



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
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

R

РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ФАО ДЛЯ ЕВРОПЫ

Тридцать четвертая сессия

Рим, Италия, 14–17 мая 2024 года

Финансирование деятельности по ликвидации голода сегодня и в будущем (ЦУР 2)

Резюме

Несмотря на кризисы последнего времени работа в регионе по решению задач 1 и 2 цели 2 в области устойчивого развития (ЦУР) ведется без отставания, однако одним из существенных рисков для достижения установленных конечных результатов является хронический дефицит финансирования. В настоящем документе сформулирован тезис о том, что для задействования всех имеющихся возможностей финансирования из государственных, частных, внутренних и международных источников необходим согласованный подход. В основе этого подхода должны лежать скоординированные мероприятия и комплексные механизмы финансирования, в рамках которых государство играло бы активную роль в формировании благоприятных условий для финансирования за счет повышения отдачи от вложения государственных средств и содействия финансированию средствами частного сектора.

Проект решения Региональной конференции

Региональной конференции предлагается:

- сформировать достоверную картину** издержек стран, а также сочетания финансовых средств и инвестиций, необходимых для достижения ЦУР 2, в том числе относительно возможных синергизма и компромиссов с работой по решению других связанных с этой тематикой задач ЦУР;
- мобилизовать финансовые ресурсы из всех доступных государственных и частных источников на основе **выработки комплексной стратегии финансирования**, предусматривающей систематическую оценку текущего состояния дел и тенденций в финансовой сфере, а также выявление, определение стратегических приоритетов, планирование и координацию государственного и частного финансирования и инвестиций для целей ЦУР 2, согласующихся с национальными планами устойчивого развития;

С документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org

- c. достигать большего с меньшими затратами ресурсов и времени на основе **создания эффективных и прозрачных систем** согласования существующих и новых финансовых потоков для работы по решению задач 1 и 2 ЦУР 2;
- d. принимать адресные меры для **стимулирования финансирования ЦУР частным сектором** на основе формирования более благоприятных условий и совершенствования инфраструктуры финансирования и данных для снижения связанных с финансированием и инвестициями издержек и рисков, а также обеспечения большего соответствия субъектов сельского хозяйства критериям банковского финансирования, уделяя при этом особое внимание мелким фермерским хозяйствам, микро-, малым и средним сельскохозяйственным предприятиям, а также таким уязвимым группам, как женщины и молодежь;
- e. **сформировать надежный механизм мониторинга, оценки и отчетности для финансирования ЦУР**, включая необходимые таксономии, стандарты и рекомендации для всех заинтересованных сторон в целях обеспечения прозрачности, отслеживания хода работы и получения оптимальных результатов;
- f. **учредить общественные центры знаний** для обмена уроками и опытом, а также для поощрения взаимодействия заинтересованных сторон в целях финансирования работы по решению задач 1 и 2 ЦУР 2 на национальном и региональном уровнях; и
- g. **сформировать комплексные национальные механизмы финансирования**, предусмотренные Аддис-Абебской программой действий¹, содержащей призыв осуществлять работу по достижению ЦУР на основе национальных стратегий в области устойчивого развития, увязанных с комплексными национальными механизмами финансирования.

В частности, Региональная конференция предлагает государствам-членам:

- Оценить, насколько стратегически используется налогово-бюджетный инструментарий для достижения ЦУР 2 в целях: лучшей интеграции государственных систем планирования и финансирования; всестороннего учета вопросов ЦУР при формировании государственных механизмов финансового управления; поэтапной отмены и изменения адресности мешающих достижению ЦУР 2 государственных субсидий, чтобы можно было направить эти ресурсы на внедрение отвечающих принципам устойчивости приемов ведения сельского хозяйства, укрепление мобилизации внутренних ресурсов стран на основе осуществления реформ и формирования потенциала в области выработки фактологически обоснованной налоговой политики и ее реализации; и использования рычагов налоговой политики для стимулирования согласования с задачами ЦУР 2.
- Привлекать официальную помощь в целях развития и повышать ее адресность для осуществления стратегических инвестиций в агропродовольственный сектор в интересах достижения ЦУР 2 и предназначенных для содействия финансированию и инвестициям частного сектора и их дополнения. Это предполагает уделение первоочередного внимания экономически эффективным, высоко результативным инвестициям в области продовольственной безопасности, питания и развития

¹ Аддис-Абебская программа действий была принята в 2015 году третьей Международной конференцией по финансированию развития. Она представляет собой глобальную рамочную программу финансирования устойчивого развития, нацеленную на согласование всех видов финансирования, мер политики и международных соглашений с экономическими, социальными и экологическими приоритетами.

ориентированных на потребности питания производственно-сбытовых цепочек, уделяя при этом повышенное внимание специфике потребностей женщин, молодежи и других уязвимых групп.

- Придерживаться инициативного подхода к коллективной мобилизации² частного сектора с помощью инновационных финансовых решений, включая гарантийные фонды, инвестиции, ориентированные на получение практических результатов, финансирование сельскохозяйственных производственно-сбытовых цепочек, государственно-частные партнерства, механизмы финансирования деятельности по тематике климата и экологии, коллективная мобилизация финансовых ресурсов (краудфандинг), облигации социального воздействия, смешанное финансирование, фонды агротехнических инноваций, благотворительный капитал и зачеты в счет погашения долга.
- Создать таксономии, стандарты и механизмы мониторинга для финансирования работы по достижению ЦУР, согласующейся с Механизмом Европейского союза для финансирования устойчивого развития, содействовать применению Принципов ответственного инвестирования в агропродовольственные системы Комитета по всемирной продовольственной безопасности и вести борьбу с "размыванием ЦУР".

По существу содержания настоящего документа обращаться в:

Секретариат ПКЕ
ERC-ECA-Secretariat@fao.org

² "Коллективная мобилизация" означает явление, при котором государственные расходы способствуют частным инвестициям.

I. Введение

1.1. Общая информация

1. В ситуации, когда на достижение ЦУР осталось менее семи лет, в регионе Европы и Центральной Азии (ЕЦА) работа по достижению ЦУР 2, касающейся голода, отсутствия продовольственной безопасности и неполноценного питания, ведется без отставания. Однако не всегда ход работы был неизменно поступательным, поскольку относительно устоявшиеся темпы работы вплоть до 2020 года были нарушены рядом кризисов, включая пандемию COVID-19, войну на Украине, землетрясения, засуху и кризисы продовольственных, энергетических и финансовых систем³. Однако, если не будут реализованы адресные меры по противодействию факторам, лежащим в основе этих текущих негативных тенденций, в перспективе некоторые показатели недостаточного питания могут даже ухудшиться. Тем не менее, на фоне остальных регионов мира данный регион выглядит успешным, о чем свидетельствуют данные, приведенные в таблице 1.

