



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

R

КОНФЕРЕНЦИЯ

Тридцать девятая сессия

Рим, 6-13 июня 2015 года

Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства

Резюме

Преодоление голода и крайней нищеты требует в дополнение к подходам экономического роста и развития производства наличия всеобъемлющей и проактивной стратегии.

В настоящем документе освещена роль социальной защиты в борьбе с голодом и крайней нищетой, а также связи этого аспекта с поддержкой производства.

Для решения проблемы значительной концентрации крайней нищеты и отсутствия продовольственной безопасности в сельских районах в контексте тесных взаимосвязей между состоянием сельского хозяйства, голодом и нищетой сельских жителей необходимо сосредоточить внимание на сельских районах и сельском хозяйстве, особенно применительно к семейным фермам и наемным сельскохозяйственным работникам.

В части А настоящего документа приведен краткий обзор источников наиболее свежей информации ФАО относительно тенденций в обеспечении продовольствием и развитии сельского хозяйства на мировом и региональных уровнях. В части В приведена информация для обсуждения по теме Конференции: "Разорвать порочный круг нищеты и голода в сельских районах путем повышения их устойчивости к внешним воздействиям: укрепление социальной защиты и обеспечение устойчивого сельскохозяйственного развития".

Проект решения Конференции

Конференции предлагается:

- Обсудить последние мировые тенденции в области продовольственного обеспечения и сельского хозяйства.
- Признать что, несмотря на значительный прогресс, во многих странах по-прежнему наблюдаются высокие уровни нищеты, голода и уязвимости.
- Отметить, что без активных государственных действий продолжатся страдания многочисленных неимущих и уязвимых групп населения.

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 ознакомиться на сайте www.fao.org



mn422

- Отметить, что система социальной защиты дает возможность эффективно сокращать масштабы нищеты и отсутствия продовольственной безопасности, повышать устойчивость к внешним негативным воздействиям и стимулировать развитие сельского хозяйства и сельских районов, а также призвать к наращиванию усилий по охвату беднейших слоев населения, особенно в сельских районах.
- Подчеркнуть, что сочетание социальной защиты, стратегий поддержки производства и политики по обеспечению продовольственной безопасности может создать позитивную синергию, повышая эффективность и полноту результатов отдельных мер, а также призвать к осуществлению комплексного подхода к борьбе с голодом и крайней нищетой.
- Поддержать усилия, направленные на установление связей между социальной защитой, сельским хозяйством, продовольственной безопасностью и питанием и на анализ механизмов их возможного использования для содействия развитию сельских регионов.

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

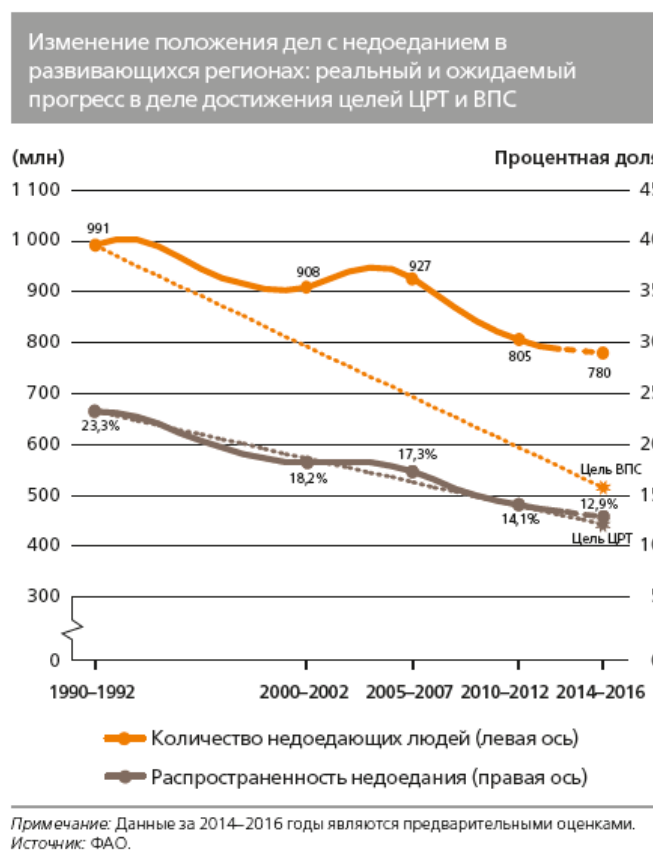
Терри Рейни (Terri Raney),

старшему экономисту и редактору СОФА,
Отдел экономики сельскохозяйственного развития

Тел.: +39 0657052401

Часть А. Тенденции проблем голода и крайней нищеты и обзор мирового сельского хозяйства

