

Устойчивый кризис

Восприятие уязвимости и социальной защиты
в Кыргызской республике



Кундуз Ибралиева и Эппу Микконен-Джеаннерет

ХэлпЭйдж Интернешнл

Июль 2009

Выражение благодарности

Мы хотели бы поблагодарить все семьи, которые уделили свое время ради участия в данном исследовании и помогли нам изучить эффективность целевых сетей страхования в борьбе с рисками, связанными с повышением цен на продукты питания и топливо для самых нуждающихся домохозяйств.

Мы также выражаем благодарность госпоже Шамсие Ибрагимовой и господину Эрику Орозалиеву за их комментарии к собранному данным и за их рекомендации по улучшению методологии изучения сообществ.

Это исследование было бы невозможно без участия местных властей в процессе сбора данных во всех девяти целевых сообществах. Их понимание причин и особенностей в вопросах уязвимости, рекомендаций по связям с наиболее обособленными домохозяйствами и поддержка групп пожилых граждан неоценимы.

Мы выражаем свою благодарность Министерству по международному развитию (ММР) за финансирование данного исследования.

Мы выражаем благодарность лидерам команд исследователей в Баткенской, Иссык-Кульской, Нарынской, Таласской и Чуйской областях: Садыковой Айназ, Бердиевой Гульбар, Жалиловой Зинат, Шабданбековой Кулумкан, Кудайбердиеву Эралы, Осмонову Эркинбеку, Калмырзаевой Гульсаре, Мухатаевой Дине, Жудеевой Турдукан, Баковой Чинаре, Алдашову Нарынбеку, Абдраймакунову Тургунбеку, Исмакееву Муканбету, Балкибековой Тамаре, Дыйканбаевой Тамаре.

Содержание

1. Введение	4
Цель исследования	5
Методология и подходы	5
2. Основные факторы уязвимости	6
Сезонность	6
Миграция	11
Долги домохозяйств	14
Заключение	15
3. Влияние социальной защиты на жизнь пожилых людей	16
Дополнения к ЕЕП как фактор безопасности	16
Определение уязвимости	19
Заключение	21
4. Воздействие исследования на пожилых людей как исследователей	22
5. Заключение и рекомендации	23
Ключевые обнаружения	23
Рекомендации	25
Приложение: Методология исследования	26

Список иллюстраций

1. Основные источники доходов
2. Основные статьи расходов
3. Температура в домах (средняя по всем регионам)
4. Температура в домах (сравнения двух регионов)
5. Колебания средних цен
6. Цены на уголь-сравнения в двух регионах

1. Введение

В Кыргызской Республике произошли существенные повышения цен на продукты питания и топливо в течение 2008 года - ситуация, которая также отразилась на других странах Центральной Азии. Цены на основные продукты питания, такие как мука, повысились на 20 % в период между январем и декабрем 2008, что привело к тому, что механизмы борьбы против кризиса самых уязвимых слоев населения расширились до их критического состояния. Для того чтобы найти пути решения этой проблемы Всемирный банк объявил о предоставлении гранта на сумму в десять миллионов долларов США Кыргызской Республике в рамках программы Ускорения средств борьбы против кризиса продуктов питания, которая нацелена на сокращение рисков, связанных с кризисом, среди самых нуждающихся домохозяйств.

Приблизительно пять миллионов долларов были направлены на сокращение бедности через дополнение получаемых пособий (Единое ежемесячное пособие (ЕЕП)) в 35 сомов/месяц (приблизительно 1 \$/месяц). ЕЕП нацелен на семьи с низким доходом, определенные как доход от домохозяйства на человека, оцененный меньше, чем Гарантируемый минимальный уровень потребления (ГМУП), который в январе 2008 составлял 200 кыргызских сомов (КС) в месяц.

Было признано, что ЕЕП является недостаточно эффективным инструментом сокращения бедности, частично из-за того, что были допущены существенные ошибки при определении средств нуждаемости. Вследствие этого, много людей, которым положены пособия были исключены из программы, когда как люди, которым не положены пособия, получают их. Кроме того, ЕЕП направлено в основном на детей, которые составляют 95 % получателей ЕЕП, и, в результате, позволяет другим уязвимым группам систематически выпадать из страховочной сетки. В эти группы входят

- люди пожилого возраста, особенно женщины;
- домохозяйства с земельной собственностью, но неспособные получать от нее доход;
- люди без полного пакета необходимых документов.
- незарегистрированная рабочая сила и рабочие мигранты-группа, которая формирует очень быстро увеличивающуюся часть рынка рабочей силы и которая исключена от всякой системы социальной защиты.

Между тем, эффективность воздействия ЕЕП незначительная потому, что уровень ГМУП определяются имеющимся государственным бюджетом, чем быть определенным уровнем минимального базового потребления.

Тем не менее, ЕЕП остается единственным учрежденным механизмом предоставления пособий, однозначно нацеленным на сокращение бедности, и Всемирный банк использовал его в качестве самого быстрого и самого эффективного канала для 10-месячной программы помощи. В настоящий момент Европейская Комиссия планирует продлить доплаты как для ЕЕП, так и для социальных пособий по инвалидности. Эта поддержка начнется предположительно осенью 2009 года.

Цель исследования

Цель этого исследования является оценка эффективности доплат в ЕЕП, предоставленный Всемирным Банком для снижения уязвимости самых нуждающихся домохозяйств в условиях повышения цен на продукты питания и топлива и это воспринимается самими уязвимыми слоями населения. Отчет предоставляет результаты исследования в девяти сообществах пяти областей Кыргызской Республики.

Цель этого исследования заключается не в том, чтобы оценить ЕЕП как таковую, так как ряд отчетов выявили проблемы, связанные со структурой и выплатой пособия. Однако, чтобы понять как действуют доплаты, мы должны иметь широкое представление об эффективности ЕЕП, и, соответственно, роли определения нуждемости для сокращения бедности.

Фокус исследования и подходы

В течении зимних месяцев (декабрь-март) 2008/09 гг. ХэлпЭйдж Интернешнл работал с девятью группами пожилых граждан (ГПГ) для того, чтобы собрать информацию на уровне общин для определения природы проблем, с которыми сталкиваются уязвимые домохозяйства в самое тяжелое время года, и влияния доплат к ЕЕП, предоставленной Всемирным Банком на смягчение рисков при увеличении цен на продукты питания и топливо.

Сбор данных осуществлялся каждый месяц (включая постоянный мониторинг потребления продуктов питания) в девяти общинах в пяти областях страны (Баткенская, Иссык-Кульская, Нарынская, Таласская и Чуйская области). В дополнение к интервью, проведенным с местными властями и провайдерами услуг, включая социальных работников, учителей и медицинских специалистов, исследователи- члены ГПЛ собрали основные данные 90 нуждающихся и крайне нуждающихся домохозяйств, отобранных их же сообществами как представителей самых уязвимых слоев населения. 35 из 90 отобранных для исследования семей получали ЕЕП, а остальные 55 не получали. Сведения приводимые ниже, получены в результате данного исследования.

Методология исследования приведена в Приложении.

2. Основные факторы уязвимости

Три сферы, которые выделяются как наиболее воздействующие на степень уязвимости исследованных домохозяйств, - это сезонность, миграция и семейные долги.