Таблица 1. Показатели ЦУР 2 для задач 1 и 2 в отдельных регионах (2020–2022 годы)

Показатели достижения ЦУР 2 (2020–2022 годы)	Мир	Европа и Центральная Азия	Кавказ	Центральная Азия	Западные Балканы	Европейские страны СНГ и Украина	Страны ЕАСТ	27 стран ЕС и Великобритания
Распространенность недоедания (%)	9,2	<2,5	<2,5	3,2	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5
Численность недоедающих (млн.)	725,0	н.с.	н.с.	2,4	н.с.	н.с.	н.с.	н.с.
Распространенность острого отсутствия продовольственной безопасности (%)	11,3	2,7	2,3	4,8	4,8	1,2	0,9	1,8
Распространенность умеренного или тяжелого отсутствия продовольственной безопасности (%)	29,5	11,9	15,5	18,4	18,0	10,4	3,4	6,6
Распространенность отставания в росте у детей в возрасте до пяти лет (%)	22,3	4,9	10,3	7,7	5,9	5,8	2,5	3,2
Распространенность истощения у детей в возрасте до пяти лет (% , 2022 год)	6,8	1,4	2,2	2,1	1,8	н/д	н/д	0,5
Распространенность анемии у женщин в возрасте 19–49 лет (% , 2019 год)	29,9	18,8	30,4	28,1	22,8	20,5	11,6	14,0
Распространенность ожирения у взрослых (%)	13,1	25,3	20,9	17,7	22,5	25,7	22,6	25,4
Доля детей в возрасте 0–5 месяцев, получающих исключительно грудное вскармливание (% , 2021 год)	47,7	н.д.	н.д.	44,9	27,0	н.д.	н.д.	н.д.
Доля детей родившихся с низким весом при рождении (% , 2020 год)	14,7	7,6	9,8	6,0	6,2	6,9	5,6	7,1
Процентная доля тех, кто не может себе позволить здоровый рацион питания (%)	42,2	3,1	8,9	24,4	10,9	2,5	0,1	1,0
Стоимость здорового рациона питания (долл. США по ППС на человека в день, 2021 год)	3,662	3,196	3,108	3,324	4,025	3,382	2,799	3,090

Источник: По материалам ФАО. 2023. Европа и Центральная Азия: Региональный обзор продовольственной безопасности и питания – 2023 – Статистика и тенденции. Будапешт.

<https://www.fao.org/documents/card/ru/c/CC8608RU>

Примечание. "СНГ" – Содружество Независимых Государств. "ЕАСТ" – Европейская ассоциация свободной торговли. "ЕС–27 и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии" – 27 стран ЕС и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии.

³ Более подробную информацию о Глобальной группе Организации Объединенных Наций по реагированию на кризисы в области продовольствия, энергетики и финансов см.

<https://news.un.org/pages/global-crisis-response-group/>.

2. Настоящий документ построен на основе подхода, предполагающего коренное преобразование агропродовольственных систем, однако основной упор в нем сделан на финансовых аспектах. В нем указывается, что финансирование работы по достижению ЦУР 2 – амбициозная задача, диктующая необходимость многогранного целостного подхода с задействованием внутренних и международных финансовых ресурсов как государственного, так и частного сектора.

3. В разделе II подробно рассматриваются ключевые проблемы в области продовольственной безопасности и питания в регионе, а также определяющие их факторы и действующие меры политики и стратегии; затем рассматривается вопрос дефицита финансовых ресурсов для решения таких проблем и обеспечения реализации мер политики и стратегий. В разделе III дается характеристика проблемы финансирования, рассматриваются как государственные, так и частные источники финансирования, намечаются приоритетные направления финансирования, а также обсуждаются масштабы и главные источники финансирования работы по решению задач 1 и 2 ЦУР 2. Рассматриваются проблемы, связанные с современной архитектурой финансирования, а также возможности ее изменения. В заключительном разделе представлены рекомендации по наращиванию финансирования; при этом особое внимание уделяется вопросам комплексных стратегий, совершенствования привлечения средств государственного и частного секторов и инновационным подходам к финансированию.

1.2. Голод, отсутствие продовольственной безопасности и неполноценное питание в Европе и Центральной Азии

4. В докладе "Региональный обзор состояния продовольственной безопасности и питания в Европе и Центральной Азии" за 2023 год отмечается как заметное продвижение в работе по решению задач по достижению ЦУР 2, так и значительные проблемы. В отношении качества питания отмечается, что показатели задержки роста и истощения у детей в возрасте до пяти лет сейчас на низком уровне, однако показатели ожирения у подростков и молодых людей, избыточного веса у детей в возрасте до пяти лет и анемии у женщин вызывают все большую озабоченность. В исследованиях учета реальных издержек по региону ЕЦА подчеркивается существование значительных скрытых связанных со здоровьем издержек, обусловленных современной структурой рационов питания; при этом особо подчеркивается насущная необходимость преобразования агропродовольственных систем (более подробная информация об издержках бездействия представлена ниже). Для достижения ЦУР 2 к 2030 году требуются адресные, фактологически обоснованные меры политики, взаимодействие и задействование всех заинтересованных сторон для решения вопросов, касающихся основных факторов отсутствия продовольственной безопасности и неполноценного питания.

1.3 Факторы, определяющие отсутствие продовольственной безопасности и неполноценное питание в Европе и Центральной Азии

5. Проводимый в настоящее время ФАО стратегический анализ перспектив развития региона нацелен на выявление региональных факторов, определяющих развитие агропродовольственных систем. Предварительные выводы по региону ЕЦА показывают, что одним из главных факторов, определяющих характер производства, потребления и питания по всему региону, а также в субрегионах и в отдельных странах является структурное преобразование. Само по себе структурное преобразование реализуется под значительным влиянием общих условий, в частности взаимозависимости стран, которая наиболее наглядно проявляется в не имеющих выхода к морю странах на востоке региона. Взаимозависимость стран оказывает значительное влияние на различные аспекты – от политических союзов и структуры торговли до прямых иностранных инвестиций, передачи технологий, возможностей ведения бизнеса и миграции. Она сказывается на экономическом росте, государственных инвестициях и инновациях в агропродовольственных системах, в результате чего формируются самые разнообразные пути и способы увеличения продуктивности сельского хозяйства и преобразования агропродовольственных систем, особенно при сравнении стран с высоким

уровнем доходов и стран с переходной экономикой. Более подробно эти и другие ключевые факторы, действующие в ЕЦА, рассматриваются в документе ERC/24/9.

