



Состояние продовольственной необеспеченности в мире

2008

Высокие цены на продовольствие и
продовольственная обеспеченность –
угрозы и возможности



Выражение признательности

Подготовка доклада *Состояние продовольственной необеспеченности в мире 2008* осуществлялась под общим руководством Хафеза Ганема, помощника Генерального директора, и в соответствии с указаниями группы руководителей Департамента экономического и социального развития. Техническую координацию издания обеспечивали Костас Стамоулис и Марк Смулдерс из Отдела экономики сельскохозяйственного развития (ОЭСХР). Сотрудники статистического отдела (СО) провели подготовку основных данных по недоеданию, включая разработку оценок на 2007 год.

Глава «Недоедание в мире» подготовлена Департаментом экономического и социального развития при активном техническом участии Анри Жоссерана, Кисана Гунджала и Али Гюркана (Отдел рынков и торговли (ОПТ)), Рикардо Сириана (СО), а также Эндрю Маркса, Джеффа Марзилли, Йозефа Шмидхубера и Якоба Скоета (ОЭСХР).

Анализ воздействия высоких продовольственных цен на уровне домохозяйств проводился группой ФАО по деятельности, формирующей доходы в сельской местности, под руководством Бенджамина Дэйвиса и при участии Альберто Цецца, Густаво Анрикеса, Панагиотиса Карфакиса и Дэйвида Доэ; в подготовку раздела «Стратегии выживания и состояние питания» ценный вклад внесли Диего Розе из Университета Тьюлейн, Брайан Томпсон и Мари-Клод Доп (Отдел питания и защиты потребителей), а также Маартен Имминк и Кристина Лопприоре (ОЭСХР).

Технический вклад в подготовку главы «Выполнение обязательств Саммита» внесли Джеймс Теффт, Панагиотис Карфакис, Дэйвид Доэ и Альберто Цецца (ОЭСХР), а также Эндрю Шепард (Отдел сельской инфраструктуры и агропромышленности).

Рикардо Сириан, Чинзия Черри, Рафик Махджуи, Сиивалингум Рамасавми и

Натали Труба (СО) обеспечили важную поддержку при анализе данных.

Внешние эксперты Хартвиг де Хаен, Питер Хейзел, Ясмин Хваджа и Эндрю Макмиллан сделали ценные замечания и рекомендации. Брюс Айзексон оказал отличную редакционную поддержку.

Отдел политики и поддержки электронного издательства Департамента знаний и коммуникаций (ДЗК) обеспечил редакционные услуги, языковое редактирование, а также графические и производственные услуги. Переводы обеспечила служба ДЗК по программному и документационному обслуживанию совещаний.

Общее финансирование осуществлялось в рамках междепартаментской программы ФАО по системам информации и картографии в области продовольственной необеспеченности и уязвимости.

Опубликовано в 2008 году

Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

Использованные обозначения и представление материалов в настоящем информационном продукте не является выражением какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района и их органов власти или же относительно делимитации их границ или рубежей.

Использованные определения и представление материалов на карте (картах) не является выражением какого-либо мнения со стороны ФАО относительно правового статуса той или иной страны, территории или морского района или относительно делимитации их границ.

Все права защищены. Воспроизведение и распространение материалов настоящего информационного продукта для образовательных или некоммерческих целей разрешаются без получения предварительного письменного согласия владельцев авторских прав при условии полного указания источника. Воспроизведение материалов настоящего информационного продукта для перепродажи или других коммерческих целей запрещается без получения предварительного письменного согласия владельцев авторских прав. Заявки на получение такого разрешения следует направлять по адресу: Chief, Electronic Publishing Policy and Support Branch, Communication Division, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy или по электронной почте: copyright@fao.org

© ФАО 2008

ISBN 978-92-5-106049-0

Отпечатано в Италии

Фотографии

на обложке слева направо: FAO/22071/G. Bizzarri; FAO/24503/.White; FAO/23283/A. Proto.

