

Октябрь 2013 года



منظمة الأغذية  
والزراعة للأمم  
المتحدة

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

R

# СОВЕТ ФАО

## Сто сорок восьмая сессия

Рим, 2-6 декабря 2013 года

### РАБОТА ФАО В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

#### Резюме

В соответствии с просьбой 38-й сессии Конференции целью настоящего документа является предоставление Совету через его Комитет по программе дальнейшей информации о подходе ФАО к вопросам социальной защиты и о том, как она намерена укреплять в ближайшие годы свой потенциал и каким образом она будет взаимодействовать с партнерами в деле обеспечения эффективной поддержки странам-членам.

В русле пересмотренной Стратегической рамочной программы ФАО система социальной защиты выполняет пять основополагающих функций: а) обеспечение прямой поддержки доходов с оказанием немедленного воздействия на продовольственную безопасность и борьбу с нищетой на уровне отдельных лиц и домохозяйств; б) оказание фермерам и другим сельским домохозяйствам помощи в преодолении дефицита наличности и более успешном управлении рисками; с) развитие людских ресурсов; д) стимулирование экономического развития на местах с оказанием позитивного воздействия на сельскохозяйственное производство, занятость и сокращение масштабов нищеты в сельских районах; и е) содействие усилиям по более рациональному использованию природных ресурсов и повышению сопротивляемости домохозяйств. ФАО существенно увеличит объем своей помощи странам через налаживание связей и более активное согласование политики и взаимодействия между мероприятиями в сферах социальной защиты, продовольственной безопасности, сельскохозяйственного развития и сокращения масштабов нищеты в сельских районах. От выполнения этих пяти функций будет во многом зависеть то, как ФАО совместно со стратегическими партнерами удастся выполнить свою работу в области социальной защиты в ближайшие годы.

Чтобы обеспечить эффективную реализацию мероприятий по всем указанным направлениям и в соответствии со Среднесрочным планом на 2014-2017 годы и Программой работы и бюджетом на 2014-2015 годы, ФАО: i) выделила дополнительные ресурсы для сферы социальной защиты; ii) переименовала один из отделов Департамента экономического и социального развития в Отдел социальной защиты (ESP); iii) учредила междепартаментскую рабочую группу для повышения значимости и укрепления координации аналитической деятельности и политической поддержки в связи с социальной защитой; и iv) укрепляет партнерские союзы с другими учреждениями системы ООН и партнерами в области развития в целях повышения согласованности и эффективности мероприятий.

#### Предлагаемые действия Комитета по программе и Совета

Настоящий документ представлен Комитету по программе и Совету для сведения.

*Вопросы по существу содержания настоящего документа можно направлять:*

г-ну Роберту Восу (Mr Robert Vos),  
директору, Отдел социальной защиты (ESP)  
тел.: +39 (06) 570-54550

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



mi557r

## *Введение*

1. В пересмотренной Стратегической рамочной программе ФАО<sup>1</sup>, которая была одобрена Конференцией ФАО, состоявшейся 15-22 июня 2013 года, признается важнейшее значение социальной защиты для повышения уровня продовольственной безопасности и питания и сокращения масштабов нищеты в сельских районах. Памятуя об этих целях, многие из стран-членов уже активно занимались проведением в жизнь политики и программ социальной защиты. ФАО в партнерстве с другими учреждениями системы ООН оказывает содействие этим усилиям, опираясь на свой опыт и сравнительное преимущество, которое заключается во взаимодействии между социальной защитой и продовольственной безопасностью, сокращением масштабов нищеты и развитием сельского хозяйства и сельских районов.
2. Доказанный успех мер социальной защиты приводит к тому, что они шире и масштабнее используются странами-членами при проведении политики, направленной на решение проблем в области развития, включая те, которые связаны с нищетой в сельских районах, продуктивностью сельского хозяйства и продовольственной безопасностью. Благодаря механизмам социальной защиты бедные и малоимущие домохозяйства получают средства для более успешного преодоления и снижения рисков и факторов уязвимости, с которыми они сталкиваются. При надлежащем уровне организаций эти механизмы обеспечивают прогнозируемые средства к существованию, которые способствуют безопасному доступу к продуктам питания и профилактике применения наиболее уязвимыми группами негативных и вредных стратегий преодоления чрезвычайных ситуаций для удовлетворения своих базовых потребностей и обеспечения сиюминутного выживания в периоды бедствий. К таким стратегиям относятся: сокращение рациона питания, прекращение школьного образования детей, заботой племенного скота и распродажа производственных активов. Меры социальной защиты позволяют домохозяйствам высвобождать ресурсы для более активного инвестирования в свою фермерскую и сельскую производственную деятельность и в силу этого могут служить ценным инструментом развития, защиты и восстановления жизнеспособности и устойчивости сельских домохозяйств.
3. Для обеспечения такого воздействия на процесс развития потребуется тщательная разработка мероприятий, а социальная политика должна будет согласовываться с политикой в сферах сельского хозяйства и развития сельских районов. В пересмотренной Стратегической рамочной программе определены связи между этими областями политики и заложена основа для объединения соответствующего практического опыта в целях оказания странам более эффективной поддержки в проведении своих мероприятий социальной защиты в интересах продовольственной безопасности и улучшения питания, сельскохозяйственного развития, повышения устойчивости сельских источников жизнеобеспечения и благосостояния. Чтобы быть в состоянии удовлетворять растущий спрос со стороны стран-членов, ФАО наращивает свой экспертный опыт в области социальной защиты, как это предусмотрено в Среднесрочном плане на 2014-2017 годы и в Программе действий и бюджете на 2014-2015 годы<sup>2</sup>, а также укрепляет свои партнерские союзы с другими учреждениями системы ООН и партнерами в области развития.
4. В соответствии с просьбой Конференции ФАО, озвученной в июне 2013 года<sup>3</sup>, целью настоящего документа является предоставление Совету дальнейшей информации о подходе ФАО к вопросам социальной защиты в сферах ее мандата и о том, как она намерена укреплять в ближайшие годы свой потенциал и каким образом она будет взаимодействовать с партнерами в деле обеспечения эффективной поддержки странам-членам<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> С 2013/7