1. Искоренение голода и крайней нищеты рассматривается как одна из возможных Целей устойчивого развития (ЦУР) на период после 2015 года¹. Это предложение построено на основе прогресса и уроков из опыта прошедших 25 лет.
2. Африка, Азиатско-Тихоокеанский регион, а также регион Латинской Америки и Карибского бассейна уже определили 2025 год как контрольный срок для ликвидации голода в своих странах. Эти обязательства подкреплены национальными и региональными действиями по укреплению продовольственной безопасности и улучшению питания населения. В соответствующих потенциальных ЦУР предлагается к 2030 году покончить с голодом и всеми формами недоедания и крайней нищеты. Достижение этих целей требует наращивания темпов прогресса.
3. За период после 1990-1992 годов распространенность недоедания в развивающихся странах снизилась (рис. 1). Свыше половины этих стран, ситуацию в которых отслеживает ФАО, выполнили задачу, предусмотренную Целями развития, которые были поставлены в Декларации тысячелетия, – сократить вдвое распространенность недоедания в период с 1990 до 2015 года. Распространенность крайней нищеты (проживание менее чем на 1,25 долл. США в день) в странах с низким и средним уровнем дохода также во всем мире снизилась за период с 1981 до 2011 года (рис. 2), и соответствующая задача в рамках ЦРДТ была решена.
4. Несмотря на достигнутый прогресс, около 780 млн человек в развивающихся регионах по-прежнему страдают от хронического голода² и свыше 1 млрд человек живут в крайней нищете, менее чем на 1,25 долл. США в день³. За период 2010-2012 годов замедлились темпы снижения уровня недоедания. Среди причин данного замедления – глобальный финансово-экономический кризис и конфликты.

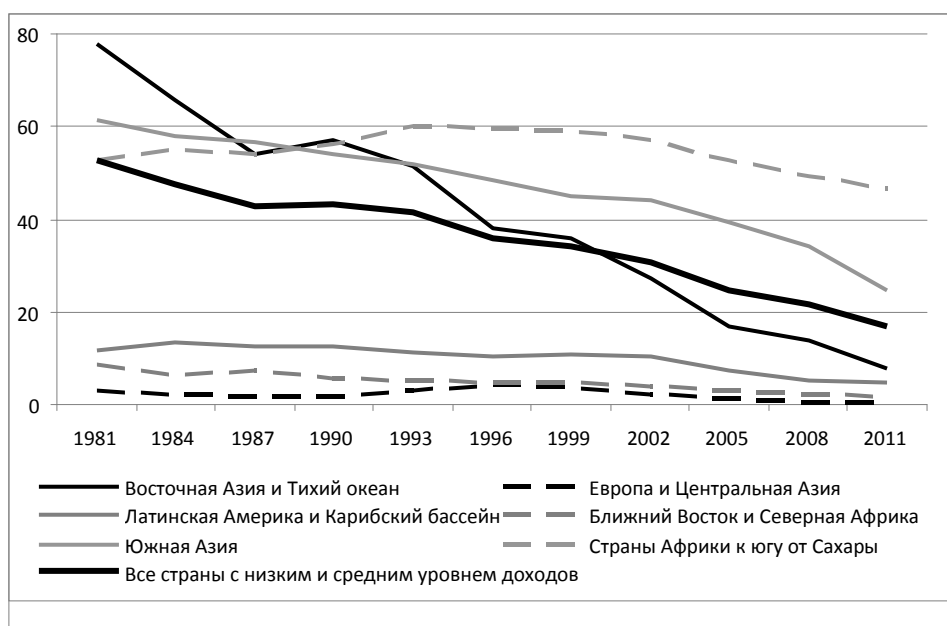


¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>

² СОФИ 2015 г.

³ World Bank, 2015, Povcalnet (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>), по состоянию на март 2015 г.

Рисунок 2. Доля населения, живущего в условиях крайней нищеты (менее 1,25 долл. США (ППС)* в день, 2005 г.), по регионам



*ППС – паритет покупательной способности.

Источник: Всемирный банк, 2015 г. Povcalnet.

(<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>), по состоянию на март 2015 г.

5. FAO публикует ряд докладов и статистические данные, содержащие информацию о различных аспектах положения дел в области продовольствия и сельского хозяйства, которые регулярно обновляются, как в печатном виде, так и на веб-сайте FAO. В настоящем документе содержится краткое описание основных источников и приведены соответствующие ссылки. Государствам-членам предлагается использовать эти ссылки для получения новейшей информации.

6. Тенденции недоедания: в докладе "Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире" представлены обновленные оценки масштабов недоедания и ход работы по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), а также целевых показателей борьбы с голодом, установленных на Всемирном продовольственном саммите (ВПС): <http://www.fao.org/publications/sofi/ru/>.

7. Сельскохозяйственные рынки, цены и торговля: на страницах сайта FAO, посвященных положению с продовольствием в мире (<http://www.fao.org/worldfoodsituation/ru/>), публикуется общая, регулярно обновляемая информация о сельскохозяйственных рынках, ценах и торговле (включая ежеквартальные доклады "Виды на урожай и продовольственная ситуация", выходящий два раза в год "Продовольственный прогноз" и ежегодный среднесрочный "Сельскохозяйственный обзор ОЭСР – FAO"). Глобальная система информации и раннего предупреждения (ГСИРП) предоставляет регулярно обновляемые сведения о спросе и предложении продовольствия и о продовольственной ситуации в развивающихся странах: <http://www.fao.org/gIEWS/english/index.htm>.

8. Статистические данные по продовольствию и сельскому хозяйству в мире: в ежегодниках FAO приводятся всеобъемлющие статистические данные по продовольственной и сельскохозяйственной ситуации в мире; следует отметить "Статистический ежегодник FAO", который содержит сводный обзор тенденций и факторов, формирующий глобальный ландшафт продовольствия и сельского хозяйства и их взаимосвязи с более широкими экологическими, социальными и экономическими аспектами, пять региональных статистических ежегодников, а также публикацию "Продовольствие и питание в цифрах". Эти информационные материалы доступны по адресу: http://www.fao.org/economic/ess/ess-publications/ess-yearbook/en/#.VRV1a_zF_Ak. Наконец, действует онлайн-информационная система FAOСТАТ, которая предлагает доступ к временным рядам и перекрестным данным, относящимся к сфере продовольствия и сельского хозяйства для почти 200 стран: <http://faostat3.fao.org/home/E>.

