

НУЛЕВОЙ ГОЛОД

Опыт Бразилии

“ Мы собираемся создать условия, при которых все люди в нашей стране смогут ежедневно достойно поесть трижды в день, не дожидаясь подарков от кого бы то ни было. Бразилия не может и дальше жить в условиях такого неравенства. Мы должны победить голод, нищету и социальное отчуждение.

Мы ведем войну не для того, чтобы убивать кого-то, а для того, чтобы спасти жизни. ”

Выступление Президента Луиша Инасиу Лула да Силва на инаугурации,
1 января 2003 года



Искоренение голода как центральный элемент стратегии развития

В 30-е годы Джошуа ди Кастро пришел к выводу, что голод в Бразилии является следствием нарушений, которые обусловлены экономической моделью развития, эксплуатирующей бедных и фактически не позволяя им пользоваться его благами. К концу 20-го века экономика Бразилии росла быстро, однако разрыв между богатыми и бедными увеличивался, и 44 из 170 миллионов жителей страны оказались в ловушке голода. Они были слишком бедны для того, чтобы покупать продовольствие, необходимое им для здоровой жизни, и, таким образом, им было отказано в праве получить свою часть растущего благосостояния Бразилии.

Программа «Нулевой голод» была начата Президентом Лулой в 2003 году для того, чтобы улучшить ситуацию посредством перехода на новую модель развития, в основу которой положено искоренение голода, социальная интеграция и увязка макроэкономической, социальной и производственной политики. Он стремился придать этой кампании подлинно общенациональный характер, заручившись максимально широким участием в ней бразильцев.

Сейчас другие страны стремятся изучать опыт Бразилии в том, что касается борьбы с голодом, обеспечения продовольственной безопасности и сокращения масштабов бедности. Успех программы «Нулевой голод» обусловлен пятью основными факторами:

- **наличие политической готовности на самом высоком уровне:** с самого первого дня на своем посту Президент Лула сделал борьбу с голодом и сокращение масштабов нищеты центральным элементом стратегии развития Бразилии. Он объединил все отраслевые министерства и все эшелоны власти, а также бразильское общество в целом для участия в широкомасштабной согласованной работе по этой программе;
- цели программы «**Нулевой голод**» были отражены в макроэкономической политике Бразилии;
- была разработана **комплексная общенациональная политика в области продовольственной безопасности и питания**, которая позднее была подкреплена новой нормативно-правовой и институциональной базой. В основу этой работы была положена концепция, заключающаяся в том, что именно на правительстве лежит обязанность обеспечить всем бразильцам право на достаточное питание;
- **двуединный подход:** меры по наращиванию производства были увязаны с мерами по укреплению социального единства, с тем чтобы повысить их действенность. Таким образом, созданные благодаря мерам социальной защиты новые возможности приобретать товары были задействованы для того, чтобы стимулировать наращивание производства продовольствия мелкими фермерами, которые сами были бедны, что в свою очередь позволило укрепить местную экономику их общин;
- **инициатива «Нулевой голод» опиралась на опыт других программ:** программа «Нулевой голод» построена на действующих в Бразилии локальных и общенациональных мерах политики и опирается на опыт других стран. Программа денежных трансфертов

построена по образу проводившейся в Соединенных Штатах Америки после Великой депрессии Программы продовольственных купонов, тогда как идея позитивного взаимного стимулирования местного производства и потребления основана на опыте Калифорнии.

За десять лет, прошедших после начала программы «Нулевой голод», она показала, что вполне возможно сочетать быстрый экономический рост с более справедливым распределением доходов. Она демонстрирует, что социальная защита – это не «пособие»; речь идет скорее о продуманных инвестициях в человеческий капитал, которые не только позволяют положить конец трудностям, страданиям и несправедливости, но и стимулируют рост, позволяя людям реализовать свой творческий и производительный потенциал. При этом люди, ставшие бенефициарами, в свою очередь стимулируют спрос на товары и услуги, включая продовольствие.

Такой подход стимулировал появление в Бразилии нового поколения политических мер, а успех программы позволил стране поставить перед собой еще более амбициозные цели в плане “Бразилия без крайней нищеты”.

Основные компоненты

Программа «Нулевой голод» имела целью в кратчайшие сроки повысить качество питания и устранить одновременно с этим глубинные причины голода и недоедания, включая неравенство доходов, несправедливый доступ к земле, а также некачественные инфраструктуру и услуги в сельских районах.

