



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

КОМИТЕТ ПО ПРОБЛЕМАМ СЫРЬЕВЫХ ТОВАРОВ

Семидесятая сессия

Рим, 7-9 октября 2014 года

РОЛЬ КОНСУЛЬТАТИВНОГО ПОДКОМИТЕТА ПО РАСПРЕДЕЛЕНИЮ ИЗЛИШКОВ (КПРИ) В КОНТЕКСТЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ВТО И ДАЛЬНЕЙШАЯ РАБОТА

Резюме

Настоящий документ подготовлен в ответ на рекомендации КСТ, данные на его 69-й сессии в 2012 году, о проведении официального обзора работы Консультативного подкомитета по распределению излишков (КПРИ) с целью определения, какую роль Подкомитет может играть в контексте обязательств в рамках ВТО. В документе представлены справочная информация о потоках продовольственной помощи за последние годы, недавних организационно-административных изменениях, относящихся к продовольственной помощи, и, основываясь на существующих структурах, определяются возможные пути создания эффективного механизма контроля за сделками в области оказания продовольственной помощи в будущем.

Предлагаемые действия Комитета

Комитету предлагается:

- учредить Рабочую группу, состоящую из небольшого числа членов КСТ, для рассмотрения полезности и практичности сделанных в настоящем документе предложений, с учетом мнения соответствующих организаций;
- определить сроки для выполнения Рабочей группой ее задачи (один год представляется достаточным сроком) и подготовки рекомендаций для представления КСТ на рассмотрение;
- поручить Секретариату созвать специальную сессию КСТ для рассмотрения рекомендаций Рабочей группы по вопросу создания преемника КПРИ.

По существу содержания настоящего документа обращаться к:
г-ну Бубакеру Бен Белхассену (Boubaker Ben Belhassen),
Секретарю Комитета по проблемам сырьевых товаров (КСТ)
Адрес эл.почты: boubaker.benbelhassen@fao.org

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно познакомиться на сайте www.fao.org.



mk965r

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В последний раз Комитет по проблемам сырьевых товаров (КСТ) обсуждал роль Консультативного подкомитета по распределению излишков (КПРИ) на своей 65-й сессии в 2005 году, когда переговоры в рамках Дохийского раунда шли полным ходом и, как ожидалось, должны были завершиться выработкой новых норм и правил в отношении продовольственной помощи. Участники сессии выразили обеспокоенность по поводу невозможности сохранения КПРИ его прежнего значения и способности решать вопросы, отнесенные к его компетенции. Выполнение КПРИ его функции по мониторингу операций оказания продовольственной помощи вызывало все больше сомнений ввиду того, что основные доноры не направляли в КПРИ своевременные уведомления о сделках. В связи с этим участники сочли уместным тщательно оценить необходимость продолжения функционирования КПРИ и проанализировать причины, обуславливающие трудности, с которыми он столкнулся¹. На 68-й сессии КСТ, состоявшейся в 2010 году (последний доклад о работе Подкомитета КСП) была вновь высказана обеспокоенность положением дел в области представления уведомлений о сделках в Подкомитет, а также в связи с продолжительностью и частотой его совещаний. В докладе КПРИ предлагалось "проводить совещания с меньшей частотой или предусмотреть возможность проведения целевых совещаний в случае возникновения вопросов, которые требуют рассмотрения"². На своей 69-й сессии в 2012 году КСТ рассмотрел рекомендацию Секретариата о том, что "практику проведения регулярных заседаний КПРИ следует заменить заседаниями, созываемыми по мере необходимости, или провести анализ деятельности КПРИ с целью оценки необходимости продолжения его функционирования"³. КСТ согласился, что "следует провести анализ деятельности КПРИ с целью определения роли, которую он мог бы играть в контексте обязательств в рамках ВТО"⁴.

2. Настоящий документ подготовлен по этой рекомендации КСТ. В нем представлена справочная информация о потоках продовольственной помощи за последние годы, недавних организационно-административных изменениях, относящихся к продовольственной помощи, и, основываясь на существующих структурах, определяются возможные пути создания эффективного механизма контроля за сделками в области оказания продовольственной помощи в будущем.

II. ОБЗОР ТЕНДЕНЦИЙ В ОБЛАСТИ ПОТОКОВ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОМОЩИ

3. Значение продовольственной помощи как средства трансферта ресурсов за последние два десятилетия уменьшилось: если в 1960-е годы продовольственная помощь составляла около 20 процентов от всего объема официальной помощи в целях развития (ОПР), то в последние годы ее доля упала ниже 5 процентов. Продовольственная помощь составляет малую долю мировой торговли зерновыми (чуть более 1 процента за последние годы), и еще меньшую – от общего объема мирового производства зерновых (менее 0,2 процента). Однако такая помощь по-прежнему является важным источником продовольствия для ряда стран-получателей, продовольствия в некоторых странах, которые ее регулярно получают, составляя около 5-10 процентов чистого импорта продовольствия. В абсолютном выражении продовольственная помощь снизилась от 16,9 млн. тонн в 1993 году до менее чем 5 млн. тонн в последние годы.