<sup>2</sup> С 2013/3

<sup>3</sup> С 2013/REP, пункт 105

<sup>4</sup> Далее в настоящем документе дается более подробная информация об Информационной записке 10

*Сравнительные преимущества ФАО в отношении социальной защиты*

<http://www.fao.org/docrep/meeting/028/MG838E.pdf>

## **A. Подход ФАО к вопросам социальной защиты**

### *Социальная защита, продовольственная безопасность, развитие сельского хозяйства и сельских районов*

5. Основным источником жизнеобеспечения малоимущих домохозяйств в сельских районах развивающихся стран является сельское хозяйство. Например, почти три четверти экономически активного сельского населения Африки составляют мелкие фермеры, значительная часть продукции которых уходит на их собственное продовольственное потребление. Основными факторами повышения уровня продовольственной безопасности являются наращивание и стабилизация собственного производства продовольствия; это предполагает повышение производительности, рентабельности и устойчивости мелких фермерских хозяйств. Фермеры и сельские домохозяйства нередко испытывают затруднения вследствие ограниченности их доступа к ресурсам, низкой продуктивности сельского хозяйства и неэффективного функционирования рынков.

6. Малоимущие сельские домохозяйства в развивающихся странах подвержены частым экономическим, антропогенным и стихийным опасностям и потрясениям, которые создают угрозу для источников их жизнеобеспечения. Как правило, они не имеют достаточного оснащения, чтобы противостоять таким потрясениям. При отсутствии страхования или других механизмов разделения рисков малоимущие домохозяйства могут оказаться вынуждены использовать для этого способы, которые еще больше усугубят их уязвимость и подорвут их будущий потенциал для обеспечения дохода. Например, они могут продать свои производственные активы (корову, плуг или участок земли), могут переключиться на производство менее рискованных, но при этом и менее урожайных культур, или же забрать своих детей из школы, чтобы они работали для обеспечения дохода семьи, тем самым сокращая возможности получения дохода в будущем.

7. В этой связи предоставление социальной помощи становится все более актуальной ответной мерой стратегического характера. Политика в области социальной защиты направлена на снижение социально-экономических рисков и уязвимости и на сокращение масштабов нищеты и лишений с учетом различий в рисках и факторах уязвимости на протяжении всего жизненного цикла. Обеспечивая предсказуемый и регулярный характер помощи, механизмы социальной защиты дают домохозяйствам возможность эффективнее справляться с рисками и заниматься более выгодными источниками жизнеобеспечения и видами сельскохозяйственной деятельности. Когда эти механизмы ориентированы на женщин, они не только обеспечивают расширение их прав и возможностей, но и повышают уровень благосостояния домохозяйств, учитывая приоритеты женщин в области продовольствия и питания, а также образования и благосостояния их детей.

8. Социальная защита может осуществляться в самых различных формах – от денежных трансфертов до школьного питания и общественных работ. Когда такие программы ориентированы на наиболее бедные и уязвимые слои населения, они могут сами по себе рассматриваться в качестве мер социальной защиты. Программы развития сельскохозяйственного производства, такие как субсидирование производственных ресурсов, тоже могут выполнять функцию социальной защиты, поскольку они способствуют снижению уязвимости мелких фермерских хозяйств от волатильности цен.

9. Меры и программы в сфере социальной защиты могут использоваться для укрепления связи между политикой и инициативами в гуманитарной сфере и в области развития, обеспечивая взаимоусиление меры по предупреждению и смягчению последствий потенциального воздействия бедствий и кризисов, которые угрожают продовольственным и сельскохозяйственным системам. В послекризисных ситуациях или в периоды кризисов мероприятия по оказанию гуманитарной помощи можно проводить с опорой на уже существующие системы социальной защиты, чтобы расширять имеющиеся структуры и меры по передаче гуманитарной помощи для защиты или восстановления источников жизнеобеспечения наиболее уязвимых групп населения. Когда системы социальной защиты отсутствуют или являются неадекватными, можно прибегнуть к прямому оказанию внешнего

содействия в виде помощи натурой или денежных трансфертов для приобретения основных средств сельскохозяйственного производства.

10. Меры социальной защиты могут быть направлены на преодоление затруднений в областях спроса на государственные услуги и их предложения. В сфере спроса социальная защита может способствовать преодолению экономических и социальных препятствий на пути доступа к услугам и пользования ими – от образования и здравоохранения до энергоснабжения и транспорта, а в сфере предложения она может включать специальные меры по предоставлению услуг уязвимым группам населения, таких как программы для детей младшего возраста или школы обучения фермеров.

11. При этом социальную защиту следует рассматривать в сочетании с другими факторами. Программы требуют тщательной проработки; если в них сделать упор на доступ к благам, они вряд ли обеспечат действенные пути выхода из нищеты и состояния отсутствия продовольственной безопасности. При крайне неблагоприятных условиях, таких как затяжная засуха в районе Африканского Рога в 2008 году, социальные пособия могут оказаться неэффективными. Среди пострадавших домохозяйств лишь немногим удалось постепенно обзавестись имуществом или восстановить его благодаря денежным трансфертам, которые направлялись им по линии Программы развития продуктивной системы социальной защиты (ПРСЗ) в Эфиопии или Программы социальной защиты от голода в Кении. Засуха полностью лишила их этих доходов. Это показывает, что меры социальной защиты на селе должны сочетаться с мерами по развитию сельского хозяйства и развитию сельских районов, которые помогают повышать жизнеспособность, наращивать продуктивность и содействовать рациональному использованию ресурсов, и ФАО призвана сыграть в этом ключевую роль.

