EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.3.31.
COM(2010)127 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

A fejlődő országok élelmezésbiztonsági kihívásainak kezeléséhez nyújtott segítség uniós szakpolitikai kerete

SEC(2010)379

1. INDOKLÁS

Az elmúlt években az éhezés és az alultápláltság problémája egyre súlyosabbá vált – 2010-ben több mint egymilliárd ember élelmezésbiztonsági helyzete megoldatlannak tekinthető. Az élelmiszer-ellátás bizonytalansága veszélyezteti az ember fejlődését, a társadalmi és politikai stabilitást és a millenniumi fejlesztési célok megvalósítását. Különösen a törékeny helyzetű államok találják komoly nehézségekkel szembe magukat az 1. számú millenniumi fejlesztési cél, a súlyos szegénység és éhínség felszámolása tekintetében.

2007–2008 során a meredeken emelkedő világpiaci élelmiszerárak a globális élelmezésbiztonság kérdésének újragondolására késztették a döntéshozókat. Az ENSZ a globális élelmezésbiztonsági válsággal foglalkozó magas szintű munkacsoportot hozott létre a világszervezeten belüli koordináció fejlesztése céljából, útjára indult a „mezőgazdasági, élelmezésbiztonsági és táplálkozási globális partnerség" elnevezésű kezdeményezés, és a G-8 országok vezetői 2009-ben L'Aquilában tartott csúcstalálkozójukon átfogó programot fogadtak el az élelmezésbiztonságról.

A súlyosbodó élelmezésbiztonsági kihívásokra válaszul az Európai Unió a leginkább érintett fejlődő országok támogatásának ideiglenes eszközeként további 1 milliárd EUR összegű élelmezésfinanszírozási eszköz[1] létrehozásáról döntött. Az EU és tagállamai hosszú évek óta a legfontosabb és legmegbízhatóbb partnereknek számítanak a globális élelmezésbiztonság területén, mind pénzügyi, mind politikai szempontból.

A közelmúlt fejleményei és a jövő kihívásai olyan új közös élelmezésbiztonsági politika kialakítását teszik szükségessé, amely a Lisszaboni Szerződéssel[2], az EU 2020 kezdeményezéssel[3] és a fejlesztési politikáról kialakított európai konszenzussal[4] összhangban tovább erősíti az EU vezető szerepét e téren, és javítja az uniós támogatás hatékonyságát. Az élelmezésbiztonság jövőbeli kihívásai között említhetjük a népességszám növekedését, a természetes erőforrásokra és az ökológiai rendszerektől függő szolgáltatásokra nehezedő növekvő nyomást és az éghajlatváltozás mezőgazdaságra gyakorolt kedvezőtlen hatásait, amelyek érintik a termesztési feltételeket, és adaptációs intézkedéseket tesznek szükségessé. Az élelmezésbiztonság jelenlegi kulcskérdéseinek – ide tartozik a táplálkozás, az árak ingadozása, a szociális védelem és a biztonsági hálók, a bioüzemanyagok, az élelmiszer-biztonság, a kutatás és az innováció, a nagymértékű földakvizíció és az élelemhez való jog[5] – ugyancsak egységes szakpolitikai keretbe kell beépülniük.

A jelen közlemény célja, hogy az éhínség és az alultápláltság elleni küzdelem céljait szolgáló közös szakpolitikai keretet határozzon meg az EU és tagállamai részére, és ezzel hozzájáruljon az 1. számú millenniumi fejlesztési cél megvalósításához. Közleményünk összhangban áll más – az oktatás, egészségügy, nemek és adóügyi kormányzás kérdéseivel foglalkozó – tematikus dokumentumokban kifejtettekkel és a 2010. évi tavaszi fejlesztési csomag tartalmával, amelyek együttesen körvonalazzák a 2010. évi szeptemberi magas szintű ENSZ-találkozón képviselendő uniós álláspontot. A jelen közleményt a humanitárius

---

1 COM(2010) 81. sz. előrehaladási jelentés.
2 210. cikk.
3 COM(2010) 2020.
4 2006/C 46/01.
5 Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (1966/1976) 11. cikke.

élelmiszer-segélyezésről szóló közlemény[6] egészíti ki, amely a vészhelyzeti és vészhelyzet utáni helyzetek összefüggésében vizsgálja az élelmezés kérdését.