4. Около 150 различных видов продовольственных товаров поставляются в качестве продовольственной помощи, причем на зерновые приходится около 90 процентов от общего объема поставок. В то время как на нескольких доноров (Австралия, Канада, Европейский союз и его государства-члены, Япония и Соединенные Штаты) в сумме традиционно приходится значительно более 90 процентов от всего объема продовольственной помощи, свыше

¹ Пункт 31 Доклада 65-й сессии КСТ, 11-13 апреля 2005 года

² Пункт 10 документа ССР 10/Inf.7, 68-я сессия КСТ, 14-16 июня 2010 года

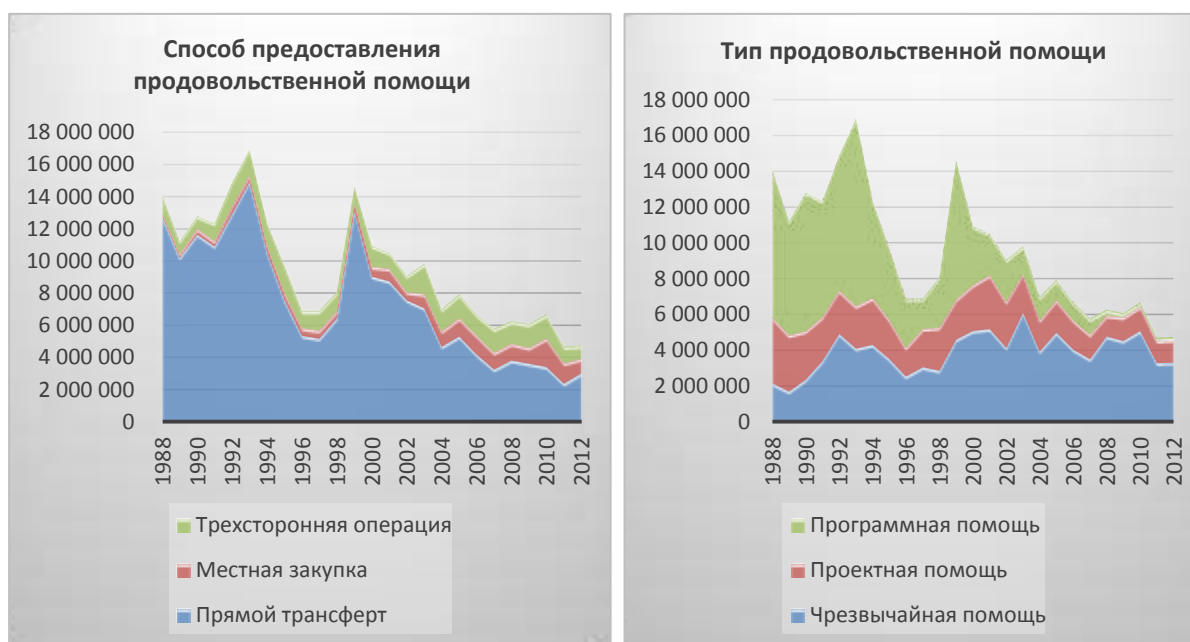
³ Пункт 8 документа ССР 12/INF/11, 69-я сессия КСТ, 28-30 мая 2012 года

⁴ Пункт 27(f) документа С 2013/23, Доклад 69-й сессии КСТ, 28-30 мая 2012 года.

100 стран-доноров предоставляют продовольственную помощь в меньших количествах⁵, зачастую эпизодически. В последнее время возросла роль некоторых из этих стран, в частности Бразилии, Китая, Кореи и Российской Федерации.

5. По большей части продовольственная помощь продолжает оставаться помощью в натуральной форме (прямые трансферты), но отмечается отчетливый рост доли денежных средств, используемых для поддержки местных закупок, и трехсторонних операций (рисунок 1.1), что не может не радовать. У большинства доноров на последние два способа предоставления помощи приходится по меньшей мере 50 процентов продовольственной помощи, которую они оказывают, а для нескольких из них – почти 100 процентов. Почти три четверти продовольственной помощи в последние годы направляется на чрезвычайные операции. Вместе с продовольственной помощью, обслуживающей проекты, направленные на целевую помощь уязвимым группам населения (около 24 процентов), это составляет 97 процентов от общего объема продовольственной помощи, и оставшееся приходится на так называемую "программную" продовольственную помощь (рисунок 1.1). Большинство доноров направляют почти всю свою продовольственную помощь на чрезвычайные операции и поддержку проектов целевой помощи, и только очень немногие продолжают предоставлять программную продовольственную помощь в крупных объемах.

Рисунок 1.1. Общий объем продовольственной помощи в разбивке по типам и способам предоставления



Источник: база данных Информационной системы по контролю за продовольственной помощью ВПП

6. Эти тенденции показывают, что реалии практики предоставления продовольственной помощи донорами и ее использование все меньше составляют предметы основной озабоченности КПРИ, который должен отслеживать возможности искажения ситуации на рынке и факторы, тормозящие внутреннее производство. Уменьшение объемов продовольственной помощи, оказываемой в натуральной форме, и рост числа трехсторонних операций и закупок на местных рынках стран-получателей в сочетании с ее существенно снизившимися общими объемами убедительно показывают, что риски искажения ситуации на рынке существенно снизились. В то же время использование продовольственной помощи в чрезвычайных ситуациях и для удовлетворения нужд лиц с ограниченной покупательной способностью подразумевает, что этот тип помощи приводит к дополнительному потреблению

⁵ Многие из этих стран делают небольшие общие взносы в ВПП в местной валюте в связи с мероприятиями в своих национальных границах.