1.4 Меры политики и стратегии, направленные на решение проблем отсутствия продовольственной безопасности и неполноценного питания

6. Естественно, меньше всего проблем с финансированием работы по достижению ЦУР 2 возникает у стран региона с высоким уровнем доходов. Страны региона ЕЦА с высоким уровнем доходов решают проблемы отсутствия продовольственной безопасности и питания на основе широкого спектра инициатив и мер политики, некоторые из которых реализуются государственным сектором, а другие – частным сектором⁴.

7. Страны с переходной экономикой⁵ также реализуют широкий набор мер политики (например, программы школьного питания, пищевой грамотности и образования потребителей, изменения состава пищевых продуктов, расширение разнообразия имеющихся пищевых продуктов и т.д.), суть которых значительно отличается в разных частях региона, что свидетельствует о реализации многовекторного подхода к преобразованию агропродовольственных систем для решения носящих комплексный характер проблем голода, отсутствия продовольственной безопасности и неполноценного питания в периоды экономических и социальных перемен. В частности, созданы системы социальной защиты уязвимых групп населения в условиях отсутствия продовольственной безопасности за счет адресных программ помощи, таких как выплата денежных пособий или продовольственные субсидии, для поддержки наиболее подверженных риску отсутствия продовольственной безопасности как в обычные периоды, так и в периоды таких кризисов, как пандемия COVID-19, война на Украине, землетрясения, засухи и кризисы продовольственных, энергетических и финансовых систем. Для повышения продуктивности и лучшего реагирования на потребности рынка, чтобы увеличить объемы доступного продовольствия, проводятся земельные реформы. Правительства также инвестируют в программы образования, направленные на повышение осведомленности в вопросах качества питания, пропаганду здорового питания и решение вопросов неполноценного питания, которые зачастую реализуются целевым назначением в школах, учреждениях здравоохранения и общинах. Также реализуются меры в области здравоохранения, направленные на борьбу с неполноценным питанием, включая дефицит микроэлементов, которые могут также предусматривать обогащение основных пищевых продуктов, обеспечение витаминными добавками и осуществление кампаний в области здравоохранения для общего улучшения рационов питания. Некоторые страны для улучшения приемов ведения сельского хозяйства, инфраструктуры и возможностей для получения доходов в сельских районах сосредоточились на вопросах развития этих районов; при этом реализуются подходы, направленные на уменьшение масштабов нищеты и улучшение продовольственной безопасности сельских общин.

8. Список мер политики и стратегий обширен, однако при их осуществлении часто возникают проблемы, обусловленные слабостью общего руководства и институтов, в том числе, отвечающих за финансирование этих программ. Для обеспечения действенной реализации мер политики, нацеленных на сокращение масштабов голода, отсутствия продовольственной безопасности и неполноценного питания, необходимо учитывать соображения, касающиеся как факторов предложения, так и спроса. Главная проблема обусловлена необходимостью совершенствования (отвечающих критериям финансирования) мер политики для решения триединой проблемы агропродовольственных систем: обеспечения продовольственной безопасности и питания, источников средств к существованию и повышение экологической устойчивости. Решение этой проблемы осложняется различиями в

⁴ Более подробно см. документ ERC/22/3 33-й сессии Региональной конференции ФАО для Европы, размещенный по адресу <https://www.fao.org/3/ni188ru/ni188ru.pdf>.

⁵ "Страны с переходной экономикой" – страны, осуществляющие значительные экономические и политические изменения, зачастую означающие переход от системы централизованной плановой экономики или контролируемой государством экономической системы к системам с большей рыночной ориентацией или смешанной рыночной системе.

толковании фактов, расхождением интересов и ценностей, которые можно сгладить с помощью надежных, инклюзивных, прозрачных и фактологически обоснованных процессов. Иными словами, необходимо реализовать мероприятия, направленные не только на мобилизацию дополнительных ресурсов, но и на обеспечение того, чтобы эти ресурсы были задействованы для реализации более действенным мер политики (см. раздел III).

Дефицит финансирования и приоритетные направления деятельности в Европе и Центральной Азии

9. Решение задач 1 и 2 ЦУР 2 диктует необходимость развития и преобразования агропродовольственных систем на принципах инклюзивности, устойчивости, жизнестойкости и роста с учетом необходимости улучшения качества питания. Исходя из этого, необходимо вести работу с учетом сложного взаимодействия экологических, экономических, социальных и политических факторов и специфики стран с высоким уровнем доходов и стран с переходной экономикой. Необходимо увеличить объемы финансирования для удовлетворения этих потребностей в регионе в целом; однако при этом следует уделять первоочередное внимание таким областям, которые обеспечили бы получение достижимых результатов в плане формирования ориентированных на потребности питания производственно-сбытовые цепочек. При осуществлении мероприятий также необходимо принимать во внимание особые условия не имеющих выхода к морю стран, в которых наблюдается неуклонное ухудшение качества сельской и транспортной инфраструктуры, слабость институтов государственного управления, и где необходимо запустить процессы структурных преобразований.

10. В настоящее время нет достоверных оценок финансовых потребностей в регионе для обеспечения работы по достижению ЦУР 2, особенно в контексте формирования ориентированных на потребности питания производственно-сбытовых цепочек и преобразования агропродовольственных систем на принципах устойчивости. Это обусловлено, в частности, неизбежной сложностью выработки такого методологического подхода, в котором учитывался бы его многоплановый характер; проблемами доступности, качества и интеграции данных; и методологической несопоставимостью существующих исследований, что не дает возможности сравнивать или консолидировать сметы расходов.

11. Предпринимавшиеся до сих пор попытки оценить расходы, связанные с достижением ЦУР 2, основывались главным образом на показателях глобального уровня; при этом основное внимание уделялось тем регионам мира, где проблемы носят более серьезный характер, чем в регионе ЕЦА. Поэтому для анализа реалистичных и осуществимых на практике вариантов, исходя из которых можно было бы действительно определять направленность политических и инвестиционных мер, направленных на решение этих задач в регионе, необходимо составить подробную смету расходов для региона и конкретных стран.

