



Социальная защита бедных и уязвимых

Фундамент сокращения масштабов голода и недоедания

Основной тезис

Решающее значение для сокращения масштабов голода имеет социальная защита.

Во-первых, она способна защитить наиболее уязвимое население, которое не может воспользоваться плодами экономического роста. Во-вторых, правильно построенная система социальной защиты может прямо способствовать ускорению экономического роста за счет развития людских ресурсов и укрепления способности бедного населения, особенно мелких фермеров, справляться с рисками и использовать более совершенные технологии, обеспечивающие более высокую производительность.

доходов, приводит к значительному улучшению доступности продовольствия и качества питания беднейших слоев населения. Однако некоторые перемены, ставшие возможными благодаря экономическому росту, дают результаты не сразу, и наиболее обездоленные группы населения не могут сразу воспользоваться этими новыми возможностями. Поэтому для сокращения масштабов голода необходимо уделять внимание мерам вмешательства как краткосрочного, так и долгосрочного плана, что принято называть «двудиним подходом»⁵⁴. Инструментарий социальной защиты способен обеспечить прочную связь между этими двумя направлениями деятельности⁵⁵, поскольку он играет важнейшую роль в обеспечении того, чтобы экономический рост способствовал как можно более быстрому сокращению масштабов нищеты и недоедания. Социальная защита способствует этому двояким образом. Во-первых, эта система способна помочь странам ускорить темпы сокращения масштабов недостаточного питания. Во-вторых, правильно построенная система может

Мощный экономический рост на равноправной основе, опирающийся на развитие экономики сельских районов стран с низким уровнем

ДИАГРАММА 18

Национальная программа Королевского правительства Камбоджи в области социальной защиты



Примечание: Пунктирный прямоугольник в диаграмме обозначает меры адресной социальной защиты бедных.

Источник: Cambodian Council of Agricultural and Rural Development (CARD). 2011. National Social Protection Strategy for the Poor and Vulnerable (2011–2015).

непосредственно способствовать ускорению экономического роста. Она помогает проводить концептуальное различие между этими двумя аспектами, хотя любая политика или программа может одновременно действовать по обоим этим направлениям.

Понятие системы социальной защиты охватывает широкий круг стратегий и средств (диаграмма 18). Сети социальной защиты или системы социальной помощи обычно нацелены на работу с бедными слоями населения и не подразумевают финансового участия получателей

помощи; при этом они представляют собой лишь один элемент социального обеспечения. Кроме того, понятие социального обеспечения включает в себя аспекты политики в области рынка труда и страхования, например участие работников в формировании пенсионных накоплений и медицинское страхование, а также аспекты секторальных стратегий в области образования, здравоохранения, питания, ВИЧ/СПИДа и сельского хозяйства⁵⁶.



Системы социальной защиты для улучшения продовольственной безопасности и питания

Системы социальной защиты, нацеленные на работу с бедными слоями населения и мелкими фермерскими хозяйствами, традиционно не предусматривают финансового участия бенефициаров. Спектр таких средств широк и включает выдачу пособий (обусловленную или необусловленную, наличными деньгами или натурой), субсидии и участие в общественных работах. Однако все большее число правительств используют системы медицинского и/или сельскохозяйственного микрострахования с участием выгодополучателей. В национальной стратегии социальной защиты, которую недавно разработало правительство Камбоджи, приоритетное место отводится формированию систем социальной защиты для бедных и уязвимых слоев населения; в качестве одного из элементов социальной защиты эта стратегия предусматривает также создание системы медицинского страхования общинного уровня с финансовым участием бедняков (диаграмма 18).

Выдача пособий может осуществляться непосредственно в виде денежных средств или натурой или все чаще в виде сочетания денежных средств и передачи средств в натуральном выражении (см. вставку 6). Программы выплаты денежных пособий обеспечивают людей деньгами, а ваучерные программы предусматривают раздачу талонов на приобретение фиксированного количества продовольствия (товарные ваучеры) или продовольствия на определенную фиксированную сумму (стоимостные ваучеры); они могут быть электронными или бумажными. Ваучеры можно также использовать более эффективно для целевой поддержки с целью приобретения факторов сельскохозяйственного производства, например для

приобретения улучшенных семян, удобрений или для получения услуг.

Распределение продовольствия и денежных средств может быть безусловным или обусловленным. Обусловленная выдача денежных средств часто осуществляется при условии выполнения получателями определенных условий, например, посещение медицинских учреждений, посещение школы или обучение основам правильного питания, что обеспечивает реализацию двуединого подхода к решению задач как краткосрочного, так и долгосрочного плана. К такому обусловленному предоставлению средств относятся программы школьного питания (питание в школе, дополнительное питание высококалорийными галетами и/или выдача сухих пайков, причем все это может выдаваться натурой или в денежной форме), а также выдача денег или товаров при условии соблюдения ряда требований, связанных с охраной здоровья (см. вставку 7). Авторы одного из опубликованных недавно исследований считают, что программы школьного питания могут оказать влияние на результаты обучения детей в школе и, в меньшей степени, улучшить питание в семьях детей, однако более правомерным будет рассматривать их как программы выдачи пособий, которые обеспечивают как социальную защиту, так и представляют собой инвестиции в людской капитал⁵⁷. Раздача материальной помощи в рамках программ школьного питания помогает домохозяйствам, в том числе фермерским, противостоять потрясениям и выживать в условиях рисков. Через повышение уровня образования эти программы могут способствовать повышению производительности и улучшению результатов в гендерном разрезе⁵⁸.

ВСТАВКА 6

Разработка мероприятий по передаче ресурсов в интересах содействия расширению социально-экономических прав и возможностей женщин

Материалы многочисленных исследований убедительно показывают, что увеличение ресурсов в распоряжении женщин (а не мужчин) положительно сказывается на семейном благополучии, особенно на здоровье детей (показатели детской смертности и качества питания) и образовании¹.

