



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

R

СОВЕТ

Сто шестьдесят четвертая сессия

6–10 июля 2020 года¹

Последствия пандемии Covid-19 для продовольственной безопасности и продовольственных систем

Резюме

- a) Совокупное воздействие Covid-19, мер по его подавлению и последующего глобального экономического спада усугубит проблему голода и неполноценного питания и приведет к увеличению числа голодающих и живущих в нищете, особенно в странах с низким уровнем доходов, которые зависят от импорта продовольствия. Можно предположить, что эта ситуация сведет на нет достигнутый за десять лет прогресс в деле сокращения масштабов нищеты.
- b) ФАО проводит оценку угрозы Covid-19 для продовольственной безопасности и питания и разрабатывает для членов меры политики на основе фактических данных. В отличие от продовольственного кризиса 2007–2008 годов, сегодня проблема заключается не в наличии продовольствия, а в доступе к нему. Продовольственные товаропроводящие цепочки сохраняют свою целостность, но экономическое положение в странах начинает ухудшаться; сложившаяся ситуация создает серьезную угрозу, поскольку экономический спад накладывается на проблему голода. По оценкам ФАО, голод, связанный со снижением темпов экономического роста, угрожает до 80,3 миллиона человек.
- c) Безработица будет расти, а спрос на продовольствие будет снижаться. Масштабы воздействия пандемии на спрос на продовольствие зависят от серьезности и продолжительности экономического потрясения, а также от доступа к кредитам и программам социальной защиты. Именно поэтому во всех странах должны приниматься меры стимулирования экономики, ориентированные на удовлетворение потребностей в продовольствии наиболее уязвимых слоев населения. Не имея доступа к продовольствию и питанию, люди не могут быть здоровыми.
- d) В настоящем документе, в частности, освещаются усилия ФАО по оценке воздействия Covid-19 на производство продовольствия и ведение сельского хозяйства в мире, а также по оказанию помощи в анализе мер политики. Чтобы побудить членов ФАО согласованно участвовать в решении проблем, связанных с пандемией, Организация проводит совещания высокого уровня. Кроме того, она совместно со страновыми группами ООН и другими учреждениями активизирует усилия по повышению продовольственной безопасности во время пандемии.

¹ Перенесена с 8–12 июня 2020 года

Проект решения Совета

Совету предлагается принять к сведению достигнутый прогресс и дать соответствующие указания.

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

г-ну Максимо Тореро Кульену (Máximo Torero Cullen),
главному экономисту
Департамент экономического и социального развития
Тел.: +39 06570 50869

Справочная информация

1. Можно ожидать, что совокупное воздействие глобального распространения Covid-19, мер по подавлению пандемии и глобального экономического спада приведет к сбоям функционирования продовольственных систем и нанесет серьезный ущерб здоровью и питанию населения. В настоящее время острый кризис, связанный с продовольствием и источниками средств к существованию, переживают 135 миллионов человек в 55 странах мира². Еще 183 миллиона человек живут в условиях отсутствия продовольственной безопасности на уровне, близком к критическому. У 75 миллионов детей в возрасте до пяти лет наблюдается отставание в росте, 17 миллионов детей страдают от истощения³.
2. Если не начать принимать меры по спасению жизней и восстановлению средств к существованию в кратчайшие сроки, число голодающих может стремительно возрасти. До 580 миллионов человек, выбившихся из нищеты за последнее десятилетие, могут снова вернуться в это состояние, что сведет на нет достигнутые за этот период успехи в деле сокращения масштабов нищеты⁴. Это означает, что мир окажется не готов к решению проблем, связанных с быстрым ростом числа людей, сталкивающихся с проблемой отсутствия продовольственной безопасности.
3. Число голодающих в мире начало расти еще до Covid-19. Несмотря на наличие продовольствия в значительных объемах, сохраняется фундаментальная проблема неравенства в доступе к возможностям здорового питания. Пандемия обнажила недостатки продовольственных систем; в самом неблагоприятном положении оказались наиболее маргинализированные группы населения во всех странах.