(т.е. потреблению, не проявляющемуся на рынке) и, следовательно, потенциальные угрозы факторов, тормозящих внутреннее производство, также снизились.

III. УПРАВЛЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОМОЩЬЮ И ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

A. Консультативный подкомитет ФАО по распределению излишков (КПРИ)

7. Предпосылкой к созданию КПРИ послужила ситуация, сложившаяся к началу 1950-х годов: накопление излишков сельскохозяйственной продукции в Северной Америке привело к появлению идеи о том, что эти излишки можно "утилизировать", чтобы помочь странам, испытывающим нехватку продовольствия⁶. Результатом стала выработка *Принципов распределения излишков ФАО* (далее *Принципы*) – "международного кодекса поведения, принятого Советом ФАО в 1954 году, который содействует конструктивному использованию излишков сельскохозяйственного сырья и в то же самое время защищает интересы торговых экспортеров и местных производителей"⁷. КПРИ был учрежден в 1955 году как вспомогательный орган Комитета по проблемам сырьевых товаров (КСТ) ФАО для осуществления надзора за соблюдением *Принципов*⁸. КПРИ собирается на свои заседания в Вашингтоне, а его деятельность обеспечивается сотрудниками Отдела по связям ФАО для Северной Америки (LOW).

8. В центре внимания КПРИ находится так называемая "программная" продовольственная помощь, когда товары предоставляются в натуральной форме по принципу "от правительства – правительству" для реализации на внутреннем рынке страны-получателя. Поскольку такие пожертвования могут исказить коммерческую торговлю, они являются объектом мониторинга КПРИ, включая контроль за соблюдением *Принципов*. В этой связи прямая отсылка к *Принципам* сделана в статье 10.4 b) заключенного в ходе Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров Соглашения ВТО по сельскому хозяйству (ССХ) в части обязательств по экспортной конкуренции (см. ниже).

B. Всемирная продовольственная программа (ВПП)

9. Всемирная продовольственная программа (ВПП) была образована в 1962 году в ответ на пожелание международного сообщества расширить донорскую базу путем создания многостороннего механизма направления продовольственной помощи. Масштаб деятельности и приоритеты ВПП развивались в соответствии с объемом ресурсов, распределявшихся в ее рамках, и потребностей в продовольственной помощи, однако помощь в чрезвычайных ситуациях всегда занимала центральное место в ее стратегических задачах. Помимо этого, ВПП стремится улучшить качество питания уязвимых групп населения в случаях хронического отсутствия продовольственной безопасности и укрепить потенциал стран по снижению масштабов голода, в частности посредством проектов "Продовольственная помощь за работу", связанных с трудоемкими общественными работами, и целевыми мерами в области питания (так называемая "проектная", или целевая продовольственная помощь). Содействие в обеспечении продовольствием по линии ВПП, как правило, не включает программную

⁶ Теоретическое обоснование этой идеи содержится в двух новаторских исследованиях, проведенных ФАО во время рассмотрения необходимости создания КПРИ: "Реализация излишков сельскохозяйственной продукции", ФАО Commodity Policy Studies No. 5, 1954; и "Использование излишков сельскохозяйственной продукции для финансирования экономического развития в слаборазвитых странах", ФАО Commodity Policy Studies No. 6, 1955.

⁷ Приложение G к документу *Процедуры отчетности и консультативные обязательства в соответствии с принципами использования излишков ФАО: руководство для членов Консультативного подкомитета по использованию излишков ФАО*, ФАО, Рим, 2001 год.

⁸ Членство в КПРИ открыто для всех членов ФАО; по состоянию на 2007 год в КПРИ входили 41 член, 16 наблюдателей и 7 международных организаций. Членами КПРИ являются все страны, существенно заинтересованные в торговле сельскохозяйственной продукцией (доноры и получатели), как правило, представленные коммерческими атташе в своих посольствах, размещенных в Вашингтоне.

продовольственную помощь⁹, поэтому в принципе предполагается, что риски искажения потоков коммерческого экспорта продовольствия и сдерживающего воздействия на местное производство минимальны.

10. Наряду с тем, что ВПП в первую очередь занимается операционными аспектами оказания продовольственной помощи, ее роль в выработке многосторонних норм и мер регулирования, регламентирующих продовольственную помощь, особо важна сегодня, когда наибольшая доля продовольственной помощи используется в чрезвычайных ситуациях и для поддержки целевых проектов – два типа помощи, которые почти всецело осуществляются ВПП.

С. Конвенция об оказании продовольственной помощи/Конвенция о продовольственном содействии

11. Первая Конвенция об оказании продовольственной помощи (КОПП) 1967 года и ее последующие версии включали обязательство участников Конвенции предоставлять продовольственную помощь в минимальных годовых объемах в тоннах пшеничного эквивалента, гарантируя таким образом минимальное количество продовольственной помощи даже в годы высоких мировых цен на зерно¹⁰.