Сезонность

Поскольку этот проект был сосредоточен для исследования в зимние месяцы, в данной работе нет сопоставимых данных по отношению весенних месяцев. Однако, в обсуждениях в пяти круглых столах во время проектного периода в девяти из целевых общин, стало ясно, что есть потребность в более глубоком исследовании и понимании сезонности. Зимние и весенние сезоны очевидно и часто являются наиболее трудными и «шоковыми» для механизмов выхода из трудностей самых бедных домохозяйств из-за ограничения отопления, неустойчивых цен на топливо и продукты питания, а также из-за ухудшения потребления пищи в течение холодных месяцев. Эти проблемы более подробно обсуждены в следующих разделах.

Зима

Холодная погода в Кыргызской Республике, хотя и не классифицированная как обычная чрезвычайная ситуация, часто доводит стратегии выживания уязвимых домохозяйств до тяжелого состояния. В последние зимние месяцы, а также весенний предурожайный период является также самым тяжелым временем года для большинства домохозяйств в отношении пищевой безопасности, так как у них остается мало сбережений в запасе для вложения в сельское хозяйство - фактор, который редко признается.

Исследование выдвинуло на первый план степень, до которой холодная погода и воздействие снижения пищевой безопасности влияет на уязвимые домохозяйства.

Как ожидалось, ежемесячные расходы домохозяйств во время всего периода исследования (с декабря до март 2009 г.) 2009) были направлены на продукты питания, топливо и электроэнергию, которые составили 66-75 процентов всех расходов. Затраты на питание составили 48-55 процентов, а расходы на электроэнергию и топливо - 12-24 процентов со снижением этих затрат в марте из-за потепления погоды.

Следующие данные показывают главные источники дохода и главные статьи расходов домохозяйств в течение зимних месяцев.

Иллюстрация 1: Основные источники доходов

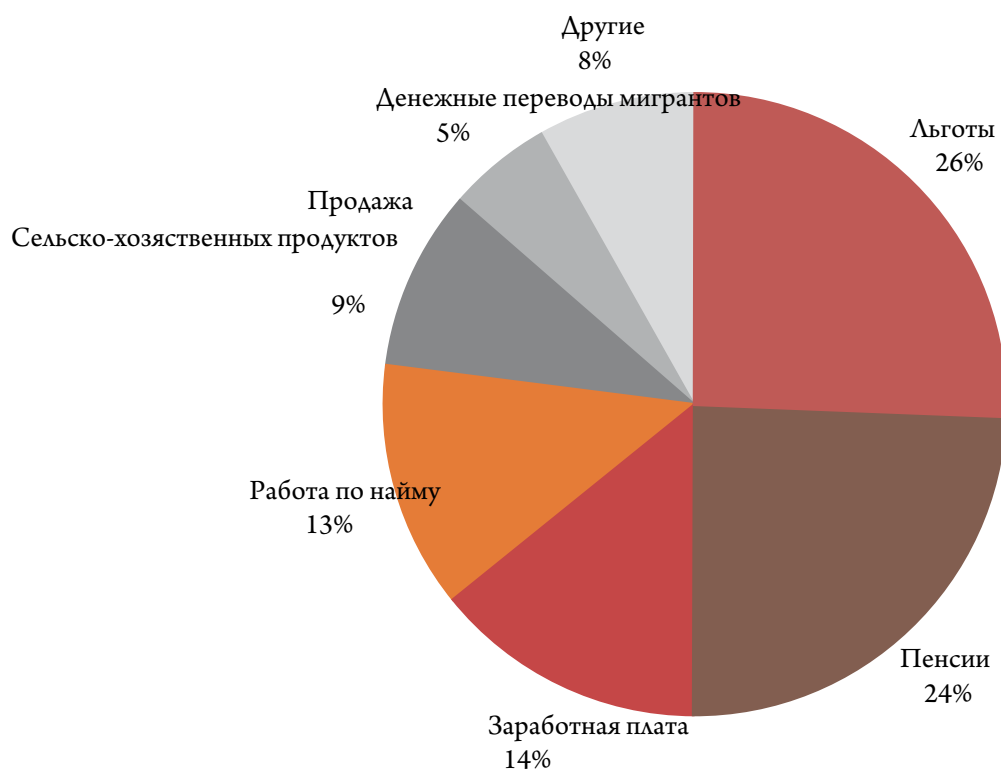
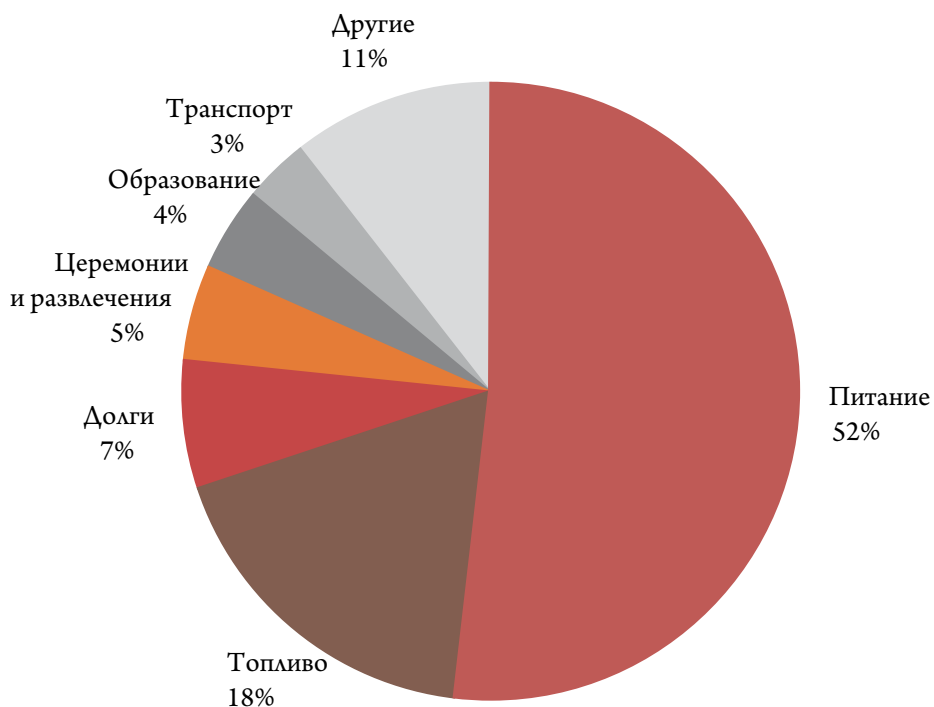


Иллюстрация 2: Основные статьи расходов



Много семей сообщили о проблемах в приобретении лекарств и относительно низкие ежемесячные расходы на здоровье могут быть результатом того, что домохозяйства берут в долг деньги и затем покрывают эти затраты.

Недостаточное отопление

Зимы продолжаются несколько месяцев и температура в среднем обычно снижается до -15 градусов по Цельсию. В то же время, растущая нехватка энергоносителей (электричество, газ) сильно влияет на возможности отопления домов. Старики и маленькие дети в течение холодных месяцев находятся в большей опасности заболеть из-за более слабой иммунной системы. В зимние месяцы, пожилые люди часто используют стратегию пребывания в постели из-за холода и выходят на улицу только в чрезвычайных обстоятельствах.

Чтобы отопить свои дома некоторые из участвующих в исследовании домохозяйств были в состоянии купить немного угля или дров, а некоторые занимали топливо у соседей. Однако, большую часть времени они использовали коровий навоз. Все 90 домохозяйств заявили, что они обогрели свои дома, только готовя ужин; всю остальную часть времени дом был холодным. Все исследованные домохозяйства использовали только одну комнату для проживания и сна в течение зимнего периода, независимо от числа членов семьи.