Часть В. Разорвать порочный круг нищеты и голода в сельских районах путем повышения их устойчивости к внешним воздействиям: укрепление социальной защиты и обеспечение устойчивого сельскохозяйственного развития

I. Введение

9. Экономический рост является важным фактором снижения масштабов нищеты и голода, однако этого недостаточно. Процесс борьбы с нищетой лишь посредством роста темпов экономического развития нередко идет медленно, не всегда является инклюзивным, и получаемые результаты могут легко утрачиваться во время экономических и финансовых кризисов. Так, например, на конец 2010 года в результате топливного, продовольственного и финансового кризиса численность людей в мире, доход которых составлял менее 1,25 доллара в день, выросло, по оценкам, примерно на 64 миллиона человек по сравнению с уровнем, которого можно было бы ожидать в отсутствие кризиса⁴.

10. Внешние потрясения представляют собой постоянную угрозу для малоимущих и уязвимых групп населения и приводят к значительным перепадам в уровне их доходов, в результате которых они то впадают в нищету, то выходят из нее. Эти потрясения могут иметь различные причины: политические, экономические, социальные, а также связанные с экстремальными и/или повторяющимися неблагоприятными погодными явлениями. Многие страны, находящиеся в условиях затяжного кризиса, сталкиваются с комбинацией этих экстремальных факторов⁵.

11. Повторные потрясения вызывают истощение средств к существованию и активов малоимущих и уязвимых групп населения, которые утрачивают возможность восстановить их без социальной помощи. Восстановление после потрясений, как правило, протекает медленно: например, после голода 1984-1985 годов в Эфиопии домохозяйствам потребовалось в среднем 10 лет для восстановления прежнего поголовья скота⁶. В Латинской Америке в результате долгового кризиса и повторных экономических потрясений показатели крайней нищеты в период между 1980 и 1999 годами практически не менялись, составляя 18,6%⁷.

12. Необходимо срочно активизировать меры по борьбе с голодом и крайней нищетой, наращивая темпы деятельности, по мере того как страны и мировое сообщество предпринимают завершающие усилия по достижению ЦРДТ, и поддерживая их для последующего достижения ЦУР. Правительства должны занять более активную позицию в этом вопросе, и необходимо внедрять и наращивать реализацию всеобъемлющих стратегий, гарантирующих оперативное предоставление поддержки уязвимым семьям и создание возможностей для того, чтобы разорвать порочный круг крайней нищеты и голода, от которых страдали предыдущие поколения. Следует воздействовать на структурные причины голода и нищеты, не ограничиваясь лишь борьбой с их последствиями.

13. Глубинные причины лишений и уязвимости обусловлены широкой совокупностью экономических, социальных, политических, культурных, природных и физических факторов. Поэтому борьба с нищетой и уязвимостью в краткосрочном и среднесрочном плане наряду с поддержкой производства требует комплексных и системных действий, выходящих за рамки социальной защиты и распространяющихся на широкие области политики, включая здравоохранение, образование, сельское хозяйство и агропродовольственные системы в целом.

14. Социальная защита и поддержка производства входят в эти стратегии в качестве общих элементов. Без государственной помощи в форме социальной защиты многие представители неимущих

⁴ Всемирный банк. 2010. *Global Economic Prospects 2010: Crisis, Finance, and Growth*. Washington, DC, World Bank.

⁵ ФАО. 2010. Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире: решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов. Рим. <http://www.fao.org/docrep/013/i1683r/i1683r.pdf>

⁶ Dercon, S. 2008. Fate and Fear: Risk and Its Consequences in Africa. *Journal of African Economies*, 17(AERC suppl. 2): ii97-ii127.

⁷ ECLAC. 2014 *Panorama Social de América Latina*: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?sequence=4

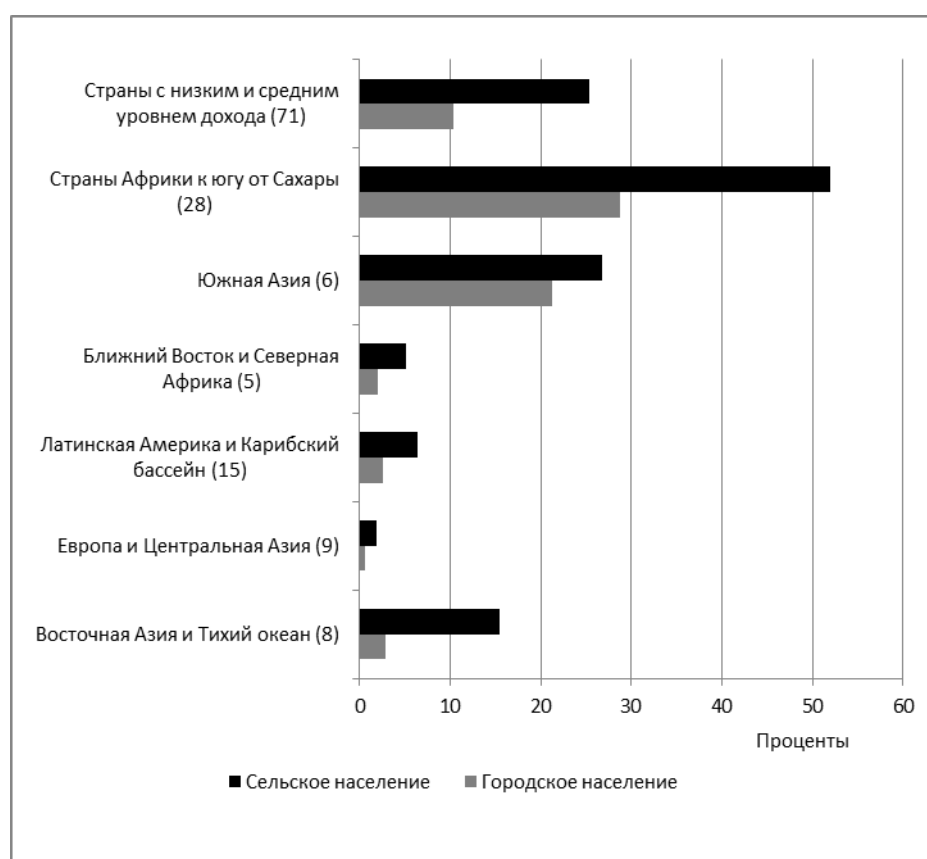
и уязвимых слоев населения будут обречены на страдания и стойкие лишения, прочно сопряженные с нищетой и голодом. Без расширения поддержки семейного фермерства и средств для получения дохода и трудоустройства малоимущие семьи нередко лишены возможности использовать социальную защиту в качестве опоры для достижения более надежной финансовой и экономической независимости.