#### *Социальная защита и пересмотренная Стратегическая рамочная программа ФАО*

12. Меры социальной защиты являются важнейшим элементом двуединого подхода ФАО к сокращению масштабов голода и нищеты. В этой связи необходимы меры как краткосрочного, так и долгосрочного характера. Социальная защита может обеспечить взаимодействие между этими двумя направлениями. Во-первых, она помогает домохозяйствам преодолевать недоедание, открывая им прямой доступ к продовольствию или к средствам для его приобретения. Во-вторых, она может стимулировать рост продуктивности сельского хозяйства, расширять источники жизнеобеспечения и питания, а также способствовать социальной интеграции.

13. В пересмотренной Стратегической рамочной программе ФАО содержатся пять новых стратегических целей (СЦ), намеченных для будущей деятельности Организации. Три из них связаны соответственно с продовольственной безопасностью и питанием (СЦ1), сокращением масштабов нищеты в сельских районах (СЦ3) и жизнеспособностью (СЦ5). Социальная защита является важным компонентом каждой из этих целей. Кроме того, социальная защита может сыграть эффективную роль в обеспечении более продуктивного и устойчивого использования и регулирования природных ресурсов (СЦ2) и всеохватных и эффективных сельскохозяйственных и продовольственных систем (СЦ4). Таким образом, в процессе осуществления пересмотренной Стратегической рамочной программы в ближайшие годы потребуется расширять и углублять деятельность ФАО в области социальной защиты.

14. В контексте этих стратегических целей социальная защита выполняет пять основополагающих функций: а) обеспечение прямой поддержки доходов с оказанием немедленного воздействия на продовольственную безопасность и борьбу с нищетой на уровне отдельных лиц и домохозяйств; б) оказание фермерам и другим сельским домохозяйствам помощи в преодолении дефицита наличности и более успешном управлении рисками; с) развитие людских ресурсов; д) стимулирование экономического развития на местах с оказанием позитивного воздействия на сельскохозяйственное производство, занятость и сокращение масштабов нищеты в сельских районах; и е) содействие усилиям по более рациональному использованию природных ресурсов и повышению жизнеспособности домохозяйств.

*A. Социальная защита обеспечивает прямую поддержку доходов с оказанием немедленного воздействия на продовольственную безопасность и борьбу с нищетой на уровне отдельных лиц и домохозяйств*

15. Целенаправленная социальная защита представляет собой предоставление ресурсов беднейшим слоям населения. Такая адресная помощь позволяет сокращать масштабы и уровень нищеты. Например, уменьшение масштабов нищеты было зарегистрировано благодаря осуществлению программ общественных работ/социального обеспечения в Аргентине, обусловленных денежных трансфертов (ОДТ) в Бразилии, Мексике и Никарагуа, необусловленных денежных трансфертов (НДТ) в Кении и пенсионного обеспечения по старости в Южной Африке.

16. Малоимущие домохозяйства расходуют основную часть своего дохода на продукты питания, и имеются многочисленные свидетельства того, что мероприятия по социальной защите повышают уровень продовольственной безопасности домохозяйств и улучшают рацион детского питания. Мета-обзор программ денежных трансфертов показал, что в

17 исследованиях из 20 сообщалось об увеличении рациона питания, повышении его разнообразия и качества, причем все эти факторы вносят важный вклад в повышение продовольственной безопасности<sup>5</sup>. Наряду с этим программы денежных трансфертов привели к сокращению масштабов детского недоедания, хотя этот результат зависит и от других факторов, определяющих режим питания ребенка, включая доступ к медицинскому обслуживанию и питьевой воде, санитарно-гигиеническое обслуживание, характерные черты домохозяйства и родителей ребенка. У детей, получающих денежные пособия по линии бразильской программы "Болса Фамилии", на 26% больше шансов избежать недоедания чем у детей, которые не получают таких пособий<sup>6</sup>. В Колумбии благодаря денежным трансфертам "существенно вырос" общий объем потребления продовольствия и особенно увеличилось потребление пищевых продуктов с высоким содержанием белков: молока, мяса и яиц. Семьи, охваченные программой денежных трансфертов в Малави, теперь могут питаться мясом или рыбой три раза в неделю, тогда как ранее они могли позволить себе потребление этих продуктов только один раз в три недели<sup>7</sup>.

*B. Социальная защита оказывает фермерам и другим сельским домохозяйствам помощь в преодолении дефицита наличности и более успешном управлении рисками с оказанием позитивного воздействия на производство продовольствия и инвестиции на уровне фермерских хозяйств в сельскохозяйственном секторе*

17. Основой жизнеобеспечения для большинства получателей помощи в странах Африки к югу от Сахары являются натуральное сельское хозяйство и сельские рынки труда, и в обозримом будущем такая тенденция сохранится. Местные рынки труда зачастую не открывают широких возможностей для преодоления нищеты, и в результате малоимущим домохозяйствам приходится прибегать к самостоятельной занятости как в секторе сельского хозяйства, так и вне этого сектора. Кроме того, большинство получателей помощи проживают в районах, где рынки кредитования, страхования, труда, товаров и производственных ресурсов отсутствуют или функционируют неадекватно. Если в таких условиях социальная защита обеспечивается регулярно и предсказуемо, это помогает домохозяйствам преодолевать кредитные затруднения и успешнее снижать риски, что в свою очередь позволяет вкладывать больше средств в производство, расширять доступ к рынкам, стимулировать местную экономическую деятельность и создание рабочих мест.

18. Все больше фактических данных свидетельствуют о том, что меры социальной защиты оказывают позитивное воздействие на источники жизнеобеспечения получателей помощи.

<sup>5</sup> Для обзора фактических данных, представленных в этом разделе, см. Tirvayi, M. Knowles and B. Davis (2013), "The interaction between social protection and agriculture. A review of evidence", Rome: FAO.