2. ÉLELEMEZÉSBIZTONSÁG ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉSBEN

A javasolt szakpolitikai keret a nemzetközileg elismert négy pillér[7] mentén foglalkozik a fejlődő országok vidéki és városi környezeteiben jelentkező élelmezésbiztonsági kihívásokkal, éspedig a következő szempontok alapján: 1) az élelmiszer-kínálat javítása; 2) az élelmiszerekhez való hozzáférés javítása; 3) a táplálkozás minőségének javítása; valamint 4) a válságmegelőzési és -kezelési tevékenységek fejlesztése. A javasolt szakpolitikai keret az élelmezésbiztonság római elvein alapul[8]. Elismeri, hogy az élelmezésbiztonsági stratégiákat az egyes országoknak sajátjuknak kell tekinteniük, a stratégiáknak országspecifikusnak kell lenniük, és megfelelő egyensúlyt kell kialakítaniuk a hazai termelés támogatása és az élelmiszer iránt jelentkező igény kereskedelem révén történő kielégítése között.

Az élelmezésbiztonság területén elért fejlődés és az 1. számú millenniumi fejlesztési cél megvalósítása földrajzilag és az egyes népességcsoportok között egyenetlen maradt. Bár élelmezésbiztonsági kihívások világszerte jelentkeznek, a lemaradás leginkább az afrikai kontinensen és a törékeny helyzetű országokban érzékelhető. A millenniumi fejlesztési célokról készült 2009. évi jelentés[9] szerint az alultáplált népesség aránya a Szaharától délre fekvő országokban a 1990–92 közötti 32 %-ról 2008-ra 29 %-ra csökkent. Dél-Ázsia, a második legmagasabb alultápláltsági arányokkal rendelkező térség tekintetében 24 % és 21 % volt a megfelelő érték[10]. Emellett a legfrissebb adatok szerint a törékeny helyzetű országokban 31,4 % az alultápláltak aránya, szemben a többi ország 14,5 %-os átlagával. Bár az alultápláltság még ma is főként vidéki területeket érint, a városiasodás nyomán hosszabb távon az élelmiszer-ellátás bizonytalansága várhatóan fokozódni fog a városi térségekben.

Az uniós fellépésnek kiemelten kell foglalkoznia azokkal a törékeny élelmezésbiztonsági helyzetű országokkal, amelyeknél a legjelentősebb a lemaradás az 1. számú millenniumi fejlesztési cél megvalósítása tekintetében. Ezek az országok többnyire Afrikában találhatók, de közülük több Dél-Ázsiában vagy máshol terül el (pl. Banglades, Kambodzsa, Haiti, Nepál, Kelet-Timor)[11]. A kapcsolódó millenniumi fejlesztési célok jellegére tekintettel – amely célokkal kapcsolatban ugyancsak elmaradás mutatkozik – külön beruházásokra lesz szükség a nők vonatkozásában[12].

A tapasztalatok[13] továbbá azt mutatják, hogy a szegénység csökkentését és a növekedést leginkább a kisbirtokos-szektorba irányuló befektetések segítik elő. Az új uniós szakpolitikai keret ezért a kisbirtokos gazdálkodók jövedelmi helyzetének és a sérülékeny közösségek

---

6 COM(2010) 126

7 Római nyilatkozat és cselekvési terv a globális élelmezésbiztonságról, Élelmezési Világ-csúcstalálkozó, FAO (az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete), 1996.

8 A 2009. évi élelmezésbiztonsági világ-csúcstalálkozón elfogadott nyilatkozat.

9 *Millennium Development Goals Report*. [Jelentés a millenniumi fejlesztési célokról.] ENSZ, 2009.

10 Az abszolút számokat tekintve a világon élő összes alultáplált (2009-ben 642 millió ember) több mint fele Ázsiában és a csendes-óceáni térségben él, arányait tekintve azonban az alultápláltság jóval jelentősebb Afrikában, ahol ráadásul a fejlődés az elmúlt évtizedben kevésbé volt markáns.

11 A millenniumi fejlesztési célok megvalósítása terén elért haladásról készült ENSZ-statisztika, lásd www.devinfo.info/mdginfo2009/.

12 Lásd még a SEC(2010) 265 sz. dokumentumot.

13 *World Development Report*. [Fejlesztési világjelentés.] Világbank, 2008.

ellenálló képességének javítására összpontosít, támogatva azon országok elhatározását, amelyek fejlesztési erőfeszítéseiben kiemelt helyen szerepel a mezőgazdaság és az élelmezésbiztonság.

2.1. Az élelmiszer-kínálat javítása

A világ népessége 2050-re a becslések szerint eléri a 9 milliárd főt, és a táplálkozás változásával és a jövedelmek növekedésével az élelmiszer-kereslet várhatóan 70 %-kal nő majd[14]. Ez a mezőgazdasági termelés gyorsabb növelését teszi szükségessé, többek között azokban az országokban, ahol a leggyorsabb a népesség növekedése. Számos ilyen országban a természeti erőforrások szűkössége, amelyet az éghajlatváltozás hatásai is súlyosbítanak, egyre inkább megköveteli ezen erőforrások hatékony felhasználását.