- Данные по Шри-Ланке показывают, что потребление продовольствия в домохозяйствах становится более диверсифицированным, если женщины получают больший контроль над доходами².
- В Бразилии участие на рынке труда женщин из домохозяйств, охваченных программой Bolsa Familia, повысилось на 16%³. Денежная помощь непосредственно женщинам также способствует повышению их статуса в домохозяйствах (Bolsa Familia в Бразилии⁴) и их самооценки, а также расширению их экономических прав и возможностей (программа Progresa-Oportunidades в Мексике⁵).
- Система социальной денежной помощи в Малави также позволила женщинам и детям тратить меньше времени и сил на те виды деятельности, которые дают возможность выживать в условиях отсутствия дохода (секс за вознаграждение или детский труд в опасных условиях).
- В Никарагуа результаты программ, для участия в которых дети должны посещать школу, также показывают, что посещаемость девочек растет⁷, а результаты оценки индийской программы школьных обедов показали, что для участвующих в программе девочек вероятность полного прохождения программы начальной школы выше на 30%⁸.

То, какого рода продовольствие раздается, может повлиять на результативность программ для разных членов домохозяйств. Данные исследования ИФПРИ, проведенного в Бангладеш, показывают, что объем получаемой женщинами энергии через рацион питания увеличивался на относительно большую величину, когда в виде помощи распределяли менее предпочтительный основной продукт питания («атта» – пшеничная мука грубого помола), а у мужчин – при раздаче более предпочтительного основного продукта (риса)⁹.

Для того чтобы увеличить степень контроля женщин над материальной помощью, представляется более разумным в некоторых условиях оказывать эту помощь в виде продуктов питания, поскольку во многих обществах продовольствие считается женским делом. Поэтому женщины с большей вероятностью будут решать, как использовать раздаваемое продовольствие и связанные с ним псевдоденежные средства¹⁰. Увязывание распределения продовольствия с мероприятиями, которыми чаще всего занимаются женщины, например с направлением детей в медицинские учреждения, может также гарантировать, что деньги действительно попадут к женщинам, а не к главам домохозяйств (как правило – мужчины). Однако важно также, чтобы в программах учитывался тот факт, что женщины живут в условиях ограничений по времени, поскольку, как показывают данные исследований на местах, такие ограничения могут отрицательно сказаться на результативности программ питания¹¹.

Источники: См. примечания на стр. 70.

К безусловной материальной помощи относятся общее распределение продовольствия, программы дополнительного питания и питания в чрезвычайных ситуациях, а также выдачи денежных средств; как правило, они осуществляются целевым назначением для уязвимых групп, причем от получателей помощи не требуется ничего за эту помощь. Программы дополнительного питания и питания в чрезвычайных ситуациях осуществляются для беременных и кормящих женщин или для детей в возрасте до двух лет в рамках инициативы «1000 дней». Программы могут носить профилактический или паллиативный характер в зависимости от того, служат ли они средством подстраховки или оказания содействия.

Субсидирование цен, уплачиваемых бедняками, может также косвенно действовать как система социальной защиты, повышая покупательную способность

домохозяйств за счет приобретения ими определенных видов продовольствия и факторов сельскохозяйственного производства по более низким ценам. Субсидии широко используются в Бангладеш, Индии и по всему Ближнему Востоку. Субсидии могут быть общими или целевыми и часто рекламируются как один из способов защиты бедняков. Общие субсидии, доступные всем, легче всего администрировать, и они пользуются наибольшей политической поддержкой. Однако критики таких субсидий утверждают, что в общем они носят регрессивный характер, поскольку непропорционально большие выгоды от субсидирования получают богатые, а не бедные (поскольку богатые в целом потребляют больше, чем бедные), и что они обходятся чрезвычайно дорого, не оставляя средств для приобретения общественных благ, необходимых для долгосрочного

экономического роста. Например, в 2008 году Египет ввел дополнительные субсидии на хлеб на общую сумму 2,5 млрд долл. США в год.

Иногда предпринимаются попытки разработать такие системы субсидий, которые теоретически доступны для

всех, но, по сути, предназначены для бедных слоев, поскольку охватывают товары, потребляемые главным образом бедняками⁵⁹. Правительство Туниса, например, субсидирует молоко в мелкой расфасовке, поскольку его чаще покупают более бедные домохозяйства⁶⁰.

ВСТАВКА 7

Достаточна ли денежная помощь для улучшения качества питания?

Можно ли обеспечить достижение целей в области питания за счет денежной помощи – предмет больших споров. Например, данные проводимых в Индонезии исследований показывают, что эластичность потребления некоторых основных микроэлементов (например, железа, кальция, витамина В₁) в зависимости от доходов была гораздо выше в период кризиса 1997-1998 годов, чем в обычные годы¹. Когда резкий рост цен на основные продукты питания жестко ударяет по бедным домохозяйствам, они поддерживают потребление этих основных продуктов, но не имеют возможности сохранить разнообразие рациона питания, что отрицательно сказывается на полноценности питания (пищевом статусе)². В наибольшей степени страдают те группы населения, потребности которых в питательных веществах наиболее высоки – это маленькие дети, беременные женщины и кормящие матери, а также хронические больные. В результате этого одним из первых последствий продовольственных кризисов является заметный рост численности детей, страдающих истощением и анемией. В таких условиях простая денежная помощь в периоды скачка цен (или резкого падения доходов) может оказаться достаточной для поддержания уровня потребления некоторых (но не всех) важнейших микроэлементов.

