось, но в рамках так называемой «мирной оговорки», принятой на Бали в 2013 году, было достигнуто временное соглашение о том, что страны не будут оспаривать правила накопления государственных запасов в рамках процедуры разрешения споров ВТО. Если оперативные правила работы Механизма накопления запасов продовольствия полностью прозрачны, то маловероятно, что выделение из стратегических резервов будет сочтено проблематичным в контексте балийской «мирной оговорки» 2013 года. К тому же было бы сложно рассматривать сделанные Механизмом закупки как «продовольственную помощь», если они осуществляются по рыночным ценам и являются частью его действующей регулярной программы закупок.

V. Финансирование импорта

55. В соответствии с поставленной задачей в докладе также представлены анализ и конкретные условия долгосрочной жизнеспособности возможного механизма финансирования импорта продовольствия и гарантирования цен на него. Механизм финансирования импорта в случае чрезвычайных ситуаций особенно подходит для тех наименее развитых стран, которые преимущественно импортируют зерновые культуры, составляющие основу рациона питания населения, — как правило, это рис или пшеница. Эти страны уязвимы для скачков цен

¹⁶ WTO, document WT/MIN(15)/45-WT/L/980, para. 23.

на зерно на международном рынке, подобных тем, что произошли на рынке риса в 2007 и 2008 годах.

56. Механизм финансирования импорта для группы наименее развитых стран, предложенный в контексте задач, поставленных в связи с подготовкой настоящего доклада, повторяет аналогичное предложение, которое было сделано ФАО в 2022 году, — предложение о создании глобального механизма финансирования импорта продовольствия для 62 стран, наиболее подверженных, по мнению ФАО, скачкам цен на импорт. Это предложение было включено в программу экстренного финансирования МВФ в связи с продовольственным кризисом, которая затем была продлена до марта 2024 года¹⁷. Впоследствии цены на продовольствие снизились с пиковых значений 2022 и 2023 годов, и, судя по всему, продление программы экстренного финансирования в связи с продовольственным кризисом не планируется. Тем не менее, если инфляция, вызванная ростом цен на продукты питания, вновь станет серьезной проблемой, МВФ может принять решение возобновить программу экстренного финансирования в связи с продовольственным кризисом. Это позволяет предположить, что Механизму накопления запасов продовольствия следует рассмотреть более ограниченную схему, изложенную ниже, которую можно использовать в контексте программы экстренного финансирования в условиях кризиса продовольствия, если МВФ решит возобновить эту программу.

57. Поскольку срок действия программы экстренного финансирования в условиях продовольственного кризиса не продлевался, в докладе предлагается предоставить возможность использовать квоты на запасы для стран, зависящих от импорта риса или пшеницы, для финансирования импорта в случае скачка мировых цен, который приведет к чрезвычайной ситуации с продовольствием в соответствующей стране. В материалах исследования, обсуждавшихся ФАО в связи с предложением о создании механизма финансирования импорта продовольствия, предусматривалась компенсация в размере от 10 до 100 процентов от суммы увеличения бюджета страны на импорт продовольствия в результате скачка цен. В настоящем докладе также содержится рекомендация о том, что Механизму накопления запасов продовольствия следует придерживаться той же процедуры оказания частичной поддержки (в объеме 50 процентов), но лишь в случае продовольственного кризиса¹⁸.

58. Международный рынок пшеницы весьма ликвиден, и проблемы с поставками возникают редко, хотя иногда они могут привести к увеличению логистических затрат, как это было, когда в первой половине 2022 года прекратились поставки украинского зерна. На рынке риса, где сделки заключаются преимущественно между правительствами, может возникать больше проблем. Механизм накопления запасов продовольствия вполне мог бы использовать свои добрые услуги, чтобы содействовать переговорам о заключении контрактов с основными странами-экспортерами, если это потребуется.

VI. Вспомогательные структуры и порядок управления

59. Одна из целей настоящего доклада состоит в том, чтобы рассмотреть структуры оказания поддержки Механизму накопления запасов продовольствия и порядок управления его деятельностью. В соответствии с положениями

¹⁷ International Monetary Fund, “Review of experience with the Food Shock Window under the Rapid Financing Instrument and the Rapid Credit Facility”, IMF Policy Paper No. 2023/030.

¹⁸ FAO, “A Global Food Import Financing Facility (FIFF): responding to soaring food import costs and addressing the needs of the most exposed”, 10 June 2022.