I. Проведенная ФАО оценка угрозы Covid-19 в области продовольственной безопасности и питания и рекомендованные меры

A. Почему основу программ стимулирования должны составлять меры предотвращения голода

4. В настоящее время основная проблема заключается не в наличии продовольствия, а в доступе к нему. Пандемия может подорвать мировую экономику в масштабах, невиданных со времен Великой депрессии. Это серьезная угроза, поскольку люди, которые вынуждены зарабатывать себе на жизнь, могут лишиться доходов и возможности покупать продукты питания. Ослабляя карантинные ограничения, страны стараются одновременно учитывать интересы обеспечения безопасности людей и восстановления экономики, и при этом они должны сохранить доступ малоимущих и уязвимых категорий населения к продовольствию и питанию.

² Это уровень 3 по Комплексной классификации стадий продовольственной безопасности (ККС) – глобальной шкале оценки в целях классификации уровня и масштабов отсутствия продовольственной безопасности и недоедания: www.ipcinfo.org/manual/overview/en/

³ Глобальный доклад о продовольственных кризисах – 2020: [GRFC 2020 ONLINE 200420.pdf](https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-43.pdf)

⁴ См. данные о воздействии Covid-19 на масштабы нищеты в мире по адресу: www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-43.pdf

5. Первоначально вызывали беспокойство сбои в продовольственной товаропроводящей цепочке. Некоторые страны поспешно вводили экспортные ограничения и задерживали постановку на место стоянки судов, груженных фруктами и овощами. Потребители в панике скупали и запасали продукты. Но эти проблемы постепенно решаются. В настоящее время торговые ограничения действуют только в 10 странах, на которые приходится 5% мировой торговли продовольствием. Для сравнения, во время продовольственного кризиса 2007–2008 годов торговые ограничения действовали в 33 странах, на которые приходилось 28% мировой торговли. Крайне важно, чтобы страны продолжали поддерживать функционирование цепочек поставок продовольствия.
6. Высока вероятность того, что пандемия Covid-19 приведет к серьезному спаду мировой экономики, а ухудшение экономического положения является одним из ключевых факторов, снижающих эффективность усилий по ликвидации голода и неполноценного питания⁵. Снизился спрос на экспортную продукцию, и прекратилась деятельность туристической индустрии. Особенно пагубно сложившаяся ситуация воздействует на малые островные развивающиеся государства, которые также являются странами – импортерами продовольствия. Сократился объем денежных переводов. Экспортеры нефти, такие как Нигерия, Чад, Ливия, Алжир и Ангола, испытывают финансовые трудности в связи со снижением спроса на нее. Резкое падение цен на нефть привело к ослаблению местных валют по отношению к доллару, что делает почти невозможным погашение задолженности перед другими странами. Финансовые трудности испытывают и страны, чье благосостояние зависит от торговли хлопком и минеральными ресурсами.
7. Seriously пострадали страны с низким и средним уровнем дохода, особенно страны с самым низким уровнем дохода, в которых количество людей, живущих в условиях голода и нищеты, наиболее велико. Страны этих категорий не располагают потенциалом и средствами для стимулирования экономики и защиты источников средств к существованию наиболее уязвимых слоев населения, поэтому им потребуется существенный объем финансирования со стороны международных кредиторов. Как МВФ, так и Всемирный банк обратились с просьбой приостановить предоставление двусторонних кредитов и выделяют этим странам чрезвычайное финансирование⁶.
8. По оценкам ФАО, снижение темпов роста ВВП приведет к увеличению масштабов недоедания, особенно в странах с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия и странах, являющихся чистыми импортерами продовольствия. ФАО провела анализ по трем сценариям, который показал, что при снижении темпов роста ВВП на 2 процентных пункта число голодающих вырастет на 14,4 миллиона человек, при их снижении на 5 процентных пунктов ряды голодающих пополнят еще 38,2 миллиона человек, а при снижении на 10 процентных пунктов – еще 80,3 миллиона человек⁷. При выполнении расчетов не учитывалось долгосрочное воздействие неравенства в доступе к продовольствию уязвимых слоев населения в странах с высоким уровнем дохода и странах – чистых экспортерах продовольствия.
9. В рамках мер стимулирования экономики во всех странах необходимо удовлетворять потребности наиболее уязвимых слоев за счет повышения эффективности оказания чрезвычайной продовольственной помощи. Без доступа к питательным продуктам человек не может быть здоров. Вследствие массовых увольнений семьям становится трудно обеспечить себя продовольствием. Во всем мире закрываются школы, и множество детей не получает полноценного школьного питания.
10. Глобальные торговые каналы должны оставаться открытыми. Без открытой торговли невозможно функционирование глобальных продовольственных рынков. В уязвимом положении оказываются страны, зависящие от импорта продовольствия, так как поставки

