



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

КОМИТЕТ ПО ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Тридцать пятая сессия

Рим, 14, 15 и 17 октября 2009 года

МОНИТОРИНГ МЕРОПРИЯТИЙ В ОБЛАСТИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ПРОГРЕСС В СФЕРЕ МЕТОДОЛОГИИ И ПОКАЗАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Содержание

	Пункты
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 4
<i>Значение для КВПБ</i>	4
II. РАЗРАБОТКА СИСТЕМЫ ОТСЛЕЖИВАНИЯ ИНФОРМАЦИИ О МЕРОПРИЯТИЯХ В ОБЛАСТИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УПРАВЛЕНИЯ ЕЮ (ПБ-АТМИС)	5 - 9
III. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ИЗВЛЕЧЁННЫХ УРОКОВ И НАИЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ В ОТНОШЕНИИ НППБ И РППБ	10 - 15
<i>Предварительные уроки</i>	11
<i>Показательный опыт стран</i>	12
<i>Инновационные институциональные подходы к масштабированию</i>	13
<i>Устранение структурных причин возникновения периодических продовольственных кризисов</i>	14
<i>Внедрение НППБ в планы действий Комплексной программы развития сельского хозяйства в Африке (КПРСА)</i>	15

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить свои копии документа на заседания и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к совещаниям в рамках ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Комитет по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) ведет мониторинг прогресса в деле решения задачи по снижению числа голодающих в мире наполовину к 2015 году со времени проведения Всемирного продовольственного саммита 1996 года. Такой мониторинг особенно важен для отслеживания принимаемых мер и представления рекомендаций относительно наилучшей практики.

2. Как и на 34-й сессии КВПБ, одним из пунктов повестки дня является вопрос о совершенствовании отчетности об осуществлении Плана действий Всемирного продовольственного саммита через КВПБ. Вопрос об организации мониторинга и отчетности о прогрессе в деле искоренения голода и отсутствия продовольственной безопасности представляет собой одну из основополагающих задач, имеющих большое значение для реформирования КВПБ. Были испробованы различные подходы с использованием целого ряда форматов, но ни один из них не дал должных результатов. На 35-й сессии вопрос о мониторинге будет изучен в контексте реформы в целом.

3. В соответствии с рекомендациями 33-й сессии Секретариат приступил к реализации программы работы по совершенствованию мониторинга мер в области продовольственной безопасности, предпринимаемых на национальном уровне. Эта программа предусматривает:

- **Разработку программных средств для отслеживания и картирования мероприятий в области продовольственной безопасности на национальном и субнациональном уровнях**

С 2001 года ФАО оказывает поддержку при разработке национальных и региональных программ продовольственной безопасности (НППБ и РППБ); один из основных элементов такой поддержки заключается в том, чтобы придать данным программам взаимодополняющий и согласованный характер по отношению к уже реализуемым мероприятиям в области продовольственной безопасности. В текущем двухлетнем периоде Секретариат поддержал разработку программного обеспечения для отслеживания и картирования мероприятий в области продовольственной безопасности, осуществляемых правительствами и их партнерами по развитию. Хотя данное программное средство разрабатывалось, прежде всего, как вспомогательный инструмент при принятии решений, в него заложен потенциал, позволяющий с его помощью готовить отчеты о мониторинге на глобальном уровне. Более подробная информация об этом программном средстве приведена в разделе II настоящего документа.

- **Наращивание национального потенциала в области мониторинга и оценки**

Помимо отслеживания и картирования принимаемых мер система мониторинга продовольственной безопасности должна обладать возможностями для генерирования оценок и расчетов, демонстрирующих полученные результаты. Подобные отчеты могут оказать помощь руководству при определении примеров наилучшей практики для дальнейшего использования. Для того чтобы помочь странам-членам проводить собственные оценки Секретариатом разрабатывается интерактивный курс дистанционного обучения оценке воздействия крупномасштабных программ в области продовольственной безопасности. По запросу правительств им также оказывается техническая поддержка при проведении базовых исследований, интеграции механизмов мониторинга НППБ в национальные информационные системы продовольственной безопасности и организации собственных оценочных мероприятий.

- **Извлечение предварительных уроков на основе имеющейся документации**

Хотя национальные системы мониторинга в целом все еще находятся на стадии разработки, был подготовлен ряд отчетов о результатах воздействия и оценке, на основе которых были извлечены промежуточные уроки, связанные с началом реализации НППБ и РППБ. В этой связи Секретариат просил подготовить всеобъемлющий обзор оценки и результатов воздействия экспериментальных проектов СППБ и процессов масштабирования, осуществленных за период с момента опубликования независимой внешней оценки в 2002 году и до завершения экспериментальной фазы СППБ в 2008 году. Основные выводы, касающиеся извлеченных в рамках этого обзора уроков, представлены в разделе III наряду с краткой информацией о странах, иллюстрирующей формирование примеров наилучшей практики в отношении трех тематических вопросов.