12. Тем не менее, на основе материалов Chichaibelu *et al.*⁶ в настоящем документе методом простой экстраполяции составлена примерная оценка масштабов финансирования, необходимых для достижения ЦУР 2. В документе также рассматриваются самые актуальные оценки, проведенные ФАО, Международным фондом сельскохозяйственного развития и Всемирной продовольственной программой (2015)⁷; Rosegrant *et al.* (2017)⁸; Torero and von

⁶ Chichaibelu, B.B., Bekchanov, M., Von Braun, J. & Torero, M. 2021. The global cost of reaching a world without hunger: Investment costs and policy action opportunities. *Food Policy*, 104: 102151. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102151>

⁷ ФАО, МФСР и ВПП. 2015. "Достижение нулевого голода. Критическая роль инвестиций в социальную защиту и сельское хозяйство". Рим, ФАО. <https://www.fao.org/3/i4951r/i4951r.pdf>

⁸ Rosegrant, M.W., Sulser, T.B., Mason-D'Croz, D., Cenacchi, N., NinPratt, A., Dunston, S., Zhu, T. *et al.* 2017. *Quantitative foresight modeling to inform the CGIAR research portfolio*. Washington, DC, CGIAR. <https://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/131144/filename/131355.pdf>

Braun (2015)⁹; Laborde *et al.* (2016)¹⁰; и Shekar *et al.* (2017)¹¹. На основе методологии построения кривой предельных издержек, связанных с сокращением выбросов, в нем определяется набор наименее затратных вариантов инвестирования с наивысшим потенциалом сокращения масштабов недоедания в мире, а также дана оценка связанных с этим затрат. В этом исследовании предполагается, что для решения задачи 1 ЦУР 2 в целом по миру потребуются государственные инвестиции порядка 39–50 млрд долл. США в год.

13. Путем экстраполяции показателей глобального уровня, представленных Chichaibelu *et al.*¹², можно предположить, что для решения задачи 1 (ликвидация голода к 2030 году) ЦУР 2 в регионе ЕЦА потребуются государственные инвестиции порядка 1,2–1,5 млрд долл. США в год¹³. К этим показателям следует относиться с осторожностью, поскольку при простой экстраполяции не учитывается специфика регионов. Следует еще раз отметить, что эти цифры следует использовать в качестве весьма приблизительной отправной точки для дальнейшей проработки этого вопроса, однако от них можно отталкиваться для начала обсуждения.

Финансирование работы по достижению ЦУР 2 в Европе и Центральной Азии

2.1. Круг охватываемых анализом вопросов

14. Отправным моментом финансирования работы по решению задач 1 и 2 ЦУР 2 следует считать признание взаимозависимости продовольственной безопасности, качества питания и преобразования агропродовольственных систем. Это указывает на необходимость финансирования по двум направлениям – одному, предполагающему удовлетворение потребностей краткосрочного плана в области продовольственной безопасности, качества питания, социальной защиты и поддержки в чрезвычайных ситуациях, и другому, сосредоточенному на финансировании преобразования агропродовольственных систем, чтобы они были способны обеспечить экономически доступные полезные для здоровья рационы питания в соответствии с принципом "никто не должен остаться без внимания".

15. Для этого потребуется выработать направленный на достижение масштабных целей целостный подход с учетом возможностей финансирования, в котором задействованы все возможные государственные и частные источники финансирования и скоординированы интересы и возможности государственных и частных контрагентов в плане выявления, определения приоритетности, структуры и сроков инвестиций, отвечающих Принципам

⁹ Torero, M. & Von Braun, J. 2015. *Toward a zero-hunger goal by 2030: some preliminary estimates of what it would cost*. Unpublished paper.

¹⁰ Laborde, D., Bizikova, L., Lallemand, T. & Smaller, C. 2016. *Ending Hunger: What would it cost?* International Institute for Sustainable Development (IISD) and IFPRI Briefing Note. Winnipeg, MB, Canada, IISD. <https://www.iisd.org/system/files/publications/ending-hunger-what-would-it-cost.pdf>

¹¹ Shekar, M., Kakietek, J., Dayton Eberwein, J. & Walters, D. 2017. *An Investment Framework for Nutrition: Reaching the Global Targets for Stunting, Anemia, Breastfeeding, and Wasting*. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1010-7>

¹² Chichaibelu, B.B., Bekchanov, M., Von Braun, J. & Torero, M. 2021. The global cost of reaching a world without hunger: Investment costs and policy action opportunities. *Food Policy*, 104: 102151. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102151>

¹³ Этот показатель не отражает воздействия изменений динамики экономики, климатических явлений или иных переменных, которые влияют на масштабы недоедания в регионе (например, последствий войны на Украине). Анализ динамики этих факторов также имеет определяющее значение для выработки действенных мер и политики, направленных на решение самых насущных проблем и предотвращение негативных последствий долгосрочного характера для населения и общин, в частности, при разработке стратегий ответных мер для решения задач 1 и 2 ЦУР 2. Термин "текущий показатель распространенности недоедания" означает временное или изменяющееся состояние, при котором показатели распространенности недоедания или недостаточного потребления питательных веществ, изменяются во времени.

ответственного инвестирования в агропродовольственные системы КВПБ¹⁴. Более того, необходимо оптимизировать условия и адресность финансирования, обеспечить, чтобы оно способствовало активизации работы, приводило к нарастанию ее масштабов и было значительным по объему. Наконец, финансирование необходимо осуществлять с прицелом на формирование синергизма и с учетом возможных компромиссов; оно должно быть ориентировано на получение ясных результатов и обеспечивать сохранение экономической, социальной и экологической базы формирования продовольственной безопасности и питания.

2.2. Источники финансирования

16. На рисунке 1 представлены типовые источники и виды финансирования развития, которые также пригодны для финансирования работы по решению задач 1 и 2 ЦУР 2. Их можно классифицировать по признакам институциональной принадлежности источника (государственный или частный) и географического происхождения (национальный или международный), что дает четыре типологии общего характера: внутренний государственный; внутренний частный; международный государственный; и международный частный. Их также можно далее классифицировать по признаку принадлежности к агропродовольственным системам или отсутствия таковой.

17. В настоящем документе "внутреннее государственное финансирование" означает государственные бюджетные средства, обеспеченные различными видами поступлений и заимствований, которые выделяются на предоставление государственных субсидий или трансферт, а также в качестве капитальных расходов на инвестиции, которые могут способствовать достижению ЦУР 2. Оно включает, в частности, расходы на развитие сельского хозяйства и сельских районов, продовольственную безопасность, здравоохранение и обеспечение качества питания, а также социальную защиту. Кроме того, могут также частично финансироваться за счет государственных средств финансовые инструменты, выпускаемые национальными банками развития, уполномоченными финансировать развитие экономики в целом и отдельных секторов. Источниками внутреннего частного финансирования, напротив, являются частные лица и учреждения, либо входящие в состав агропродовольственных систем (например, фермерские хозяйства, кооперативы и агропредприятия, инвестирующие в продовольственные системы), либо являющиеся внешними контрагентами (например, банки, микрофинансовые учреждения и институциональные инвесторы). Государственные и частные источники финансирования также могут объединяться в рамках разного рода партнерских отношений и смешанных механизмов.