12. В январе 2013 года КОПП была заменена *Конвенцией о продовольственном содействии* (КОПС), которая основывается на целях и задачах предыдущих Конвенций, но распространяет номенклатуру товаров на все формы продовольственного содействия (включая непродовольственные сырьевые товары, имеющие существенное значение для продовольствия и питания) и содержит всеобъемлющий перечень принципов, обязательных к соблюдению при оказании и поставках продовольственной помощи. Эти принципы выходят далеко за пределы *Принципов* КПРИ, но при этом охватывают специфические вопросы, имеющие непосредственное отношение к КПРИ, включая те, что относятся к недопущению отклонения коммерческих потоков продовольствия и негативного воздействия на местное производство.

13. Новая КОПС прямо ссылается на примат ВТО в случаях возможных конфликтов между принципами КОПС и мерами регулирования ВТО, утверждая в Статье 3 "Отношения с Соглашениями ВТО", что:

“Ничто в настоящей Конвенции не умаляет никаких существующих в настоящее время или будущих обязательств, действующих между Сторонами в рамках ВТО. В случае противоречия между такими обязательствами и настоящей Конвенцией преимущественную силу имеют первые. Ничто в настоящей Конвенции не наносит ущерба позиции, которую какая-либо Сторона может занимать в любых переговорах в рамках ВТО”.

Д. Соглашение ВТО по сельскому хозяйству (ССХ) и Проект модальностей по итогам Дохийского раунда

14. Существующие правила ВТО, упорядочивающие использование мер воздействия на оказание продовольственной помощи, вступили в силу в 1995 году и были призваны предотвратить использование продовольственной помощи для обхода обязательств по экспортным субсидиям. В частности, в отношении КПРИ в Статье 10.4 b) говорится, что члены, являющиеся донорами международной продовольственной помощи, обеспечивают:

⁹ Так было не всегда: ВПП участвовала в продаже продовольственной помощи на внутренних рынках для мобилизации средств на внутренние перевозки и другие логистические потребности, связанные с оказанием проектной и чрезвычайной продовольственной помощи. В последние годы от этой практики отказались, поскольку предоставляемые донорами денежные средства покрывают эти внутренние расходы.

¹⁰ Со временем минимальные обязательства КОПП менялись следующим образом: около 4,3 млн. тонн с 1968 по 1980 год; около 7,6 млн. тонн с 1981 по 1986 год; около 7,5 млн. тонн с 1987 по 1995 год; около 5,35 млн. тонн с 1996 по 1999 год и 4,895 млн. тонн плюс 130 млн. евро с 1999 по 2012 год. Эти минимальные обязательства превышались, зачастую значительно, во все годы, что видно по фактическим поставкам, данные по которым приводятся в Разделе II.

"чтобы сделки по международной продовольственной помощи, включая двустороннюю продовольственную помощь в денежной форме, осуществлялись в соответствии с "Принципами передачи излишков и обязательствами по проведению консультаций" ФАО, включая, в соответствующих случаях, Систему обычных маркетинговых требований (ОМТ)".

15. Несмотря на значение КПРИ, превратившегося в инструмент соответствия обязательствам по правилам ВТО, *Принципы* оставались не имеющими обязательной силы. ССХ не зафиксировало формальной связи между Комитетом по сельскому хозяйству (ответственным за мониторинг ССХ во всей его совокупности) и КПРИ (ответственным за мониторинг *Принципов*, прямо включенных в ССХ).

16. Вопросы продовольственной помощи обсуждались в рамках Дохийского раунда параллельно с другими аспектами экспортной конкуренции, в целях выработки мер, предупреждающих использование продовольственной помощи как иной формы субсидирования экспорта. Хотя в июле 2008 года переговоры в рамках Дохийского раунда на какое-то время приостановились в связи со сложностями в достижении компромисса по правилам импорта сельскохозяйственной продукции, можно говорить о высокой степени согласия участников переговоров в отношении предусматриваемых мер регулирования продовольственной помощи, содержащихся в текстах *Проекта условий* (см. документ ССР 14/INF/10)¹¹.

17. В дополнение к общим принципам, которые должны применяться ко всей продовольственной помощи¹², проведено четкое различие между чрезвычайной продовольственной помощью и продовольственной помощью, не относящейся к чрезвычайным ситуациям. Важной особенностью новых правил, упорядочивающих использование мер воздействия на оказание продовольственной помощи, стало использование опыта многосторонних организаций, занимающихся вопросами продовольствия, при определении легитимности различных форм предоставления и использования продовольственной помощи. Это расширяет ответственность за мониторинг продовольственной помощи далеко за пределы ВТО и влияет на институциональную основу и требуемое сотрудничество.

IV. ОЦЕНКА БУДУЩЕЙ РОЛИ МЕХАНИЗМА ТИПА КПРИ

A. Недавние мероприятия КПРИ

18. Соблюдение *Принципов* включает предварительные консультации с Секретариатом КПРИ по каждой отдельной сделке в рамках оказания продовольственной помощи и официальные уведомления Секретариата о каждой такой сделке. Такие уведомления делаются по каждой отдельной сделке, как правило, в режиме реального времени и включают надлежащую информацию о товаре, способе его поставки донором и распределении и использовании в стране-получателе. В норме такое уведомление и его рассмотрение КПРИ происходят до подписания соглашения об оказании помощи и отправки товара.