Однако споры идут не только относительно уместности денежной помощи в периоды высоких цен на продовольствие. В условиях, когда производство, доступность или использование продовольствия недостаточны, высказывается беспокойство в отношении того, способна ли денежная помощь дать положительные результаты в плане качества питания, поскольку потребление некоторых основных питательных элементов представляется не всегда зависящим от уровня доходов³. В этих условиях возможно потребуются реализация программ дополнительного обеспечения специфическими питательными добавками. Денежная помощь также вряд ли будет целесообразна для профилактики отставания в росте детей до двухлетнего возраста, когда требуется весьма высокопитательный рацион, который отсутствует на местном рынке.

Выводы по результатам осуществления программы создания систем защиты производства в Эфиопии, касающиеся результативности продовольственной и денежной помощи в периоды высоких цен на продовольствие, указывают на то, что распределение продовольствия или комплексная помощь деньгами и продовольствием эффективнее неиндексированной денежной помощи, когда речь идет о самооценке уровня продовольственной безопасности⁴. Авторы пришли к выводу о том, что любая программа социальной защиты, направленная на повышение или защиту продовольственной безопасности домохозяйств, должна предусматривать механизмы защиты мер социальной помощи от таких потрясений, как высокие цены на продовольствие. Таким образом, в периоды всплеска цен товарные ваучеры могут быть предпочтительнее денежных ваучеров.

Материалы другого исследования, посвященного результативности пилотного проекта денежной и продовольственной помощи пострадавшим от цунами в Шри-Ланке, показывают, что домашние хозяйства, получавшие денежную помощь, с большей вероятностью, чем получавшие продовольствие домохозяйства, тратили часть своих ресурсов на повышение разнообразия рациона питания, покупая более дорогие зерновые продукты, больше мяса, молочных продуктов и полуфабрикатов⁵. Повышение разнообразия потребляемых продуктов питания произошло за счет сокращения потребления двух основных продуктов: риса и пшеницы. Эти явления наблюдаются в основном в беднейших получающих помощь домохозяйствах. Однако проводимые в настоящее время в Нигере сравнительные исследования эффективности продовольственной и денежной помощи показывают, что большинство домохозяйств предпочитают получать продовольствие и что домашние хозяйства, получающие продовольствие, как правило, питаются более разнообразно и реже прибегают к опасным стратегиям преодоления трудностей.

Источники: См. примечания на стр. 70.

Имплицитно целевые субсидии сходны с непосредственным распределением, которое мы рассматривали выше, однако такие субсидии чреваты значительным перетоком благ к группам населения, не являющимся бедными. В зависимости от вида субсидируемого товара субсидии могут также привести к тому, что беднякам будет доставаться очень мало в стоимостном выражении, поэтому непременным условием субсидирования является наличие у бедняков достаточных ресурсов для приобретения соответствующего товара.

■ Важно определить целевую группу и условия оказания помощи

Согласно последним данным, опубликованным Всемирным банком, во многих развивающихся странах системы социальной защиты недостаточно развиты или вообще

отсутствуют. Не менее 60% населения развивающихся стран и почти 80% населения беднейших стран мира не охвачены действенными системами социальной защиты⁶¹. В последнее время, когда вопросы социальной защиты все чаще рассматриваются исходя из принципов соблюдения прав человека, это движение за обеспечение всеобщих прав все активнее выступает за выработку показателей минимальных уровней социальной защиты для всех⁶².

Недостаток ресурсов и необходимость достижения максимальной экономической эффективности означает, однако, что целевые системы социальной защиты в рамках механизмов социального обеспечения востребованы, поскольку большая часть средств для финансирования программ социальной защиты поступает по каналам международной помощи, включая официальную помощь в целях развития, гранты и займы. Возможности мобилизации доходов за счет внутреннего

ВСТАВКА 8

Борьба с недоеданием в городских районах: новаторская система продовольственной безопасности в Белу-Оризонти

Белу-Оризонти – третий по величине город Бразилии с населением около 2,5 миллионов человек. В начале 1990-х годов около 38% его жителей жили за чертой бедности, и почти 20% детей в возрасте до трех лет страдали от недоедания. Масштабы этой проблемы заставили правительство разработать комплексную стратегическую программу мер, которая позволила успешно реализовать на практике право человека на питание в достаточном количестве и адекватного качества.

Осуществление этой программы позволило снизить детскую смертность на 60% и внесло существенный вклад в реализацию национальной программы Бразилии, направленной на полную ликвидацию голода («Нулевой голод»), причем на это было израсходовано лишь около 2% годового бюджета города. Эта программа стала лауреатом премии Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), а также Совета за будущее мира (СБМ). Вся система состоит из более 20 тесно взаимосвязанных программ, которые стимулируют и дополняют друг друга. Основными ее элементами являются:

- Система централизованного руководства проектом в составе отдельного департамента муниципалитета.
- Поддержка городского сельского хозяйства путем создания общественных фруктовых садов в бедных районах, а также организации практических занятий для обучения методам растениеводства.
- Предоставление торговых площадей для торговли овощами и фруктами на наиболее популярных рынках при условии, что торговцы будут продавать

не менее 25 видов продуктов для здорового питания по фиксированной низкой цене.

- Предоставление торговых мест мелким фермерам из соседних районов, чтобы они имели возможность напрямую продавать свою продукцию потребителям.
- Программы распространения информации по вопросам питания специально для бедных районов города, которые также включают бесплатные уроки приготовления пищи. Программу координирует группа сотрудников департаментов здравоохранения, образования, спорта, социальной работы и продовольственной безопасности.
- Бесплатное школьное питание, в которое входят свежие продукты высокой питательной ценности.
- Обеспечение малоимущих доступным здоровым и полноценным питанием в так называемых общественных столовых, субсидируемых муниципалитетом. В Белу-Оризонти имеется пять таких столовых, обеспечивающих 4 миллиона порций в год. Поскольку питаться в этих столовых могут и люди со средним уровнем доходов, бедняки не чувствуют себя отверженными.