A világ szegény és éhező lakosságának többsége vidéki környezetben él, ahol a fő gazdasági tevékenységet a mezőgazdaság – a növénytermesztés, az állattenyésztés, a halászat és az erdőgazdálkodás – jelenti. Meghatározó a kisbirtok: a fejlődő országok gazdálkodóinak mintegy 85 %-a 2 hektárnál kisebb földterületen gazdálkodik. A világon előállított összes élelmiszer mintegy fele növénytermesztést és állattenyésztést vegyesen folytató kisbirtokos gazdaságokból származik[15]. Ezért a fejlődő országok élelmiszer-kínálatának javítását célzó EU-támogatásnak előtérbe kell helyeznie a fenntartható kisüzemi élelmiszer-termelést. Ez egyszerre több kedvező hatással is jár: emeli a vidéki termelők jövedelmének és ellenálló képességének szintjét, elősegíti a fogyasztók élelmiszer-ellátását és a környezet minőségének megőrzését vagy javítását. A kisüzemi gazdálkodás támogatása során az Uniónak (a mezőgazdasági funkciók sokrétűségének tiszteletben tartása mellett) előtérbe kell helyeznie a fenntartható és ökológiailag hatékony intenzifikálási megoldásokat. Ez többek között a mezőgazdasági inputok optimalizálását, az integrált növényvédelem megvalósítását, a talaj- és vízgazdálkodás javítását és a stressztűrő növényfajták térnyerésének elősegítését jelenti[16]. E megközelítés csak akkor lehet sikeres, ha a termelést az értéklánc összefüggésében tekintjük, megfelelő hozzáférést biztosítva a finanszírozáshoz, a feldolgozáshoz és a piacokhoz, kulcsszerepet adva a kis- és középvállalkozásoknak és a vidéki mikrofinanszírozásnak. Megfelelő feltételek mellett a köz-magán társulásoknak nagy szerepe lehet a mezőgazdasági termelékenység fokozásában. Az EU-nak és tagállamainak támogatniuk kell azokat a kezdeményezéseket is, amelyek csökkentik a betakarítást követő veszteségeket, növelik a raktárkapacitást, és hozzájárulnak az élelmiszer-biztonsági és állat-egészségügyi problémák kezeléséhez.

A földhöz való biztonságos hozzáférés és a szilárd földbirtok- és földhasználati jog a kisbirtokos gazdálkodók magasabb termelékenységének előfeltétele. Eredményes nemzeti földbirtok-politikák és -jog kidolgozására van szükség, és ennek érdekében a kormányzatoknak kiemelt helyen kell foglalkozniuk a földkérdéssel. Az EU-nak és tagállamainak elő kell segíteniük, hogy az egyes országok mezőgazdasági, földbirtok- és bioüzemanyag-politikái foglalkozzanak az élelmiszer-kínálat és az élelemhez történő hozzáférés problémáival, és ösztönözzék a kisbirtokos gazdálkodók integrálását a termelési láncba.

---

14 *How to feed the world in 2050*. [Hogyan lássuk el élelemmel a világot 2050-ben.] FAO, 2009.

15 *Science*, 2010. február 12. 822–825. p.

16 *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development.* [Nemzetközi felmérés a fejlesztési célú mezőgazdasági ismeretekről, tudományról és technológiáról.] 2009.

A nemzetközileg elismert elveknek megfelelően továbbá mezőgazdasági beruházásaik során a befektetőknek, fogadó országoknak és más érdekelt feleknek tiszteletben kell tartaniuk az emberi jogokat, a megélhetést és az erőforrásokat. Az EU-nak és tagállamainak a meglévő termőföld-politikai iránymutatásra[17] építve támogatniuk kell a mezőgazdasági termelés célját szolgáló területekre irányuló felelős beruházásokat szabályozó nemzetközi elvek kialakítását. Afrikában támogatni fogjuk a 2009. évi termőföld-politikai iránymutatás[18] végrehajtását. A partnerországok kormányait, a gazdaszervezeteket és más érdekelt feleket arra ösztönözzük, hogy hazájuk társadalmi, gazdaság és környezeti előnyeinek maximalizálása érdekében olyan, megfelelő információkon alapuló döntéseket hozzanak, amelyek biztosítják a külföldi beruházások fenntarthatóságát.