⁵ СОФИ – 2019: [state-of-food-security-nutrition](#)

⁶ Материал агентства "Рейтер": www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-aid-factbox/factbox-imf-world-bank-disburse-funds-to-help-countries-battle-pandemic-idUSKBN22002G

⁷ О глобальной экономической рецессии вследствие Covid-19: www.fao.org/3/ca8800ru/CA8800RU.pdf

замедляются, а валюта этих стран обесценивается. Можно предполагать, что в большинстве стран вырастут цены на продовольствие. Для стимулирования потребления и производства и поддержания функционирования продовольственных товаропроводящих цепочек необходимо повышать прозрачность рынков и координацию между торговыми партнерами и не допускать установления торговых ограничений⁸.

11. Необходимо выделять ресурсы ключевым секторам и предприятиям, в первую очередь малым и средним. Решающее значение имеет обеспечение доступа мелких фермеров к рынкам. Кроме того, чтобы продолжать производить продовольствие, они должны получать денежные субсидии и доступ к финансированию. Медперсонал на местах может следить за состоянием здоровья работников. Всем работникам необходимо выдать защитное снаряжение. Склады и перерабатывающие предприятия должны быть переоборудованы так, чтобы работники могли соблюдать требования по социальному дистанцированию. Трудящимся-мигрантам должны быть выданы визы, чтобы они могли работать на сельскохозяйственных предприятиях и на заводах.

12. Пандемия коронавирусной инфекции заставляет обратить внимание на необходимость срочного решения существующей с давних пор проблемы неравенства. Одним из методов решения этой проблемы является расширение программ социальной защиты с предоставлением уязвимым домашним хозяйствам возможности получать денежные средства и введением моратория на налоговые и ипотечные платежи. Необходимо охватить этими программами тех, на кого они не были ориентированы ранее. Африка – единственный регион, где нет программ социальной защиты. Вследствие распространения коронавируса регион столкнется с ухудшением экономического положения, нарушениями спроса и предложения, а также с серьезным кризисом в области здравоохранения.

13. В долгосрочной перспективе целью мер стимулирования, направленных на устранение существующих угроз продовольственной безопасности, должно быть повышение устойчивости продовольственных систем к будущим пандемиям. Для этого продовольственные системы должны быть перестроены так, чтобы они в большей степени способствовали оздоровлению рациона мелких производителей, рыбаков и скотоводов и устойчивому использованию природных ресурсов, биоразнообразия и экосистемных услуг.

В. Оценка воздействия Covid-19 на разработку мероприятий

14. Уникальность пандемии Covid-19 заключается в том, что она создает двойное потрясение – как на стороне спроса, так и на стороне предложения, – которое ощущается в разные моменты времени. На стороне предложения существуют разные мнения о том, какой будет длительность потрясений, как они повлияют на международные и внутренние рынки и какие меры по исправлению положения будут наиболее действенными с точки зрения смягчения последствий сложившейся ситуации. Что касается спроса, то, по общему мнению, снижение экономической активности и рост безработицы приведут к снижению спроса и объемов торговли.