19. За время, прошедшее с момента его образования в 1954 году до проведения последнего официального заседания в январе 2010 года, КПРИ провел около 470 заседаний¹³. Тем не менее за последние 10 лет функционирования КПРИ получил уведомления лишь о малой части поставок продовольственной помощи – всего 2-4 процента от общего объема поставок продовольственной помощи, по сравнению с 67 процентами в среднем в 1990-е годы и еще большей долей в предыдущие десятилетия. До середины 1990-х годов заседания КПРИ для мониторинга стабильного потока уведомлений о сделках в рамках оказания

¹¹ *Пересмотренный Проект модальностей для сельского хозяйства*, TN/AG/W/4/Rev.4, ВТО, 6 декабря 2008 года.

¹² Обусловлена потребностями; полностью безвозмездна; не привязана, прямо или опосредованно, к коммерческому экспорту сельскохозяйственной продукции или иных товаров и услуг; не связана с задачами развития рынка донора – члена ВТО; и не подлежит реэкспорту в любой форме.

¹³ В дополнение к официальным заседаниям часть работы Подкомитета была проведена в ходе двусторонних консультаций в промежутках между заседаниями.

продовольственной помощи проходили ежемесячно, затем ежеквартально и в последние годы работы Комитета – по мере необходимости, обычно два-три раза в год. После 2010 года заседания КПРИ не проводились. Вместе с сокращением частоты официальных заседаний упало и количество участвующих в них.

20. Резкое снижение объема сделок с уведомлением КПРИ и падающий интерес его членов к участию в работе Комитета отражают резкое снижение общего объема продовольственной помощи и отход от оказания продовольственной помощи в натуральной форме в пользу чрезвычайной помощи и целевой помощи уязвимым группам населения.

21. На раунде переговоров в Дохе удалось внести ясность в ряд вопросов и снять обеспокоенность в отношении рисков нарушения функционирования рыночных механизмов и снижения экономической заинтересованности местных производителей в результате предоставления продовольственной помощи. Бывшие предметом обсуждения тексты соглашений по продовольственной помощи стали первыми, которые удалось привести в соответствие с рамочными договоренностями по сельскохозяйственному сектору. Компромиссы, достигнутые в ВТО, были достаточно близки к балансу, достижимому между гуманитарным императивом оказания продовольственной помощи и необходимостью избежать искажения ситуации на рынке, показав, что договаривающиеся стороны отнеслись к обеспокоенности, которую вызывает продовольственная помощь, хорошо понимая практичность и целесообразность своих решений¹⁴. Это также отразилось в дискуссиях в КПРИ и КОПП, где в переговорах в рамках ВТО видели возможность достижения согласования программных мер в этой области. Хотя члены КПРИ и КОПП признавали, что их институциональные механизмы и оперативные процедуры нуждаются в адаптации с учетом изменений в сфере продовольственной помощи, они решили отложить этот вопрос до достижения соглашения на переговорах ВТО¹⁵.

В. Существует ли необходимость в инструменте типа КПРИ?

22. При сегодняшней конъюнктуре мирового рынка, характеризующегося ограниченным предложением на рынках и ценами, значительно превышающими цены прошлых десятилетий, в сочетании с быстрым ростом потребностей, возникающих в чрезвычайных ситуациях, снизились риски того, что продовольственная помощь может привести к искажению ситуации на рынке. Общие объемы продовольственной помощи достигли самых низких за все время показателей, и, поскольку на чрезвычайные потребности уходит основная масса любой предоставляемой продовольственной помощи, программная продовольственная помощь в натуральной форме несущественна.

23. Однако такая ситуация не может оставаться вечной, и нельзя исключать вероятность преобладания предложения над спросом на мировом рынке в результате роста продуктивности или изменений в политике. Даже если такие возможные в будущем эпизоды перенасыщения рынка будут кратковременными, в отсутствие оперативных и действенных сдерживающих мер воздействия напряжение, заставляющее искать выходы в виде продовольственной помощи, может оказаться сильным. Угроза такой возможности существует, кроме того, и в связи с тем, что в последние годы появился ряд новых, но непостоянных доноров, которые не интегрировались в существующие институциональные механизмы оказания продовольственной помощи и соответствующие нормы и правила и стремятся утилизировать свою продовольственную помощь в натуральной форме главным образом в двустороннем порядке программным способом. Пока эти новые доноры продолжают спорадически оказывать программную продовольственную помощь в натуральной форме, существует риск, что такая помощь будет создавать напряжение на рынке, пусть и непреднамеренно.

¹⁴ Удобные концепции "целесообразности" и "соразмерности" в предоставлении продовольственной помощи были выдвинуты в работе Clay, E. (2012), "Trade Policy Options for Enhancing Food Aid Effectiveness", ICTSD.

¹⁵ Очевидна целесообразность такого решения, учитывая, что составы всех этих организаций по большей части совпадают.