15. Социальная защита и поддержка производства – это параллельные стратегические подходы, которые, как показывает накопленный в недавние годы опыт различных стран, способны оказывать еще более выраженный положительный эффект при совместном применении.

Почему необходимо уделять особое внимание сельским районам и сельскому хозяйству?

16. Крайняя нищета и отсутствие продовольственной безопасности по-прежнему концентрируются главным образом в сельских районах (рис. 3). В целом в развивающихся странах около трех четвертей населения, проживающего в крайней нищете, приходится на сельские районы. В ряде регионов (Латинской Америки и Карибского бассейна, Восточной Азии, а также Ближнего Востока и Северной Африки) сельская доля малоимущего населения сократилась, однако в Южной и Юго-Восточной Азии, а также в странах Африки к югу от Сахары этот показатель остается весьма высоким⁸.

Рисунок 3. Проценты сельского и городского населения, живущего в условиях крайней нищеты (менее 1,25 долл. США в день)



Источники: авторская компиляция материалов Всемирного банка, 2015 (WDI) и Всемирного банка, 2015 (Povcalnet).

⁸ Всемирный банк. 2013. Global Monitoring Report. Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals. Washington DC, World Bank.

17. Вопросы сельского хозяйства и проблема сельской нищеты тесно взаимосвязаны. Значительная доля доходов сельских жителей в большинстве развивающихся стран связана с сельским хозяйством, несмотря на то, что они занимаются и многими другими видами деятельности, приносящей доход. Большинство бедных сельских семей не может обеспечить себя продовольствием за счет собственного производства и вынуждены полагаться на наемный заработок, денежные переводы от работников-мигрантов и других источников дохода для удовлетворения их основных потребностей в продовольствии. Площадь 75% фермерских хозяйств в странах с низким и средним уровнем доходов составляет менее 1 гектара⁹, и многие фермерские семьи сами являются неимущими и неблагополучными в плане продовольственной безопасности.

18. Важную роль в сельском хозяйстве в качестве фермеров, работников и предпринимателей играют женщины. На их долю приходится 43% всех сельскохозяйственных трудовых ресурсов в странах с низким и средним уровнем доходов, и этот показатель достигает не менее 50% во многих странах Африки к югу от Сахары и в других регионах, где особенно стойко укоренилась нищета и у женщин мало других возможностей заработка. Однако женщины-фермеры сталкиваются с рядом препятствий в доступе к сельскохозяйственным ресурсам, услугам и рынкам, поэтому им особенно трудно использовать сельскохозяйственное производство как средство выхода из нищеты¹⁰.

II. От сетей социальной поддержки к социальной защите

19. Социальная защита – это комплекс мер социальной политики, который также включает в себя предоставление в странах с низким уровнем дохода базовых услуг, главным образом образования и здравоохранения, но также водоснабжения и санитарии.

20. В основе социальной защиты лежит тот факт, что беднейшие слои населения часто нуждаются в помощи для обеспечения своих основных потребительских нужд и что многие неимущие и уязвимые домохозяйства испытывают значительные или периодические потрясения, заставляющие их еще больше сокращать потребление или прибегать к продаже имущества для поддержания уровня потребления. Как следствие, они испытывают чрезмерные и стойкие лишения и исключены из цикла производства продовольствия.

21. Это является обоснованием для проведения вмешательств на основе того, что обычно называют "подходом с позиций прав человека", закрепленным в 1948 году во Всеобщей декларации прав человека и в 1966 году в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, и вновь подтвержденным в 1996 году на Всемирном продовольственном саммите и последующей встрече на высшем уровне, состоявшейся в 2001 году.

22. Современные представления о социальной защите вытекают из концепции "сетей социальной поддержки" (social safety nets), широко используемой в 1980-х и 1990-х годах¹¹. Понимаемая изначально как мера реагирования на потрясения, эта концепция расширилась в своем значении, охватив также проблему хронической бедности. Единого общепризнанного определения социальной защиты нет, однако широко используется следующая формулировка: "...любые инициативы, которые: обеспечивают поступление дохода или продуктов потребления для неимущих; защищают уязвимое население от рисков потери средств к существованию; повышают социальный статус и уровень соблюдения прав социально отчужденных и маргинализированных групп"¹². В целом принято разделять социальную

⁹ ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация). 2014. Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства: инновации в семейных фермерских хозяйствах. Рим, ФАО.