¹⁴ Принципы ответственного инвестирования в агропродовольственные системы КВПБ были одобрены в октябре 2014 года и направлены на действие ответственному инвестированию в сельскохозяйственные и продовольственные системы для обеспечения продовольственной безопасности и питания в поддержку последовательного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности.

Рисунок 1. Главные источники и виды государственного и частного финансирования развития



Источник: UNDP. 2020. *Development Finance Assessment Guidebook: Supporting governments to build forward better through integrated national financing frameworks*. <https://sdgfinance.undp.org/sdg-tools/development-finance-assessment-dfa-guidebook>

18. Официальная помощь в целях развития является центральным элементом международного государственного финансирования, которое также осуществляют международные учреждения и фонды финансирования развития, например Совместный фонд для достижения ЦУР. И, наконец, международное частное финансирование включает в себя прямые иностранные инвестиции и финансирование со стороны многонациональных агропредприятий, благотворительных организаций и частных инвесторов или инвестиционных фондов.

19. Финансирование может осуществляться одним источником или группой источников, сформированной на основе партнерских механизмов на принципах синергической увязки разных институциональных мандатов, условий ведения работы или взаимодействия и готовности брать на себя риски, а также средств финансового управления и управления в условиях рисков, как это происходит в случае упомянутого выше смешанного финансирования.

20. Государственное финансирование играет определяющую роль в работе по решению задач ЦУР 2 как за счет текущих ассигнований на удовлетворение оперативных потребностей, так и за счет инвестиций в преобразование агропродовольственного сектора на принципах устойчивости. Государственные расходы для финансирования текущих ассигнований обеспечивают реализацию важнейших программ питания и субсидий, прямо или косвенно направленных на решение проблем голода и неполноценного питания, а также операционных расходов в связи с оказанием таких услуг по поддержке сельского хозяйства, как, например, распространение знаний и опыта, борьба с вредителями и болезнями и программы доступа к рынкам. Государственное финансирование инвестиций в сельскохозяйственную инфраструктуру, научные исследования и разработки, наращивание потенциала и человеческого капитала формирует фундамент устойчивого роста, устойчивости к воздействию внешних факторов и продовольственной безопасности в долгосрочном плане. Более того, государственные инвестиции необходимы для обеспечения развития финансовой системы, чтобы сделать ее в большей степени способной решать проблемы пробелов в доступе к финансированию субъектов сельских районов и сельского хозяйства.

21. С точки зрения стратегического планирования государственных инвестиций важнейшее значение, помимо их объема, имеют вопросы как приоритетов, так и сроков финансирования с учетом различных сроков и структуры погашения, а также востребованности, которые определяются спецификой условий той или иной страны. Переход от краткосрочного

субсидирования фермерских хозяйств к инвестициям в общественные блага, такие как сельскохозяйственные исследования и разработки, консультативные системы в сельских районах, человеческий капитал и знания, могут принести более значимые, масштабные и долговременные результаты¹⁵.

2.3. Проблемы и возможности существующей архитектуры финансирования

Государственное финансирование

22. Как текущие, так и капитальные государственные расходы имеют определяющее значение для работы по решению задач 1 и 2 ЦУР 2. Они должны быть экономически эффективными и обеспечивать развитие на принципах устойчивости, что происходит не всегда. Например, вопросы государственного субсидирования сельскохозяйственного производства и доступа к финансированию зачастую недостаточно прорабатываются, что снижает его эффективность и создает непредвиденные побочные явления. Сегодня экономическая эффективность имеет решающее значение, поскольку налогово-бюджетные и денежно-кредитные меры в связи с кризисами последнего времени легли значительной нагрузкой на государственные бюджеты, привели к росту соотношения долга к валовому внутреннему продукту, ухудшению суверенных кредитных рейтингов и ограничению возможностей налогово-бюджетного маневра – особенно в таких странах с низким уровнем доходов, как Кыргызстан и Таджикистан, которые столкнулись с долговым кризисом. Дополнительную нагрузку на государственные финансы создает неэффективное функционирование налоговых систем. К тому же, действующая в настоящее время система суверенных кредитных рейтингов препятствует эффективному финансированию долгосрочных инвестиций в работу по достижению ЦУР; ее необходимо концептуально переработать¹⁶.

23. Правительства играют важнейшую роль в формировании благоприятной среды, способствующей финансированию за счет средств частного сектора с привлечением частных инвестиций. При действенной координации, тщательной проработке политики, норм и правил и надзорных режимов финансового сектора в сочетании с инвестированием в общественные блага, они способны оказывать влияние на объемы, состав и распределение финансовых ресурсов и инвестиций. Однако отсутствие эффективной координации действий заинтересованных сторон, недостаточное развитие финансовой инфраструктуры, ограниченность институционального потенциала и другие застарелые недостатки в формировании благоприятной среды увеличивают издержки и риски, связанные с предоставлением финансовых услуг, усугубляют несбалансированность информации, отпугивают новых участников или заставляют покинуть эту сферу действующих ее участников и, в итоге, тормозят развитие сельского финансового сектора, который мог бы внести определяющий вклад в финансирование работы по достижению ЦУР 2.

24. Официальная помощь в целях развития является краеугольным камнем международного финансирования развития. Нацеленность на решение вопросов развития, обеспечение более благоприятных условий предоставления средств, направленность на противодействие циклическим факторам и способность мобилизовать дополнительные финансовые ресурсы делает ее одним из критически важных источников финансирования работы по достижению ЦУР 2. Однако под влиянием кризисов в регионе возникла необходимость непредусмотренного изменения приоритетов доноров официальной помощи в целях развития, что ограничивает присущую ей раньше предсказуемость. Более того,

¹⁵ Более подробно см.: "Положение дел в области продовольственной безопасности и питания в мире – 2022" по адресу <https://www.fao.org/documents/card/ru/c/cc0639ru>.