Программа предполагает осуществление тридцати взаимоусиливающих наборов мер, реализуемых на национальном, отраслевом и местном уровне:

- на общенациональном уровне политические реформы были сосредоточены на создании рабочих мест и генерировании доходов, социальной защите, поддержке мелких фермерских хозяйств и ускорении земельной реформы;
- отраслевые меры в области продовольствия и питания включали такие программы, как программа продовольственных купонов, организация питания в чрезвычайных ситуациях с использованием государственных продовольственных запасов, обеспечение продовольственной безопасности; питание матерей и детей, организация школьного питания и просвещения в вопросах питания;
- на местном уровне меры были разработаны с учетом особенностей проживания в городах и в сельской местности, причем акцент был сделан на необходимость повышения качества услуг, предоставляемых мелким фермерам, создание продовольственных банков, улучшение инфраструктуры хранения продовольствия, побуждение супермаркетов улучшить обращение с пищевыми продуктами; развитие городского сельского хозяйства и т.д.

Со временем значимость различных направлений деятельности менялась, в результате чего на первый план вышли четыре крупных компонента:

1

Денежные трансферты

Программа продовольственных купонов была объединена с другими программами, в результате чего была создана программа «Семейный кошелек», которая представляет собой общенациональную программу обусловленных денежных трансфертов. Руководство ею осуществлялось на централизованном уровне с использованием обновляемого на местах единого реестра семей-бенефициаров при мониторинге со стороны гражданского общества. Субсидии, составляющие примерно 30 долл. США на семью (корректируемые с учетом роста цен на продовольствие), ежемесячно выплачивались с помощью карточки, позволяющей получить наличные средства, которая выдавалась по мере возможности на имя одной из женщин в семье. В настоящее время программа охватывает более 13 млн. семей при среднем размере ежемесячного пособия в 75 долл. США на семью.

2

Государственные закупки продовольствия

Для удовлетворения потребностей государственных учреждений в продовольствии и проведения программ чрезвычайной помощи правительство осуществляет программу прямых закупок продовольствия (РАА) непосредственно у мелких фермеров, зачастую прибегая к форвардным контрактам.

3

Школьное питание

Существующая программа школьного питания (PNAE) была расширена и теперь охватывает всех детей дошкольного и школьного возраста (47 млн. человек). Школы обязаны приобретать 30% продовольствия (по стоимости) у местных мелких фермеров в рамках программы закупки продовольствия РАА.

4

Поддержка мелких фермерских хозяйств

Программы кредитования ферм и оказания технических услуг мелким фермерам (PRONAF) были существенно расширены, с тем чтобы дать фермерам возможность увеличить объемы производства и покрыть таким образом дополнительный спрос, созданный программой «Семейный кошелек», программой школьного питания и другими программами закупок.

Управление

Программой «Нулевой голод» первоначально управляло Чрезвычайное министерство продовольственной безопасности (MESA), созданное для реализации программы и координации мероприятий в течение первого года существования программы. По истечении этого периода руководство программой было передано Министерству социального развития.

Подчиняющийся Президенту Исполнительный секретариат обеспечивает координацию работы органов государственной власти. Национальный совет по продовольственной безопасности и питанию (CONSEA), две трети членов которого составляют представители гражданского общества, а одну треть – представители власти, дает Президенту рекомендации в отношении стратегии, а также осуществляет мониторинг работы. CONSEA имеет свои подразделения также на уровне штатов и городов.

Для придания устойчивого характера мерам, инициированным в рамках программы «Нулевой голод», постепенно совершенствуется нормативно-правовая база программы. Так, в 2006 году был принят общенациональный закон о продовольственной безопасности и питании (LOSAN), а в 2010 году в Конституции Бразилии было зафиксировано право на питание.

Результаты

В результате осуществления программы «Нулевой голод» и сопутствующих мер (например принятия законодательства о минимальной заработной плате) Бразилия к 2010 достигла Цель развития тысячелетия, предусматривающую уменьшение вдвое масштабов голода и нищеты. Тенденция к увеличению неравенства между богатыми и бедными была повернута вспять: так, индекс «Gini» упал с 58,7 в 2003 году до 51,9 в 2012 году. Смертность детей в возрасте до пяти лет снизилась за 11 лет на 45%, а доля людей, страдающих от средней и тяжелой степени недоедания, снизилась с 16,9% в 2004 году до 11,5% в 2009 году.