Az élelmiszer-kínálat javítása a közszférában megvalósuló keresletorientált kutatások és innovációk bővítését, a hagyományos ismeretek és változatos növényfajták (köztük helyi fajták) fokozottabb felhasználását és annak biztosítását teszi szükségessé, hogy az innovációk elérhetők legyenek a gazdálkodók számára, és igazodjanak igényeikhez. Az EU–nak és tagállamainak azokat a kutatásokat és innovációkat kell támogatniuk – ide tartoznak az éghajlatváltozáshoz, a fokozottabb környezeti stresszhez, az aszályhoz és az árvízhez való alkalmazkodást elősegítő kutatások és innovációk –, amelyek egyértelmű előnyökkel járnak a kisbirtokos gazdák számára, és elősegítik a növényfajták biológiai sokféleségének megőrzését és a növényfajtákhoz való hozzáférést. A támogatás során figyelembe kell venni a kedvezményezett országok által megfogalmazott azon szükségleteket és aggodalmakat, amelyek az új technológiák előnyeivel és kockázataival kapcsolatban a kedvezményezett országok számára elérhető, elfogulatlan információkon alapulnak. Figyelembe kell venni továbbá, hogy léteznek-e jól megalapozott nemzeti szabályozási keretek és a szabályok betartatására hivatott struktúrák. Támogatni kell a szellemi tulajdonra vonatkozó, a szegényebb gazdálkodók új technológiákhoz és inputokhoz való hozzáférési lehetőségeit maximalizáló szabályozás kialakítását. Fel kell tárni továbbá az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás és a klímavédelmi intézkedések közötti szinergiákat, és ki kell alakítani az ezekhez kapcsolódó ösztönző rendszereket, például a mezőgazdaság és a kibocsátás-kereskedelmi piacok közötti kapcsolat megteremtése révén.

A nemzetközi kereskedelem jelentősen hozzá tud járulni az élelmiszer-kínálat javításához azáltal, hogy növeli a piacra kerülő élelmiszerek mennyiségét és választékát. Az élelmiszer-kínálat javítását a mezőgazdasági és élelmiszerpiacok regionális integrálása is elősegíti azáltal, hogy megkönnyíti az áruáramlást a felesleggel rendelkező területektől a hiányzónák felé. Az EU-nak és tagállamainak síkra kell szállniuk a szakpolitikák és szabályok egységesítése és harmonizálása, a regionálisan integrált mezőgazdasági politikák kialakítása mellett. Az EU és tagállamai továbbá elismerik, hogy a fejlődő országok nemzeti vagy regionális élelmezési gondjaik megoldására igénybe vehetik a meglévő kereskedelempolitikai lehetőségeket, többek között a határon alkalmazott kereskedelmi intézkedéseket. Az elérendő cél a fenntartható agrár-élelmiszeripari termelési lánc kialakítása.

2.2. Az élelmiszerekhez való hozzáférés javítása

Az élelmiszerekhez való hozzáférést elsősorban a foglalkoztatási és jövedelmi lehetőségek bővítésével célszerű javítani mind a városi, mind a vidéki területeken; a diverzifikáció és a

---

[17] Ideértve a fejlődő országok számára nyújtott, a földpolitika kialakítását és a földreform-folyamatokat elősegítő támogatásokra vonatkozó 2004. évi uniós iránymutatást is.

[18] Afrikai termőföld-politikai keret és iránymutatás (AU/ADB/ECA), melyet az Afrikai Unió támogatásáról biztosított 2009. júliusi csúcstalálkozóján.

kereskedelem ugyancsak hozzájárulhat ahhoz, hogy a népesség növekvő része elérhetőbb árakon jusson hozzá az élelemhez. Ezt szociális transzfermechanizmusokkal kell kiegészíteni. Az EU-nak és tagállamainak támogatniuk kell a partnerországokat a sérülékeny helyzetű népességcsoportok, különösen a nők támogatására hivatott szociális mechanizmusok kialakításában és működtetésében. Meg kell osztani a sikeres mechanizmusokkal kapcsolatos tapasztalatokat, és támogatni kell a már működő rendszereket. Kellő figyelmet kell fordítani a biztonsági hálók leépítésére irányuló stratégiák kialakítására. E mechanizmusoknak eredményeseknek, finanszírozhatóknak és rugalmasoknak kell lenniük, és gondoskodni kell arról, hogy válságidőszakokban gyorsan bővíthetők legyenek. Általában az is fontos, hogy táplálkozási szempontokat is tartalmazzanak, különösen a népesség azon csoportjai tekintetében, akiknek megfelelő táplálkozása elősegíti a 4. és 5. számú millenniumi fejlesztési cél elérését, nevezetesen a gyermekhalandóság csökkentését és az anyai egészség javítását.

A vidéki foglalkoztatás bővítését elősegítheti az élelmiszer-feldolgozás fejlesztése. Ez főleg kis- és középvállalkozások keretében történhet, és a pénzügyi szolgáltatásokhoz való jobb hozzáférés támogatása révén ösztönözhető. Emellett vidéki biztonsági hálók[19] is kialakíthatók a munkaerő-tartalékot biztosító nehéz helyzetű háztartások számára. A produktív biztonsági hálók kettős előnnyel járnak: javítják a vidéki termelés feltételeit, és bővítik az élelmiszerekhez való közvetlen hozzáférés lehetőségeit.