¹⁰ ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация). 2011. Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства 2010-2011. Женщины в сельском хозяйстве: устранение гендерного разрыва в интересах развития. Рим, ФАО.

¹¹ Всемирный банк и смежные учреждения в Вашингтоне используют термин "сети (системы) социальной поддержки" (social safety nets) для описания всех программ и вмешательств, нацеленных на сокращение масштабов нищеты в развивающихся странах, включая помощь в чрезвычайных ситуациях и гуманитарную помощь. Другие организации и учреждения, например ЮНИСЕФ, используют термин "сети социальной поддержки" применительно к временным или краткосрочным программам и термин "социальные трансферты" (social transfers) в качестве более широкого набора благ, являющихся лишь одним из компонентов социальной защиты.

¹² Devereux, S. & Sabates-Wheeler, R. 2004. Transformative social protection. IDS Working Paper 232. Brighton, UK: IDS, page 9.

защиту на три широких компонента: социальную помощь, социальное страхование и защиту на рынке труда¹³.

23. В общем плане программы **социальной помощи** или сети социальной поддержки – это ненакопительные трансферты, направленные на сокращение масштабов нищеты и/или обеспечение нормального потребления и предотвращение нужды в период после временных потрясений¹⁴. Наиболее часто осуществляют следующие программы:

- a) безусловные или обусловленные трансферты, т. е. программы выдачи денежных пособий (как правило матери в семье), ваучеров или товаров потребления (например, продовольствия) без каких-либо обязательств со стороны получателя (безусловные трансферты) или с возложением на него определенных обязательств (обусловленные трансферты), чаще всего относящихся к вопросам здоровья и образования; сюда относятся также программы школьного питания;
- b) программы общественных работ, которые также носят название "деньги/продовольствие за работу" (cash/food for work), или программы гарантированного трудоустройства, которые требуют от участников вносить трудовой вклад в создание или поддержание семейных или общинных активов.

24. Программы **социального страхования** обычно финансируются за счет взносов от работников, работодателей и государства и основаны на страховом принципе. Они используются для компенсации потери дохода в конкретных ситуациях в связи с возрастом, изменениями трудоустройства и болезнью.

25. Программы, относящиеся к **рынку труда**, обеспечивают предоставление пособий по безработице, развитие трудовых навыков, повышение производительности труда и возможностей трудоустройства, стимулирование честной работы и ликвидацию наихудших форм детского труда. По современным данным, программы социального страхования и рынка труда, как правило, приносят пользу нуждающимся слоям населения¹⁵.

26. За последние несколько лет подход к социальной защите претерпел изменения также благодаря обмену межстрановым опытом – от разовых мероприятий к созданию систем социальной защиты, в которых сочетаются различные компоненты¹⁶.

27. Растущая важность этой деятельности нашла отражение в Инициативе по обеспечению минимального уровня социальной защиты, утвержденной Генеральной Ассамблеей ООН в 2009 году в ходе ее Саммита по ЦРДТ в сентябре 2010 года. Международные и многосторонние организации, такие как МОТ, ФАО, ОЭСР, Всемирный банк и ЮНИСЕФ, теперь подчеркивают необходимость применения в области социальной защиты системного подхода, нацеленного на построение инклюзивных и устойчивых систем социальной защиты, тесно увязанных с другими направлениями социально-экономической политики¹⁷.

¹³ World Bank. 2014b. The State of Social Safety Nets 2014. Washington, DC, World Bank.

¹⁴ Существует разграничение понятий "социальная помощь" (social assistance) и "чрезвычайная помощь" (emergency assistance). Чрезвычайная, или гуманитарная, помощь предоставляется в случае природных или антропогенных бедствий и нацелена на предоставление краткосрочной поддержки, часто независимо от социально-экономического статуса получателей. В странах с низким уровнем доходов чрезвычайная и гуманитарная помощь обычно финансируются за счет взносов внешних донорских организаций и осуществляются национальными или международными НПО. Чрезвычайная помощь и социальная помощь существенно различаются в плане аналитической базы, решаемых задач, целевых групп и источников финансирования.

¹⁵ Fiszbein, A., R. Kanbur & R. Yemtsov. 2014. Social Protection and Poverty Reduction: Global Patterns and Some Targets. World Development, Vo. 61: 167-177.

¹⁶ Banerji, A. & Gentilini, U. 2013. Social Safety Nets: Lessons from Global Evidence and Practice. Документ, подготовленный в рамках участия Всемирного банка в организованном под эгидой Банка Намибии ежегодного симпозиума "Сети социальной безопасности в Намибии: оценка текущих программ и перспективные варианты" (26 сентября 2013 г., Виндхук).

¹⁷ МОТ (Международная организация труда). 2014. World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice. Geneva, ILO.

28. Социальная защита также рассматривается как инструмент для обеспечения инклюзивного устойчивого развития и в качестве одной из задач в повестке дня на период после 2015 года¹⁸.

III. Расширение программ социальной защиты

29. В развивающихся странах, например таких как Бразилия, Индия, Мексика, Нигер и Эфиопия, положительные результаты широкомасштабных программ социальной защиты в отношении неимущих и уязвимых категорий населения привели к переоценке значения и роли таких программ в борьбе с нищетой и голодом, а также с неравенством в социальной, экономической и политической сфере.