предыдущего доклада Генерального секретаря (A/77/291) этот механизм предлагается создать в рамках существующих заинтересованных многосторонних организаций. Важно ограничить сопутствующие административные расходы, чтобы максимально увеличить объем средств, направляемых на оперативную деятельность. В число других вопросов повседневной деятельности Механизма, требующих дальнейшего изучения, можно было бы включить следующие:

- a) координация действий со странами-участницами и сотрудничающими учреждениями;
- b) распределение квот между странами-участницами;
- c) взаимодействие с различными заинтересованными сторонами, включая региональные экономические комиссии и канцелярии координаторов-резидентов, доноров и заинтересованные круги на местах;
- d) управление физическими и виртуальными запасами либо делегирование функции управления учреждению-исполнителю;
- e) отслеживание динамики рынков и показателей продовольственной безопасности и раннего предупреждения;
- f) принятие решения о выделении запасов либо реализации виртуальных запасов во время чрезвычайных ситуаций;
- g) контроль и оценка мер, принимаемых Механизмом накопления запасов продовольствия;
- h) финансовый контроль и отчетность;
- i) мобилизация ресурсов.

60. Механизм накопления запасов продовольствия можно было бы разместить в одном из учреждений или группе учреждений, которые уже занимаются оказанием поддержки наименее развитым странам, вопросами продовольственной безопасности и обеспечением населения продовольствием при возникновении чрезвычайных ситуаций. Возможными кандидатами на эту роль являются базирующиеся в Риме организации системы Организации Объединенных Наций (ФАО, МФСР и ВПП). ВПП имеет самый богатый опыт осуществления мероприятий по оказанию чрезвычайной продовольственной помощи. ФАО обладает техническим и аналитическим потенциалом для поддержки этой инициативы. Также можно было бы рассмотреть возможность задействовать другие многосторонние организации и международные финансовые учреждения.

A. Действия в чрезвычайных ситуациях, связанных с продовольствием

61. Правительства стран-участниц смогут направлять запросы о выделении им (физических и виртуальных) запасов после объявления чрезвычайной ситуации с продовольствием. В странах, где Механизм накопления запасов продовольствия действует через ту или иную национальную организацию по оказанию помощи в случае бедствий или специальное подразделение учреждения по продовольственным резервам, обязанности Механизма могут быть следующими:

- санкционирование доступа к физическим стратегическим запасам, хранящимся в странах-участницах;
- поддержание связи с сотрудничающим учреждением, включая получение регулярных докладов об объеме и местонахождении стратегических запасов;

- санкционирование доступа к виртуальным запасам и того, в какое зерно (или другую продукты) они конвертируются;
- организация закупок, финансируемых за счет конвертации виртуальных запасов;
- поддержание связи с сотрудничающим учреждением по вопросам распределения запасов в случае чрезвычайной ситуации с продовольствием.

62. В странах-импортерах зерна, где запасы Механизма накопления запасов продовольствия являются преимущественно виртуальными, обязанности Механизма могут быть следующими:

- санкционирование доступа к виртуальным запасам и того, в какое зерно или другие товары они конвертируются;
- содействие осуществлению закупок, финансируемых за счет конвертации виртуальных запасов, либо делегирование этой функции сотрудничающему учреждению или учреждениям;
- выбор сотрудничающего учреждения или учреждений для распределения продовольствия и регулярное взаимодействие с этим учреждением или учреждениями на протяжении всего периода чрезвычайной ситуации с продовольствием;
- получение регулярных докладов о ходе работы по распределению продовольствия.

63. Наряду с этим, в зависимости от того, какой способ организации работы будет утвержден, от Механизма накопления запасов продовольствия может потребоваться:

- ознакомиться с решениями, которые следует принимать при возникновении чрезвычайной ситуации с продовольствием;
- создать механизмы обратной связи с заинтересованными сторонами;
- обеспечить функционирование механизмов финансового контроля;
- проанализировать эффективность мер, принимаемых Механизмом накопления запасов продовольствия, и определить четкие показатели для оценки их влияния на продовольственную безопасность в каждой стране-участнице;
- внедрить систему регулярной оценки эффективности работы Механизма накопления запасов продовольствия, позволяющую корректировать ее в зависимости от возникающих проблем и достигнутых успехов;
- представлять периодические доклады соответствующему административному органу в целях обеспечения надзора и подотчетности;
- активно изыскивать дополнительные источники финансирования в интересах продолжения деятельности.