24. Завершение Дохийского раунда переговоров обеспечило бы более жесткие правила, упорядочивающие использование мер воздействия на оказание продовольственной помощи, особенно не носящей чрезвычайный характер программной продовольственной помощи в натуральной форме, и некоторые из упомянутых выше рисков могли бы быть устранены. Однако в *Проекте условий* есть ряд положений о монетизации продовольственной помощи при определенных условиях, и, в зависимости от того, как интерпретируются соответствующие правила, такие положения могут представлять удобные возможности для оказания программной продовольственной помощи. Отсюда следует, что хотя соглашения Дохийского раунда по продовольственной помощи (разумеется, в том случае если они материализуются) стали бы серьезным шагом вперед, они не позволят полностью избежать всех возможных рисков ущерба рыночных механизмов, возникающих в результате нарушения норм и правил оказания продовольственной помощи.

25. За все время обсуждений в КСТ роли КПРИ члены Комитета ни разу не поставили под сомнение необходимость механизма мониторинга операций по оказанию продовольственной помощи¹⁶. Их вопросы вызвала эффективность КПРИ в его нынешнем виде, но дискуссии не привели к выработке убедительных предложений по ее усилению. Отчасти это было вызвано тем, что КПРИ не составляет единого целого со своей организацией-учредителем, будучи разбегнутым с ней и физически, и фактически¹⁷. Несмотря на наилучшие намерения всех заинтересованных сторон, отсутствие прямого доступа ко всей полноте глобальных и страновых информационных ресурсов, знаниям и аналитическому потенциалу ФАО и других расположенных в Риме многосторонних организаций, занимающихся проблемами продовольствия, оказалось серьезным ограничивающим фактором. Вопрос о размещении Подкомитета был впервые поднят еще в 1968 году, когда было отмечено, что, хотя КПРИ с самого начала располагался в Вашингтоне, *"нет причин, по которым ему необходимо было бы там оставаться. Вашингтон был естественным выбором в начале 1950-х, поскольку практически все излишки были сосредоточены в Соединенных Штатах"*. В цитируемом докладе далее отмечается: *"Существует ряд факторов, влияющих на выбор местоположения, включая объем полномочий, которые будут предоставлены КПРИ в будущем, готовность делегатов к работе и их опыт, и желательность тесных контактов с другими организациями, которые имеют отношение к торговле сельскохозяйственной продукцией"*¹⁸.

26. Понимание этих специфических проблем функционирования КПРИ, возможно, стало причиной того, что в *Проекте условий* он ни разу не упоминается, в то время как в ССХ 1995 года на него прямо ссылаются (статья 10.4). Тем не менее, в *Проекте условий* центральная роль в определении легитимности сделок по предоставлению продовольственной помощи отдается многосторонним организациям, занимающимся проблемами продовольствия. Соответственно, именно в этом направлении должна идти выработка новой роли и новых функций реформированного механизма типа КПРИ. Этот новый инструмент должен суметь убедить сообщество доноров и членов ВТО в том, что он является беспристрастным, надежным и способным обеспечить выполнение своих требований органом, отслеживающим соблюдение норм и правил ВТО, как существующих, так и тех, которые, по всей вероятности, появятся в будущем.

¹⁶ Потребность в таком механизме была вновь подтверждена членами КПРИ, опрошенными в процессе подготовки настоящего документа.

¹⁷ Некоторые из этих проблем рассматриваются в работе Konandreas, P., "Multilateral mechanisms governing food aid and the need for an enhanced role of the CSSD in the context of the new WTO disciplines on agriculture", справочный документ, представленный на неофициальной консультации экспертов ФАО по продовольственной помощи, проходившей в Риме 27–28 января 2005 года.

¹⁸ Документ ССР/CSD/68/44, озаглавленный "Роль Подкомитета (CSD) в свете текущих и ожидаемых изменений в сфере сельскохозяйственных излишков и продовольственной помощи", датированный 26 июля 1968 года (пункт 94).

V. НА ПУТИ К СОЗДАНИЮ ЭФФЕКТИВНОГО МЕХАНИЗМА КОНТРОЛЯ ЗА РАСПРЕДЕЛЕНИЕМ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОМОЩИ

27. Эффективный механизм контроля за распределением продовольственной помощи должен отвечать следующим требованиям:

- основываться на системе уведомлений о сделках по оказанию продовольственной помощи индивидуально по каждой сделке и в режиме реального времени, а не на ретроспективной отчетности;
- по мере возможности избегать дублирования донорами уведомлений об одних и тех же сделках, направленных в разных формах в разные организации;
- по мере возможности избегать дублирования контроля за соблюдением принципов оказания продовольственной помощи/правовых норм и обязательств, взятых на себя донорами перед различными учреждениями/организациями;
- быть гибким, чтобы со временем развиваться параллельно развитию международных норм и правил в области продовольственной помощи; и
- быть способным обеспечить выполнение своих требований об обязательном и своевременном уведомлении обо всех сделках по оказанию продовольственной помощи.

28. Мониторинг поставок продовольственной помощи на предмет возможного искажения ситуации на рынке требует, во-первых, сбора информации (т.е. уведомлений) и, во-вторых, оценки легитимности сделок, описанных в этих уведомлениях. Обе задачи требуют специальных знаний и беспристрастности.