Значение для КВПБ

4. Мониторинг прогресса в деле достижения целей, поставленных на ВПС, и ЦРТ следует отличать от мониторинга в целях поддержки решений. В докладе о текущей работе оговаривается большая часть проблемных вопросов, которые КВПБ предстоит решить в рамках усилий по поиску путей совершенствования механизмов мониторинга и отчетности в отношении мероприятий в области продовольственной безопасности на национальном и региональном уровнях. Секретариат готов к сотрудничеству с соответствующими представителями КВПБ в целях продолжения данной работы.

II. РАЗРАБОТКА СИСТЕМЫ ОТСЛЕЖИВАНИЯ ИНФОРМАЦИИ О МЕРОПРИЯТИЯХ В ОБЛАСТИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УПРАВЛЕНИЯ ЕЮ (ПБ-АТМИС)

5. Разработка программного обеспечения для отслеживания и картирования мероприятий в области продовольственной безопасности на национальном уровне ведется на основе рабочей станции GIEWS – интерактивной Глобальной системы раннего предупреждения ФАО.

6. Данный программный продукт, названный «Система отслеживания информации о деятельности в области продовольственной безопасности и управления ею» (ПБ-АТМИС) представляет собой средство поддержки принятия решений в отношении деятельности и инициатив правительств и партнеров по развитию, связанных с продовольственной безопасностью. Его основная задача – помочь пользователям выявить пробелы и избыточные элементы при осуществлении национальных стратегий в области продовольственной безопасности и, в случае необходимости, принять корректирующие меры. Он позволяет отслеживать:

- области воздействия по секторам и географическим районам;
- программную и проектную деятельность;
- участие заинтересованных сторон; и
- бюджетные ассигнования.

7. Данное средство имеет гибкие настройки и позволяет модифицировать критерии согласно задачам пользователя. Оно позволяет готовить широкий спектр отчетов для местного, национального, регионального или глобального уровня в зависимости от имеющейся в системе информации.

8. В настоящее время в базе данных содержится информация за 2008 год о центральноазиатских странах, которые входят в Организацию экономического сотрудничества (ЭКО). В предстоящий двухлетний период ФАО проведет консультации по вопросу о совершенствовании критериев отбора данных и стандартных форматах

отчетности. КВПБ приглашается к участию в этом процессе. В базу будут включены данные о странах Африки, разрабатывающих собственные национальные соглашения и планы действий на основе КПРСА (см. раздел "Показательный опыт стран", ниже).

9. Демонстрационные материалы по ПБ-АТМИС будут представлены в Атриуме ФАО во время сессии КВПБ, с тем чтобы помочь участникам в изучении потенциальных областей применения данного средства.

III. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ИЗВЛЕЧЕННЫХ УРОКОВ И НАИЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ В ОТНОШЕНИИ НППБ И РППБ

10. С 1994 по 2008 год в рамках Специальной программы продовольственной безопасности (СППБ) ФАО оказала помощь 106 странам-членам в осуществлении экспериментальных проектов, направленных на внедрение простых и экономически эффективных технологий по улучшению урожайности и повышению доходов неимущих фермерских домохозяйств. Основная цель данных усилий заключалась в создании более устойчивого и безопасного с точки зрения продовольствия мира путем повышения производительности труда мелких землевладельцев и улучшения качества питания домохозяйств. В разработанном на основе рекомендаций подходе учитываются и принимаются во внимание различные нужды растущего числа мелких фермерских хозяйств, уязвимых мелких землевладельцев и безземельного малоимущего населения. В соответствии с поставленной задачей в 2001 году правительства, получившие поддержку в рамках СППБ на начальном этапе, приступили к переходу от экспериментальных проектов к крупномасштабным программам по обеспечению продовольственной безопасности, которые предусматривают достижение широкого спектра целей. ФАО переключила свое внимание с реализации экспериментальных проектов на оказание содействия в разработке и осуществлении НППБ и РППБ национальными правительствами (см. Приложение 1 о текущей ситуации)

Предварительные уроки

11. Несмотря на то, что НППБ и РППБ все еще находятся на ранней стадии развития, некоторые предварительные уроки уже были вынесены:

- a) Все НППБ направлены на достижение общей цели, заключающейся в искоренении голода путем повышения производительности труда мелких землевладельцев и улучшения уровня жизни в сельских районах, но каждая такая программа разработана с учетом существующих на местном уровне нужд и приоритетов, которые нашли отражение в их названиях, программном наполнении и организационных механизмах их осуществления.
- b) Большая часть стран, которые успешно реализовали утвержденные программы, это – крупные государства, обладающие достаточными собственными инвестиционными ресурсами. Страны с низкими доходами и дефицитом продовольствия (СНДДП), которые не в состоянии финансировать осуществление без помощи партнеров по развитию, в своем большинстве не смогли реализовать все программные мероприятия. До недавнего времени странам, зависящим от внешней помощи, мешала предвзятое мышление и отношение к малым фермерским хозяйствам, однако сейчас ситуация стала меняться.
- c) В первые годы реализации СППБ экспериментальные проекты осуществлялись без должного учета специфики бедных и маргинализированных мелких фермеров, и, согласно полученным данным, при подобном подходе предпочтение зачастую отдавалось более состоятельным фермерским хозяйствам. После внесения соответствующих изменений в последующих отчетах об оценке воздействия обычно отмечались

высокие результаты с точки зрения охвата неимущего сельского населения. К основным факторам, обеспечившим успех, относятся:

- i) серьезное внимание к составу групп, в которые обязательно включались женщины и дети, главы домохозяйств и представители безземельного неимущего населения;
- ii) использование полевых фермерских школ для распространения технической информации и стимулирования заинтересованности;
- iii) создание диверсифицированных рабочих мест, предназначенных для безземельного и маргинализованного населения, что позволяет быстро добиваться высоких результатов; и
- iv) усилия по изменению отношения со стороны населения.

Шансы на достижение поставленных в рамках программ целей особенно высоки, если в НППБ учтены все эти факторы.

- d) Сотрудничество Юг-Юг (СЮЮ) открыло для стран-получателей доступ к экспертам-специалистам из других развивающихся стран в таких областях, как контроль водных ресурсов, растениеводство, животноводство, аквакультура и переработка сельскохозяйственной продукции. Подтверждение их опыта в области усовершенствованных технологий можно увидеть непосредственно на фермерских полях. Стратегический союз по линии СЮЮ открывает возможность для направления на места большого количества экспертов и технических сотрудников при относительно низких издержках, и правительства и организации проявляют растущий интерес к использованию данной формы технической помощи.
- e) Еще одной важной составляющей успеха являются институциональные обязательства, взятые на себя всеми заинтересованными учреждениями (например, в области сельского хозяйства, здравоохранения, образования, социальной защиты и продовольственной безопасности). Поддержка на высоком политическом уровне обычно необходима лишь в начале процесса, однако для обеспечения устойчивости НППБ и РППБ поддержке со стороны государственного сектора требуется придать институциональный характер, с тем чтобы гарантировать ее наличие вне зависимости от политических перемен.

Показательный опыт стран

12. Далее приводится опыт реализации проектов силами самих стран, накопленный за последние несколько лет.

Инновационные институциональные подходы к масштабированию

13. Индонезия и Мексика разработали инновационные институциональные подходы к масштабированию успешных экспериментальных мероприятий для национального уровня.

Индонезия

В 2003 году ФАО оказала помощь правительству Индонезии в подготовке проекта документа по НППБ с учетом успешного опыта внедрения подхода по расширению возможностей общин, накопленного в ходе осуществления в стране экспериментальной фазы СППБ. Этот подход был включен в *Общую стратегию продовольственной безопасности на 2006–2009 годы* в качестве одного из ее компонентов под названием Продовольственная устойчивость деревни (ПУД), за реализацию которого отвечает Генеральная дирекция по продовольственной безопасности Министерства сельского хозяйства и финансирование которого осуществляется из средств государственного бюджета, предназначенных для сельского хозяйства. Целевыми получателями являются группы фермеров в ряде деревень, где не менее 30 процентов населения относятся к неимущему. Эти группы

формируются при содействии работников службы пропаганды сельскохозяйственных знаний на основе "родственных" или "объединяющих факторов". Каждая группа самостоятельно отбирает мероприятия, осуществление которых призвано поднять уровень жизни. В 2006 году программа по ПУД на общенациональном уровне была реализована в 250 деревнях 122 районов. В настоящее время участие в программе принимают 1174 деревни в 275 районах 33 провинций, и ожидается, что сроки ее реализации будут продлены на период с 2010 по 2014 годы.