30. За последние два десятилетия масштаб реализации программ социальной защиты стремительно вырос. В 2013 году по меньшей мере 146 стран предоставляли одну или более форм социальной помощи населению. Почти во всех странах обеспечиваются те или иные виды школьного питания, и не менее 368 млн детей ежедневно получают питание в школе¹⁹.

31. В развивающихся странах теми или иными мерами социальной защиты охвачено 2,3 млрд человек²⁰, или 40% населения. Существуют значительные различия между регионами, при этом в регионах с самым высоким уровнем нищеты охват является наименьшим. Так, какими-либо мерами социальной защиты охвачено лишь около 30% населения Южной Азии и 20% населения стран Африки к югу от Сахары²¹. В регионах с самым низким уровнем нищеты охват социальной защитой самый широкий – примерно 60% населения имеет социальную защиту в той или иной форме.

32. Программы выдачи денежных пособий были менее распространены, но их применение резко возросло за период с 2008 года (27 стран) до 2013 года (52 страны)²². В 21 стране (из 33) региона Латинской Америки и Карибского бассейна осуществляются программы обусловленных денежных пособий²³. В странах Африки к югу от Сахары в 2013 году действовало 37 программ безусловных денежных трансфертов – на 16 программ больше, чем в 2008 году.

33. В мировом масштабе за период с 2011 по 2013 год число программ общественных работ выросло с 62 до 84²⁴; большинство из них приходится на страны Африки к югу от Сахары, хотя и в Южной Азии осуществляется ряд крупнейших в мире программ такого типа.

34. Улучшение адресности программ социальной защиты в значительной мере повышает их эффективность в достижении поставленных целей. Во многих странах более целенаправленное использование имеющихся ресурсов станет достаточной мерой для решения проблемы нищеты.

IV. Разорвать порочный круг нищеты и голода в сельских районах путем социальной защиты и поддержки производства

35. Миллионы сельских семей не могут вырваться из порочного круга нищеты и низкой производительности труда, что вызывает лишние страдания и препятствует развитию сельского хозяйства и экономическому росту в более широком плане. Для того чтобы разорвать этот порочный круг, необходимы действия по двум взаимодополняющим направлениям: социальная защита и рост

¹⁸ Предлагаемая задача 1.3 в контексте ЦУР: "внедрять системы и осуществлять меры социальной защиты, отвечающие национальным условиям, для всех нуждающихся, включая установление минимальных уровней, и к 2030 году обеспечить существенный охват неимущих и уязвимых слоев населения" (<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>).

¹⁹ ВПП (Всемирная продовольственная программа). 2013. The State of School Feeding Worldwide. Rome, Italy.

²⁰ На основе данных Всемирного банка, 2014b. ASPIRE: The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity [Атлас индикаторов социальной защиты, характеризующих устойчивость и социальную справедливость] (<http://datatopics.worldbank.org/aspire/>).

²¹ Там же.

²² Всемирный банк. 2014а (цит. выше)

²³ CEPAL/OIT. 2014. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe Mayo de 2014. Número 10. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36896/S2014311_es.pdf?sequence=1

²⁴ Всемирный банк. 2014а (цит. выше)

производственных секторов экономики. Поскольку во многих развивающихся странах сельское хозяйство по-прежнему является наиболее важным производственным сектором экономики для сельского населения, увязка социальной защиты с развитием сельского хозяйства – это потенциально мощное средство ликвидации порочного круга нищеты в сельских районах.

36. Многие развивающиеся страны во все большей степени признают необходимость мер социальной защиты, для того чтобы немедленно облегчить положение людей, живущих в нищете, и предотвратить обнищание других при наступлении кризиса.

37. Действующие комплексные системы социальной защиты позволяют разорвать порочный круг сельской нищеты, поскольку они охватывают наиболее уязвимые группы населения и позволяют удовлетворять их различные потребности в зависимости от возрастных и популяционных характеристик. Меры социальной защиты вносят вклад в обеспечение базовых жизненных потребностей малоимущего населения, помогают преодолеть денежный дефицит и, если они осуществляются регулярным и надежным образом, помогают людям чувствовать себя более уверенно перед лицом возможных потрясений²⁵.

38. Программы социальной защиты дают семьям-бенефициарам возможность вкладывать средства в улучшение питания, здоровья и образования, а также в производительную деятельность и наращивание активов. Эти благотворные эффекты помимо прямой пользы для получателей распространяются также на местные сообщества и экономику в более широком плане, поскольку бенефициары приобретают продовольствие, сельскохозяйственные средства производства и другие сельские товары и услуги.

39. Для того чтобы социальная защита могла служить надежным путем для выхода из нищеты, она должна быть увязана со стратегиями поддержки производства. В большинстве стран с низким и средним уровнем дохода сельское хозяйство остается основным работодателем для бедных слоев населения и служит для них важнейшим источником средств к существованию за счет наемного труда и собственного производства для домашнего потребления и на продажу. Нищета и ее спутники – недоедание, болезни и низкий уровень образования – сами по себе снижают производительность сельского хозяйства, поэтому комплексное обеспечение социальной защиты и стимулирование сельскохозяйственного развития обладают синергизмом, что позволяет повысить эффективность по обоим направлениям.

40. Таким образом, для того чтобы разорвать порочный круг сельской нищеты, необходимо принимать меры социальной защиты для неимущих и уязвимых в целях удовлетворения их базовых потребностей и сокращения рисков в сочетании с мерами сельскохозяйственного развития, направленными на создание надежных механизмов выхода из нищеты.