<sup>6</sup> Rômulo Paes-Sousa, Leonor Maria Pacheco Santos and Édina Shisue Miazaki (2011), "Effects of a conditional cash transfer programme on child nutrition in Brazil", *Bulletin of the World Health Organization* 89:496-503

<sup>7</sup> См., например, Joseph Hanlon, Armando Barrientos and David Hulme (2010), "Just Give Money to the Poor" Chapter 4, Page 53-4. Chronic Poverty Research Centre

Мексиканская программа ОДТ "Oportunidades" ("Возможности") привела к росту масштабов землепользования, животноводства, растениеводства, инвестиций в сельское хозяйство и росту перспектив создания микропредприятий, а программа ОДТ в Парагвае и система выплаты социальных пенсий в Боливии обеспечили рост инвестиций в сельскохозяйственное производство и приобретение скота. Аналогичные результаты были достигнуты благодаря реализации программ ОДТ в Малави и Кении, где трансферты обеспечили также рост потребления продуктов питания, поступающих от домашнего сельскохозяйственного производства. Программа общественных работ в Эфиопии в сочетании с дополнительными мерами поддержки сельского хозяйства привела к существенному росту производства зерновых и применения удобрений.

19. Уровни воздействия таких мероприятий неоднородны, и их результаты могут варьироваться в зависимости от конкретных условий. Например, механизмы денежных трансфертов, как представляется, не оказали существенного влияния на предложение рабочей силы в Латинской Америке, тогда как в странах Африки к югу от Сахары такие программы обеспечили переход от сельскохозяйственного наемного труда как последнего средства к увеличению времени, затрачиваемого взрослым населением на работу в собственных хозяйствах.

20. Эффективная работа на местах по реализации программ денежных трансфертов в Гане, Кении и Зимбабве оказала позитивное воздействие на увеличение "социального капитала": эти программы дали их получателям возможность "вернуться" в существующие системы социальной защиты и/или позволили укрепить неформальные сети социальной защиты и механизмы совместного несения рисков. Кроме того, во всех трех странах благодаря программам социальной защиты домашним хозяйствам удалось снизить уровни задолженности и повысить кредитоспособность получателей.

*C. Социальная защита стимулирует развитие людских ресурсов наряду с оказанием долгосрочного позитивного воздействия на источники жизнеобеспечения*

21. Расширение охвата образованием имеет большое значение для роста продуктивности сельского хозяйства и расширения перспектив трудоустройства сельских работников как в секторе сельского хозяйства, так и вне этого сектора. По целому ряду стран (Латинской Америки, а также все в большей степени – Африки к югу от Сахары) собраны данные, убедительно свидетельствующие о том, что денежные трансферты обеспечили ощутимый эффект в расширении доступа к услугам здравоохранения и образования, что нашло отражение в увеличении численности набора в школы (особенно среди девочек), сокращении масштабов детского труда и пользовании медицинскими услугами.

*D. Социальная защита стимулирует экономическое развитие на местах с оказанием позитивного воздействия на сельскохозяйственное производство, занятость и сокращение масштабов нищеты в сельских районах*

22. Социальная защита может обеспечивать множительный эффект благодаря стимулированию производства сельскохозяйственных и несельскохозяйственных товаров, услуг и трудовых рынков. Например, когда бенефициары получают денежный трансферт, они расходуют полученные средства, после чего воздействие этого трансферта передается от бенефициара к другим субъектам внутри или вне местной экономики, чаще – к домохозяйствам, не имеющим права на получение денежного трансферта, которые обычно владеют большинством местных предприятий. Эмпирические модели местной экономики, разработанные ФАО для исследования общекономического воздействия программ денежных трансфертов в Кении и Лесото, показывают мультипликаторы доходов в диапазоне от 1,81 до 2,23 соответственно на каждый переведенный кенийский шиллинг или на каждый переведенный лоти Лесото. Однако в зависимости от ситуации в стране воздействие на доходы может быть ограничено затруднениями в сферах труда, капитала и трудовых рынков. Основной вывод заключается в том, что лица, не являющиеся бенефициарами помощи, и местная экономика также получают существенную выгоду от программы денежных трансфертов через торговые и производственные связи, и что для достижения максимальных значений мультипликатора доходов потребуется проведение дополнительных мероприятий в интересах

семей, как являющихся, так и не являющихся бенефициарами такой программы. Другие механизмы социальной защиты - такие, как программы общественных работ, - также способны обеспечивать множительный эффект через создание таких общественных и частных объектов, как террасированные склоны, ирригационные сооружения и другая инфраструктура, а также через вливание доходов в местную экономику. Бразильская программа Бразильская программа "Болса Фамилия" охватывает около 50 млн. человек, и за каждый истраченный бразильский реал экономика страны в целом получает, согласно оценкам, прибыль в размере 1,87 бразильского реала. За 10-летний период после начала ее реализации из тисков нищеты вырвались 36 млн. бразильцев, причем программой социальной помощи была охвачена лишь примерно одна пятая от этого числа<sup>8</sup>.

23. Мероприятия по социальной защите, направленные на поддержку программ местных закупок продовольствия, открывают новые перспективы для сельскохозяйственного развития и поставок пищевых продуктов. Традиционный акцент, который ставился на продовольственную помощь, теперь перемещен на меры по созданию социальных и институциональных условий, обеспечивающих доступ к качественным продуктам питания для групп населения, рискующих оказаться в условиях отсутствия продовольственной безопасности, и на выход на рынок для мелких фермерских хозяйств. Например, Программа закупок у африканцев для нужд Африки (ЗАА), реализуемая при поддержке ФАО, ВПП и Бразилии, была разработана как совместная инициатива для повышения продовольственной безопасности и качества питания и генерирования доходов среди фермеров и уязвимых общин Африки. Этот проект, разработанный на волне успеха Бразилии в реализации своей Программы закупок продовольствия, сочетает в себе мероприятия по восстановлению сельского хозяйства и продовольственной помощи со стратегиями в области развития, чтобы обеспечить привязку мелких фермерских хозяйств к местным институциональным рынкам, в частности к программам школьного питания, и тем самым дать фермерам возможность активнее участвовать в производстве и сбыте продовольствия, в то же время содействуя расширению и разнообразию рациона питания. Кроме того, программа ЗАА способствует укреплению потенциала государственных учреждений в сфере оказания поддержки местным закупкам продуктов питания у мелких хозяйств как стратегии развития и инструменту предотвращения будущих продовольственных кризисов.