Система продовольственной безопасности Белу-Оризонти может стать при некоторой доработке моделью для других городов мира. Вскоре начнется работа по запуску такой программы муниципалитетом Кейптауна, Южная Африка, и муниципалитетами других городов Африки.

Примечание: Подробную информацию см. на веб-сайте Совета за будущее мира (www.worldfuturecouncil.org/3751.html).

налогообложения зачастую ограничены, а когда такие источники имеются, получаемые из них средства часто направляются в другие приоритетные области. Согласно материалам одного из исследований, экономическая отдача от вложения средств в социальную защиту не может сама по себе быть весомым аргументом для увеличения расходов на нее ограниченных государственных средств, поскольку есть более продуктивные виды государственных расходов⁶³. Например, типичная внутренняя норма прибыли для проектов социальной защиты составляет 8-17%, а медианная норма прибыли по всем секторам составляет порядка 25% (по всем проектам Всемирного банка во всех секторах за период 2005-2007 годов)⁶⁴. Расходы на социальную защиту более желательны, чем другие виды расходов, в силу того что они оказывают мощное прямое воздействие на сокращение масштабов нищеты; однако величина такой отдачи зависит от эффективности выбора целевых групп.

Общепризнано, что выбор наиболее оптимальных параметров проекта зависит от надлежащей оценки факторов, определяющих его специфику. При выборе параметров реализации проекта в рамках программ общественных работ или прямого распределения ресурсов без финансового или иного вклада бенефициаров, руководителям следует учитывать ряд факторов: цели программы (например, если поставлена конкретная цель в плане качества питания, то более оправданным может быть обеспечение специализированными пищевыми продуктами, а не деньгами); функционирование рынков, включая наличие на них продовольствия; предпочтения бенефициаров⁶⁵;

экономическую эффективность альтернативных условий реализации, а также гендерное и внутрисемейное распределение получаемой помощи⁶⁶.

■ Эффективность прямой помощи в контексте продовольственной безопасности и питания

Основной массив данных об эффективности программ социальной защиты в бедных странах и в странах со средним уровнем доходов получен по результатам программ обусловленной денежной помощи в Латинской Америке, многие из которых прошли всестороннюю оценку⁶⁷. Многие программы принесли результаты в краткосрочном плане, позволяя увеличить потребление продовольствия в домохозяйствах, однако результативность в плане качества питания, определяемая по антропометрическим показателям⁶⁸ или по сокращению масштабов дефицита микроэлементов, не столь однозначна. Программы в Мексике и Никарагуа продемонстрировали улучшение показателей роста детей, но в Бразилии и Гондурасе изменение показателей пищевого статуса у детей дошкольного возраста было практически нулевым. Улучшение показателей потребления железа наблюдалось в Мексике, а в других странах, где он отслеживался (Гондурас и Никарагуа), улучшение не отмечалось⁶⁹. Кроме того, не ясно, работа по каким направлениям дала такие результаты и какова роль различных компонентов программ. В этой связи остается открытым вопрос о том, что было определяющим в достижении результатов: сама помощь или условия ее оказания?



Социальная защита и экономический рост

Социальная защита и экономический рост тесно взаимосвязаны и оказывают взаимное влияние. Экономический рост увеличивает финансовые и человеческие ресурсы, необходимые для поддержания системы социальной защиты; например, развитые страны, где ВВП на душу населения выше, как правило, имеют более всеобъемлющие системы социальной защиты, чем развивающиеся страны. Программы создания сетей социальной поддержки в рамках системы социальной защиты также являются одним из важнейших факторов, обеспечивающих экономический рост. Они могут дать возможность для наращивания человеческого капитала (как взрослых, так и детей), что дает рост

производительности. Они могут смягчать для бедных последствия экономических или климатических потрясений, открывая возможности для инвестиций в сельское хозяйство и более широкого применения передовых технологий, что приводит к росту доходов сельскохозяйственных предприятий. Кроме того, они могут способствовать строительству инфраструктурных объектов в рамках программ общественных работ, давая общественные блага, крайне необходимые для роста ВВП на душу населения. Совокупность социальной защиты и экономического роста обеспечивает формирование важнейших элементов, необходимых для ликвидации голода во всем мире.

■ Нарращивание человеческого капитала

Уже проводились определенные исследования с целью изучения долговременных последствий интервенций в области питания в раннем детстве, включая их последствия в плане улучшения питания, направления их реализации и их последствия в плане экономической продуктивности взрослых (см. вставку 9). Помимо Латинской Америки, имеются результаты исследований по результатам использования гранта для дополнительного питания детей в Южной Африке, которые показали, что охваченные этой программой дети в зрелом возрасте были в среднем на 3,5 сантиметра выше⁷⁰.

Материалы этих исследований наглядно свидетельствуют о наличии причинно-следственной связи по двум основным направлениям между неполноценным питанием (проявляющимся в форме замедления роста), посещаемостью школ и уровнем заработков в зрелом возрасте. Во-первых, дети, получавшие полноценное питание, в зрелом возрасте были выше и сильнее, что позволяло им больше зарабатывать ручным трудом. Во-вторых, получавшие полноценное питание дети начинали ходить в школу в более раннем возрасте и меньше пропускали занятия, что повышало уровень их обучаемости и давало возможность зарабатывать больше. Главная идея заключается в том, что вложение средств в полноценное питание в раннем детстве может способствовать экономическому росту, поскольку эти инвестиции оказывают долговременное влияние на

показатели обучаемости и производительности. Таким образом, социальная защита – это не просто выплата социальных пособий; здесь речь идет об ускорении экономического роста за счет качественного улучшения рациона питания, снижения заболеваемости и пропусков школьных занятий, повышения обучаемости, отдачи от образования и работоспособности. Эти характеристики программ социальной защиты обсуждаются ниже.