Серьезные отключения электричества в зимы 2008-9 сильно затронули все 90 домохозяйств, отопление которых зависело от электричества. Это привело к большим расходам денег для покупки топлива, и большей занятости по сбору дров и коровьего кизяка. Самая низкая поставка электричества была в домохозяйствах г. Нарына, где электричество подавалось в среднем шесть часов в день, и с. Боконбаево, где электричество подавалось четыре часа в день. В этих населенных пунктах отмечались самые низкие температуры зимой, обеспечивая яркий пример рисков использования статистических средних чисел, чтобы оценить чрезвычайную уязвимость.

Иллюстрация 3: Температура в домах (средняя по всем регионам)

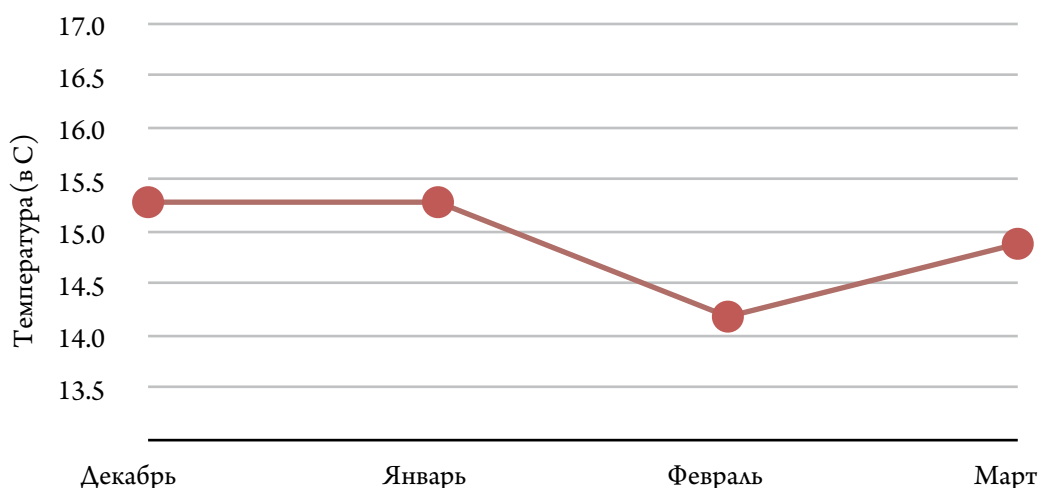
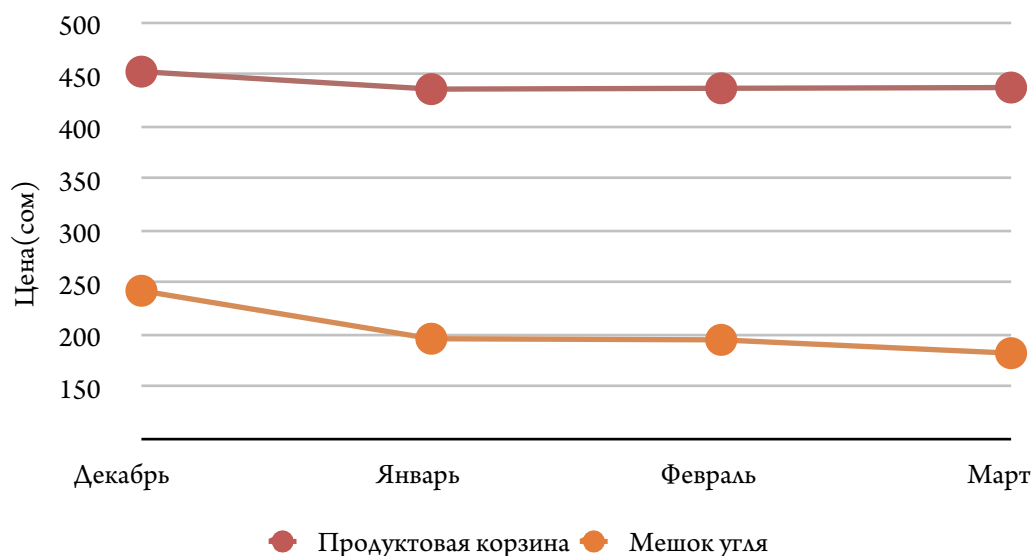


Иллюстрация 5: Средние колебания цен



Менее ожидаемыми, но возможно еще более существенными было обнаружение того, что цены на продукты питания и топливо изменяются значительно между исследованными регионами (см. иллюстрации 5 и 6).

Иллюстрация 6: Стоимость угля – сравнения в двух регионах

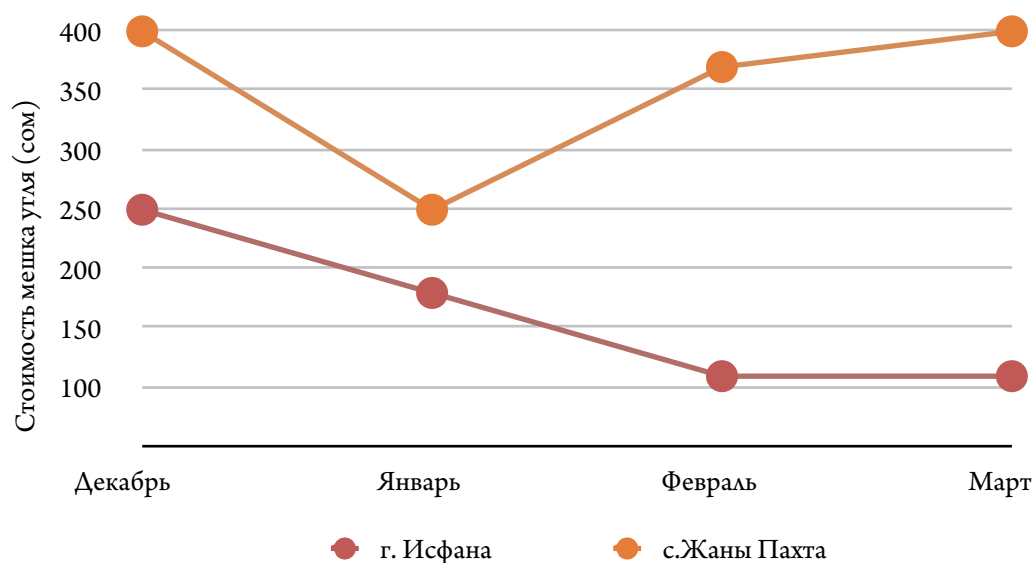
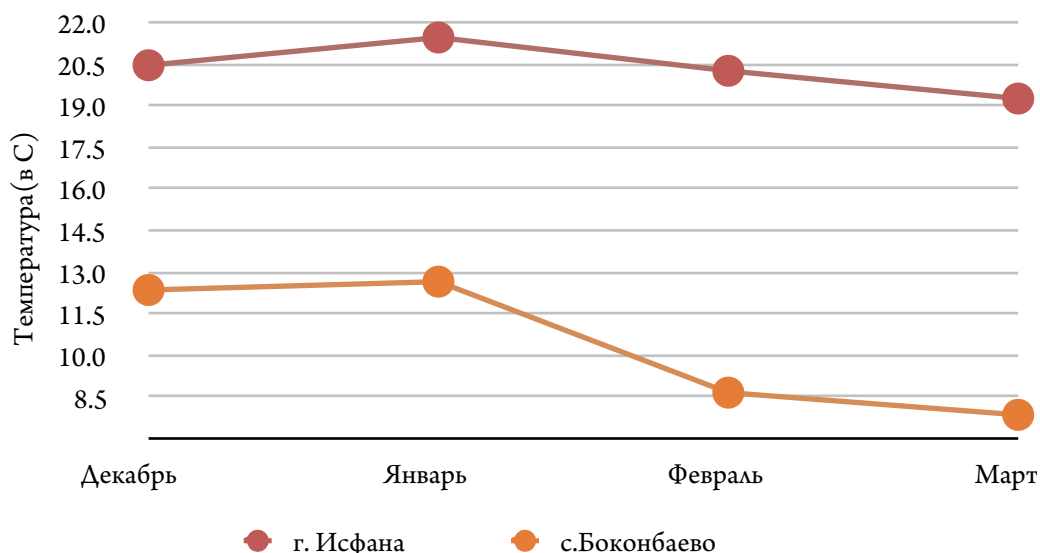