41. Когда программы социальной защиты помогают домохозяйствам-получателям повысить производительность ферм и диверсифицировать приносящую доход деятельность, они также оказывают полезное воздействие на местную экономику в более широком плане²⁶.

42. Дополнительный располагаемый доход тратится на продукты животноводства, простейшие сельскохозяйственные и бытовые товары, а также на услуги, которые чаще всего создаются и предоставляются на местном уровне домохозяйствами, не являющимися бенефициарами. Когда дополнительный доход создает спрос на товары и услуги местного производства, то возникает "благотворный цикл" благодаря стимулированию роста доходов от сельского хозяйства и доходов, не связанных с фермерской деятельностью, и эти два показателя, таким образом, способствуют взаимному росту.

43. Опыт многих стран подтверждает полезный эффект этих взаимосвязей.

²⁵ Значительный массив данных о связи между социальной защитой и ее влиянии на производственную деятельность был получен в результате проекта "От защиты к производству" (PtoP), в котором оценивался полезный эффект денежных пособий в ряде стран Африки к югу от Сахары. Этот проект – результат сотрудничества между ФАО, Региональным бюро ЮНИСЕФ для Восточной и Южной Африки и правительствами Ганы, Замбии, Зимбабве, Кении, Лесото, Малави и Эфиопии. Более подробно – см. <http://www.fao.org/economic/ptop/home/it/>.

²⁶ Tirivayi, N., M. Knowles & B. Davis. 2013. The interaction between social protection and agriculture: A review of evidence. PtoP, from Protection to Production Working Paper. The Food and Agriculture Organization, Rome.

44. Предпринятый в Бразилии всеобъемлющий подход к обеспечению продовольственной безопасности с активным участием общества, который начался с программы "Нулевой голод"²⁷ и затем развился в программу "Бразилия без крайней нищеты", помог снизить уровни недоедания с 11 до 5%. В рамках программы "Нулевой голод" вначале были объединены и активизированы уже имеющиеся разрозненные программы, а затем внедрены новые, для того чтобы обеспечить адекватное воздействие как на структурные причины, так и на последствия голода. Эта комплексная программа включила следующий набор стратегий: 1) обусловленные денежные пособия (с предпочтительной выплатой матери в семье) в рамках программы "Семейный кошелек" (Bolsa Família), которая охватывает сегодня свыше четверти населения Бразилии и ежегодный бюджет которой составляет 0,4% ВВП²⁸; 2) государственные закупки продовольствия у семейных фермеров в рамках Программы продовольственных закупок (РАА); 3) программа школьного питания, частично (на 30%) обеспечиваемая продукцией семейных ферм, в рамках Национальной программы школьного питания – PNAE; 4) поддержка семейных фермеров, предусматривающая предоставление кредитов (PRONAF), страхование урожая и другие меры, направленные на удовлетворение дополнительного спроса на продовольствие, обусловленного программами "Семейный кошелек" и закупочными программами. В программе "Бразилия без крайней нищеты" уделено дополнительное внимание следующим аспектам: 1) улучшение питания детей; 2) доступ к государственным услугам, таким как здравоохранение и образование; 3) вовлечение в производственную деятельность путем обучения рабочим навыкам, предоставления микрокредитов, оказания помощи семейным фермерам, обеспечения всеобщего доступа к услугам водо- и электроснабжения.

45. Примером страны, которая заменила разовую чрезвычайную помощь регулярной выплатой денежных пособий для борьбы с повторяющимися потрясениями и хронической нищетой, является Эфиопия. Введенная в действие в 2005 году программа Эфиопии по обеспечению продовольственной безопасности (FSP) – это второй по масштабам механизм социальной защиты в Африке после программы социальных грантов в Южной Африке. Программа FSP обеспечивает выплату денежных пособий наряду с предоставлением других услуг. Краеугольным камнем FSP является Программа производственной и социальной поддержки (PSNP), которая предоставляет помощь путем организации общественных работ, график которых не нарушает сельскохозяйственной деятельности, и, в случае если в домохозяйстве не хватает работников, путем оказания прямой поддержки (ее получают примерно 15% бенефициаров PSNP)²⁹. В 2012 году программа охватывала примерно 7,6 млн человек, или около 10% населения; ее бюджет составил 1,2% ВВП³⁰. По оценкам, эта программа привела к сокращению показателя нищеты на страновом уровне на два процентных пункта и способствовала сокращению на одну треть "голодного сезона" для бенефициаров³¹.

46. В Индии Национальный закон имени Махатмы Ганди о гарантиях занятости в сельской местности (MGNREGA) является крупнейшей в мире государственной программой по борьбе с нищетой. Этот закон, принятый в 2005 году, гарантирует занятость в максимальном объеме 100 дней в году по меньшей мере одному представителю любого сельского домохозяйства, желающему выполнять неквалифицированную работу за минимальную заработную плату. Программа MGNREGA охватывает почти 50 миллионов сельских домохозяйств и в 2012-2013 годах предоставила участвующим в ней домохозяйствам по 46 рабочих дней³², при затратах в размере около 0,5% ВВП³³. Вторая задача программы заключается в мобилизации существующего избытка рабочей силы в сельских районах и использовании его для общественных работ.

²⁷ Грациану да Силва Ж., Дель Гросси М. Э. и Франча К. Г., 2013. Программа "Нулевой голод". Опыт Бразилии. Бразилиа, Министерство сельского развития.

²⁸ МОТ (Международная организация труда). 2014. World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice. Geneva, ILO.