■ Риски, страхование и внедрение технологий

Сельскому хозяйству присущи риски, причем в будущем эти риски станут еще более значимыми в связи с учащением экстремальных климатических явлений. Фермер может все делать правильно, но из-за превратностей природы произвести очень мало. Для бедных фермеров, которые выращивают знакомые им сорта культур, переход на новые сельскохозяйственные культуры или на их новые сорта может быть слишком рискованным, учитывая, что неурожай может иметь катастрофические последствия. Рациональная организация работы в условиях опасностей и рисков, а также наделение бедняков возможностями, позволяющими им реализовывать стратегии, связанные с большими рисками, но дающие более высокую отдачу, – все это важные аспекты, позволяющие им осуществлять оптимизированные стратегии получения средств существования, благодаря которым они могут вырваться из нищеты. Реализация хороших программ социальной

ВСТАВКА 9

Интервенции с целью обеспечения полноценного питания в пределах «1000 дней» в Гватемале

Проведенное в Гватемале исследование посвящено изучению прямого воздействия интервенций по обеспечению полноценного питания в раннем детстве на экономическую продуктивность в зрелом возрасте. Основу этого исследования составляют данные за 2002-2004 годы по 1424 жителям Гватемалы в возрасте от 25 до 42 лет. Эта группа составляет 60% от 2392 детей (0-7 лет), которые были охвачены исследованием по вопросам интервенций по обеспечению полноценного питания, которое проводилось в 1969-1977 годах. В ходе этого первого исследования в двух выбранных в произвольном порядке деревнях всем детям в возрасте от шести месяцев до трех лет раздавалось дополнительное питание (кукурузная каша «атоле»), а в двух деревнях – менее питательное дополнительное питание («фреско»). В ходе исследования 2002-2004 годов рассматривались следующие результирующие переменные: годовой доход, количество часов

рабочего времени, а также средний часовой заработок для всех видов хозяйственной деятельности.

Результаты показывают, что у тех мужчин, кто получал «атол» до трех лет, средний часовой заработок был на 46% выше. Также была отмечена тенденция к меньшему количеству часов рабочего времени и большему годовому доходу среди тех, кто получал «атол», хотя эта разница не была сочтена статистически значимой (возможно, поскольку выборка не была достаточно большой). В конечном итоге, дети, у которых не было отставания в росте в первые три года жизни, дольше посещали школу, имели лучшие показатели в тестах на обучаемость в зрелом возрасте, чаще находили высококвалифицированную руководящую работу, а женщины реже беременели, у них было меньше выкидышей и меньше мертворожденных детей.

Источники: См. примечания на стр. 70.

поддержки, в основе которых заложены четко прописанные, открытые и недискриминационные механизмы определения правомерности получения помощи, может способствовать этому процессу, обеспечивая определенный базовый уровень потребления, ниже которого им не дадут опуститься.

В качестве простого примера можно взять домохозяйство в подверженном засухе районе, не имеющее надежного владения или пользования землей. Структура дохода «А» (диаграмма 19) соответствует домохозяйству, которое выращивает маниоку – засухоустойчивую культуру с довольно коротким периодом вызревания, реализуемую на местных рынках. Структура дохода «В» соответствует хозяйству, которое культивирует кофе – менее засухоустойчивую товарную культуру с длительным периодом вызревания, экспортируемую на мировые рынки. Доход, получаемый от кофе, обычно выше, но это связано с более высокими рисками: можно потерять урожай в результате засухи, можно потерять землю до того, как плоды на кофейных кустах достигнут зрелости, или можно не получить дохода, поскольку сбор урожая может совпасть с самой глубокой точкой падения цен на мировом рынке кофе. Любое из этих событий (или, что еще хуже, их сочетание) приведет к серьезнейшему падению доходов при структуре доходов «В». Возможность таких провалов цен означает, что домохозяйство не решится выращивать кофе без какого бы то ни было механизма защиты от таких провалов. Такое

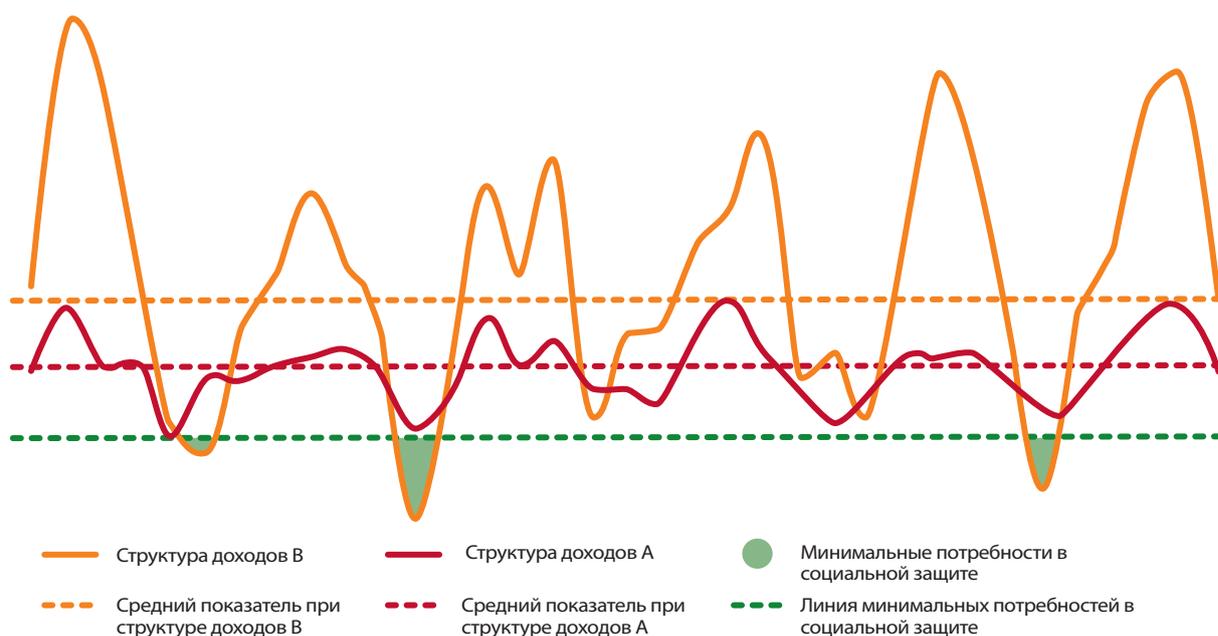
вполне понятное нежелание брать на себя риски будет препятствовать выходу отдельных домохозяйств из состояния голода, а также замедлять рост сельского хозяйства, который потенциально способен вызвать цепную реакцию развития всей экономики и способствовать в более широком смысле продовольственной безопасности.