¹⁶ Согласно Escrig-Olmedo *et al.* методологии присвоения рейтингов, как правило, настроены на краткосрочные прогнозы, и в них не учитываются в достаточной степени критерии оценки, касающиеся долгосрочного потенциала развития стран, который можно было бы реализовать, получив доступ к долгосрочному финансированию на благоприятных условиях. См.: Escrig-Olmedo, E., Fernández-Izquierdo, M., Ferrero-Ferrero, I., Rivera-Lirio, J. & Muñoz-Torres, M. 2019. Rating the Raters: Evaluating how ESG Rating Agencies Integrate Sustainability Principles. *Sustainability*, 11(3): 915. <https://doi.org/10.3390/su11030915>

официальная помощь в целях развития теперь может чаще предоставляться в обход правительств во избежание бюрократических проволочек, что еще более усугубляет неопределенность относительно фактического наличия финансовых средств. Современные тенденции показателей отсутствия продовольственной безопасности и неполноценного питания убедительно показывают, что современные объемы официальной помощи в целях развития значительно ниже необходимых для решения задач ЦУР 2 в регионе, а структура такой помощи не оптимизирована ни для получения более действенных результатов в области развития, ни для повышения отдачи частных финансовых средств.

25. В силу их мандатов на деятельность в области развития, низких издержек формирования капитала, направленности на противодействие циклическим факторам и гибкости финансирования и наличия средств распределения рисков, государственные банки развития, включая двусторонние, многосторонние и национальные учреждения, являются ключевыми составляющими архитектуры финансирования работы по достижению ЦУР. Однако современные масштабы их деятельности обеспечивают покрытие лишь незначительной части потребностей; поэтому они нуждаются в дополнительной капитализации и переработке бизнес-модели для повышения результативности. Национальные банки развития могут иметь возможности для восполнения дефицита финансирования, однако необходимо с осторожностью подходить к рассмотрению этих вопросов, с учетом опыта мировой истории, полной примеров институциональных катастроф, которые привели к огромным потерям для государств, высоких рисков, связанных с нарушением функционирования рынков и формирования культуры неэффективного кредитования.

Частное финансирование

26. Основную долю ответственных инвестиций в агропродовольственные системы должны составлять средства частного сектора. Однако частный сектор сталкивается с множеством ограничений в плане доступа к необходимым финансовым ресурсам поставщиков финансовых услуг и инвесторов, а также их использования. Все эти многочисленные ограничения хорошо известны. Для коммерческих поставщиков финансовых услуг это: предполагаемые и реальные риски финансирования производства продовольствия и ведения сельского хозяйства, исходя из которых формируются представления о неблагоприятном соотношении рисков и рентабельности; недостаточный экспертный опыт и институциональный потенциал в сельском и сельскохозяйственном секторах; недостаток профильных продуктов, услуг и каналов распределения; недейственные системы управления в условиях рисков; и, зачастую, недостаток проектов, удовлетворяющих критериям банковского финансирования. В сочетании с пробелами в данных по рынкам, несбалансированностью информации, устаревшими данными по оценке рисков и недостатками в формировании благоприятной среды, это повышает удельные издержки реализации и ухудшает базовые экономические показатели финансирования агропродовольственных систем, в частности, мелких производителей и сельскохозяйственных микро-, малых и средних предприятий. В современной практике также, как правило, не проводится стоимостная оценка скрытых издержек обусловленных климатом финансовых, социальных и экологических издержек, что создает существенные риски для поставщиков финансовых услуг и инвесторов.

27. Недостаточный доступ к финансам и инвестициям является острой проблемой для мелких производителей и таких уязвимых групп населения, как женщины и молодежь, поскольку они сталкиваются с дополнительными препятствиями в силу отсутствия залоговых активов и таких средств управления в условиях рисков, как страхование, ограниченности документального сопровождения своих предприятий и других негативных системных факторов. Сходные сложные проблемы есть и у "выпадающих средних" агропредприятий¹⁷, которые могут быть слишком большими для того, чтобы иметь право на получение государственной поддержки или частного микрофинансирования, но считаются слишком

¹⁷ Для целей настоящего доклад агропредприятия – это предприятия, занимающиеся продажей производственных ресурсов, сбором и распределением урожая, производством продовольствия, а также переработкой и розничной продажей пищевых продуктов.

мелкими, слишком рискованными или иным образом не привлекательными для коммерческих банков или частных инвесторов.

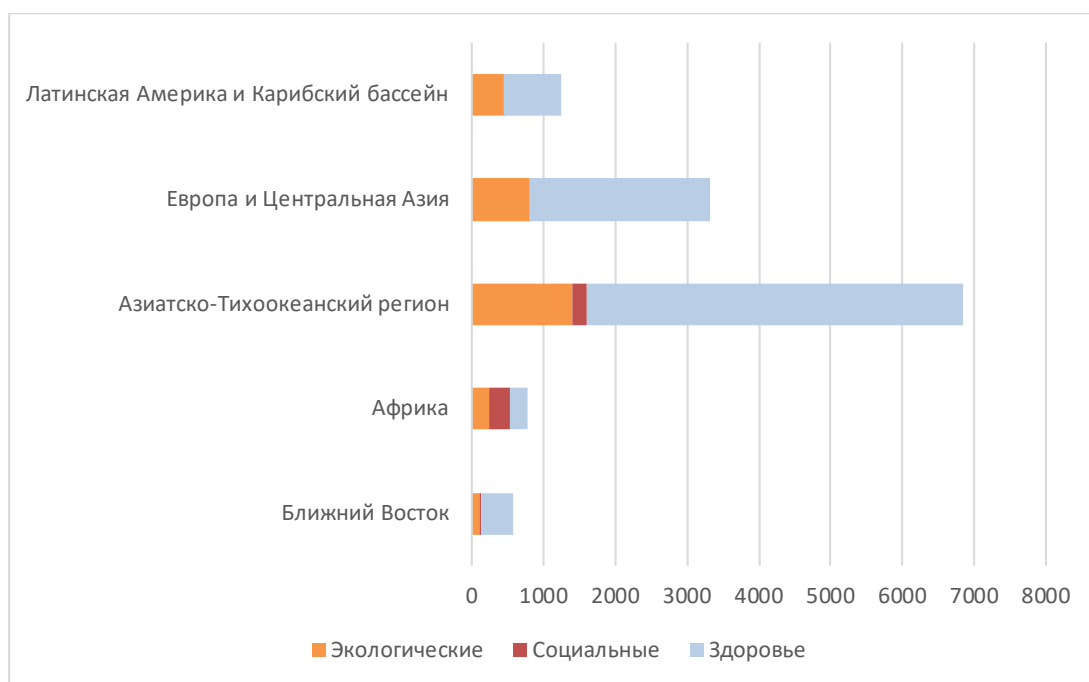
Призыв к действию и перспективы увеличения масштабов финансирования работы по достижению ЦУР 2