²⁹ Hoddinott, J. 2014. Operationalizing graduation in Ethiopia's Productive Safety Net Programme. Presentation made at the IDS Graduation and Social Protection Conference on May 7, 2014. Kigali, Rwanda.

³⁰ Всемирный банк. 2012. Managing Risk, Promoting Growth: Developing Systems for Social Protection in Africa. The World Bank's Africa Social Protection Strategy 2012-2022. Washington, DC: World Bank.

³¹ Berhane, G., D.O. Gilligan, J. Hoddinott, Kumar, N., & Taffesse, A.S. 2014. Can Social Protection Work in Africa? The Impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme. Economic Development and Cultural Change, 63(1): 1-26.

³² Правительство Индии. Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, 2005. Report to the People 2nd February 2014. Ministry of Rural Development, Department of Rural Development. New Delhi, Government of India.

³³ ПРООН. 2013. Social Protection, Growth and Employment Evidence from India, Kenya, Malawi, Mexico and Tajikistan. New York, UNDP.

47. Мексика укрепила свою программу обусловленных денежных пособий, которая была введена в действие в 2007 году и в настоящее время носит название *Prospera* ("Преуспевать"), уделив дополнительное внимание вопросам трудоустройства / производственной деятельности и повышению финансовой самостоятельности бенефициаров и включив данную программу в национальную стратегию продовольственной безопасности *Cruzada Nacional contra el Hambre* ("Национальный крестовый поход против голода"). Программа *Prospera* охватывает свыше 32 миллионов сельских жителей, находящихся в крайней нищете, отдавая приоритет выплате денежных пособий матерям семейств.

48. Нигер в 2012 году приступил к реализации инициативы 3N (*Nigeriens nourish Nigeriens*), направленной на "укрепление национального потенциала для производства продовольствия, создание устойчивых производственно-сбытовых цепочек и повышение устойчивости к продовольственным кризисам и природным бедствиям". Для достижения этой цели программа использует синергизм государственных вмешательств, ранее носивших разобщенный характер. Действия осуществляются по пяти основным направлениям: i) наращивание и диверсификация производства в области земледелия, лесоводства, животноводства и рыбного промысла; ii) регулярные поставки продукции отечественного земледелия, лесоводства, животноводства и рыбного промысла на местные (сельские и городские) рынки; iii) укрепление устойчивости уязвимых групп к внешним потрясениям, включая изменение климата, продовольственные кризисы и стихийные бедствия; iv) улучшение питания населения; v) содействие реформам, включая институциональные реформы в целях обеспечения продовольственной безопасности и сельскохозяйственного развития. В рамках Инициативы 3N применяются различные меры социальной защиты, в том числе системы социальной поддержки и программы школьного питания с использованием продукции местных семейных фермеров через программу "Закупки у африканцев для африканцев"³⁴ (РАА-Африка).

49. Программа "Закупки у африканцев для африканцев (РАА-Африка)" адаптирует опыт реализации бразильской программы закупок продовольствия у семейных фермеров (РАА) к условиям пяти африканских стран (Малави, Мозамбик, Нигер, Сенегал и Эфиопия), эффективно сочетая включение семейных фермеров в производственную деятельность с продовольственной помощью и социальной защитой для уязвимых групп населения. Программа "РАА-Африка" реализуется начиная с 2012 года силами ФАО, ВПП и правительств участвующих африканских стран при финансовой поддержке со стороны DFID и Бразилии. В рамках этой программы получили помощь свыше 5000 семейных фермеров. Согласно полученным отчетам, они повысили свою производительность в среднем на 115%. Почти 40% их продукции приобретает через программу "РАА-Африка" и используется для обеспечения здорового, местно произведенного и адаптированного к местным условиям питания почти для 130 тыс. учащихся. Излишки производства также повышают предложение продовольствия на рынках, открывая возможности для сельских сообществ закупать местную продукцию, что, в свою очередь, стимулирует развитие местной экономики.

50. Уроки, извлеченные из вышеописанного успешного опыта, указывают на ряд ключевых элементов, которые необходимо включать в программы социальной защиты, направленные на обеспечение продовольственной безопасности и ликвидацию крайней нищеты, в том числе следующие: приоритетное отражение задач социальной защиты в стратегиях обеспечения продовольственной безопасности и улучшения питания, а также создание синергий со стратегиями развития сельского хозяйства и поддержки производственной деятельности; переход от разрозненных, пилотных и маломасштабных программ к более системным подходам; обеспечение адекватного финансирования мер социальной защиты, способного, как показывает опыт бразильской программы "Семейный кошелек", давать позитивные результаты при сравнительно низких затратах; развитие и укрепление координации между государственными учреждениями, занимающимися вопросами социальной защиты и сельского хозяйства, и вовлечение негосударственных структур и местных общин в процесс разработки и проведения политики.

51. "Добродетельный цикл" социальной защиты и ее стимулирующее влияние на многие другие позитивные процессы (эффект умножения) будут основной темой флагманской публикации "Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства – 2015", которая выйдет в свет в этом году. В этом докладе будет обоснована мысль о том, что прерывание цикла сельской нищеты требует осуществления мер социальной защиты для неимущих и уязвимых категорий населения, с тем чтобы помочь им удовлетворять основные потребности и управлять рисками. Когда подобные меры сочетаются с вмешательствами и политикой стимулирования развития сельского хозяйства, они могут способствовать созданию надежных путей избавления от нищеты.

³⁴ Веб-сайт РАА-Africa: <http://www.paa-africa.org/>