Организовать управление в условиях рисков можно несколькими способами. Во-первых, можно снизить вероятность потрясений, снизив, таким образом, частоту и/или глубину падения, как показано на диаграмме 19. К примерам мероприятий по снижению рисков относятся создание ирригационных систем, внедрение устойчивых к засухе, засолению или наводнениям сортов семян, а также программы вакцинации, направленные на снижение рисков заболевания животноводов. Программа регистрации земли, которая содействует доступу женщин и учитывает традиционно сложившиеся системы владения и пользования (в противоположность приватизации на основе того или иного одного права), снизила бы опасность потрясений по обоим доходным сценариям.

Во-вторых, даже если потрясение и произойдет, различные виды страхования (как правило, требующие участия бенефициаров) могут уменьшить его последствие, восполняя провалы, показанные в диаграмме 19⁷¹. Например, страхование на основе погодных индексов может дать гарантии на случай засухи, а системы управления в условиях товарных рисков (например,

ДИАГРАММА 19

Потребность в социальной защите для того, чтобы брать на себя разумные риски



Source: Adapted from L. Brown and U. Gentilini. 2007. On the edge: the role of food-based safety nets in helping vulnerable households manage food insecurity. In B. Guha-Khasnobis, S.S. Acharya and B. Davis. *Food insecurity, vulnerability and human rights failure*. Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan and United Nations University-WIDER.

фьючерсные контракты) могут защитить от краткосрочных колебаний цен, снижая глубину провалов в структуре доходов по сценарию «В».

Таким образом, страхование, обеспечивающее смягчение последствий погодных потрясений, является одним из важнейших средств, помогающих фермерам избегать попадания в «ловушку нищеты» и ускорять внедрение сельскохозяйственных технологий. Однако в силу высоких административных издержек традиционные системы страхования оказались очень дорогими. В связи с этим набирают популярность новые виды страхования. Например, страхование на основе погодных индексов предусматривает выплаты не по фактическим потерям на конкретном поле конкретного фермера, а исходя из замеров осадков или влажности (другим возможным показателем является урожайность культур в определенном крупном районе)⁷². Такая система предназначена для того, чтобы можно было выплачивать компенсации в случае наступления конкретно оговоренных явлений, например засухи или наводнения⁷³. Увязка выплат с заранее оговоренными пороговыми значениями вместо их привязки к конкретным потерям на микроуровне снижает административные издержки и устраняет соблазн того, чтобы фермеры надеялись на неурожай на своих полях. Такая система также снижает вероятность неблагоприятного отбора ее участников, когда страховые взносы платят только те, у кого высока вероятность потери урожая.

Фонд управления в условиях погодных рисков МФСР и ВПП предусматривает страхование по показателям уровня осадков, смягчая тем самым последствия погодных катаклизмов для бедных малоземельных фермеров и давая им возможность управлять сельскохозяйственными рисками и повышать устойчивость к внешним воздействиям. Еще одним примером является «Инициатива повышения устойчивости в сельских районах Р4», осуществляемая ВПП и «Оксфам Америка» («Р4» означает четыре стратегии управления в условиях рисков, объединенные в рамках этой инициативы). «Р4» закрепляет уже достигнутые успехи в реализации механизма комплексного управления в условиях рисков, разработанного «Оксфам Америка» и группой партнеров, включая Общество оказания помощи Тиграи (REST), позволяющего бедным фермерам упрочить свою продовольственную безопасность и получать доходы на основе сочетания улучшения управления ресурсами (уменьшение рисков), микрокредитования (разумный риск), страхования (передача рисков) и сбережений (чрезвычайный резерв). Осуществляемый в рамках этой инициативы проект «Передача рисков в целях адаптации в районе Африканского Рога» (HARITA) дает возможность эфиопским фермерам оплачивать страхование культур, выполняя определенные работы в рамках программы общественных работ. Оценка результатов за сезон

2009–2010 годов показывает, что индексное страхование оказало существенное положительное воздействие на урожайность культур⁷⁴. Исследование показало, что среди тех, кто приобретает страховку во второй раз, значительно возросло число фермеров, планирующих выращивать другие культуры, использовать больше удобрений и брать кредиты. Данные исследований свидетельствуют о том, что фермеры понимают, что страхование является одним из действенных средств управления в условиях рисков, помогающих брать на себя разумные риски интенсификации производства и расширения средств к существованию.