29. По мере возможности механизм мониторинга должен основываться на уже существующих проверенных системах отчетности, а не на создании новых структур. Наиболее полной из существующих систем является Информационная система по контролю за продовольственной помощью (ФАИС) ВПП, хотя в настоящее время она работает с некоторыми ограничениями в части своевременности предоставления информации и ее содержания.

30. Оценку сделок, уведомление о которых предоставлено, необходимо будет возложить на секретариат, имеющий доступ к соответствующей информации и подтвержденный аналитический потенциал, позволяющий оценить такую информацию. Как признается в *Проекте условий*, соответствующие многосторонние организации компетентны в мониторинге ситуаций с продовольственной помощью на страновом уровне и в оценке возможных искажений рынка и негативных последствий. Глобальная система информации и раннего предупреждения (ГСИРП) ФАО и ВПП провели совместные страновые оценки, используя вспомогательную информацию и аналитические данные по отдельным сырьевым товарам, полученные в Отделе товаров и рынков ФАО (EST), где находятся секретариаты ГСИРП и КСТ.

31. С учетом выстраивания нового и эффективного механизма контроля за оказанием продовольственной помощи, преемника КПРИ на основе существующей и функциональной многосторонней системы, следует рассмотреть следующие соображения.

Создание нового секретариата по контролю за оказанием продовольственной помощи в Риме и расширение его институциональной базы

32. Размещение нового секретариата в Риме обеспечит прямой доступ к информационной базе и накопленному аналитическому потенциалу в соответствующих областях не только ФАО, но и других ключевых организаций, занимающихся вопросами продовольствия (ВПП и МФСР) и расположенных в Риме, а также Комитета по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ). Принимая во внимание более широкие вопросы, связанные с оказанием продовольственной помощи и ее эффективным использованием, а также компетенцию и

специализированные знания, которыми располагают эти организации, в состав нового секретариата мог бы при необходимости войти их представитель.

33. Помимо смены местоположения, следует рассмотреть еще одно важное изменение семантического характера – убрать устаревшее упоминание "распределения излишков" из названия нового механизма. Преемник КПРИ может быть просто переименован в Консультативный подкомитет по продовольственной помощи (КППП), оставаясь аффилированным с КСТ и отчитываясь перед ним.

34. В отличие от секретариата существующего КПРИ, секретариат нового КППП будет играть существенную роль в оценке сделок с оказанием продовольственной помощи, анализируя их перед тем, как представить свои рекомендации КППП для одобрения его членами. И наконец, КППП понадобится выработать регулярный график отчетности в КСХ ВТО. Регулярность такой отчетности можно увязать с ежеквартальными заседаниями КСХ.

Укрепление Информационной системы по контролю за продовольственной помощью (ФАИС) ВПП

35. Информационная система по контролю за продовольственной помощью (ФАИС) ВПП должна стать информационным подразделением КППП. Возможно, понадобится усилить эту систему, чтобы обеспечить возможность регистрировать отдельные сделки по оказанию продовольственной помощи в режиме реального времени в соответствии со своевременным мониторингом. Для этого могут понадобиться только незначительные изменения в архитектуре существующей базы данных, позволяющие включить в нее вспомогательную справочную информацию по отдельным сделкам, что обеспечило бы последующую оценку легитимности оказания продовольственной помощи. Что касается сроков подачи уведомлений донорами, можно было бы использовать практику, аналогичную той, что использовалась в КПРИ, в соответствии с которой уведомление о продовольственной помощи, не связанной с чрезвычайными ситуациями, подается до поставки помощи, тогда как уведомление о чрезвычайной продовольственной помощи может быть направлено после оказания помощи, с заранее определенными интервалами, что также оговаривается в *Проекте условий* для этого типа продовольственной помощи.

Установление правовых обязательств по уведомлению о сделках по оказанию продовольственной помощи

36. Нормы и правила ВТО по вполне понятным причинам требуют наличия собственного механизма мониторинга и надзора, в идеале такого, который был бы основан на системах контроля соответствующих организаций и увязан с ними. Последнее шло бы вразрез с обрисованными выше принципами действенной и эффективной системы контроля за оказанием продовольственной помощи, требующими избегать как дублирования донорами отчетности, так и дублирования (и возможных существенных различий в методах) контроля за соблюдением обязательств, взятых на себя донорами перед различными организациями. Поэтому следовало бы установить оперативные отношения между Комитетом ВТО по сельскому хозяйству (ответственным за мониторинг ССХ в его совокупности) и КППП (ответственным за контроль за сделками по оказанию продовольственной помощи). В таком случае доноры были бы обязаны уведомлять обо всех своих сделках по оказанию продовольственной помощи КППП, который, в свою очередь, после оценки легитимности сделки докладывал бы о ней Комитету ВТО по сельскому хозяйству.

Переход к принципу "обусловленность потребностями" в определении легитимности продовольственной помощи

37. КПРИ использует для обеспечения соответствия *Принципам* такой инструмент, как обычные маркетинговые требования (ОМТ), – обязательство страны-получателя сохранять обычный для нее объем коммерческих импортных поставок того товара, что она получает на льготных условиях, помимо полученной продовольственной помощи. Концепция ОМТ

разделяется не всеми¹⁹ и может не гарантировать дополняющий характер продовольственной помощи, который является обязательным условием для того, чтобы избежать искажения ситуации на рынке и негативного воздействия на местных производителей. Концепция ОМТ может быть заменена принципом "обусловленности потребностями", который является фундаментальным для обоснования предоставления продовольственной помощи и упоминается в числе первых принципов в *Проекте условий* и нового КППП. Основанный на потребностях страны-получателя контроль за сделками по оказанию продовольственной помощи обеспечил бы более убедительный критерий, чем ОМТ, для защиты интересов и коммерческих экспортеров, и местных производителей.