Иллюстрация 5 показывает только ограниченные колебания в стоимости основной продуктовой корзины из месяца в месяц (в пределах 5 процентов) - даже с учетом пика повышения цен перед новым годом. Подобные различия можно заметить с ценами на уголь и средняя цена за один мешок (40-45 кг) упала 25 процентов между декабрем 2008 г. и мартом 2009 г.

Однако, иллюстрация 6 показывает, как между областями были различия в ценах на уголь на целых 70 процентов. Это цифры даже выше, если Вы включаете село Жаны Пахта Чуйской области, где транспортные расходы делают даже невозможным покупку угля.

Иллюстрация 4: Температура в домах(сравнения двух регионов)



В дополнение к колеблющимся ценам на продукты питания и топливо, мониторинговые визиты показали недостаточно хорошее питание в течение зимних месяцев, как описано ниже.

Питание

90 домохозяйств, которые участвовали в ежемесячном мониторинге питания, выявили интересную последовательность в рационе своего питания и его количества. Хотя годовая статья расходов радикально меняется за холодные месяцы, поскольку домохозяйства считают приоритетным отопление вместе с приготовлением пищи, все домохозяйства сообщили о важности мучных изделий, таких как лапша и хлеб с чаем, которые обычно формируют единственную горячую пищу дня.

Большинство семей сообщили, что питаются 3-4 раз в день, но горячую пищу употребляют только один раз, обычно это простая лапша и бульонные кубики, другие приемы пищи состоят в основном из хлеба и чая. Главным покупаемым продуктом была мука, которая шла на изготовление хлеба, макарон или лапши, но в некоторых областях значительно использовались фасоль (Талас), рис (Лейлек) или картофель (Иссык-Куль).

Потребление мяса и овощей было минимальным. 12 из 90 участвующих в исследовании домохозяйств могли иногда позволить

мясо или овощи.

Следовательно, в бедных домохозяйствах отмечалось чрезвычайно низкое потребление белковой пищи и витаминов в зимний и весенний периоды как рассказывает следующий участник исследования:

«Нашей повседневной едой является вареный или жареный картофель, или макароны. Мы не можем позволить себе купить мясо, потому что оно слишком дорогое. Иногда у нас совсем нет денег на то, чтобы купить продукты и поэтому на ужин у нас только хлеб и чай. Наш доход – это зарплата моей невестки, которая убирает в местной школе, и моя пенсия. Все вместе это составляет приблизительно 2000 сом. Если мы хотим купить мешок муки, который стоит 1300 сом, то денег на покупку чего-либо другого у нас почти не остается. Мы не можем себе позволить купить мешок угля, именно поэтому мы собираем сухой навоз для отопления дома».

Пенсионер с Иссык-кульской области, 68 лет.

Текущее дополнение ЕЕП не учитывает значение сезонной изменчивости бедности. Нет никакого официального признания того, что человек или домохозяйство, которым удастся выращивать продукты питания и даже получать небольшой доход с продажи садовых плодов или поденной работы в летние месяцы, является тем же самым человеком/домохозяйством, который не сможет сохранить и накопить активы, и соответственно, впадёт в крайнюю бедность в зимние месяцы.

Согласно данным по домашней температуре, статье расходов и рациону питания, изученные домохозяйства доходят до крайнего состояния в феврале. В это время заканчиваются все сбережения (топливо, пища, наличные деньги), поэтому домохозяйства не могут себе позволить заменить свои активы. В то время как отопление становится менее приоритетной проблемой в весенний период, пищевая безопасность остается существенным риском до следующего урожая.

Миграция

Другим, тоже сезонным, изменчивым уровнем влияния на бедность является высокий уровень трудовой миграции. Кыргызская Республика является одной из самых зависимых от внешних денежных поступлений стран в мире¹. В то время как у этих денежных поступлений есть потенциал способствовать более широкому развитию, они часто добавляют очередной уровень неопределенности в жизни бедных людей.

¹ Ибрагимова С. (2007), 'Оценка предоставления пособий в семье и детям в Кыргызской республике', Теоретический обзор; Барриентос А. Дэвис М. (2008), «Оценка государственных пособий детям и семьям в Кыргызской республике. Наблюдения и пути продвижения», заключительный отчет www.mlsp.kg, 30.03.2009.

Трудовая миграция в СНГ характеризуется очень высокой пропорцией непостоянных мигрантов. По данным Международной организации труда (МОТ), 80 % кыргызских мигрантов в России являются непостоянными мигрантами и поэтому остаются без защиты или регистрации. На практике это означает, что данные по миграции относятся к более состоятельному меньшинству, которые находятся в более безопасной ситуации в смысле своих доходов. Поэтому эти данные неадекватны в понимании реальных моделей перемещений.

Во всех 90 домохозяйствах, участвующих в опросе, был, по крайней мере, один член семьи, работающий в России или Казахстане. Все мигранты из этих семей работали без регистрации и все исследуемые домохозяйства получали наличные деньги в руки, а не через зарегистрированную систему, такие как банк.

Уровень доходов

В среднем, денежные переводы от мигрантов составили меньше 5 % от всех источников доходов в исследованных домохозяйствах. Только в двух из девяти исследованных общин (г. Исфана и с. Жаны-Пахта, Чуйская область), были выявлены существенные доходы от денежных переводов от членов семей-мигрантов во время исследования. Это может быть показателем зависимости многих мигрантов с низкой квалификацией от сезонных работ в течение лета, для доказательства которого необходимо проводить исследования в течение всего года для того, чтобы понять тенденции нерегулярной миграции и стратегий получения денег от мигрантов как источника доходов.

Респонденты, которые получали денежные переводы от членов семей из-за границы, подтвердили, что денежные переводы поступали не ежемесячно и нерегулярно и составляли в среднем US\$100 за один перевод. Стоит заметить, что в большинстве случаев домохозяйства не были в контакте с членами семьи, работающими за границей.

Факты данного исследования подтвердили более ранние результаты Международной организации ХэлпЭйдж в Молдове и Кыргызской Республике по нерегулярности и небольшом количестве денежных переводов, полученных самыми бедными домохозяйствами. У мигрантов из этих домохозяйств обычно самая низкая квалификация, что затрудняет возможность заработать достаточно денег, чтобы отправить их домой. Другими словами, в то время как национальный поток внешних поступлений является существенным, прибыль от миграции распределена не одинаково, в меньшей степени для бедных семей, даже тогда когда они имеют членов семей в диаспорах.

Воздействие социальной помощи

Относительно доступа к социальной помощи, исследования в домохозяйствах показали, что наличие в семье мигранта часто приводило к внешнему предположению о зажиточности этих семей. В некоторых случаях, семьям отказали в ЕЕП, потому что у них был член семьи, работающий за границей. Это восприятие потенциального дохода фактически решало судьбу социальной помощи в сторону его отказа.