15. ФАО провела оценку того, насколько продовольственные и сельскохозяйственные рынки разных стран подвержены угрозе распространения пандемии по различным каналам⁹. ФАО изучила положение с промежуточными факторами производства, основным капиталом, трудовыми ресурсами и экспортом сельскохозяйственной продукции с точки зрения предложения, а также воздействие на расходы на продовольствие и импорт сельскохозяйственной продукции с точки зрения спроса, разделив страны на категории в зависимости от степени важности каналов.

16. На сельскохозяйственные системы стран как с высоким, так и с низким уровнем дохода воздействуют кредитные рынки. Северная Америка, чья сельскохозяйственная система отличается высокой капиталоемкостью, может оказаться в выигрышном положении за счет

⁸ Covid-19 и риск для продовольственных товаропроводящих цепочек:

www.fao.org/documents/card/ru/c/ca8388ru

⁹ Каналы распространения воздействия на продовольствие и сельское хозяйство:

<http://www.fao.org/3/ca8430en/CA8430EN.pdf>

низких процентных ставок. Нехватка производственных ресурсов, в том числе пестицидов, осложняет усилия по борьбе с вредителями, включая нашествие саранчи в Восточной Африке. Во всем мире ощущается нехватка как внутренней рабочей силы, так и сезонных рабочих-мигрантов. Следствием этой проблемы стали прямые перебои в предложении рабочей силы в странах с низким уровнем дохода. Кроме того, она сказалась на положении в таких трудоемких отраслях, как производство фруктов и овощей, мяса и молочных продуктов. Резкое падение цен на нефть и металлы ослабило местные валюты стран – экспортеров сырья и побудило некоторые из них ввести экспортные ограничения для поддержания внутренних поставок.

17. Сложившаяся в настоящее время ситуация со спросом и предложением серьезно отличается от положения во время глобального продовольственного кризиса 2007–2008 годов. С одной стороны, она более благоприятна, так как в этом году запасы зерновых и урожай выше. Однако, учитывая сокращение мирового ВВП, спрос на продовольствие, вероятно, также не вырастет или даже снизится. На фоне снижения цен на нефть сократится спрос в непродовольственном секторе. Несмотря на возможные трудности в сфере снабжения, маловероятно, что мировой продовольственный кризис будет связан с дефицитом предложения. В результате глубокой рецессии население стран с низким уровнем дохода может столкнуться с кризисом в этой сфере вследствие отсутствия доходов, а не высоких цен на продовольствие.

18. Важнее всего, что в результате роста безработицы упадет спрос на продовольствие. Масштабы последствий пандемии для спроса на продовольствие зависят от глубины и продолжительности экономического потрясения, наличия сбережений и доступа к кредитам и программам социальной защиты.

II. Ответные меры ФАО в связи с Covid-19 на сегодняшний день

19. ФАО внедрила ряд инструментов, которые могут применяться для оценки воздействия Covid-19 на производство продовольствия и ведение сельского хозяйства в мире и анализа мер политики. Кроме того, она провела совещания высокого уровня с целью мотивировать членов Организации проводить согласованную работу по решению связанных с пандемией проблем.

A. Информационно-справочные материалы для разработки мер политики на основе фактических данных

20. На сегодняшний день ФАО опубликовала 38 аналитических записок, содержащих результаты как количественной, так и качественной оценки воздействия пандемии на продовольственные товаропроводящие цепочки, торговлю продовольствием и рынки, мелких производителей и жизнестойкость продовольственных систем¹⁰.

B. Управление информационными потоками и аналитика

21. Используя большие данные, ФАО осуществляет мониторинг торговли и собирает информацию по вопросам снабжения, оценивает, как решаются проблемы, и сообщает рынкам информацию, на которую следует обратить внимание для снижения неопределенности¹¹. Например, задержки при перевозке грузов в основном возникают во время разгрузки. Теперь из-за ограничений трудовой силы в портах доставка занимает три дня вместо одного. Задержка дорого обходится экспортерам, но они смогли компенсировать убытки за счет курсов валют. Несмотря на задержки, мировое судоходство продолжает функционировать.