В. Финансовые соображения и финансирование

64. Возмещение стоимости выделенных запасов важно для обеспечения того, чтобы ресурсы Механизма накопления запасов продовольствия по-прежнему были доступны при возникновении новых чрезвычайных ситуаций. Важно также, чтобы правительства не полагались на ресурсы Механизма вместо того, чтобы в чрезвычайных ситуациях принимать собственные решения. В случае

чрезвычайных ситуаций с продовольствием, вызванных неурожаем, запасы (физические или виртуальные) должны быть доступны на кредитной основе. В случае чрезвычайных ситуаций с продовольствием, вызванных стихийными бедствиями (наводнения, лесные пожары, землетрясения, извержения вулкана или пандемия), продукты будут выделяться на безвозмездной основе.

65. В случае кредитования требуется указывать расчетную единицу, срок кредита и процентную ставку. Одним из вариантов расчетной единицы может быть (историческая) долларовая стоимость закупки зерна. Однако эта стоимость может быть неясна в отношении физических запасов, закупленных Механизмом накопления запасов продовольствия до возникновения чрезвычайной ситуации с продовольствием, а расчет на основе текущей стоимости свел бы цель этой схемы на нет. Закупочная стоимость зерна, полученного в результате выделения виртуальных запасов, вызывает меньше проблем, однако использование долларовой стоимости существенно снизит привлекательность схемы для стран-участниц. Поэтому предлагается в качестве расчетной единицы использовать количество зерна, выделенного из физических запасов или закупленного с помощью виртуальных запасов.

66. На займы может распространяться льготная фиксированная процентная ставка, например, равная смешанной процентной ставке Всемирного банка, которая в настоящее время составляет 2,8 процента. Расчетной единицей для кредитов будут тонны отпущенного или закупленного зерна. Необходимо восстановить запасы в прежнем количестве — в виде зерна либо денежного эквивалента.

67. Сочетание административных расходов и расходов на хранение, которые должны быть сведены к минимуму, плюс расходов на оказание чрезвычайной помощи сделает необходимым, чтобы Механизм накопления запасов продовольствия активно участвовал в деятельности по мобилизации ресурсов. Потенциальные источники финансирования могут включать добровольные взносы государств — членов Организации Объединенных Наций, взносы многосторонних и двусторонних учреждений по вопросам развития, частного сектора и благотворительных организаций. Кроме того, международным финансовым институтам, включая Всемирный банк и МВФ, Африканский банк развития и другие многосторонние банки развития, рекомендуется поддержать эту инициативу в рамках их действующих инициатив, в том числе путем облегчения доступа этого механизма к льготному кредитованию.

VII. Выводы, предварительные рекомендации и дальнейшие шаги

68. В целях практической реализации мандата, содержащегося в пункте 42 Дохинской программы действий, а также призыва Генерального секретаря принять меры с целью обеспечить функционирование Механизма накопления запасов продовольствия для наименее развитых стран в настоящем докладе излагаются возможные общие условия функционирования, круг ведения, порядок управления и вспомогательные структуры Механизма. Предлагаемая цель деятельности Механизма заключается в создании запасов продовольствия, физических либо виртуальных, которые могут обеспечить наличие достаточного количества продовольствия по доступным ценам в условиях продовольственного кризиса в наименее развитых странах.

69. Степень продовольственной безопасности в наименее развитых странах снизилась во время пандемии COVID-19 и за годы после пандемии не восстановилась. Серьезными причинами отсутствия продовольственной безопасности в наименее развитых странах являются неурожай и скачки мировых цен на зерно. Изменение климата, скорее всего, усугубит нестабильность урожаев, а также вероятность и степень опасности стихийных бедствий. Хотя цены на зерно снизились по сравнению с недавними пиковыми значениями, наименее развитые страны остаются весьма уязвимы для дальнейших скачков цен, которые усугубляются глобальными конфликтами. Механизм накопления запасов продовольствия призван создать структуру, которая позволит правительствам наименее развитых стран решать эти острые проблемы за счет повышения внимания национальных учреждений по резервированию продовольствия к вопросам продовольственной безопасности в сочетании с помощью в финансировании импорта.