Мексика

В рамках реализуемого Мексикой Стратегического проекта в области продовольственной безопасности (ПЕСА) были учреждены децентрализованные агентства по развитию сельских районов (АРСР), призванные помочь сельским общинам и отдельным ее членам самостоятельно выявлять имеющиеся у них проблемные вопросы и изыскивать действенные альтернативы. На национальном уровне ответственность за реализацию данного проекта лежит на Министерстве сельского хозяйства, которому ФАО оказывает техническую поддержку. АРСР обеспечивают постоянный контроль за осуществлением инициатив по развитию сельских районов на местном уровне. В настоящее время в 18 штатах и 655 районах, включая 105 из 125 районов страны с самым низким показателем развития человеческого потенциала, действуют 135 АРСР. В реализации проектов на уровне общин непосредственное участие приняли более 100 тыс. неимущих семей; основное внимание уделялось как улучшению условий жизни (жилищных условий, печного отопления, водоснабжения, зернохранилищ, птичников и огородов), так и расширению возможностей для производства (рациональному земле- и водопользованию, производству органического кофе, кукурузы и бобов, маркетингу, экотуризму). Финансирование ведется за счет федерального бюджета и постоянно увеличивается с учетом постоянно растущей востребованности на местах.

Устранение структурных причин возникновения периодических продовольственных кризисов

14. В районах, подверженных частным стихийным бедствиям и конфликтам, значительные инвестиции в мелкотоварное сельское хозяйство могут стать одним из наиболее экономически эффективных путей устранения структурных причин возникновения периодических продовольственных кризисов и обеспечения мира. Подтверждением этому служат примеры Гаити, а также приграничных районов Афганистана/Пакистана.

Гаити

Более половины населения гаити проживает в сельских районах, где уровень крайней нищеты крайне высок и производство продовольствия для домашнего потребления является основой для всех других видов экономической деятельности. Вследствие разрушительных ураганов и резкого всплеска цен на продовольствие в 2008 году значительный объем помощи в виде инвестиций в сельское хозяйство был направлен на восстановление продовольственной безопасности. В настоящее время фАО реализует ряд производственных проектов в области кризисного реагирования общей стоимостью около 38 млн. долл. США. В рамках крупных проектов осуществляется распределение и производство на местном уровне качественного семенного материала таких сельскохозяйственных культур, как лобия и батат, и высаживаются приносящие доход древесные культуры, которые также позволяют предотвратить эрозию почвы и содействуют задержанию влаги. Кроме того, реализуются разнообразные мероприятия небольшого масштаба, направленные на

восстановление источников к существованию в сельской местности. Почти 250 тыс. неимущих и уязвимых фермеров получили качественный семенной материал, в результате чего в 2008 году был снят урожай бобов на сумму 5 млн. долл. США. На Гаити НППБ пока не утверждена, однако упомянутые производственные проекты в области кризисного реагирования обеспечивают для этого необходимую основу.

Приграничные районы Афганистана и Пакистана

Вопрос об инвестировании в мелкотоварное сельское хозяйство как мере, способной содействовать стабилизации приграничных районов Афганистана и Пакистана, в настоящее время занимает ведущие позиции в международной повестке дня. Опыт реализации СППБ и НППБ в регионе дает нам необходимое представление о том, каковы могут быть результаты подобного подхода. Реализацию проектов в Пакистане финансируют МФСР и Фонд ЕС по обеспечению продовольствием, и благодаря деревенским организациям (ДО), которые задействуются в рамках НППБ, помощь уже была оказана значительному числу уязвимого населения. В период с марта 2004 года по март 2009 года в четырех провинциях Афганистана в рамках СППБ был успешно осуществлен экспериментальный проект по наращиванию потенциала по производству продовольствия на уровне общины. Считается, что подход с опорой на общину наилучшим образом подходит для приграничных районов, где местное население лишено широкого доступа к рынкам и услугам.

Внедрение НППБ в планы действий Комплексной программы развития сельского хозяйства в Африке (КПРСА)

15. КПРСА впервые была утверждена в 2002 году, однако только сейчас она стала находить отражение в национальных планах действий. В целях оказания содействия странам по оперативному реагированию на продовольственные кризисы Африканский союз активизировал процесс консультаций на национальном уровне по вопросу о КПРСА в части, касающейся продовольственной безопасности (Основная задача 3). Пример Малави и Того демонстрирует возможности использования НППБ в качестве основы для разработки плана действий КПРСА в отношении этой Основной задачи.