Публикации ФАО можно получить, обратившись в Отдел продаж и маркетинга:

SALES AND MARKETING GROUP
Communication Division
Food and Agriculture Organization of
the United Nations

Эл. почта: publications-sales@fao.org
Факс: (+39) 06 57053360
Веб-сайт: [www.fao.org/icatalog/
inter-e.htm](http://www.fao.org/icatalog/inter-e.htm)



Состояние

продовольственной необеспеченности в мире

2008

Высокие цены на продовольствие и
продовольственная обеспеченность –
угрозы и возможности



Слово о настоящем докладе

Состояние продовольственной небезопасности в мире 2008 — девятый доклад ФАО о результатах борьбы с голодом во всем мире, публикуемый со времени Всемирного продовольственного саммита (ВПС) 1996 года. В предыдущих изданиях доклада ФАО выражала глубокую обеспокоенность в связи с отсутствием прогресса в сокращении числа голодающих людей в мире, которое продолжает оставаться стабильно высоким.

В докладе нынешнего года основное внимание уделяется высоким продовольственным ценам, которые оказывают серьезное воздействие на беднейшие слои населения в мире, резко сокращая их и без того низкую покупательную способность и одновременно усиливая продовольственную недостаточность. В этой связи крайне насущным становится достижение международно согласованных целей по сокращению голода к 2015 году. В настоящем

докладе изучаются возможности возрождения мелкомасштабного сельскохозяйственного производства в развивающихся странах за счет высоких цен на продовольствие. В докладе представлены составленные и пересмотренные ФАО оценки масштабов недоедания за период с 1990–1992 по 2003–2005 годы, с учетом установленных ООН новых минимальных энергетических потребностей человека и обновленных в 2006 году данных ООН о численности населения.

Основные положения

- 1 Масштабы голода в мире расширяются.** Многим странам становится все труднее обеспечивать достижение цели Всемирного продовольственного саммита (ВПС) по сокращению вдвое к 2015 году числа недоедающих в мире. Согласно самым последним оценкам ФАО численность голодающих в 2007 году составляла 923 миллиона человек, увеличившись более чем на 80 миллионов человек по сравнению с базисным периодом 1990–1992 годов. Долгосрочные оценки (вплоть до 2003–2005 годов) показывают, что до возрастания цен на продовольствие некоторые страны уверенно продвигались к достижению целей, намеченных на ВПС, и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), однако даже эти страны, возможно, потеряли неудачу.
- 2 Большая доля вины возлагается на высокие продовольственные цены.** Наиболее быстрый рост хронического голода за последние годы пришелся на период между 2003–2005 и 2007 годами. Предварительные оценки ФАО показывают, что в 2007 году общая численность недоедающих увеличилась на 75 миллионов человек по сравнению с 2003–2005 годами. Несмотря на действие нескольких других факторов, именно высокие цены на продукты питания приводят к продовольственной небезопасности миллионов людей, ухудшая условия для многих, кто и без того был подвержен продовольственной небезопасности, и ставя под угрозу достижение долгосрочной глобальной продовольственной обеспеченности.
- 3 Более всего страдают беднейшие, безземельные и возглавляемые женщинами домохозяйства.** Основная часть продуктов питания большинства городских и сельских домохозяйств в развивающихся странах приобретает за деньги, а потому они наверняка проиграют из-за роста продовольственных цен, по крайней мере в краткосрочной перспективе. Высокие цены на продовольствие снижают реальные доходы и расширяют распространенность продовольственной небезопасности и недоедания среди малоимущих вследствие снижения количества и качества потребляемых продуктов питания.
- 4 Первоначальные меры политического реагирования, принятые правительствами, оказывают лишь ограниченное воздействие.** В своих попытках сдержать негативное воздействие высоких продовольственных цен правительства принимают самые разные меры, такие, например, как контроль цен и ограничение экспорта. Многие из этих мер, хотя и понятны в плане обеспечения сиюминутного общественного благосостояния, носят ситуативный характер и, вероятно, окажутся неэффективными и неприемлемыми. Некоторые из них пагубно сказываются на уровне и стабильности мировых цен.
- 5 Высокие цены на продовольствие также открывают определенные возможности.** В долгосрочной перспективе высокие цены на продовольствие могут оказаться выгодными для сельского хозяйства (включая мелких фермеров) во всех развивающихся странах, но они должны сопровождаться обеспечением важнейших общественных благ. Выгоды, которые получают мелкие фермеры, могут стимулировать расширение экономического и сельского развития. Одни сельские домохозяйства могли бы добиться быстрых и ощутимых результатов, а другие могли бы получить выгоды в более отдаленной перспективе, если высокие цены обеспечат возможности увеличения выпуска продукции и создания занятости.
- 6 Необходим комплексный двуединый подход.** Правительства, доноры, Организация Объединенных Наций, неправительственные организации, гражданское общество и частный сектор должны незамедлительно объединить свои усилия в рамках стратегического двуединого подхода для устранения воздействия высоких продовольственных цен на усиление голода. Такой подход должен включать: i) принятие мер, позволяющих сельскохозяйственному сектору, особенно мелким фермерам в развивающихся странах, реагировать на высокие цены, и ii) создание тщательно подобранных систем безопасности и программ социальной защиты для слоев населения, наиболее подверженных продовольственной небезопасности и уязвимости. Это глобальная проблема, и ее решение требует глобального подхода.