22. В целях увеличения объема предложения продовольствия ФАО совместно со странами анализирует их агроэкологические условия и консультирует их по местам и срокам посадки и сбора урожая растений, являющихся их основными товарами¹². Сельскохозяйственные календари ФАО, в которых показаны важнейшие для посадки и уборки урожая

¹⁰ <http://www.fao.org/2019-ncov/resources/policy-briefs/ru/>

¹¹ Инструмент ФАО для сбора больших данных о продовольственных товаропроводящих цепочках: <https://datalab.review.fao.org>

¹² Сельскохозяйственные календари ФАО: www.fao.org/2019-ncov/covid-19-crop-calendars/ru/

сельскохозяйственных культур периоды, можно применять с учетом информации о вспышках Covid-19 на субнациональном уровне. Это может помочь странам в стратегическом планировании посевных, посадочных и уборочных работ и обеспечить непрерывное снабжение населения продовольствием до, во время и после карантина.

23. ФАО разместила на своих ресурсах Систему информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции – платформу, являющуюся инициативой "Группы двадцати", тем самым создавая для стран и инвесторов возможность получать большее прозрачную и полную информацию о разных аспектах конъюнктуры рынка – от производства и потребления до запасов и цен¹³. Публикуемая на платформе информация о рынках помогает странам обосновывать отсутствие необходимости прибегать к ошибочной политике 2007–2008 годов. Кроме того, ФАО помогает обеспечивать бесперебойное функционирование глобальных рынков с помощью анализа решений в области продовольственной и сельскохозяйственной политики¹⁴.

С. Совещания высокого уровня

24. ФАО приняла участие во встрече руководителей стран "Группы двадцати" и министров сельского хозяйства этих стран. ФАО провела ряд встреч с министрами, в ходе которых они подтвердили, что в период действия карантинных мер производство продовольствия и сельхозпродукции будет отнесено к числу услуг первой необходимости. Одна из таких виртуальных встреч с 45 министрами стран – членами Африканского союза состоялась 16 апреля; по итогам этой встречи была принята декларация о защите наиболее уязвимых групп населения Африки¹⁵. Также в апреле ФАО помогла министрам сельского хозяйства 25 стран Латинской Америки и Карибского бассейна подписать соглашение об объединении усилий с целью предотвращения сбоев в поставках продовольствия для 620 миллионов жителей региона¹⁶.

Д. Совместные заявления

25. Тридцать первого марта Генеральный директор ФАО Цюй Дунъюй совместно с генеральными директорами Всемирной организации здравоохранения и Всемирной торговой организации опубликовал заявление о смягчении воздействия Covid-19 на торговлю продовольствием и рынки¹⁷. В своем заявлении генеральные директора настоятельно призвали страны работать сообща и не вводить торговые ограничения, чтобы избежать нехватки продовольствия во время пандемии.

26. Двадцать первого апреля министры сельского хозяйства стран "Группы двадцати" приняли заявление, в котором обязались расширять глобальное сотрудничество и поддерживать торговые потоки сельскохозяйственной продукции в интересах обеспечения глобальной продовольственной безопасности и питания¹⁸. Заявление было опубликовано через месяц после того, как Генеральный директор ФАО призвал министров поддерживать доступ к безопасным и питательным продуктам, обеспечение которого является важнейшей мерой реагирования здравоохранения на Covid-19. Кроме того, ФАО, Всемирная продовольственная программа (ВПП), Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) и

¹³ Система информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции (АМИС): <http://www.amis-outlook.org/>

¹⁴ Анализ решений в области продовольственной и сельскохозяйственной политики (FAPDA): www.fao.org/news/story/ru/item/1270352/icode/

¹⁵ Встреча с Африканским союзом: www.fao.org/news/story/ru/item/1271506/icode/

¹⁶ Министры стран Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛИАК):

www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/covid19/statement_ministers_of_agriculture_25_countries.pdf

¹⁷ Совместное заявление ФАО, Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Всемирной торговой организации (ВТО): www.fao.org/news/story/ru/item/1268973/icode/

¹⁸ Заявление министров стран "Группы двадцати":

G20.org/en/media/Documents/G20_Agriculture%20Ministers%20Meeting_Statement_EN.pdf

Всемирный банк выступили с совместным заявлением непосредственно перед заседанием министров сельского хозяйства стран "Группы двадцати".