70. В докладе содержится анализ двух потенциальных вариантов работы Механизма накопления запасов продовольствия: первый предназначен для стран, которые близки к самообеспечению, но периодически страдают от неурожая, а второй — для стран-импортеров зерна, уязвимых для скачков мировых цен. В первом случае рекомендация состоит в том, что Механизм может действовать через существующие национальные учреждения по резервированию продовольствия или специальные национальные агентства по чрезвычайным ситуациям наименее развитых стран-участниц и иметь физические запасы в сочетании с виртуальными (т. е. кредитными линиями, которые могут быть конвертированы в поставки физических запасов в случае чрезвычайной ситуации с продовольствием). Во втором варианте Механизм может действовать как через национальные учреждения, так и через многосторонние или другие организации, занимающиеся оказанием чрезвычайной помощи, а запасы Механизма будут в значительной степени виртуальными. Баланс между физическими и виртуальными запасами будет зависеть от условий в конкретной стране и утвержденной организационной структуры. Механизм может также рассмотреть возможность высвобождения виртуальных запасов посредством денежных переводов, что может облегчить охват уязвимых групп населения и повысить жизнестойкость на уровне домохозяйств. Также предполагается, что виртуальные запасы можно будет использовать для финансирования импорта зерна в том случае, если скачок цен приведет к чрезвычайной ситуации.

71. Центральным элементом для Механизма накопления запасов продовольствия при выполнении им этой потенциальной роли должно стать сотрудничество с национальными учреждениями по резервированию продовольствия и/или многосторонними или другими организациями по оказанию чрезвычайной помощи в вопросах закупки запасов и их распределения в чрезвычайных ситуациях в целях обеспечения взаимодополняемости и оптимизации ресурсов. Никаких новых структур для осуществления Механизмом закупок или управления запасами в странах-участницах потребоваться не должно. Запрос на высвобождение запасов Механизма будет направляться правительством соответствующей страны после объявления чрезвычайной ситуации с продовольствием, решение о которой будет приниматься правительством этой страны, Механизмом в тесном сотрудничестве с координатором-резидентом Организации Объединенных Наций, ВПП и другими организациями, занимающимися вопросами продовольственной безопасности или соответствующими аспектами, исходя из национальных условий и потребностей.

72. Страны, участвующие в Механизме накопления запасов продовольствия, могли бы иметь номинальные квоты запасов, отражающие численность их населения, живущего в бедности, на первоначальную дату. После объявления чрезвычайной ситуации с продовольствием физические запасы могут быть

разблокированы, а виртуальные запасы — конвертированы в физические поставки. В обоих случаях речь идет о кредите на льготных условиях, который будет погашаться по принципу «тонна за тонну» в течение пяти лет после одноразового льготного периода. После стихийных бедствий выплаты по кредиту не требуются. В случае скачка цен страны, зависящие от импорта зерна, могут принять решение использовать свои виртуальные квоты для финансирования (на аналогичных условиях) своего импорта.

73. Предлагаемая структура Механизма накопления запасов продовольствия должна обеспечивать эффективность с точки зрения накладных расходов на управление, дополнять деятельность существующих организаций по оказанию чрезвычайной помощи, в частности ВПП, и опираться на эти организации в вопросах закупок и распределения. При этом дополнительная цель заключается в том, чтобы повысить национальную ответственность за оказание помощи, обязав национальные учреждения по продовольственным резервам уделять больше внимания вопросам продовольственной безопасности и добиваться совместного финансирования на паритетных началах за счет целевого использования национальных запасов.

74. Учитывая, что объем потребностей очень велик, необходимо принять срочные меры для подготовки подробного технико-экономического обоснования в консультации с соответствующими организациями, чтобы составить дорожную карту обеспечения функционирования Механизма накопления запасов продовольствия для наименее развитых стран, как это было предложено Генеральным секретарем в его предыдущем докладе (A/77/291) и к чему Генеральный секретарь призвал в июле 2023 года в своем призыве к действиям по ускоренной трансформации продовольственных систем. Дорожная карта должна включать подробные планы для пилотной схемы, которая будет первоначально опробована в отношении ограниченной группы наименее развитых стран. Выводы технико-экономического обоснования, включая дорожную карту, будут представлены Генеральной Ассамблее для дальнейшего рассмотрения на ее восьмидесятой сессии.

75. Выводы, изложенные в настоящем докладе, свидетельствуют о том, что одной из проблем в контексте осуществления региональных инициатив по созданию запасов продовольствия является недостаточное финансирование. По этой причине приоритетным направлением деятельности с самого начала должна стать разработка стратегии мобилизации ресурсов. Необходимая стратегия мобилизации ресурсов будет включать консультации с международными финансовыми учреждениями, донорами, частным сектором, фондами, региональными банками развития и многосторонними учреждениями и должна быть подробно изложена в технико-экономическом обосновании, которое предлагается подготовить.

76. Наряду с этим для подготовки технико-экономического обоснования необходимо провести широкие консультации с соответствующими подразделениями Организации Объединенных Наций, государствами-членами, региональными и международными организациями и другими заинтересованными сторонами.