Содержание



Предисловие

- 4 Новые миллионы людей подвержены продовольственной
необеспеченности — необходимость срочных мер
и значительных инвестиций

Недоедание в мире

- 6 Рост цен на продовольствие: еще 75 миллионов голодающих
- 9 Движущая сила роста цен на продовольствие
- 12 Голод в мире: пересмотр оценочных данных
- 18 Горячие точки и чрезвычайные обстоятельства

Высокие цены на продовольствие и продовольственная обеспеченность

- 22 Тяжелейший удар по бедным домохозяйствам
- 28 Стратегии выживания и воздействие на питание

Выполнение обязательств Саммита

- 32 Меры политического реагирования: эффективные и устойчивые?
- 35 Сокращение бедности за счет мелкого фермерства
- 43 Обеспечение доступа к продовольствию
- 45 Заключительные замечания

Техническое приложение

- 45 Обновленные параметры
- 50 Таблицы
- 60 Примечания

Новые миллионы людей подвержены продовольственной необеспеченности — необходимость срочных мер и значительных инвестиций

Быстрый рост цен на продовольствие вызвал в мире опасения за состояние глобальной продовольственной обеспеченности, потревожив необоснованную самоуспокоенность, сформировавшуюся вследствие долголетнего существования низких цен на сырьевые товары. С 3 по 5 июня 2008 года в Риме проходила встреча представителей 180 стран и Европейского союза с участием многих глав государств и правительств. Они выразили свою убежденность в том, что *«международному сообществу необходимо принять срочные и скоординированные меры для борьбы с негативным воздействием резко растущих продовольственных цен на наиболее уязвимые страны и слои населения в мире»*. На саммите Группы восьми, прошедшем в Японии в июле 2008 года, лидеры наиболее промышленно развитых стран мира выразили глубокую обеспокоенность тем, что *«резкое повышение мировых цен на продовольствие в сочетании с проблемами его доступности в ряде развивающихся стран угрожает глобальной продовольственной обеспеченности»*.

Отход от целей сокращения голода

Беспокойство международного сообщества вполне обосновано. Впервые с тех пор, как ФАО приступила к мониторингу тенденций недоедания, численность хронически голодающих людей в последний период превысила показатели базисного периода. По оценкам ФАО, численность хронически недоедающих людей в мире выросла в 2007 году на 75 миллионов и достигла 923 миллионов человек, главным образом в результате повышения цен на продовольствие.