■ Инвестирование в продовольственные и сельскохозяйственные системы, нацеленные на улучшение качества питания

Имеется огромный массив данных, подтверждающих влияние обусловленной денежной помощи на улучшение человеческого капитала⁷⁵, однако меньше исследований было посвящено изучению влияния на предложение или производительность рабочей силы⁷⁶. Тем не менее, в докладах по результатам различных исследований прослеживается незначительное сокращение объемов работы взрослого населения (т.е. времени, уделяемого работе, или объемов предлагаемой рабочей силы) в связи с получением обусловленной денежной помощи⁷⁷. В плане производства, несмотря на крайнюю ограниченность имеющейся информации, результаты проведенных исследований свидетельствуют о положительных последствиях для производительной деятельности, а также о возможных противоречиях между социальными задачами и деятельностью по обеспечению средств существования. Например, результаты двух исследований программы PROGRESA в Мексике показали, что возросли показатели использования земли, численности поголовья, производства сельхозкультур, а также расходы, связанные с сельским хозяйством; кроме того, возросла вероятность образования микропредприятий⁷⁸. Однако материалы другого исследования показывают, что фермерские домохозяйства, участвовавшие в программе PROGRESA, реже выполняли требования, которыми оговаривается предоставление помощи, поскольку им не хватало времени для того, чтобы зарабатывать себе на жизнь⁷⁹.

В регионе к югу от Сахары программа предоставления прямой денежной помощи (SCT) в Малави позволила увеличить инвестиции в сельскохозяйственные активы, сельхозинвентарь и скот, повысить показатели удовлетворения потребностей домохозяйств в продовольствии собственного производства, сократить численность наемных сельхозработников и показатели детского несельскохозяйственного труда, а также увеличить долю рабочей силы в сельскохозяйственном производстве как среди взрослых, так и среди детей⁸⁰.

В Эфиопии домохозяйства, участвовавшие в Программе социальной защиты производства (ПСЗП), а также в комплексе дополнительных мер поддержки сельского хозяйства, не продемонстрировали никакого стремления сдерживать предложение рабочей силы и чаще были в состоянии обеспечить свою продовольственную безопасность, брать кредиты для производственных целей, использовать улучшенные технологии сельского хозяйства и самостоятельно организовывать свои несельскохозяйственные предприятия⁸¹. Исследование по результатам Программы показало, что продовольственная безопасность тех, кто участвовал в ней пять лет, существенно улучшилась по сравнению с теми, кто участвовал в ней только один год⁸². Кроме того, домохозяйства, участвовавшие в этой и в дополнительных программах, существенно увеличили производство пшеницы и стали использовать больше удобрений.

Денежная помощь может служить важным дополнением в более широком контексте развития сельских районов. Широко обсуждается важность стратегии роста в интересах бедноты именно в сельском хозяйстве; при этом особо подчеркивается необходимость осуществления новой «зеленой революции» в субсахарской Африке⁸³. Такая стратегия сочетала бы расширение доступа к

разнообразному набору современных сельскохозяйственных технологий, включая субсидирование удобрений на первом этапе, с инвестициями в сельскую инфраструктуру, сельскохозяйственные исследования и распространение знаний и опыта⁸⁴. И все же недостаточный доступ к сельскохозяйственным активам, рынкам и учреждениям, в особенности к кредитам, ограничивает возможности работы в сельском хозяйстве⁸⁵. Одним из механизмов, помогающих преодолеть такие ограничения, особенно бедным фермерам, доступ которых к кредитам будет, с большей вероятностью, ограничен, является предоставление денежной помощи⁸⁶. Денежная помощь может служить не только средством социальной защиты, но и инструментом содействия увеличению производства на уровне ферм (см. вставку 10).

■ Программы общественных работ

Программы общественных работ, иногда называемые «деньги за труд» или «продовольствие за труд», рекомендуется использовать в качестве механизма защиты средств существования, и их лучше всего осуществлять на основе принципа гарантированной занятости. Примером

ВСТАВКА 10

От защиты к производству

Недавно ФАО объединила усилия с Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Министерством по вопросам международного развития Соединенного Королевства (ММР СК) и семью странами и Африки к югу от Сахары для реализации проекта «От защиты к производству» (PtoP) с целью изучения влияния программ выплаты денежных пособий на принятие экономических решений домохозяйствами и на местную экономику¹. Изучение влияния этих программ на экономику и производство также важно для формулирования политики. Многие сотрудники министерств финансов и экономики считают, что программы выплаты денежных пособий представляют собой просто одно из мероприятий социального обеспечения, благотворительность и/или просто подавание и не имеют никаких экономических последствий.

Цель данного исследовательского проекта состоит в том, чтобы понять потенциальные последствия предоставления денежных пособий беднякам сельских районов субсахарской Африки для экономического развития. Ставится задача лучше понять то, как интервенции в системе социальной защиты могут

способствовать устойчивому сокращению масштабов нищеты и экономическому росту на уровне домохозяйств и общин. Документально результаты этого исследования будут оформлены как исследование по странам и сравнения между странами. В проекте используется смешанная методология, сочетающая эконометрические, моделирующие и качественные методы, которая позволяет понять последствия предоставления денежных пособий для принятия решений на уровне домохозяйств и местной экономики, используя данные тщательной оценки результативности следующих программ: программа «СТ-OVC» в Кении, Пилотная программа социальной денежной помощи в Тиграи в Эфиопии, Программа социальной денежной помощи в Малави, Программа расширения прав и возможностей для обеспечения средств к существованию с целью борьбы с бедностью в Гане, Программа безвозмездной помощи детям в Лесото, Программа безвозмездной помощи в Замбии и Программа социальной денежной помощи в Зимбабве.

¹ Дополнительную информацию см. на веб-сайте PtoP (размещено по адресу: <http://www.fao.org/economic/ptop/en/>).