Általánosságban az élelmiszerekhez való hozzáférés javítható az „élelemhez való jog" elvének alkalmazásával, ahogyan azt az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete körvonalazta az *Önkéntes iránymutatás az élelemhez való jog fokozatos megvalósításának támogatására a nemzeti élelmezésbiztonság kontextusában*[20] című dokumentumban. Az EU-nak és tagállamainak támogatniuk kell az elv további alkalmazását, többek között az „élelemhez való jogon" alapuló politikai és jogi keretek kialakítását a fejlődő országokban. Ez jelenti egyrészt azoknak a stratégiáknak a támogatását, amelyek az éhezés alapvető okainak felszámolását veszik célba, emellett jelenti a marginalizált csoportok bevonását a nemzeti programok kialakításába, végrehajtásába és nyomon követésébe, továbbá az e jog érvényesítését szolgáló mechanizmusok létrehozását és megerősítését.

2.3. A táplálkozás minőségének javítása

Az alultápláltság becslések szerint évente 3,5 millió anya és gyermek haláláért[21] és az öt éven aluli gyermekek körében előforduló megbetegedések egyharmadáért felelős. A vitamin- és ásványianyag-hiány[22] világszerte mintegy kétmilliárd embert érint. Az alultápláltság leginkább a terhesség során és az első két életévben károsítja az emberi egészséget; a testi és kognitív fejlődésre gyakorolt hatása gyakran visszafordíthatatlan. Kiemelt helyen kell kezelni a terhes és szoptató nők, valamint az öt éven aluli gyermekek (és ezen belül különösen a két éven aluliak) élelmezésének javítását célzó beavatkozásokat[23].

Az EU-nak és tagállamainak támogatniuk kell táplálkozáspolitikák és -stratégiák kialakítását, a megfelelő táplálkozással kapcsolatos képzések szervezését, az ezzel kapcsolatos oktatást és a mezőgazdaság, egészségügy, oktatás és szociális védelmi szektorok közötti koordinációs mechanizmusok létrehozását. A jövőbeli mezőgazdasági programok kialakítása során a

---

19 Ide tartoznak azok a „produktív" biztonsági hálók is, amelyek a vidéki infrastruktúra kialakítása vagy karbantartása érdekében alkalmaznak munkaerőt.

20 A dokumentumot a FAO tanácsa 2004-ben fogadta el.

21 *Lancet*, 2008. 371. sz. 243–60. p.

22 Jód, vas, cink, A és B vitamin és egyéb vitaminok stb.

23 COM(2010)xxx Az Unió szerepe a globális egészségügy terén

megfelelő táplálkozás szempontját is szem előtt kell tartani. Ez megjelenhet a kisüzemi mezőgazdaság diverzifikációjának erősítésében, a nyomelemekben gazdag élelmiszer-alapanyagok – különösen a helyi változatok és fajták – termelésének elősegítésében, a táplálkozással összefüggő eredmények nyomon követésében és/vagy a táplálkozástani szempontokat előtérbe helyező mezőgazdasági kutatások támogatásában.

A megfelelő táplálkozás szempontjainak az egyes országok élelmezésbiztonsági stratégiájába és programjába történő beépítéséhez elengedhetetlen a több ágazatot érintő, integrált fellépést lehetővé tevő politikai irányítás és nemzeti ágazatközi koordináció. Az EU-nak és tagállamainak támogatniuk kell a nemzeti egészségügyi stratégiákkal való kapcsolatok megteremtését. Ide tartoznak a megfelelő táplálkozással kapcsolatos alapvető szolgáltatások és a népesség táplálkozási helyzetének nyomon követése.

2.4 A válságmegelőzési és -kezelési tevékenységek fejlesztése

A vidéki termelőknek és közösségeknek képesnek kell lenniük arra, hogy megküzdjenek az élelmezési válságokkal. Míg a válsághelyzetekre adott rövid távú válaszok gyakran ad hoc humanitárius eszközök igénybevételét teszik szükségessé, ki kell építeni és fenn kell tartani egyéb mechanizmusokat és kapacitásokat is a válságok kockázatának csökkentésére és hatásaik kezelésére. Lényeges szoros kapcsolatokat kialakítani a humanitárius és fejlesztési politika területén tevékenykedő egyes szereplők és alkalmazott eszközök között. A kapcsolatépítést azon elvek mentén kell elősegíteni, amelyek a segélyezés, helyreállítás és fejlesztés összekapcsolását szolgálják.

Az EU-nak és tagállamainak fokozniuk kell a fejlődő országokban megvalósuló regionális integráció támogatására tett erőfeszítéseiket, mivel a szorosabb regionális integráció egy további mód a gazdasági, politikai és élelmezési válságok megelőzésére és hatásaik csillapítására.