Рост числа голодающих людей в результате роста продовольственных цен усугубил и без того тревожные долгосрочные тенденции. Наш анализ показывает, что в 2003–2005 годах (до недавнего повышения цен на продовольствие) в мире было на 6 миллионов **больше** хронически

голодающих, чем в 1990–1992 годах, взятых за базисный период, по отношению к которому оцениваются результаты достижения целей по сокращению голода, поставленных на Всемирном продовольственном саммите и Саммите тысячелетия. Первые успехи в борьбе с голодом, достигнутые в ряде развивающихся регионов к середине 1990-х годов, оказались неустойчивыми. За последние десять лет мир стал богаче и произвел больше продовольствия, чем когда-либо, но голод продолжает распространяться. Как неоднократно отмечается в настоящем докладе, такой неутешительный результат отражает отсутствие согласованных мер по борьбе с голодом, несмотря на принимаемые во всем мире обязательства. Стремительно растущие цены на продовольствие сводят на нет определенные завоевания и успехи в борьбе с голодом, существенно усложняя задачу по достижению международно согласованных целей в этой области. Задача по сокращению числа голодающих на 500 миллионов человек за семь лет, остающихся до 2015 года, потребует гигантских и решительных усилий и конкретных действий в глобальном масштабе.

Беднейшие и наиболее уязвимые слои населения страдают более всего

Рост цен на продовольствие усугубил положение многих стран, и без того нуждающихся в срочном вмешательстве и продовольственной помощи из-за других действующих факторов, таких как суровая погода и конфликты. Странам, уже пострадавшим в результате чрезвычайных бедствий, приходится справляться с дополнительным бременем воздействия высоких продовольственных цен на продовольственную обеспеченность, тогда как другие государства из-за высоких цен становятся более уязвимы к продовольственной необеспеченности. Развивающиеся страны, и особенно беднейшие из них, оказываются перед слож-

ным выбором между поддержанием макроэкономической стабильности и реализацией политики и программ для устранения отрицательного воздействия высоких продовольственных и топливных цен на местное население.

Мятежи и гражданские волнения, вспыхнувшие во многих развивающихся странах с низким и средним уровнем дохода, говорят об отчаянии, охватившем миллионы бедных и более состоятельных домохозяйств вследствие стремительного роста цен на продовольствие и топливо. Приведенный в настоящем докладе анализ показывает, что высокие цены на продовольствие особенно пагубно сказываются на беднейших слоях населения как городских, так и сельских районов, а также на безземельных и возглавляемых женщинами домохозяйствах. Если не будут приняты срочные меры, высокие цены на продовольствие могут оказать разрушительное долгосрочное воздействие на развитие человека как главы домохозяйства в их попытках справиться с ростом расходов на продовольствие за счет снижения количества и качества потребляемой пищи, сокращения расходов на здравоохранение, образование или продажи имущества. Наибольшему риску подвергаются дети, беременные женщины и кормящие матери. Опыт прошлого полностью подтверждает такие опасения.

Стратегический ответ: двуединый подход

Продовольственный кризис, возникший вследствие роста цен на продовольствие во многих развивающихся странах, требует срочных и конкретных ответных мер. Вместе с тем следует признать, что высокие продовольственные цены являются результатом хрупкого баланса между предложением и спросом на продовольствие. Эти два факта показывают, что двуединый подход к сокращению голода, пропагандируемый



ФАО и ее партнерами по процессу развития, является теперь, более чем когда-либо прежде, ключом не только к устранению угроз продовольственной обеспеченности вследствие роста цен на продовольствие, но и к реализации возникающих возможностей. В срочном плане настоятельно необходимы тщательно подобранные системы безопасности и программы социальной защиты для обеспечения всем слоям населения возможностей доступа к продовольствию, необходимому для ведения здорового образа жизни. В то же время основное внимание следует уделять оказанию помощи производителям, и особенно мелким фермерам, в увеличении производства продуктов питания, главным образом за счет облегчения доступа к семенам, удобрениям, животным кормам и другим вводимым ресурсам. Это должно способствовать улучшению поставок продуктов питания и снижению цен на местных рынках.