Малави

В 2005 году ФАО оказала правительству Малави содействие в разработке *Стратегической рамочной программы для национального плана действий в области продовольственной безопасности и питания – малавийской альтернативы НППБ*. В этом документе нашли дальнейшее развитие успешные результаты, которых удалось добиться в рамках реализации экспериментального этапа СППБ по повышению производительности мелких землевладельцев, и вводятся дополнительные компоненты, направленные на удовлетворение нужд безземельного неимущего населения в области продовольственной безопасности. Некоторые приоритетные компоненты подлежат незамедлительному осуществлению, однако большая их часть вошла в Малавийскую стратегию роста и развития (МСРР). С момента обнародования в ноябре 2006 года этот документ служит основой для всех дальнейших секторальных и межсекторальных программ развития в стране. В рамках МСРР правительство Малави и его партнеры по развитию сформулировали и утвердили программу развития сельского хозяйства под названием *Общесекторальный подход к сельскому хозяйству (ОСПСХ)*, которая схожа с КПРСА и раздел о продовольственной безопасности которой в настоящее время включен в НППБ страны.

Того

В Того НППБ была утверждена в декабре 2008 года по результатам широкого консультативного процесса с участием всех заинтересованных сторон на различных уровнях. Она разрабатывалась в качестве межсекторальной стратегии обеспечения продовольственной безопасности, которая охватывает четыре области продовольственной безопасности, а также включает в себя план приоритетных действий и инвестиций на период с 2008 по 2015 годы. В 2009 году эта программа была интегрирована в рамочную стратегию по сокращению нищеты и послужила, среди прочего, основой для проведения встречи заинтересованных сторон по вопросу о путях разработки национальной инвестиционной программы для сельского хозяйства в контексте КПРСА. На этой встрече было решено, что пять из шести компонентов НППБ вполне отвечают задачам КПРСА. Для того чтобы обеспечить охват всех четырех областей продовольственной безопасности необходимо будет разработать вспомогательную программу, которая была бы лучше адаптирована для целей обеспечения безопасности в области продовольствия и питания.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ПОЛОЖЕНИЕ С НППБ И РППБ, СЕНТЯБРЬ 2009 ГОДА

Национальные программы продовольственной безопасности (НППБ)				
ОСУЩЕСТВЛЯЮТСЯ		УТВЕРЖДЕНЫ	РАЗРАБОТАНЫ	РАЗРАБАТЫВАЮТСЯ
Все мероприятия	Некоторые мероприятия			
Алжир	Чад	Афганистан	Республика Ангола	Колумбия
Бразилия	Республика Конго	Бурунди	Республика Бенин	Демократическая Республика Конго
Индонезия	Сальвадор	Королевство Камбоджа	Республика Ботсвана	Кот-д'Ивуар
Мексика	Иорданское Хашемитское Королевство	Республика Камерун	Буркина-Фасо	Федеративная Демократическая Республика Эфиопия
Нигерия	Республика Кения	Лесото	Кабо-Верде	Республика Гамбия
Южно-Африканская Республика	Мадагаскар	Монголия	Джибути	Гвинея
Объединенная Республика Танзания	Малави	Судан	Гана	Лаосская Народно-Демократическая Республика
	Мали	Того	Гватемала	Либерия
	Пакистан		Гвинея-Биссау	Непал
	Сьерра-Леоне		Гаити	Никарагуа
			Мозамбик	Папуа-Новая Гвинея
			Республика Намибия	Парагвай
			Нигер	Сирийская Арабская Республика
			Республика Сенегал	Замбия
			Шри-Ланка	
			Свазиленд	
Региональные программы продовольственной безопасности (РППБ)				
ОСУЩЕСТВЛЯЮТСЯ		УТВЕРЖДЕНЫ	РАЗРАБОТАНЫ	РАЗРАБАТЫВАЮТСЯ
Все мероприятия	Некоторые мероприятия			
	КАРИФОРУМ/ КАРИКОМ – Форум стран Карибского бассейна	Союз арабского Магриба (САМ)	Общий рынок Восточной и Южной Африки (КОМЕСА)	Андское сообщество (АС)
	Западноафриканский экономический и валютный союз (ЮЕМОА)	Сообщество сахело-сахарских государств (СИН-САД)	Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР)	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)

	Организация экономического сотрудничества (ЭКО)	Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК)	Совет арабского экономического единства (САЭЕ)	Центральноамериканский сельскохозяйственный совет (ЦАСС)
	Форум Тихоокеанских островов		Центральноафриканское экономическое и валютное сообщество (ЦАЭВС)	Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС)
			Экономическое сообщество центральноафриканских государств (ЭСЦАГ)	Сообщество по вопросам развития юга Африки (САДК)