Meg kell erősíteni, vagy ahol nem léteznek, ki kell építeni a küszöbön álló katasztrófákra idejében figyelmeztetni képes nemzeti vagy regionális jelzőrendszereket, és jobban össze kell kapcsolni őket a döntéshozó és válságkezelő struktúrákkal. E rendszereknek, amelyeknek időjárási adatokat, táplálkozásra vonatkozó információkat, a növény- és állatállományt sújtó járványokról szóló információkat és piaci árakat összefüggéseikben kell elemezniük, minden szinttel, így a közösségi szinttel kapcsolatosan is kell adatokat gyűjteniük. Az EU-nak és tagállamainak – többek között a Bizottság munkáján keresztül[24] – támogatniuk kell a döntéshozatallal összekapcsolt nyomon követési és információs rendszereket.

Az áringadozások okozta kihívások kezelését célzó politika irányulhat magukra az áringadozásokra vagy azok hatásaira. A volatilitás csökkentése érdekében a termelésnövelés és a – főleg magánkereskedők – megfelelő készletezési szintjének fenntartását elősegítő feltételek megteremtésével javítani kell az élelmiszer-ipari termékek készlet/felhasználás hányadosát (*stock-to-use ratio*). Az alapvető élelmiszerek exportjának korlátozását kerülni kell. Az EU-nak és tagállamainak hozzá kell járulniuk az élelmiszerpiac megfelelőbb működésének kialakításához globális, regionális és nemzeti szinten egyaránt. Ennek keretében javítani kell a piacok átláthatóságát (információk a termelésről, tartalékokról, árakról stb.), fejleszteni kell a raktározást, és ahol célszerű és megvalósítható, elő kell segíteni

[24] Lásd az élelmezésbiztonsági fázisok integrált osztályozására (IPC) irányuló közös munkát (http://www.ipcinfo.org/)

helyi/nemzeti élelmiszer-tartalékok képzését. Az áringadozás hatása számos eszközzel enyhíthető. Ezek közé tartozik a méretezhető biztonsági hálók és az élelmezésbiztonsági információs rendszerek kialakítása, a biztosítás (időjárás-, indexbiztosítás) és az árkockázat kezelésére szolgáló eszközök felhasználásának megkönnyítése.

3. AZ ÉLELMEZÉSBIZTONSÁGI BERUHÁZÁSOK EREDMÉNYESSÉGÉNEK MAXIMALIZÁLÁSA

Az Európai Uniónak és tagállamainak három feltételcsoportot kell figyelembe venniük az élelmezésbiztonsági beruházások eredményességének maximalizálása érdekében.

3.1. Nemzeti és regionális mezőgazdasági és élelmezésbiztonsági politikák és stratégiák

A kézzelfogható eredmények elérése érdekében a segítségnyújtási programoknak támogatniuk kell a nemzeti és regionális mezőgazdasági, élelmezésbiztonsági, illetve azokhoz kapcsolódó föld-, víz- és bioüzemanyag-politikákat és -reformokat, teljes mértékben szem előtt tartva az éghajlatváltozás jelentette kihívásokat. Mindezeket egyúttal a szegénység csökkentését célzó átfogó stratégiákba is be kell építeni. Az élelmezésbiztonsági célokat ugyanakkor jobban kell integrálni a partnerországok más ágazati politikáiba is, például a közlekedési, infrastruktúrafejlesztési, halászati, egészségügyi és oktatási politikákba. Rendkívül lényeges, hogy e politikák kialakításában és felülvizsgálatában részt vegyenek a gazdaszervezetek, a civil társadalom, a magánszektor, a sérülékeny helyzetű csoportok és más érdekelt felek. Ebben a vonatkozásban az EU által nyújtott fejlesztési segítséget a szakpolitikák fejlesztésére rendelkezésre álló kapacitások és az ágazatközi koordinációs mechanizmusok támogatására célszerű igénybe venni.

Afrikában ezeket az elveket tartalmazza a kontinens átfogó mezőgazdasági fejlesztési programja (CAADP), amelyet az EU és tagállamai 2007 óta támogatnak[25]. A CAADP számára nyújtott uniós támogatást fokozni kell. Ázsiában erősíteni kell a táplálkozással összefüggő regionális együttműködési kezdeményezéseket.

3.2. Az uniós beavatkozások összehangolása

A fejlődő országok élelmezésbiztonsága tekintetében követett uniós megközelítést a támogatáshatékonyságról szóló párizsi nyilatkozatra, az accrai cselekvési programra és a fejlesztési politika keretében zajló munkamegosztásra vonatkozó uniós magatartási kódexre kell alapozni. Az EU-nak és tagállamainak meg kell állapítaniuk, melyek azok a régiók és országok, amelyek között a komparatív előnyök alapján meg kell osztani a feladatokat, és egy vezető donor irányítása alatt össze kell hangolni a fellépéseket.