В среднесрочной и долгосрочной перспективе основное внимание следует обратить на укрепление сельскохозяйственного сектора развивающихся стран, чтобы позволить ему реагировать на увеличение спроса. Расширение производства продовольствия в бедных странах за счет повышения производительности должно стать краеугольным камнем политики, стратегий и программ, нацеленных на поиски устойчивых решений проблем продовольственной обеспеченности. Высокие цены на продовольствие и стимулы, которые они обеспечивают, можно использовать для восстановления сельского хозяйства в развивающихся странах. Это важно не только в плане противодействия текущему кризису, но и для реагирования на растущий спрос на производство продуктов питания, кормов и биотоплива, а также для предотвращения повторения подобных кризисов в будущем.

Для достижения существенных результатов в сокращении бедности и голода и нейтрализации текущих беспокоящих тенденций необходимо восстановить сельское хозяйство в развивающихся странах. Это потребует создания возможностей, которые позволили бы многочисленным мелким фермерам во всем мире расширять

объемы выпуска сельскохозяйственной продукции. Превращение роста сельского хозяйства в движущую силу сокращения бедности означает устранение структурных ограничений, с которыми сталкивается сельское хозяйство, что особенно важно для миллионов мелких производителей в странах с аграрной экономикой. Для этого потребуются расширить государственные инвестиции в сельскую инфраструктуру и основные услуги – дороги, ирригационные установки, сбор поверхностного стока, хранилища, скотобойни, рыболовецкие гавани и кредитование, а также в электро-снабжение, школы и медицинское обслуживание, – что позволит создать благоприятные условия для частных инвестиций в сельские районы. В то же время следует выделять больше ресурсов для создания более устойчивых технологий, содействующих интенсификации сельского хозяйства, что также поможет фермерам повышать жизнеспособность своих систем производства продовольствия и справляться с последствиями изменения климата.

Острая потребность в согласованной и скоординированной стратегии

Многие развивающиеся страны приняли односторонние меры в стремлении ограничить отрицательное воздействие высоких продовольственных цен, включая введение контроля над ценами и ограничение экспорта. Такие меры реагирования могут оказаться неприемлемыми и будут фактически способствовать дальнейшему повышению уровня и нестабильности мировых цен. Для обеспечения рационального и эффективного противодействия угрозам и использования возможностей, связанных с высокими ценами на продовольствие, необходимо, чтобы стратегии опирались на комплексные и скоординированные меры многостороннего реагирования.

Для устойчивого решения нарастающих проблем продовольственной не-обеспеченности, затрагивающих бедных и голодающих, необходимы срочные, универсальные и крупномасштабные инвестиции. Ни одна отдельно взятая

страна или учреждение не смогут разрешить этот кризис в одиночку. Правительства развивающихся и развитых стран, доноры, учреждения Организации Объединенных Наций, международные учреждения, гражданское общество и частный сектор должны сыграть важную роль в глобальной борьбе с голодом.

Важно, чтобы международное сообщество разделяло общую концепцию методов оказания самой эффективной поддержки правительствам в искоренении хронического голода и чтобы все стороны действовали согласованно для превращения этой концепции в реальные меры необходимого масштаба. Положение вещей требует безотлагательных действий.

Решимость, выраженная мировыми лидерами в июне 2008 года на римском Саммите по вопросам мировой продовольственной обеспеченности, а также тот факт, что на саммите Группы восьми приоритетное внимание было уделено проблемам, связанным с высокими ценами на продовольствие и топливо, демонстрируют растущую политическую волю противостоять голоду. Кроме того, были приняты существенные обязательства расширить оказание финансовой поддержки развивающимся странам для борьбы с угрозами, которые представляют собой высокие цены на продукты питания для достижения продовольственной обеспеченности. Однако если эта политическая воля и обязательства доноров не будут претворены в жизнь в виде срочных и реальных мер, то новые миллионы людей будут ввергнуты в глубокую пучину бедности и хронического голода.

Необходимость согласованных действий для борьбы с голодом и недостаточным питанием никогда не была столь настоятельной. Я надеюсь, что мировое сообщество примет этот вызов.

Жак Диуф,
Генеральный директор ФАО