*E. Социальная защита может способствовать развитию устойчивых продовольственных систем, рациональному использованию природных ресурсов и повышению сопротивляемости домохозяйств*

24. Программы общественных работ по рациональному землепользованию и террасированию, совершенствованию управления водными ресурсами и сбора воды, лесонасаждению/лесовосстановлению, реализуемые в интересах малоимущих домохозяйств, могут содействовать решению проблем, связанных одновременно с отсутствием продовольственной безопасности, нищетой и ухудшением состояния окружающей среды. Соответственно, такие программы должны быть ориентированы на приобретение, укрепление и защиту имущества и источников жизнеобеспечения для снижения их уязвимости от стихийных и иных бедствий, повышения их сопротивляемости и обеспечения устойчивого экономического, социального и экологического развития. Для изучения сложных взаимосвязей между рациональным использованием природных ресурсов, изменением климата и прочими, устойчивыми источниками жизнеобеспечения была разработана концепция "адаптируемой социальной защиты", позволяющая непосредственно включать мероприятия по уменьшению опасности бедствий (УОБ) и адаптации к изменению климата в программы социальной защиты<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> ISSA (2013), "Bolsa Família: Brazil's social security cash transfer programme", *Facts and Figures 02*, International Social Security Assiation ([www.issa.int](http://www.issa.int) ).

<sup>9</sup> См. A. Bonfiglioli and C. Watson (2011), *Bringing social protection down to earth: Integrating climate resilience and social protection for the most vulnerable*, Brighton: Institute of Development Studies (IDS); и M. Davies, J. Leavy, T. Mitchell, and T. Tanner (2008), *Social Protection and Climate Change Adaption*, Brighton: Institute of Development Studies (IDS).

25. Эта система позволит минимизировать риски, связанные с мерами социальной защиты по совершенствованию нерациональных технологий производства продовольствия, благодаря применению комплексных подходов, которые обеспечивают позитивный синергический эффект от экологичной, учитывающей проблематику изменения климата социальной защиты. Политика, позволяющая изначально обеспечивать и наращивать этот синергизм - от выработки политики до планирования и реализации программ, - открывает широчайшие возможности для оказания позитивного воздействия на жизнеспособность как социальной, так и природной среды.

## **В. Роль и текущая деятельность ФАО**

26. Достижение такого позитивного воздействия – отнюдь не поверхностный и не гарантированный результат. Необходима тщательная разработка программ социальной защиты, механизмов их осуществления и мониторинга, которая согласуется с политикой в областях продовольствия, питания, сельского хозяйства и развития сельских районов. Поэтому деятельность ФАО в сфере социальной защиты сосредоточена на оказании правительствам и другим партнерам содействия в достижении максимальной согласованности их политики в областях социальной защиты и сельского хозяйства и в выработке скоординированной стратегии развития сельских районов. Это предполагает наращивание людских и институциональных ресурсов для более последовательного управления процессом проведения такой политики, предоставления стратегического консультирования и поддержки в реализации программ, генерировании прикладных знаний, содействии в налаживании политического диалога между заинтересованным сторонами, в разработке и совместном применении инструментов политического анализа.

27. Одним из основных примеров роли ФАО в процессе стратегического консультирования и диалога является проект "От защиты - к производству" (ОЗКП). В рамках проекта ОЗКП проводится анализ воздействия программ денежных трансфертов на принятие экономических решений в домохозяйствах и на местную экономику, относящегося, в частности, к выполнению функций А, В и D социальной защиты, которые определены в предыдущем разделе. Указанный проект позволяет сделать вывод о том, как меры социальной защиты могут содействовать неуклонному сокращению масштабов нищеты и экономическому росту на уровне домохозяйств и общин. В проекте применен смешанный методический подход, в котором сочетаются эконометрический анализ данных оценки воздействия, моделирование общего равновесия "Оценка общего воздействия на местную экономику" (ОВМЭ) и количественные методы. Этот проект, реализуемый совместно с Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), опирается на текущие оценки воздействия государственных программ социальной защиты в семи странах (Гане, Замбии, Зимбабве, Кении, Лесото, Малави и Эфиопии). Помимо выпуска аналитических материалов, публикаций и кратких политических справок для глобального сообщества по вопросам развития этот проект оказывает непосредственное влияние на политические дебаты в каждой из указанных семи стран в процессе его сотрудничества с правительством и ЮНИСЕФ. Анализ, проведенный в рамках проекта, способствовал обсуждению текущей разработки программ и последующих дополнительных мероприятий для достижения максимального воздействия на экономику, а также ведению более широких политических дискуссий по вопросу о связи между программами социальной защиты и инициативами в области развития сельских районов. Деятельность ФАО является подспорьем в деле оказания оперативной и научно-исследовательской поддержки со стороны других учреждений системы ООН, включая ЮНИСЕФ и Всемирный банк.