Mind az EU, mind tagállamai több szakpolitikai program és finanszírozási eszköz segítségével nyújtanak támogatást a partnerországoknak az élelmezésbiztonság területén. A szakpolitikai programok közötti nagyobb összhang, a finanszírozási eszközök egymást kiegészítő jellegének biztosítása, valamint ezek magánbefektetésekkel történő összehangolása eredményesebb fellépéshez vezethet.

---

[25] COM(2007) 440.

Az élelmezésbiztonság terén a politikák fejlesztési célú koherenciáját[26] számos szakpolitikai eszköz révén fogjuk támogatni (mezőgazdaság, kereskedelem, halászat, éghajlatváltozás, környezetvédelem, kutatás). A közös agrárpolitika reformja hozzájárult a koherencia növeléséhez, és a reformok a jövőben is szem előtt tartják majd a globális élelmezésbiztonsági célokat. A közös halászati politika jövőbeli reformja során tovább növekszik majd az európai halászati politika és gyakorlat, illetve a fejlesztési célok közötti összhang. Végül a dohai fejlesztési menetrend kiegyensúlyozott, átfogó és ambiciózus megállapodással történő lezárása megerősítené a nemzetközi kereskedelem rendszerét, ami az élelmezésbiztonságra is kedvező hatást gyakorolna.

3.3. A nemzetközi kormányzási rendszer koherenciájának javítása

Az EU-nak és tagállamainak javítaniuk kell a nemzetközi élelmezésbiztonsági kormányzás koherenciáját, és támogatniuk kell az élelmezésbiztonság központi testületének, a világ élelmezésbiztonságával foglalkozó bizottságnak (CFS) mielőbbi reformját. A megújult bizottságnak felügyeleti szerepet kell vállalnia olyan egyéb területeken, amelyek hatással vannak az élelmezésbiztonság kérdésére – ilyen például az élelmiszersegélyezés és a táplálkozás témaköre.

Szükség van a három római ENSZ-ügynökség – az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete (FAO), a Világélelmezési Program (WFP) és a Nemzetközi Mezőgazdaság-fejlesztési Alap (IFAD) – prioritásrendszerének további ésszerűsítésére, és – szinergiák létrehozása céljából – egymással való együttműködésük javítására. Az ENSZ-rendszer reformja és a FAO szerepének és prioritásainak folyamatban lévő felülvizsgálata lehetőséget biztosít a minőség és az eredményesség javítására. Az EU-nak folytatnia kell az ENSZ főtitkárral élelmezésbiztonsági kérdésekben megkezdett szoros együttműködését, és meg kell erősítenie a római ENSZ-ügynökségekkel folytatott párbeszédet. Támogatnia kell az ügynökségek közötti szorosabb koordinációt, és ahol szükséges, komparatív előnyeik alapján új fókuszpontok köré kell szervezni az ügynökségek feladatkörét és tevékenységét: a FAO-nak az ismeretek átadására és a politikai tanácsadásra, az IFAD-nak a hosszú távú, fenntartható beruházásokra, a WFP-nek pedig a sürgősségi helyzetekre és a sérülékeny pontokra kell összpontosítania.

4. PRIORITÁSOK

Tíz évvel a millenniumi fejlesztési célok elfogadását követően az EU-nak fokoznia kell az élelmezésbiztonság terén folytatott együttműködést. Az adott szakpolitikai kereteken belül az Uniónak a törékeny helyzetű országok élelmezésbiztonsági törekvéseinek támogatását kell előtérbe helyeznie. Ez különösen két régió tekintetében kiemelt feladat: Afrika esetében, ahol az alultáplált népesség közel 80 %-a törékeny helyzetű országban él, illetve Dél-Ázsia egyes részeinek vonatkozásában. A támogatás csak akkor lehet eredményes, ha igazodik az adott ország sajátos összefüggéseihez, és a szakpolitika- és stratégiafejlesztést összekapcsolja a legnehezebb helyzetű csoportok helyzetének javításával. Jóllehet mind a négy pillér tekintetében cselekedni kell, az EU-nak a következő négy főbb dimenziót és az ahhoz kapcsolódó területeket kell kiemelten kezelnie: kisgazdaságok fejlesztése, kormányzás,

[26] A politikák fejlesztési célú koherenciájával kapcsolatos 2010–2013. évi uniós munkaprogram, 2010 április.

regionális integráció és a sérülékeny csoportokat segítő támogatási mechanizmusok. Ezeken a területeken a következőkben részletezett feladatok állnak az EU és tagállamai előtt:

4.1. A kisbirtokos gazdák ellenálló képességének és a vidéki megélhetésnek a javítása

- Eredményes és fenntartható nemzeti szakpolitikák, stratégiák és jogi keretek kialakítása, valamint a forrásokhoz, köztük a földhöz, vízhez, (mikro)hitelhez és más mezőgazdasági inputokhoz való igazságos és fenntartható hozzáférés támogatása révén a kisbirtokos gazdák, és legfőképpen a női gazdálkodók tekintetében előtérbe kell helyezni az ökológiailag hatékony intenzifikálást.
- Jelentősen – 2015-ig 50 %-kal – növelni kell a fejlesztési, bővítési és innovációs célú, keresletvezérelt agrárgazdasági kutatások támogatását. A közszférában végzett kutatásoknak támaszkodniuk kell a hagyományos ismeretekre és az új technológiákra egyaránt. Nem ösztönözhetik olyan technológiák használatát, amelyek nem fenntarthatók, vagy nem felelnek meg a kockázatok szabályozását és kezelését szolgáló nemzeti kapacitásoknak.
- Aktívan támogatni kell a civil társadalom és a gazdaszervezetek bevonását a szakpolitikák és kutatási programok kialakításába, és növelni kell a kormányprogramok végrehajtásában és értékelésében játszott szerepüket. Ebben az összefüggésben fejleszteni kell a fejlődő országokbeli és az uniós gazdaszervezetek közötti kapcsolatokat.
- A partnerekkel együttműködve az agrárgazdasági értéklánc minden szakaszában javítani kell a felelős magánberuházások szabályozási és intézményi feltételeit, és ösztönözni kell a köz-magán beruházásokat. Az elért haladást kormányzási cselekvési tervek keretében kell figyelemmel kísérni és értékelni.

4.2. Az eredményes kormányzás támogatása

- 2015-ig a Szaharától délre fekvő mezőgazdasági országok közötti hatékony munkamegosztás kialakítása mellett jelentősen növelni kell az átfogó afrikai mezőgazdasági fejlesztési program (CAADP) számára nyújtott támogatásokat.
- Az Afrikai Unióval indított közös kezdeményezés keretében fel kell gyorsítani az afrikai termőföld-politikai iránymutatás végrehajtását. Ezen belül a termőföldekbe történő nagyszabású fenntartható beruházásokra vonatkozó elvek és helyes gyakorlatok végrehajtását szolgáló útitervet kell kialakítani.
- Támogatni kell azokat a nemzeti és nemzetközi kezdeményezéseket, amelyek célja a termőföldekbe történő nagyszabású fenntartható, hazai és külföldi beruházásokat szabályozó elvek és magatartási szabályok meghatározása, előtérbe helyezve a birtokjogok védelmét, a kisbirtokos gazdák és pásztorközösségek földhöz és más természeti erőforrásokhoz való biztonságos hozzáférését, valamint az ezen erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodást.
- Támogatni kell a világ élelmezésbiztonságával foglalkozó bizottság (CFS) reformját, elősegítve azt, hogy a testület a nemzetközi élelmezésbiztonsági kezdeményezések koordinálásának csúcsintézményévé váljon.
- Támogatni kell a római ENSZ-ügynökségek közötti szorosabb együttműködés kialakítását.

4.3. A regionális mezőgazdasági és élelmezésbiztonsági politikák támogatása

- A regionális mezőgazdasági és élelmiszerpiacok integrálásának ösztönzése érdekében támogatni kell a regionális szintű mezőgazdasági politikák és stratégiák kialakítását és végrehajtását, többek között az állatállomány kezelése és az

élelmiszer-biztonság terén. Bővíteni kell a regionális szervezetekkel a mezőgazdaság, élelmezésbiztonság és táplálkozás témájában folytatott párbeszédet.

- Meg kell erősíteni a mezőgazdasági, élelmezésbiztonsági és táplálkozáspolitikát támogató regionális és nemzeti információs és előrejelző rendszereket.

4.4. A népesség sérülékeny csoportjait segítő támogatási mechanizmusok erősítése

- Támogatni kell az országokat a helyi viszonyoknak megfelelő, célzott és rugalmas szociális transzferpolitikák kialakításában és működtetésében. Ahol megvalósítható, a szociális támogatásnak lehetőséget kell biztonsítania a kedvezményezetteknek arra, hogy az élelemhez való fenntartható hozzáférést biztosító jövedelemtermelő helyzetbe kerüljenek.
- Ösztönözni kell a táplálkozás dimenziójának jobb beépítését a fejlesztéspolitikákba, egyebek mellett az oktatás, az egészségügy és a hozzájuk kapcsolódó kapacitásépítési tevékenységek terén.
- Külön támogatást kell biztosítani az átalakulóban lévő és törékeny helyzetű országoknak a segélyezés, helyreállítás és fejlesztés összekapcsolását célzó elvek mentén.