3.1. Цена бездействия

28. Для выявления, мобилизации и использования финансовых средств и инвестиции для работы по достижению ЦУР 2 необходимо немедленно предпринимать решительные действия. Кроме того, бездействие приведет к утрате достигнутого в регионе – особенно в отношении уязвимых групп, включая женщин и детей. Бездействие может также отрицательно сказаться на экономическом росте сельскохозяйственного сектора в регионе, который играет фундаментальную роль в сокращении масштабов нищеты и неравенства и обеспечении продовольственной безопасности. В сельских районах, испытывающих недостаток инвестиций, возможен рост оттока населения в города. Недофинансирование отвечающего принципам устойчивости сельского хозяйства может привести к возникновению таких экологических проблем, как эрозия почв и обезлесение. Может еще больше снизиться приоритетность научных исследований и разработок, что будет препятствовать росту продуктивности сельского хозяйства. Хроническое отсутствие продовольственной безопасности может вызвать социальную и политическую нестабильность, сводя на нет результаты работы в области развития. Учет реальных издержек¹⁸ с особой наглядностью подчеркивает насущность преобразования агропродовольственных систем и решения задач ЦУР 2. Согласно докладу "Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства – 2023" цена бездействия для региона только в плане здоровья измеряется триллионами долларов (см. рисунок 2).

¹⁸ Учет реальных издержек – это целостный и системный подход к измерению и стоимостной оценке экологических, социальных, связанных со здоровьем и экономических издержек и благ, возникающих в результате функционирования агропродовольственных систем, который содействует повышению качества решений, принимаемых директивными органами, предпринимателями, фермерами, инвесторами и потребителями. См.: ФАО. 2023. "Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства – 2023: Выявление реальной стоимости продовольствия с целью преобразования агропродовольственных систем". ФАО. <https://www.fao.org/documents/card/ru/c/CC7724RU>

Рисунок 2. Скрытые издержки агропродовольственных систем по пяти регионам ФАО (млрд долл. США)



Источник: По материалам ФАО. 2023. "Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства –2023: Выявление реальной стоимости продовольствия с целью преобразования агропродовольственных систем". Рим. <https://www.fao.org/documents/card/ru/c/CC7724RU>

Примечание. На данном рисунке показаны общие количественно определенные скрытые издержки агропродовольственных систем по регионам в долларах США по паритету покупательной способности 2020 года.

3.2. Направления дальнейших действий

29. В контексте наращивания финансирования работы по решению задач 1 и 2 ЦУР 2 в регионе Региональная конференция ФАО для Европы может представить на рассмотрение членов следующие рекомендации:

30. При рассмотрении того, каким образом обеспечить дополнительное финансирование работы по решению задач 1 и 2 ЦУР 2 правительствам и партнерам по развитию предлагается **руководствоваться перспективами развития финансовых систем** на глобальном, региональном и национальном уровнях. Это предполагает стремление стимулировать комплексное использование всех возможных источников финансирования, как это предусмотрено Аддис-Абебской программой действий. Правительствам следует вести работу с донорами, партнерами по развитию, поставщиками финансовых услуг частным сектором и потребителями по систематическому определению возможностей и ограничений для выделения финансовых средств для решения задач 1 и 2 ЦУР 2 по всем элементам формирования благоприятных условий на макроуровне, финансовой инфраструктуры на среднем- и микроуровне, где реализуется динамика взаимодействия составляющих спроса и предложения, обусловленная финансированием и инвестициями.

31. Для этого правительствам следует **выработать комплексные стратегии финансирования ЦУР и планы действий на страновом уровне**, которые можно реализовать различными средствами. Одним из перспективных направлений, которое уже реализуется рядом стран региона, является формирование национальных комплексных механизмов финансирования, которые помогают странам укреплять процессы планирования и преодолевать существующие препятствия для финансирования работы по достижению ЦУР на страновом уровне. Национальные комплексные механизмы финансирования формируются на основе тщательной оценки всего спектра источников и условий финансирования, давая странам возможность выработать стратегию, обеспечивающую увеличение инвестиций, управление в

условиях рисков и, вести целенаправленную работу по приоритетным направлениям устойчивого развития. Помимо этого, они связаны с национальными механизмами устойчивого развития и работой по достижению конкретных ЦУР, что дает странам возможность более точно и всесторонне отслеживать ресурсы. Повышение доступности и прозрачности информации о финансировании работы по достижению ЦУР поможет направлению финансовых потоков в те области, где они наиболее востребованы, и будет способствовать повышению доверия доноров.

32. В рамках этих стратегий финансирования **следует стратегическим образом использовать** как существующие, так и инновационные **подходы к финансированию и управлению в условиях рисков**. Способствовать мобилизации инвестиций частного сектора в сельское хозяйство может предоставление гарантий и смешанное финансирование, рычаги которых можно задействовать для снижения рисков для государственных и благотворительных фондов. Выпуск "зеленых" облигаций и облигаций социального воздействия может обеспечить адресное финансирование устойчивых методов ведения сельского хозяйства, дающих положительные результаты для общества и окружающей среды. Директивным органам следует поддерживать перспективное инвестирование для направления потоков капитала в агробизнес и сельскохозяйственные технологии, приносящие как финансовую отдачу, так и положительные результаты для общества и окружающей среды. Определяющее значение для повышения устойчивости малоземельных фермерских хозяйств к воздействию различных рисков и обеспечения большего их соответствия критериям банковского финансирования имеет реализация инструментария управления в условиях сельскохозяйственных рисков, например инновационных страховых продуктов¹⁹. Кроме того, расширению финансовой базы маломасштабных сельскохозяйственных проектов может содействовать краудфандинг и формирование платформ финансовой взаимопомощи, а также направление получаемых денежных переводов на производственные цели. И, наконец, содействие формированию государственно-частного партнерского взаимодействия может обеспечить задействование сильных сторон обоих этих секторов для реализации проектов, вносящих вклад в продовольственную безопасность и ведение сельского хозяйства на принципах устойчивости.