Предложения

Несмотря на различия в том, что касается ситуации в отдельных странах и их потенциала, представляется возможным извлечь определенные уроки из бразильского опыта разработки эффективных стратегий обеспечения продовольственной безопасности.

- Взять в качестве отправной точки концепцию предоставления всем гражданам возможности пользоваться правом человека на питание.
- Признать, что ликвидация крайней нищеты и искоренение голода и недоедания – это отдельные задачи и могут требовать различных мер.
- Помнить, что многие аспекты продовольственной безопасности влияют на население в целом, а не только на бедняков.
- Определить реалистичные границы того, что может быть сделано, учитывая соответствующие навыки и институциональные ограничения, а также принимать шаги по их преодолению.
- Всегда, когда это возможно, ставить далеко идущие цели и с самого начала осуществлять шаги в общенациональном масштабе.

Опыт программы «Нулевой голод» подсказывает, что:

- Общенациональная адресная *программа денежных трансфертов*, призванная повысить покупательную способность беднейших слоев населения и дать им возможность приобретать продовольствие, окажет самое непосредственное воздействие на сокращение масштабов хронического голода. Ее эффективность будет повышена, если семейные субсидии выдавать, по возможности, женщинам и привлекать гражданское общество к отбору бенефициаров и мониторингу.
- Действенность денежных трансфертов в плане улучшения питания может быть повышена путем проведения через СМ *информационно-просветительских программ по вопросам продовольствия и питания, а также медицинских и диетологических акций, адресованных конкретным группам* (например матерям и детям младшего возраста, школьникам, коренному населению, потомкам рабов, а также бедноте, которая оказывается неохваченной уже сформировавшимися учреждениями, в частности бездомным, уличным детям и лицам, не

имеющим свидетельства о рождении). Особое внимание следует также обратить на устранение авитаминоза и нехватки микроэлементов.

- *Мультиплицирующий эффект* денежных трансфертов может быть усилен программами поддержки (технические услуги, кредиты, государственные закупки и создание сельской инфраструктуры, включая доступ к чистой воде и безопасное удаление отходов) для мелких фермеров, с тем чтобы они имели возможность покрывать растущий спрос на продовольствие и сами могли жить достойно. Это может включать социальную поддержку, направленную на повышение качества питания семей, ведущих натуральное хозяйство.
- Продолжительность воздействия этих шагов будет увеличена за счет дополнительной корректировки мер макроэкономического характера, особенно за счет мер по уменьшению неравенства в доходах (например минимальная заработная плата, уменьшение ограничений на рынке труда) и расширения доступа к природным ресурсам (например проведение земельной реформы). Эти меры призваны обеспечить, чтобы все люди имели возможность нормально питаться без каких-либо чрезвычайных действий.

Три полезных шага при разработке программ:

1. Национальные эксперты разрабатывают, в случае необходимости – при поддержке зарубежных специалистов, предварительное предложение (диагностика, целевые показатели, необходимые ресурсы, стратегии).
2. Формирование общественных консультативных механизмов с целью рассмотрения, уточнения, а также постоянного обновления и совершенствования программы.
3. Создание управленческих и координационных механизмов, наделенных необходимыми полномочиями и ресурсами.

Уменьшение рисков

Основные риски заключаются в том, что значительная политическая привлекательность программы, призванной положить конец голоду, порождает ожидания, которые могут оказаться не реализованными ввиду слабости институтов, отсутствия финансовых средств и коррупции.

Для противодействия этим рискам важно, чтобы первоначальная схема программы была простой, наращивать институциональный потенциал, в том числе на местном уровне, свести к минимуму привлечение посредников при передаче средств (например, использовать электронные или телефонные трансферты), координировать деятельность властей на всех уровнях и активно привлекать общественность. Исключительно важна готовность корректировать программу по итогам мониторинга ее эффективности.

Риск неустойчивости может быть уменьшен путем создания нормативно-правовой базы, в основу которой положено право на питание.

ДОПОЛНИТЕЛЬНУЮ ИНФОРМАЦИЮ МОЖНО ПОЛУЧИТЬ У:

г-на Родриго Кастанеды (Rodrigo Castañeda)
Rodrigo.Castaneda@fao.org,

Начальника Подотдела партнерства и пропагандистской деятельности,
Управление по вопросам коммуникации, партнерских отношений и
пропагандистской деятельности,

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