Семьи, которые обсуждали эти предположения, указали что стоимость транспортных расходов и других расходов может превысить получающуюся прибыль от денежных переводов. Стоимость самой миграции члена семьи за границу составляет приблизительно 500-700 \$США, по сравнению с регулярными мигрантами, которые тратят только 100 \$США(требуется только заполнение документов). Кроме того, многие из нерегулярных мигрантов работают в строительстве и сельскохозяйственном секторе с неадекватными или отсутствующими требованиями безопасности. Затраты увеличиваются для тех мигрантов, которые получили увечья или стали инвалидами во время их работы, как видно из следующего рассказа:

«В прошлом году мой сын с другими нашими соседями уехал в Москву, чтобы работать в строительной промышленности, но он пробыл там полгода. Когда он вел переговоры со своим работодателем, ему обещали 700 долларов в месяц, за первые два месяца и дальше его зарплата могла бы быть приблизительно более 1000 долларов. Мой сын был счастлив и сказал, что сможет отправлять нам приблизительно 200-250 долларов в месяц. Но его обманули – ему заплатили меньше половины из обещанного и за все это время он смог отправить нам всего 300 долларов. Большую половину денег, он должен был заплатить за свою комнату, которую снимал с другими мигрантами, одна половина спала, в то время как остальные шли на их рабочие места и наоборот... Почти все работодатели говорят о мировом кризисе и пытаются сэкономить на зарплатах – выдавая меньше, чем обещали. Тогда мой сын решил, что нет никакого смысла продолжать работать в Москве, и он вернулся. Пока он был в отъезде, у него появились серьезные проблемы со здоровьем, и теперь ему нужно много денег, чтобы покупать необходимые лекарства».

Пенсионер из Баткенской области, 66 лет.

Некоторые из интервьюированных социальных работников признают долгосрочные последствия высокого уровня трудовой миграции на социальную защиту. Согласно данным Кыргызского Правительства, 12 % населения работают за границей, чаще всего в России или Казахстане. Сотни из тысяч человек возвратятся в Кыргызскую Республику без возможности получения социального

обеспечения. Отсутствие двусторонних соглашений препятствует доступности социального страхования, таких как пенсия по возрасту или медицинское страхование, даже если эмигрант отчислял страховые отчисления в России или Казахстане.

Кроме того, поскольку большинство мигрантов работают неофициально, они не отчисляют никакие страховые взносы. Отсутствие в настоящее время универсальной пенсии по старости вместе с официальным уровнем безработицы в 11 процентов означает, что число уязвимых людей, достигающих пенсионного возраста без доступа к социальному обеспечению в Кыргызской Республике увеличивается очень быстро.

Опираясь на официальную статистику по безработице, неофициальному труду и миграции можно заключить, что до одного миллиона кыргызских граждан не будут иметь официальных полных данных в трудовых книжках, и, в результате, в последующие 10—15 лет у них не будут никаких пенсий или медицинского страхования.

Долги домохозяйств

Большинство механизмов определения нуждаемости для предоставления пособий, включая ЕЕП, засчитывают такие активы как земельная собственность, домашний скот или товары. Одним из ключевых и неожиданных результатов данного исследования был высокий уровень неформальных долгов домохозяйств. Этот фактор не рассматривается как критерий приемлемый для предоставления пособий или как критерий для определения уязвимости.

Каждый из 90 исследуемых домохозяйств использовали в среднем 6.68 % от своих расходов для возмещения долгов, которые составляют в среднем 2250 сомов (62 долларов США). Все исследованные домохозяйства заявили, что продолжают занимать небольшие суммы у соседей и местных магазинов. Ни один из исследованных домохозяйств не имели достаточной квалификации для получения кредитов или даже большинства схем микрокредитования.

Причинами долгов домохозяйств являются взносы в такие события как свадьбы и похороны, которые являются обязательными и ожидаемыми, что доказывает следующее высказывание:

Если вы не участвуете и не вносите вклад в свадьбы, похороны и т.д., вы можете выпасть из жизни общины стать изолированным. Вы рискуете остаться совсем одни без поддержки от окружающих, если вы не внесете вклад. Даже если у вас совсем нет денег, вы должны каким-то образом найти деньги и внести вклад. Это заставляет нас занимать

*друг у друга деньги или имеющиеся в наличии товары.
Пенсионер из Таласской области, 74 года.*

В некоторых случаях бедные семьи попадают в долги, т.к. вынуждены оплатить поездку за границу одного из члена семьи

Многопоколенческие домохозяйства

Исследования большинства домохозяйств, состоящие из нескольких поколений, в которые входят пожилые люди и маленькие дети (среднее поколение работают за границей), показали наличие долгов только из-за того, что ежемесячные расходы превышают доходы. Большая разница была отмечена в зимний период. В таких домохозяйствах пенсия пожилых людей является единственным источником дохода (базовая пенсия, являющаяся 600 сомов или 16.5 \$ США в январе 2009 и средняя пенсия, являющаяся 1400 сомов, или 38.5 \$ США, который включает базовую пенсию и страховые части). Подавляющее большинство дохода было потрачено на продукты питания и отопление и учебу детей.

Результаты соотносятся с мировыми фактами по благосостоянию, которые однозначно демонстрируют, что в тех семьях, где пожилые заботятся о детях, первостепенные расходы идут на обеспечение образования детей. Бабушки и дедушки говорят, что они приложат все усилия, чтобы растянуть пенсию, чтобы обеспечить своим внукам образование, хотя это не всегда возможно.

И вновь, зимний период оказался критическим и здесь. 35% детей в исследованных домохозяйствах не посещали школу зимой из-за отсутствия обуви и соответствующих холодам одежды.

Исследование показало, что нерегулярные и низкие уровни денежных поступлений от членов-мигрантов наряду с тяжелыми неофициальными долгами уже бедных домохозяйств могут привести пожилых людей, воспитывающих своих внуков, к риску впадения в чрезвычайную бедность в зимние месяцы. Это делает их особенно неспособными гарантировать регулярное посещение школы их иждивенцами.

Заключение

Три ключевых фактора, которые оказывают специфическое воздействие на уязвимость среди исследованных домохозяйств является сезонность, миграция и долги домохозяйств. Эти факторы должны быть приняты во внимание в любых стратегиях сокращения бедности.

3. Воздействие социальной помощи на жизнь пожилых людей

Результаты исследования показали минимальное воздействие текущей программы социальной помощи на жизнь пожилых людей. Это является одним из результатов ограниченности системы определения потребностей при предоставлении социальной помощи, а также из-за небольшого размера дополнения к ЕЕП как фактора безопасности. Эти факторы особо тяжело отражаются на недавно появившуюся уязвимую группу – многопоколенческие домохозяйства, состоящие из пожилых людей и их внуков.

Дополнения к ЕЕП как система безопасности

Согласно сообщению Министерства труда и социальной защиты, в результате улучшения качества управления, количество получателей платежей по соцобеспечению в первой четверти 2009 г. сократилось на 9,7 %, по сравнению с тем же периодом в предыдущем году, и составило 414 тысяч человек, включая 352,8 тысяч получающих ЕЕП, а также, 61,2 тысячи, получающих социальные пособия.

Это может быть именно тот случай, когда сужаются критерии доступа и эти критерии сосредотачиваются на уменьшении сокращения ошибок при включении, в тоже время, не решая проблем совершаемых ошибок при исключении. Данная модель помогает сократить финансовые затраты, но в то же время уменьшает поступления в систему социальной защиты.