III. Роль ФАО в осуществлении мер системы ООН в связи с Covid-19

27. ФАО входит в число организаций, осуществляющих Глобальный план гуманитарного реагирования, и в ближайшее время завершит работу над пересмотренным призывом, которую ведет в сотрудничестве с Управлением Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ). ФАО ожидает, что в 30 странах, на которые ориентирован пересмотренный план гуманитарного реагирования, потребность в поддержании источников средств к существованию, связанных с сельским хозяйством, возрастет примерно на 30%.

28. Организация участвует в ряде гуманитарных коммуникационных инициатив Организации Объединенных Наций и в осуществлении коллективных информационно-просветительских мероприятий с целью привлечения внимания к тому, что кризис COVID может спровоцировать другие кризисы.

29. ФАО совместно со страновыми группами ООН и другими учреждениями ведет работу по сбору и анализу данных, изменению содержания программ и наращиванию объемов помощи. Например, в Демократической Республике Конго ФАО тесно сотрудничает с ВПП и Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) в рамках Глобальной сети по борьбе с продовольственными кризисами.

30. Организация активно участвует в деятельности Технической рабочей группы по Covid-19 Глобального кластера по продовольственной безопасности: она предоставляет технические рекомендации по обеспечению населения поддержкой, необходимой для сохранения источников средств к существованию в период действия ограничений, связанных с Covid-19, и удовлетворению возникающих потребностей.

31. ФАО и ВПП совместно ведут сбор и анализ данных, которые позволят в режиме реального времени предоставлять обновленную информацию о ситуации на местах, связанной с острым отсутствием продовольственной безопасности в результате ограничений, связанных с Covid-19. Результаты этого анализа могут служить ориентиром при разработке неотложных мер реагирования в целях предотвращения продовольственных кризисов.

32. ФАО и УКГВ провели брифинги в Нью-Йорке, Риме, Женеве и Найроби, на которых проинформировали членов Организации об усилиях ООН по смягчению последствий нашествия пустынной саранчи. В брифингах приняли участие члены Рабочей группы по продовольственной безопасности и питанию Межправительственного органа по вопросам развития (МОВР).

33. Благодаря предоставленной ФАО поддержке мероприятий по борьбе с пустынной саранчой под руководством правительств было сохранено 720 000 тонн зерна – этого объема достаточно, чтобы прокормить почти 5 миллионов человек в течение целого года. Был предотвращен ущерб пастбищным угодьям и скоту в тропических районах, что помогло сохранить средства к существованию еще 350 000 скотоводческих хозяйств.

34. ФАО пересматривает свой призыв по борьбе с саранчой с учетом того, что ожидается появление нового поколения саранчи в Восточной Африке и ее распространение в Йемене, Иране и Пакистане и далее в направлении Индии, в то время как риск для Западной Африки тщательно отслеживается.

35. ФАО и ООН должны решать проблемы, связанные с чрезвычайной ситуацией в области здравоохранения, чрезвычайной ситуацией в области продовольствия и развитием, в комплексе. Не менее десяти организаций совместно вырабатывают общее понимание того, как можно установить связь между мерами гуманитарного реагирования и усилиями по обеспечению устойчивости и развития.

36. ФАО и система ООН должны подготовиться к вероятной второй волне Covid-19. Организация и система ООН должны повысить стойкость к внешним воздействиям и определить подходы, которые позволят осуществлять меры в области здравоохранения без ущерба для доходов населения.

37. ФАО и система ООН должны координировать усилия. Продуманное разделение обязанностей с учетом опыта и знаний учреждений и специализированных организаций поможет избежать дублирования усилий.

IV. Проект решения Совета

38. Совету предлагается принять к сведению достигнутый прогресс и дать указания по своему усмотрению.