28. К числу примеров непосредственного содействия ФАО механизмам социальной защиты в рамках национальных программ по обеспечению продовольственной безопасности относятся:

- a) оказание правительству Нигера помощи в разработке и осуществлении программы по искоренению голода в рамках инициативы "Три Н" ("Нигерцы накормят нигерцев"), которая объединяет всеобъемлющую программу социальной защиты с планом инвестиций в сельское хозяйство и программой по расширению прав и возможностей населения с уделением особого внимания сельским женщинам (это последнее направление ориентировано на расширение

- их доступа к средствам сельскохозяйственного производства и получению денежных трансфертов);
- b) партнерство с Всемирной продовольственной программой (ВПП) и ЮНИСЕФ и использование успешного опыта программы "Наличные за работу" и других мер социальной защиты, которые являлись частью проводившихся два года назад мероприятий по оказанию Сомали помощи в борьбе с голодом, содействие в разработке и осуществлении в Сомали стратегии повышения жизнеспособности, включая руководство техническим сотрудничеством по программе "Наличные за работу";
- c) техническое содействие Программе создания действенных систем социальной защиты (ДССЗ) и Программе по обзаведению домашним хозяйством (ПОДХ), которые являются жизненно важными компонентами Программы по обеспечению продовольственной безопасности в Эфиопии, реализуемой в интересах сельских домохозяйств, живущих в условиях постоянного отсутствия продовольственной безопасности;
- d) оказание совместно с ВПП помощи пяти африканским странам в приобщении мелкого фермерского производства к местным закупочным операциям в рамках программ школьного питания, осуществлению которых способствует сотрудничество между ФАО и Бразилией в рамках сотрудничества Юг-Юг через программу ЗАА-Африка. Эта программа нацелена одновременно на оказание поддержки в осуществлении права человека на достаточное питание, поощрение потребления продуктов питания местного производства, стимулирование производства продовольствия на местном уровне силами мелких фермеров, многие из которых – женщины, и в то же время на поощрение их экономической и социальной интеграции;
- e) помочь в разработке национальных программ инвестиций в сельское хозяйство (НПИСХ), на основе которых составляются "дорожные карты" по линии Комплексной программы развития сельского хозяйства в Африке (КПРСХА), и поддержка Глобальной программы в области сельского хозяйства и продовольственной безопасности (ГПСХПБ), содействующей в выполнении принятых на Аквильском саммите 8-10 июля 2009 года обязательств, которые включали, среди прочих параметров, социальную защиту и обоснование оценки положения в области продовольственной безопасности и стратегии противодействия росту цен на продовольствие. Охват этих компонентов социальной защиты варьируется, но включает обеспечение механизмов социальной помощи для уязвимых групп в рамках НПИСХ в Гамбии; и финансирование системы социальной защиты для малоимущих фермеров, живущих в условиях отсутствия продовольственной безопасности, в рамках НПИСХ в Сьерра-Леоне;
- f) содействие в разработке и реализации программ социальной защиты, тесно связанных со сравнительным преимуществом ФАО, таких как программы "Наличные за работу" с масштабным сельскохозяйственным компонентом или программы открытия фермерских полевых и биологических школ для молодежи и взрослых.

29. К числу примеров произведенных ФАО информационных продуктов, коллективно используемых на международном уровне, относятся:

- a) *Программа денежных трансфертов* для борьбы с голодом, недоеданием и отсутствием продовольственной безопасности как одно из мероприятий в области социальной защиты (2012 год), которая свидетельствует о расширении масштабов участия ФАО в мероприятиях, связанных с денежными трансфертами. Затем в 2013 году последовали два специальных руководства – *Руководство по общественным работам ("наличные за работу" и "ваучеры за работу")* и *Руководство по проведению ярмарок производственных ресурсов и ваучерным механизмам*, где даны практические указания по разработке и внедрению отдельных систем денежных трансфертов, которые можно

- использовать в качестве кратковременных гуманитарных мер, а также в качестве долгосрочных мероприятий социальной защиты; *онлайновый механизм отслеживания стратегических решений* (АРПСХП)<sup>10</sup>, который включает меры социальной защиты и служит основой для проведения стратегических оценок краткосрочного воздействия программ социальной помощи и защиты;
- b) кроме того, ФАО совместно с Всемирным банком, Международной организацией труда (МОТ), Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и другими учреждениями вносит свой вклад в согласование и стандартизацию показателей и методологий анализа и мониторинга системы социальной защиты.

### **C. Движение вперед: активизация деятельности ФАО в сфере социальной защиты**

#### *Приоритетные направления деятельности*

30. ФАО полна решимости *существенно усилить свою деятельность* и потенциал для более эффективного оказания содействия правительствам, региональным мероприятиям и партнерам с целью решения важнейшей проблемы – подбора оптимального сочетания мер социальной защиты, которое позволит выполнить все пять функций социальной защиты и добиться *соответствующих результатов, представленных выше*. Поэтому ФАО будет в значительной мере наращивать свою помощь странам в налаживании связей и повышении уровня согласованности политики и взаимодействия между социальной защитой, продовольственной безопасностью, развитием сельского хозяйства и сокращением масштабов нищеты в сельских районах. Указанные выше пять функций и результатов будут служить основой, на которую ФАО будет опираться при осуществлении деятельности по социальной защите в ближайшие годы, ориентируясь на свои основные функции и сравнительные преимущества и действуя совместно с соответствующими международными, региональными и национальными партнерами.

31. В частности, в 2014-2015 годах ФАО будет продолжать нынешнюю деятельность и наращивать оказываемую правительствам поддержку в четырех приоритетных направлениях.

32. *Разработка и внедрение аналитических и политических инструментов для разработки и обеспечения эффективности систем социальной защиты в целях сокращения масштабов нищеты и достижения продовольственной безопасности и качества питания.* К концу этого двухгодичного периода появятся усовершенствованные и новые аналитические и политические инструменты для оказания содействия в ключевых областях генерирования знаний, поддержки и мониторинга политики в сфере взаимодействия между социальной защитой, сельским хозяйством, развитием сельских районов и продовольственной безопасностью на глобальном, региональном и местном уровнях. К ним будут относиться следующие инструменты:

- a) Концептуальные рамки и рекомендации в отношении анализа политики и подхода к выстраиванию производственно-сбытовой цепочки, применяемых в сфере социальной защиты, а также адаптированный вариант существующей модели ОВМЭ, который, опираясь на опыт реализации pilotной программной региональной инициативы в Гане, даст возможность имитировать воздействие ex ante различных сценариев политики в области социальной защиты и сельского хозяйства на уровни производства, благосостояния и продовольственной безопасности домохозяйств в условиях местной и национальной экономики.
- b) Новые концептуальные рамки для оказания содействия в проведении оценок воздействия применительно к мандату ФАО, включая оценку воздействия:
- i) механизмов социальной защиты - на рациональное использование природных ресурсов, рыбное хозяйство и лесоводство, а также на внедрение сельскохозяйственных технологий для адаптации к изменению климата;

<sup>10</sup> Анализ решений в области продовольственной и сельскохозяйственной политики (АРПСХП)

- ii) программ "Наличные за работу" - на сельское хозяйство и уровни продовольственной безопасности и качества питания;
- iii) мер в области сельского хозяйства, таких как субсидирование производственных ресурсов, - на уменьшение рисков и наращивание людских ресурсов.
- c) Материалы для глобальных инициатив по укреплению и согласованию показателей социальной защиты и аналитических инструментов, включая новые инструменты диагностики в сфере социальной защиты (картирование и оценка масштабов нищеты), с опорой на сравнительные преимущества ФАО.

33. *Развитие потенциала для наращивания возможностей по разработке и анализу политики и программ в областях социальной защиты и сельского хозяйства.* К концу двухгодичного периода сотрудники, работающие в подразделениях по вопросам социальной защиты и сельского хозяйства государственных учреждений, партнеров в области развития и ФАО (в штаб-квартире и децентрализованных отделениях), смогут глубже осознать механизмы связи и потенциального взаимодействия между социальной защитой и сельским хозяйством и получить доступ к соответствующим справочным материалам. Возросшее осознание этих механизмов связи и взаимодействия позволит повысить конструктивность и эффективность вклада сотрудников в процедуры осуществления национальной политики и разработки программ, включая предоставление соответствующих консультаций по стратегическим вопросам.

34. *Наращивание знаний о связях между социальной защитой, сельским хозяйством и продовольственной безопасностью, которые могут применяться на практике.* Этот процесс, в частности, будет включать:

- a) завершение проводимой работы по оценке воздействия в семи странах Африки к югу от Сахары и распространение ее охвата в целом на 10-15 стран Азии, Латинской Америки и Африки к югу от Сахары. Эти знания будут генерироваться через комплекс аналитических мероприятий, проводимых ФАО самостоятельно или в сотрудничестве с другими партнерами, в странах с адекватным потенциалом;
- b) проведение мероприятий по обмену знаниями, опытом и передовой практикой, а также активизацию сотрудничества ЮГ-ЮГ и других партнерских союзов на международном, региональном и национальном уровнях;
- c) подготовку программных докладов, технических записок и резюме на основе результатов аналитической работы, проделанной ФАО и другими партнерами. Большое внимание будет уделяться пропаганде и популяризации политики для обеспечения того, чтобы основные выводы и установки достигли широкого круга государственных и негосударственных субъектов, участвующих в мероприятиях по социальной защите и в проведении политики в областях сельского хозяйства и развития сельских районов, и оказали на них свое влияние.

35. *Усовершенствованный механизм содействия политике и популяризации программ.* К концу двухгодичного периода мероприятия по поддержке политики и программ с применением комплексного подхода к вопросам сокращения масштабов нищеты в сельских районах и продовольственной безопасности в контексте программных региональных инициатив согласно пересмотренной Стратегической рамочной программе ФАО (в частности, СЦЗ) будут распространены как минимум на 10 стран. Они будут включать содействие политическому диалогу между многочисленными заинтересованными сторонами и укрепление потенциала в области использования соответствующих программных инструментов в целях оказания странам помощи в укреплении связей между социальной защитой, сельским хозяйством и развитием сельских районов.

36. Чтобы обеспечить эффективную реализацию мероприятий по всем указанным направлениям, ФАО: i) выделила дополнительные ресурсы для активизации достижения СЦЗ в сфере социальной защиты; ii) переименовала один из отделов Департамента экономического и

социального развития в Отдел социальной защиты (ESP); и iii) учредила междепартаментскую рабочую группу для повышения значимости и укрепления координации аналитической деятельности и политической поддержки в связи с социальной защитой применительно ко всем СЦ.

*Не в одиночку, а с партнерами*

37. Деятельность ФАО обусловлена ее способностью к созданию партнерских союзов. Это обстоятельство является следствием того факта, что ФАО и ее типичные партнеры на страновом уровне (министерства сельского хозяйства и профильные министерства), как правило, не входят в число ключевых директивных органов в сфере политики и программ социальной защиты. Для выполнения расширенных функций ФАО по социальной защите потребуется активизировать диалог с национальными заинтересованными сторонами, а также партнерское взаимодействие с другими международными учреждениями, особенно с остальными учреждениями со штаб-квартирой в Риме, с МОТ и ЮНИСЕФ.

38. Будет укреплен партнерский союз с ВПП. ФАО будет уделять особое внимание взаимодействию между социальной защитой и программами в сферах сельского хозяйства, продовольственной безопасности и развития сельских районов, используя преимущества ВПП в логистике, проведении мероприятий по социальной защите на основе продовольствия и поставках гуманитарной помощи. Эти два учреждения будут стремиться к объединению усилий в следующих сферах: i) сбор, анализ и распространение данных о рисках, уязвимости, продовольственной безопасности и питанию; ii) разработка систем социальной защиты, предоставляющих продовольственную помощь в целях обеспечения продовольственной безопасности и качества питания; iii) внедрение и практическое применение механизмов социальной помощи; iv) оценка функционирования механизмов социальной помощи и сбор фактических данных об этих механизмах; v) активизация мероприятий по закупкам на местах с подключением мелких фермерских производств к программам социальной продовольственной помощи; и vi) проведение всеохватных технических и аналитических исследований. ФАО и ВПП уже разработали Совместную стратегию в области информационных систем по продовольственной безопасности и питанию.