В целом, доплата на сумму 35 сом/месяц (1 \$/месяц) воспринималась как необходимая, но недостаточная. Все домохозяйства, получающие доплату, признали, что она была полезна, и они могут себе позволить докупить немного больше основных продуктов питания. Большинство социальных работников и участковых медсестер выяснили, что норма установлена на уровне, который не способствовал сокращению расходов на борьбу с холодами, что, возможно, было особенно трудно, в связи с тем, что электроснабжение было крайне недостаточным, что привело к высокому спросу на топливо зимой 2008/9 гг.

Большинство респондентов, домохозяйства и местные власти, знали о том, что вводится доплата, но не знали за что конкретно, или когда это произойдет. Однако любая система страхования надежна настолько, насколько надежна основная система социальной защиты, в которой она существует. В ходе обсуждений по влиянию доплат приходилось повторно обращаться к вопросам критериев ЕЕП.

В общем, большинство получателей ЕЕП показали недостаточность ее. В их понимании, ЕЕП было рассчитано для покрытия бреши между подушевым доходом семьи и гарантированным минимальным уровнем потребления и они выразили пожелание о повышении уровня гарантированного минимального потребления с 200 до 450 сомов, который, по их мнению, может явиться более справедливым уровнем поддержки.

Ограниченность системы расчетов размеров социальной помощи в зависимости от средств домохозяйств

В некоторых обсуждениях респонденты поднимали вопрос о сезонности уязвимости и возможности оказания поддержки целевым домохозяйствам в более трудное время года по более высоким нормам. Это является как раз тем вопросом для обсуждения программ временной поддержки. Более сильная поддержка в зимний и в начале весеннего периодов могла бы действительно оказать более явное влияние на решение проблем и рисков, связанных с этими периодами.

В целом, сообщества воспринимают неадекватное планирование социальной помощи. Они не видят очевидных различий в составах домохозяйств и доходах между бедными домохозяйствами, получающими (35) и не получающими дополнения к ЕЕП (55). Не удивительно, что основными характеристиками всех самых бедных домохозяйств были низкий уровень регулярного дохода и количество иждивенцев в семье (включая детей, пожилых людей и нетрудоспособных членов семей, нуждающиеся в помощи).

В результате исследования были выявлены две главные причины для отказа предоставления ЕЕП: во-первых, невозможность предоставить необходимую документацию, и, во-вторых, владение активами (включая землю и домашний скот), стоимость которых выше приемлемых критериев для предоставления ЕЕП. Дальнейшим барьером к получению пособий явилось существование альтернативных источников финансирования. Эти барьеры исследуются ниже.

Документация

Проблема предоставления документов часто возникала в обсуждениях среди участников исследования. В то время как фактический процесс получения ЕЕП относительно простой (хотя длительный - в течение двух месяцев или больше), получение всех соответствующих документов была и сложной и дорогой - тем более, что каждый год получатель должен возобновлять документы. В некоторых случаях, получатели тратили до 200 сомов (US\$5.7) для сбора полного набора документов, только чтобы им отказали в

предоставлении пособия.

По словам некоторых социальных работников, они никогда не просили, чтобы претенденты собирали документы, не удостоверившись в бесспорности права на ЕЕП для того, чтобы избежать траты впустую, итого недостаточных своих финансовых ресурсов.

По закону, справки должны быть бесплатными или некоторые должны стоить по 2 или 5 сомов (US\$0.06 или US\$0.14), но большинство респондентов указали, что необходимо заплатить неофициальные платы за копии, а некоторые респонденты указали, что заплатили до 200 сомов просто, для чтобы обработать заявление.

Специфические проблемы относительно регистрационных документов были указаны семьями, которые недавно приехали из других областей Кыргызстана или, особенно, из соседних стран (например, беженцы из Таджикистана).

Отказ в регистрации был другой общей проблемой. Например, несколько матерей в с. Боконбаево (Иссык-Кульская область) указали, что они не были в состоянии получить свидетельства о рождении для их детей, потому что они не могли найти средств для регистрация. Тем временем, в семьи в других областях преднамеренно не получали регистрацию, чтобы избежать платы налога на воду (вычисляемый в 25 сомов или US\$0.7 на человека в месяц).

Земля как актив для ЕЕП

Земля, принадлежавшая или арендованная, часто являлась причиной для отказа в предоставлении ЕЕП. Например, в селе Джаны - Пахта, Чуйской области все 40 потенциальных получателей ЕЕП были исключены из системы социальной помощи из-за потенциального дохода, который можно было бы получить от земельного участка. Но большинство домохозяйств было неспособно заплатить за воду, требуемую для полива земли и, фактически, никакого дохода не могли получить от земледелия

Участники исследования указали на следующие дополнительные проблемы с критериями Кыргызстана по предоставлению социальной помощи:

- Домашний скот может быть в наличии в домохозяйствах, но он может иметь слабое здоровье или обычно потребляет недостаточно пищи и, вследствие этого, не может произвести молоко;
- Ирригационные системы часто не поддерживаются и находятся в аварийном состоянии, или вода не поступает из-за засухи или низкого уровня реки. Альтернативно,

домохозяйство, возможно, не в состоянии заплатить за воду. Некоторые земли, имеющиеся у домохозяйств, вообще не орошаются из-за отсутствия доступа к воде;

- Электричество, требуемое для отопления дома или квартиры, может быть недостаточным и в течение зимних месяцев доход, возможно, не покрывает сервисные затраты. Альтернативой может быть дом или квартира, которые в значительной степени непригодны для жилья в холодную погоду;
- Проезд на транспорте в отдаленных сельских районах часто дорогой или вообще недоступен. Домохозяйства, у которых имеются огороды или фруктовые сады, с которых они могут получить продукты, в то же время, возможно, не в состоянии позволить себе поехать на рынки, чтобы продать эти продукты из-за дороговизны транспорта.

Приемлемость ЕЕП в зависимости от других альтернативных льгот

Приемлемость вследствие других альтернативных льгот была барьером в некоторых случаях. Участники исследования указали, что в ЕЕП было отказано из-за того, что кто-то в семье получал ежемесячное социальное пособие, такое как пособие детям по инвалидности. Так как пособия по инвалидности (в отличие от пенсий) не являются доходами, они не должны учитываться в расчетах по получению ЕЕП.

В некоторых случаях, местные власти на свое собственное усмотрение решают какие домашние хозяйства являются наиболее нуждающимися. По мнению Министра труда и социального развития, приблизительно 20 процентов получателей пособий «живут достаточно хорошо и без них». В целом, местные власти правильно следовали критериям при предоставлении ЕЕП, но основные жалобы были непосредственно на сами критерии.

Определение уязвимости

Обсуждения в фокус-группах с социальными работниками, работниками здравоохранения и членов общин в каждой из целевых областей указали на существенные критерии уязвимости и в потребности поддержки. Они включали:

- все иждивенцы в домохозяйствах зависят от доходов с пенсий и льгот, но особенно зависят те домохозяйства, у которых нет своей земли, или даже и при ее наличии, нет никакой способности вырастить что либо;
- домохозяйства, имеющие небольшое количество голов домашнего скота, или с отсутствием домашнего скота;
- домохозяйства с большим количеством детей или других

иждивенцев (таких как инвалиды-взрослые, нуждающиеся в помощи)

- многопоколенческие домохозяйства, состоящие из поколений пожилых людей и маленьких детей.