Использование в полном объеме оценок потребностей в продовольственной помощи ГСИРП и ВПП

38. Принцип обусловленности потребностями при оказании продовольственной помощи в сочетании с функцией контроля, в *Проекте условий* закрепленной за многосторонними организациями, дает новому КППП прекрасную возможность привлечь потенциал для авторитетной, своевременной и комплексной оценки и соответствующий опыт, имеющийся в Риме. ГСИРП в сотрудничестве с ВПП обладают большим опытом страновых оценок ситуации со спросом и предложением по основным продуктам питания²⁰. Такие оценки проводятся на постоянной основе в течение многих лет и включают расчет потребностей в чрезвычайной продовольственной помощи и структурные дефициты стран, испытывающих отсутствие продовольственной безопасности, с учетом их возможностей для коммерческого импорта. ГСИРП в сотрудничестве с ВПП отслеживает ситуацию в уязвимых странах и сообщает донорам о своих выводах посредством специальных докладов и, в случае чрезвычайных ситуаций, специальных предупреждений.

39. Эта авторитетная, надежная, практическая и своевременная система, пользующаяся доверием донорского сообщества, могла бы стать основой механизма КППП по установлению правомочности потребности в продовольственной помощи²¹, что, в свою очередь, вместе со справочной документацией по каждой отдельной сделке, представляемой донорами в ФАИС, может стать исходным пунктом для оценки достоинств отдельных сделок по оказанию продовольственной помощи.

VI. УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У КСТ, И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ

40. В последние годы тенденции на мировом рынке продовольствия и изменения в организационно-административных процедурах снизили риски превращения продовольственной помощи в острую проблему для торговли в кратко- и среднесрочной перспективе. Тем не менее существует необходимость в наличии на международном уровне эффективной системы уведомлений о сделках по оказанию продовольственной помощи и возможности оценивать правомочность таких сделок. Однако способность нынешнего КППИ выполнять свои обязанности пострадала как из-за существенных, так и из-за оперативных недостатков. В настоящем документе определяются базовые требования к эффективному

¹⁹ Следует отметить, что из 46 членов КППИ в 1992 году 28 не подписали резолюцию Совета 2/55, устанавливавшую механизм ОМТ ("Принципы распределения излишков и консультативные обязательства государств-членов", Рим, 1992 г., стр. 58 и 59), и что этот вопрос несколько раз поднимался на заседаниях КППИ. Кроме того, в КППИ приводили доводы, доказывающие, что ОМТ оказывает на страны-получатели чрезмерное экономическое давление, что не соответствует гуманитарному аспекту оказания продовольственной помощи.

²⁰ Оценки продовольственной безопасности по странам, проводящиеся совместно ГСИРП и ВПП, содержат огромный массив актуальной информации по продовольственной безопасности, перспективам на местные урожаи сельскохозяйственных культур, динамике рыночных цен, объемам запасов, планируемому коммерческому импорту, платежеспособному спросу, необходимости в инициативах в области питания на национальном уровне, выявлении недоедающих групп населения и т.д.

²¹ Недавно созданная Группой 20 Система информации о сельскохозяйственных рынках (АМИС) также является важным поставщиком информации о рынках. Она располагается в Риме и работает в тесном сотрудничестве с ГСИРП. АМИС пользуется поддержкой и доверием большого числа стран (как экспортеров, так и импортеров), а также аналитической поддержкой десяти международных организаций, в число которых входит и Секретариат.

механизму контроля над оказанием продовольственной помощи и ключевые вопросы, которые следует решить при создании преемника КПРИ на основе существующих, проверенных инструментов в рамках соответствующих многосторонних организаций.

41. Несмотря на то что КПРИ практически не функционирует и может оставаться в таком состоянии до тех пор, пока на глобальном рынке продовольствия спрос преобладает над предложением, необходимость создания органа-преемника в соответствии с изложенными выше аргументами по-прежнему остается актуальной. Организационный и политический момент, учитывая содержащийся в *Проекте условий* Дохийского раунда достаточно полный перечень норм и правил и недавно принятую КОПС, делают создание такого органа своевременным. Преобладающие на мировом рынке условия также благоприятствуют объективному обсуждению затронутых проблем.

42. КСТ предлагается рассмотреть следующие предложения:

- учредить рабочую группу из небольшого числа членов КСТ для рассмотрения полезности и практичности сделанных в настоящем документе предложений, с учетом мнения соответствующих организаций;
- определить сроки для выполнения Рабочей группой ее задачи (один год был бы достаточным сроком) и подготовки рекомендаций для представления КСТ на рассмотрение;
- поручить Секретариату созвать специальную сессию КСТ для рассмотрения рекомендаций Рабочей группы по вопросу создания преемника КПРИ.