33. **Провести анализ государственных расходов** на работу по достижению ЦУР 2 на предмет эффективности, действенности и соотношения затрат и выгод программ государственного субсидирования, и, при необходимости, выработать стратегию изменения адресности в соответствии с принципами оптимизированных субсидий, стимулов и стратегий их прекращения. В этих стратегиях следует достаточным образом учитывать социально-политические и экономические факторы, любые негативные последствия краткосрочного плана, и их следует выработать с опорой на фактологическую базу. Это может быть сопряжено с переходом от краткосрочного субсидирования фермерских хозяйств к инвестициям в общественные блага, такие как исследования и разработки, учитывающие проблематику питания меры политики или действия, человеческий капитал и знания, которые могут принести более значимые, масштабные и долговременные результаты. Более того, страны вправе оценить и актуализировать текущую налоговую политику; предпринять шаги, направленные на улучшение, если это необходимо, систем налогового управления и укрепление потенциала в области сбора налогов; и использовать налогово-бюджетную политику в качестве одного из стратегических средств, снижающих привлекательность

¹⁹ Обеспечение соответствия критериям банковского финансирования означает практическую осуществимость и привлекательность того или иного конкретного проекта, лица или субъекта в контексте предоставления различных видов финансовых инструментов (заемных, акционерных и гибридных). Это понятие характеризует процесс с позиции субъекта, предоставляющего финансовый инструмент, и, как правило, предполагает оценку по множественным факторам, включая способность погашения, залоговое обеспечение, кредитную историю, техническую и рыночную жизнеспособность, управленческий потенциал, соблюдение правовых и нормативных требований, а также соображения управления в условиях рисков. В контексте ЦУР это понятие также охватывает соображения экологического, социального характера и общего руководства.

вредных для здоровья рационов питания и наносящих ущерб окружающей среде пищевых продуктов или приемов ведения сельского хозяйства.

34. Для более эффективного использования официальной помощи в целях развития правительства могут искать пути налаживания синергического взаимодействия с другими финансовыми потоками, например, с потоками частных инвестиций, действуя в качестве катализатора, снижающего риски и способствующего дополнительным инвестициям в агропродовольственный сектор. Комплексные механизмы финансирования, такие как упомянутые выше национальные комплексные механизмы финансирования, могут стать одной из ключевых составляющих систем комплексного государственного планирования и финансирования; это может способствовать всестороннему учету вопросов ЦУР в управлении государственными финансами и мобилизации, координации и стратегическом задействовании этой официальной помощи в области развития в решении задач 1 и 2 ЦУР 2 в синергическом взаимодействии с национальными целями более широкого плана в области развития и ЦУР.

35. Правительствам следует создавать более благоприятные условия для финансирования сельских районов и сельского хозяйства частным сектором. Это означает уменьшение препятствий для входа, издержек и рисков, а также улучшение базовых экономических условий для предоставления финансовых услуг, чтобы клиенты в сельских районах и сельском хозяйстве стали более привлекательными для поставщиков финансовых услуг, и расширились общие масштабы рынков. В частности, это можно реализовать следующими средствами:

- a. Совершенствование **нормативно-правовой базы** для повышения рентабельности финансовых сделок и для расширения спектра активов, которые можно было бы использовать на практике в качестве залога для финансирования на коммерческих условиях, включая сельхозкультуры, дебиторскую задолженность, оборудование и сельхозугодья. Это предполагает актуализацию касающихся финансового сектора законов и норм, предусматривающих проведение всестороннего предварительного анализа, а также совершенствование договорного права, прав собственности и законодательства, регулирующего вопросы ипотечного кредитования, банкротства, владения и пользования земельными ресурсами и безопасных сделок, а также обеспечение их современности, фактологической обоснованности и соответствия потребностям этого сектора.
- b. Повышение **технического потенциала учреждений государственного сектора** в вопросах выработки мер политики и практики, направленных на обеспечение финансирования и инвестиций в сельских районах, формирование платформ для диалога между представителями разных стратегических направлений – сельского хозяйства, финансов, деловых кругов – и формирования надежной фактологической базы для информационного обеспечения обсуждения и выработки политики.
- c. Формирование **инфраструктуры финансовой информации и данных среднего уровня**, что может принести обществу выгоды системного характера и обеспечить улучшение процессов выработки решений. Среди прочего, это означает создание или расширение фондов кредитных гарантий и рефинансирования, реестров залогового обеспечения и кредитных рейтинговых агентств, платежной инфраструктуры, платформ для направления денежных средств на продуктивные инвестиции, а также системы рыночных, метеорологических и геопространственных данных, обеспечивающих совершенствование управления в условиях рисков и способствующих развитию системы сельскохозяйственного страхования.
- d. Содействие **инновационным механизмам финансирования и партнерским механизмам** или участие в них – например, в механизмах смешанного финансирования с участием доноров, организаций финансирования развития и субъектов частного сектора – что снижает связанные с финансовыми сделками риски.

- е. Поддержка **программ финансовой грамотности** с особым упором на мелких производителей и агропредприятия, а также на традиционно уязвимые группы, например, женщин и молодежь.
36. Содействовать учреждению центров обмена знаниями и взаимодействия финансовых кругов и сообществ, занимающихся вопросами развития, в формате многосторонних рабочих групп для выработки единого понимания и формирования моделей партнерского взаимодействия для финансирования работы по достижению ЦУР 2.
37. **Расширять охват многосторонних банков развития** за счет увеличения их капитализации и адаптации их моделей финансирования для повышения эффективности и стимулирующего эффекта, а также повышения активности в мобилизации финансовых средств частного сектора. Укрепление платформ поддержания связи и координации между государственными банками развития может привести к повышению эффективности финансирования за счет лучшей взаимодополняемости, консолидации ресурсов, синергизма и использования единых стандартов.
38. Провести переоценку работы **национальных банков развития**, уделяя при этом особое внимание сложной истории их становления. Любые инициативы, направленные на укрепление существующих или создание новых национальных банков развития, необходимо самым тщательным образом оценивать исходя из принципов финансовой устойчивости, надежного общего руководства, операционной самостоятельности и строгого нормативного надзора. Эти банки должны также занимать стратегические позиции на рынке, чтобы сводить к минимуму искажение функционирования рыночных механизмов.
39. **Признать, что** в условиях расширения круга стимулов, направленных на увеличение устойчивого финансирования для целей ЦУР возникает **риск "размывания ЦУР"** – то есть, необоснованного отнесения финансирования и инвестиций к категории отвечающих требованиям ЦУР. Для противодействия этому как государственным, так и частным субъектам необходимо создать и согласовать совместные механизмы и стандарты для определения того, что является устойчивой и ответственной инвестицией. Эти механизмы должны предусматривать средства управления, измерения результативности и обеспечения подотчетности. Такую работу в регионе ЕЦА можно организовать, взяв за образец Механизм Европейского союза для финансирования устойчивого развития и его таксономию, механизмы раскрытия и инструментарий.