Заключительная группа - недавно появившаяся уязвимая группа многопоколенческих домохозяйств, состоящие из поколений пожилых людей и маленьких детей, были идентифицированы во всех целевых общинах. Были также выявлены уязвимые группы в домохозяйствах, в которых имелись взрослые, неспособные найти работу, включая людей с алкогольной зависимостью и бывших заключенных.

В обсуждениях респонденты указали широко распространенную веру, что не было большой разницы между уровнем потребности тех, которые получают ЕЕП и теми, которым отказали в ЕЕП из-за несоответствия документов или превышающих активов.

Местные власти в девяти изученных регионах ясно осознавали уровень уязвимости в их собственных сообществах (оценивая его в 30-70 % от общего количества домохозяйств). И все они ощутили, что уровень доплаты в 1 \$/месяц за прошлую зиму немного или совсем не изменил жизненный уровень уязвимых домохозяйств в их регионе.

Некоторые респонденты предположили, что усилия и расходы, необходимые для подачи заявки на ЕЕП, превосходят значимость пособия, после получения. Пятеро из девяти полагали, что критерии приемлемости нужно упростить, в частности, сократить количество требуемых документов, а некоторые предложили убрать оценку "земельного дохода" с домохозяйства.

Обсуждения с группами пожилых граждан (OCGs), проводивших мониторинг, выявили существование, в дополнение помощи от семьи, друзей и соседей, многих социальных учреждений, предоставляющие помощь уязвимым домохозяйствам. Они включали:

- местные мечети и фирмы, которые могли бы распределять помощь;
- школы и медицинские центры, которые иногда оказывают услуги бесплатно очень бедным семьям;
- местные отделения социальной защиты, которые помогают время от времени, распределяя дополнительные пищевые продукты, топливо или одежду обычно в праздничные дни, а также предоставляют электроэнергию и транспорт по льготным расценкам.

Другим заметным фактором в опрошенных регионах являлось практически полное отсутствие дискриминации местным населением и местными властями «заслуженных» и «незаслуженных» нуждающихся. В то время как обсуждения на национальном и международном уровнях, в большой степени сфокусированы на попытке уменьшить или предупредить тенденцию “культуры зависимости” среди обладателей государственных социальных пособий, ставящих под вопрос готовность людей работать. А также, предполагается, что при существовании наследия советской эпохи – чрезмерной зависимости от централизованной поддержки правительства, на местном уровне существует понимание того, что большинство людей уже использует все доступные активы и возможности, чтобы содержать свои семьи в тепле и достатке.

Заключение:

Текущая система социальной защиты оказывает минимальное воздействие на жизнь пожилых людей. Для достижения большей эффективности программ социальной помощи необходимо осуществить по крайней мере два изменения: поиск альтернативы расчету активов при оценке уязвимости и повышение размеров дополнений к ЕЕП.

4. Воздействие исследования на пожилых людей как исследователей

Группы пожилых граждан (ГПГ), проводивших мониторинг и исследования в своих общинах, отметили существенные и весьма неожиданные положительные изменения в поддержке общин, как результат исследования. Только пять месяцев частых посещений уязвимых домохозяйств группами пожилых граждан было достаточно, чтобы заметно увеличить социальные связи и чувство взаимной поддержки. Многие из исследователей ГПГ сказали, что проведенные исследования заставили их открыть двери к их соседям, усилить восприятие общины, а также активную взаимную поддержку, которых раньше не было.

Один из лидеров ГПГ на заключительном круглом столе в г. Бишкеке сказал: «Мы не можем давать людям льготы или деньги, но мы можем дать им моральную поддержку и слушать друг друга. И это очень важно - это делает нашу жизнь лучше».

Например, в некоторых случаях, ГПГ (все обучались основам системы социальной защиты) фасилитировали коммуникацию между уязвимыми семьями и местной властью – простое действие, который привел к доступу, имеющим право, но чрезвычайно изолированным домохозяйствам, к социальной помощи:

«Я даже не осознавал, что в нашем сообществе так много нуждающихся семей. Некоторые из них не обращаются к местным властям за какой-либо помощью, потому что они стыдятся собственной неспособности решить свои проблемы. Они не любят жаловаться и думать, что никто не может им помочь – так, зачем напрасно тратить время, если это бесполезно?»

Учитель сельской школы из Баткенской области.

Это новое чувство способности изменить окружающую среду и сделать ценный вклад в сообщество участниками ГПГ был неожиданным просто потому, что короткий проектный период был сосредоточен на сборе доказательств.

5. Заключение и рекомендации

Ресурсы, такие как земля или другие активы, являются не самыми лучшими индикаторами благосостояния и бедности. Так как бедность часто тесно связана с человеческим развитием или его недостаточным развитием, недостаточность дохода - только часть картины. Поскольку не все люди равны в своих возможностях преобразовывать ресурсы в благосостояние и не все они живут в одних и тех же условиях культурного и социального достатка, обеспечение равенства должно достигаться в пространстве возможностей.

Исследование, описанное в этом отчете, проводилось в контексте глобального финансового кризиса, так что выбор времени оказался особенно острым. Свидетельство азиатского кризиса в конце 1990-ых показало, что кризисный период не является моментом, когда социальные расходы должны быть урезаны. Напротив, это должно быть использовано как возможность возместить потери и улучшить всестороннюю систему социальной безопасности. Такая же возможность существует сегодня в Кыргызской Республике. Право на социальное обеспечение должно рассматриваться как необходимый инструмент для осуществления политики, которая помогает в борьбе с кризисом.

Ключевые обнаружения

В результате исследования были выявлены четыре следующие ключевых обнаружения:

1. Шоки, которые приводят домохозяйства и людей к бедности, часты и непредсказуемы.

Факторы, которые приводят людей в бедность, включают:

- потеря способности приносить доход пожилыми людьми и женщинами, особенно из-за миграции членов семьи;
- уменьшение уровня воды для сельского хозяйства;
- потеря домашнего скота зимой;
- большое количество социальных обязательств, такие как свадьбы и похороны, которые требуют существенные финансовые вклады;
- недостаточный доступ к различным услугам, включая услуги здравоохранения;
- болезнь или инвалидность;
- снижение возможностей для работы;
- инфляция;
- накапливающиеся долги домохозяйств.

Глобальный кризис повышения цен на продукты питания и текущий экономический кризис являются только очередными в длинном ряду кризисов. По словам пожилого человека из г. Нарына

Асылбека:

«В течение прошлых 20 лет, мы жили в постоянном кризисе».

2. Дополнения Всемирного банка к Единым Ежемесячным Пособиям (ЕЕП) недостаточны, чтобы иметь значительное влияние.

В то время как краткосрочные сети безопасности могут играть существенную роль в повышении способности бедных семей управлять рисками, ежемесячные дополнения к ЕЕП в 1 доллар США (увеличение с 5.5 долларов США до 6.5 долларов США сроком на девять месяцев) недостаточны, чтобы сделать значительные изменения для тех семей, которые получают ЕЕП.

Ограниченность ЕЕП состоит в маленькой сумме пособий как и сами дополнения. Тем временем, многие уязвимые семьи не получают ЕЕП вообще из-за множества барьеров, с которыми семьи сталкиваются при получении пособий. Эти барьеры включают:

- недостаток информации;
- высокая стоимость для семей для получения ЕЕП;
- коррупция в администрации программы ЕЕП.

Решение проблем бедных и уязвимых семей в Кыргызстане требует рассмотрения обеих факторов: уровней оказания поддержки и разработки программы.