такой программы может служить Национальная система гарантированной занятости Индии. Гарантия занятости представляет собой страховой механизм, который в случае необходимости дает возможность домохозяйствам браться за более рискованные предприятия в рамках обычной стратегии обеспечения средств существования, нежели без такой программы. Теперь домохозяйства могут выращивать более рискованные и более урожайные культуры, переходя от кривой дохода «А» на кривую дохода «В», показанные в диаграмме 19⁸⁷. Например, результаты оценки ПСЗП в Эфиопии в период 2006-2010 годов показывают, что участие в этой Программе и в Программе создания активов домохозяйства повышает вероятность использования удобрений на 19,5%⁸⁸.

Программы общественных работ также могут приносить и косвенные выгоды. Строительство инфраструктурных объектов, например дорог, мостов и ирригационных систем, может вызвать вторичный рост занятости и способствовать ускорению развития местной экономики и повышения продуктивности сельского хозяйства. Общественные работы осуществляются как в контексте развития, так и в контексте восстановительных работ, и теоретически их масштабы можно быстро увеличить (см. вставку 11).

ВСТАВКА 11

Разработка программ общественных работ в интересах женщин

Программы общественных работ для создания инфраструктуры общинного уровня могут способствовать снижению бытовых трудностей для женщин и девушек, связанных с обеспечением водой и топливной древесиной. Эти программы также дают работу сельским женщинам, что может иметь значительные последствия в плане продовольственной безопасности и улучшения качества питания, поскольку доходы женщин с большей вероятностью будут использованы на продовольствие и товары для детей. Решая проблемы гендерного неравенства и повышения потенциальных возможностей женщин с помощью программ общественных работ, следует учитывать необходимость того, чтобы работа не была унижительной, чтобы они могли выполнять свои обязанности по уходу за членами семьи и могли участвовать в труде по гибкому графику¹. Доказано, что возможность сочетания семейных обязанностей и работы служит активизации женщин, а возможность получить профессиональную подготовку повышает их шансы найти работу после окончания проекта². Результаты осуществления

■ Системы социальной защиты

Поскольку социальная защита призвана выполнять целый ряд различных (но взаимосвязанных) задач, в последнее время все больше внимания уделяется системному подходу к их решению, хотя раньше эти вопросы решались разрозненно по отдельным проектам краткосрочного характера. В документе «*Стратегия Всемирного банка на 2012-2022 годы: социальная защита и занятость*» констатируется, что «главная цель этой новой стратегии заключается в том, чтобы... помочь странам перейти от разрозненных к более скоординированным системам»⁸⁹. В основе этой стратегии лежит понимание того, что более систематизированные и предсказуемые средства управления в условиях рисков, направленные на повышение устойчивости к внешним факторам, в долгосрочном плане позволят избавиться от нищеты на устойчивой основе.

Системы будут отличаться не только в зависимости от конкретной цели, но и от контекста: обладают ли страны высоким или низким потенциалом, стабильны они в политическом плане или нет. Системный подход уместен не только в контексте развития, но и в условиях чрезвычайных ситуаций и на начальных этапах

проектов восстановления после стихийных бедствий показывают, что обучение женщин нетрадиционным для них рабочим специальностям, например в секторе строительства, и выдвижение их на руководящие должности может повысить эффективность подготовки женских кадров³ в долгосрочной перспективе.

Программы общественных работ могут приносить пользу женщинам, однако следует уделять внимание тому, с какими затратами энергии связано участие женщин в этих программах. В некоторых случаях женщины могут тратить больше энергии, чем они получают в виде компенсации за работу, а это определяется распределением полученных благ внутри домашнего хозяйства⁴. Это происходит потому, что внутри домохозяйства распределение продовольствия может быть неравноправным между мужчинами и женщинами, и тогда женщины, по своей воле или против нее, в ущерб себе отдают часть причитающейся им доли другим членам семьи.

Источники: См. примечания на стр. 70.

восстановления, когда потрясения могут повторяться (как в Эфиопии, Сахеле и Йемене) или быть разовыми. Такой подход позволяет выйти за рамки узкого подхода, предусматривающего только оказание помощи, и перейти к многолетним программам наращивания устойчивости к внешним факторам, как, например, ПСЗП в Эфиопии, в рамках которых домохозяйства, испытывающие хроническое отсутствие продовольственной безопасности, получают поддержку в течение пяти лет, и Программа социальной поддержки голодающих в Кении⁹⁰. Системный подход также подразумевает использование единых административных механизмов, например единой регистрации получателей, единых методов идентификации и определения целевых групп, единой системы мониторинга и оценки, а также единых согласованных условий предоставления помощи. Двумя самыми хорошо известными примерами этого являются бразильская программа *Bolsa Familia* и мексиканская программа *Progres-a-Oportunidades*. В странах с низким уровнем доходов также все шире применяются сходные программы.

■ **Вывод: социальная защита – немедленная помощь для наиболее обездоленных и фундамент сокращения масштабов голода и недоедания в долгосрочной перспективе**

Даже в том случае, когда бедные пользуются результатами экономического роста, эти результаты проявляются только по прошествии определенного времени. Таким образом, в краткосрочной перспективе меры социальной защиты поддерживают наиболее уязвимое население с тем, чтобы можно было сократить масштабы голода и недоедания уже сейчас. Однако меры социальной защиты являются также фундаментом сокращения масштабов недоедания в долгосрочной перспективе. Во-первых, они улучшают качество питания детей дошкольного возраста – это капитал, который принесет отдачу в будущем, когда эти дети станут взрослыми людьми, умственно более развитыми, физически более сильными и здоровыми. Во-вторых, они помогают смягчать риски, способствуя использованию технологий и экономическому росту. Для комплексной экономически эффективной увязки различных целей требуется системный подход. На основе такого подхода можно ликвидировать недоедание и недостаточное питание в кратчайшие сроки.