39. Технический опыт и проекты ФАО нередко сочетаются с финансированием и субсидированием со стороны МФСР. Поскольку социальная защита не относится к числу приоритетных областей, предусмотренных в стратегии МФСР, у ФАО есть возможность дополнять и поддерживать принимаемые МФСР меры по включению политики и программ социальной защиты в свои программы в области развития. Уже есть примеры такого сотрудничества: так, в Эфиопии ФАО и МФСР занимаются совместной разработкой системы страхования на случай неблагоприятных погодных условий, основанной на погодных индексах, которая предназначена для помощи беднейшим производителям продукции животноводства, а также планируют дальнейшее укрепление сотрудничества в области развития занятости на селе с уделением особого внимания проблемам молодежи и созданию достойных рабочих мест.

40. В 2004 году ФАО и МОТ подписали Меморандум о взаимопонимании, который в рамках программ "Достойные рабочие места", реализуемых обоими учреждениями, предусматривает четыре стратегические цели, касающиеся развития занятости, социальной защиты, трудовых прав и социального диалога. Кроме того, ФАО одобрила Инициативу по минимальному уровню социальной защиты и активно сотрудничает с МОТ в распространении положений этой инициативы на сельские районы. Сравнительное преимущество ФАО в сотрудничестве с МОТ заключается в наличии отделений ФАО почти во всех странах-членах и в наличии у нее обширной информации о сельских районах, где большинство населения не имеет доступа к социальной защите. Будет активизироваться их сотрудничество в области оказания стратегической поддержки странам-членам и в распространении режима социальной защиты на сельские районы.

41. ФАО будет осуществлять с ЮНИСЕФ на глобальном, региональном и страновом уровнях сотрудничество в области включения проблематики сельского хозяйства, продовольственной безопасности и развития сельских районов в процесс разработки и

претворения в жизнь политики и программ социальной защиты. Аналогичным образом ФАО будет продолжать сотрудничать с Министерством по вопросам международного развития (ММР) в странах Африки к югу от Сахары. В настоящее время основными инструментами сотрудничества с ЮНИСЕФ и ММР являются проект ОЗКП и проект по передаче знаний, причем последний представляет собой учебное мероприятие, в ходе которого применяется методика проведения строгих оценок оказываемого воздействия для повышения уровня знаний и практических навыков осуществления программ социальных платежей в странах Африки к югу от Сахары.

42. Наряду с этим ФАО активизирует мероприятия в рамках сотрудничества Юг-Юг, отдельные из которых уже реализуются, например Программа международного сотрудничества Бразилия-ФАО, в рамках которой на содействие сотрудничеству Юг-Юг в Африке и Латинской Америке направляется более 36 млн. долл. США для реализации Инициативы стран Латинской Америки и Карибского бассейна по искоренению голода к 2025 году. В следующий двухгодичный период ФАО будет стремиться распространить сотрудничество Юг-Юг на сферу социальной защиты в рамках бразильской программы международного сотрудничества, а также изучит вопрос о содействии обмену знаниями и налаживанию сотрудничества в области практических знаний и опыта в Индии и Южной Африке.

43. Возможности для укрепления других партнерских союзов в сфере социальной защиты будут также изыскиваться в рамках глобальных и региональных инициатив, глобальных механизмов управления, стратегических и программных систем, где ФАО играет видную роль. Комитет по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) подготовил доклад на тему "Социальная защита как инструмент обеспечения продовольственной безопасности", которому была посвящена часть его дискуссий, состоявшихся в 2012 году. ФАО наряду с организацией "Международное биоразнообразие", МФСР, Всемирным банком и ВПП явилась одним из инициаторов проведения мероприятия, в результате которого Генеральный секретарь ООН объявил о начале реализации программы "Нулевой голод", где признается важная роль, отводимая системам социальной защиты. В сотрудничестве с ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ из Постоянного комитета системы ООН по проблемам питания (ПКП), а также через оказание содействия механизмам координации и партнерства инициатив REACH и SUN<sup>11</sup> ФАО будет пропагандировать укрепление систем социальной защиты. В этой связи ФАО совместно с ВОЗ организует в 2014 году, двадцать один год спустя после МКП 1992 года, Международную конференцию по вопросам питания (МКП 21), которая также будет включать международное совещание экспертов по вопросам социальной защиты и питания, намеченное на 13-15 ноября 2013 года.

44. На региональном уровне ФАО наряду с оказанием содействия вышеупомянутым программным региональным инициативам содействует осуществлению Глобальной программы в области сельского хозяйства в интересах обеспечения продовольственной безопасности – механизма, созданного в 2010 году для распределения части средств, заявленных для выделения мировыми лидерами на нужды сельского хозяйства и обеспечения продовольственной безопасности в ходе саммита "Группы восьми" в Аквиле в 2009 году. ФАО также принимает активное участие в содействии осуществлению Комплексной программы развития сельского хозяйства в Африке – стратегической сельскохозяйственной основы Африканского союза и Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД), а также Инициативы стран Латинской Америки и Карибского бассейна по искоренению голода к 2025 году. Наряду с этим ФАО является одним из основных участников Инициативы стран Африканского Рога, разработанной на основе стратегии Европейского союза (ЕС) по региональному стратегическому партнерству в интересах мира и безопасности в районе Африканского Рога, а также участницей Сахельской инициативы. Действуя сообразно вышеизложенному, ФАО в январе 2013 года приступила к реализации Африканской региональной инициативы, которая будет направлена на исследование и представление возможных путей и средств достижения максимального эффекта от проведения

<sup>11</sup> "Активизация усилий по борьбе с голодом и недоеданием среди детей" (REACH); "Усиление внимания к проблеме питания" (SUN)

альтернативных мероприятий по социальной защите, чтобы повышать продуктивность в сельских районах для обеспечения максимального воздействия программ социальной защиты и возможностей по созданию на селе достойных рабочих мест.