Также необходимо провести исследования вариантов политик, которые не ограничены оценкой активов при предоставлении пособий, поскольку существующая модель всегда будет трудно-осуществимой в контексте высокого уровня бедности, слабого местного административного потенциала, высокого уровня коррупции и недеklarированных доходов и образцов потребления (такие как деньги, высылаемые домой от мигрантов и доходов от сельского хозяйства).

3. Бедность имеет сезонный характер. Холодная погода, наряду с ограничениями в энергоснабжении является решающим фактором, затрагивающим глубину бедности в Кыргызской Республике.

Многие бедные семьи «впадают» в глубокую бедность в течение зимних месяцев, как они становятся неспособными накопить ресурсы (включая наличные деньги, питание и топливо) в течение текущего года, который требует больших финансовых средств. Весна приносит облегчение из-за повышения температуры, но фактически усиливает пищевую безопасность, поскольку ресурсы до следующего урожая истощены и требуются инвестиции для следующего сельскохозяйственного сезона.

4. Миграция как механизм борьбы с бедностью имеет ограниченное воздействие для самых бедных домохозяйств.

Уровень миграции в настоящее время остается высоким, особенно в сельских районах. Однако, денежные переводы от мигрантов не являются достаточно частыми или высокими, чтобы поднять семью из бедности или значительно уменьшить бремя бедности. Это происходит в значительной степени вследствие того, что большинство мигрантов является низко квалифицированным и низкооплачиваемым и обычно работает без регистрации (нерегулярная миграция).

Как следствие высокого уровня миграции, многопоколенческие домохозяйства, состоящие из пожилых людей и их внуков, являются недавно появившейся уязвимой группой, находящейся в высоком риске хронической сельской бедности.

Рекомендации

Рекомендации, представленные в данном исследовании, обращены главным образом Правительству Кыргызской Республики, так же как Всемирному Банку и широкому сообществу донорских организаций, каждый из которых играет существенную роль в развитии социальной политики:

- **Упростить критерии определения приемлемости к социальной защите.** Самым уязвимым слоям населения труднее всего будет доказать свое право на социальную помощь, как из-за недостатка информации относительно всей процедуры и требуемых документов, так и из-за личных затрат, которые часто превышают размер пособия.
- **Рассмотреть более масштабные варианты политики для не застрахованной базовой социальной защиты.** Множество стран с низким доходом и с чрезвычайно ограниченным бюджетом выбирают универсальное или постепенно уменьшающееся страховое покрытие для слишком старых или слишком молодых для того, чтобы работать (пенсии по старости, пособия на содержание ребенка) вместо административно дорогой и обременительной проверки нуждаемости - но такого проекта нет. Техничко-экономическое обоснование альтернатив обошлось бы относительно недорого и послужило бы основанием для определения подходящей долгосрочной политики.
- **Удостоверяться в том, что широкая осведомленность включается в меры по устранению любых физических, географических и других барьеров доступа определенных групп,** оказавшихся перед специфическими препятствиями, в частности инвалидов, пожилых людей и членов групп этнических меньшинств. Предоставление информации

о льготах недостаточно, чтобы гарантировать, что сами льготы станут доступными и, что все, кто имеет право на социальную помощь, фактически имеют возможность «вытребовать» их. Специальные меры должны быть приняты для местных властей - возможно в сотрудничестве с гражданскими организациями для включения получателей социальной помощи, живущих в отдаленных сельских районах.

- **Принять во внимание сезонную бедность при разработке любой** программы безопасности и рассмотрение размеров пособий в контексте флюктуирующего уровня уязвимости. В условиях ограничения финансовых средств было бы более выгоднее предоставить больше наличных денег в виде пособий в короткий промежуток времени, чтобы сосредоточиться на рисках в кризисное время.
- **Поощрять обмен мнениями для выработки политики на горизонтальном уровне** между различными ведомствами и учреждениями, которые признают связь между социальной защитой, миграцией и сокращением рисков чрезвычайных ситуаций (зимой). Например, предположения о потенциальном доходе с земли требует пересмотра и необходимо принять во внимание проблемы, связанные с нехваткой средств для сельского хозяйства (иригация).
- **Гарантировать участие уязвимых людей и гражданского общества в развитии** – и на стадии разработки и на стадии оценки. Это единственный способ предусмотреть и оценить потенциальные пробелы между теорией и практикой, и предотвратить осуществление непреднамеренно неэффективных или регрессивных программ.

Приложение

Методология исследования

В критерии отбора девяти целевых сообществ входили:

- (I) наличие активных групп состоящих из пожилых людей, которые обучались в проведении кампаний адвокации и по работе в сообществах; опыт работы с местными властями в соответствующих сообществах;
- (II) готовность и обязательства лидеров группы каждый месяц посещать домохозяйства и проводить фокус-группы вместе с заинтересованными лицами в течение шести месяцев работы проекта;
- (III) обеспечение ряда социально-экономических условий в среде, то есть в сельских и городских условиях Баткенской, Таласской, Иссык-Кульской и Нарынской областей.

ХэлпЭйдж Интернешнл работал с девятью группами пожилых граждан (ГПГ) для того, чтобы разработать «Руководство по про-

ведению исследований по сбору информации» в каждом из этих девяти сообществ. ГПГ, обычно состоящие из десяти активных членов, провели картирование своих сообществ для установления:

1. Демографической статистики;
2. Имеющихся услуг;
3. Ресурсов местных властей, включая ежегодный бюджет, для выплат ЕЕП;
4. Характеристики уязвимых домохозяйств, получающих ЕЕП;
5. Характеристики уязвимых домохозяйств, не получающих ЕЕП;
6. Характеристики самых уязвимых групп;
7. Стратегии выживания и системы поддержки уязвимых домохозяйств в зимние месяцы.

Картирование осуществлялось в сотрудничестве с местными властями (с помощью списка рисков, данных по получателям ЕЕП) и посредством Моментальных экспертных оценок (МЭО) для того, чтобы зафиксировать опыт самых уязвимых домохозяйств и людей, так же как и восприятие того, кто в сообществе рассматриваются как нуждающиеся. Фокус-группы и полу-структурированные интервью проводились с членами сообщества, местными властями, учителями, социальными работниками и медицинскими специалистами каждого сообщества.

ГПГ провели фокус-группы с людьми и домохозяйствами, получающими ЕЕП и, соответственно, помощь для преодоления кризиса повышения цен на продукты питания, чтобы собрать качественные данные по тому, как использовался один доллар доплаты к ЕЕП в месяц. Оценка не могла обеспечить и не была направлена на всестороннее исследование воздействия, но она обнаружила тенденции и обеспечила общую картину восприятия самих бенефициариев. Кроме того, ежемесячные групповые данные по 90 наиболее нуждающимся домохозяйствам были собраны на основе исследования:

1. Температуры в домах;
2. Рациона питания;
3. Источников доходов;
4. Статей расходов;

ГПГ также занимались изучением инфляции и цен на основные продукты питания и непродовольственные товары, включая уголь в соответствующих сообществах, чтобы обеспечить фактические данные по стоимости минимального потребления. Группы посещали местных поставщиков и местные базары один раз в месяц и регистрировали цены по пунктам, определенными самими сообществами как существенные.

г. Бишкек 720070
Кыргызская Республика
Ул. Абдрахманова 204
4 этаж

Тел: +996 (312) 664636
Факс: +996 (312) 620724, 620830
kyrgyzstan@helppageinternational.org
www.helppage.org