



# Пилотная программа «Денежные средства+» в Киргизии: повышение уровня продовольственной безопасности, увеличение производительности и диверсификация источников средств к существованию

## Аналитическая записка

### Контекст

Существует все больше доказательств того, что объединенные меры и программы в области социальной защиты и сельского хозяйства оказывают дополнительное положительное воздействие на продовольственную безопасность и питание, а также сокращение бедности и некоторые другие параметры человеческого развития. В этой связи Правительство Кыргызской Республики разрабатывает и реализует концепцию «социального контракта» в качестве комплексной программной основы для предоставления дополнительной и более интенсивной поддержки для бедных и уязвимых домохозяйств. Основываясь на последних существующих доказательствах и конкретном опыте Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Правительство Кыргызской Республики и ФАО вступили в сотрудничество с целью проверки на практике подхода, сочетающего выплаты социальных пособий с сельскохозяйственной поддержкой для повышения производства продуктов питания, создания возможностей для получения дохода и улучшения продовольственной безопасности и питания.

Социальная защита является важным средством проведения политики, направленной на поддержку всеобъемлющего роста и сельского развития. Она способствует обеспечению продовольственной безопасности и улучшению питания, поддержке управления рисками

и повышения устойчивости средств к существованию. В том случае, если определение и реализация мер социальной защиты осуществляются в согласовании с сельским хозяйством и управлением природными ресурсами, она может играть ключевую роль в содействии экономической интеграции и поддержании производственного потенциала проживающих в бедности людей посредством ее защитных, профилактических, продвигающих и трансформирующих функций (ФАО, 2017a). Одним из принятых подходов для начала построения межотраслевых согласованных действий является разработка программ на основе модели «Денежные средства плюс».

По определению ФАО, модель «Денежные средства плюс» представляет собой меры воздействия, которые гибким образом сочетают в себе денежные средства с производственными активами, материалами и/или техническим обучением и мероприятиями с целью укрепления средств к существованию, производительности, а также продовольственной безопасности и питания бедных и уязвимых домохозяйств (ФАО, 2018). По мере возможности подход «Денежные средства плюс» должен основываться и быть направлен на укрепление государственной системы социальной защиты.

Компонент денежных средств обеспечивает возможность для получателей в удовлетворении своих первоочередных насущных потребностей. Он также может

уменьшить структурные ограничения и проблемы с ликвидностью, существующие в бедных домохозяйствах. В зависимости от размера, регулярности и продолжительности выплат денежных пособий, они даже могут помочь домохозяйствам разнообразить свои источники доходов и инвестировать в новые виды сельскохозяйственной и несельскохозяйственной деятельности.

Компонент плюс обычно сочетает в себе производственную поддержку и обучение с целью улучшения и усиления воздействия компонента денежных средств на экономическое состояние, производительность, продовольственную безопасность и статус питания бедных домохозяйств,

одновременно оказывая содействие по защите, восстановлению и развитию сельскохозяйственной и несельскохозяйственной деятельности в сельской местности.

Взаимодополняющие действия, реализуемые в рамках модели «Денежные средства плюс», должны отвечать полному анализу потребностей и ожиданий целевых групп населения, а также отображать существующие дополнительные услуги, программы и возможности для экономической деятельности на территориальном уровне. Реализация программ «Денежные средства плюс» также предусматривает тесную взаимосвязь на мезо и макроуровне между социальной защитой, сельским хозяйством и отраслями развития сельских районов. Более того, согласованность политики между данными отраслями важна для мобилизации политической поддержки в целях разработки программ «Денежные средства плюс», обеспечения качества интервенций и поддержания финансовых возможностей и гарантий долгосрочного воздействия.

### **Пилотный проект «Денежные средства плюс» в Кыргызской Республике**

В Кыргызской Республике ФАО оказала поддержку правительству в пилотной реализации инновационного подхода, оказывающего содействие в улучшении питания и наращивании

производственного потенциала бедных сельских домохозяйств посредством сочетания национальной программы социальной защиты для малоимущих семей с детьми «уй-булого комок» с климатически-оптимизированными мерами сельского хозяйства, учитывающими проблемы питания, а также просвещения по вопросам питания. Пилотный проект «Продуктивный социальный контракт / Денежные средства плюс» стремился продемонстрировать, что интегрированные меры социальной защите и сельского хозяйства могут привести к устойчивым улучшениям продовольственной безопасности и питания уязвимых сельских домохозяйств, повысить их сельскохозяйственную производительность, а также оказать поддержку на пути выхода из бедности<sup>1</sup>.

В пилотном проекте приняли участие 150 бедных сельских домохозяйств, выбранных среди получателей национальной программы пособий по малообеспеченности «уй-булого комок». В рамках интервенции денежные пособия были дополнены вариантами производственной поддержки, адаптированными к характеристикам жизнедеятельности участников и местным агроэкологическим условиям и возможностям. Два варианта, которые отличались по временным и трудовым требованиям, были нацелены на улучшение качества и разнообразия питания домохозяйств с помощью приусадебного садоводства, а третий вариант концентрировался на получении дополнительного дохода от сельскохозяйственного производства, тем самым обеспечивая улучшенный доступ к полноценному питанию. Независимо от выбранного варианта производства, дополнительная поддержка для всех участников включала в себя предоставление технического обучения, услуг по распространению знаний и консультационных услуг. Пилотный проект также включал в себя просвещение по вопросам питания и предоставлял наставничество участвующим домохозяйствам с целью обеспечения выполнения ими агрономических мероприятий и рекомендаций по питанию, и, в целом, получения необходимой поддержки по преодолению барьеров, которые могут встретиться на их пути.

В рамках пилотного проекта были проведены три контрольные оценки результатов: экспресс-

1 Пилотный проект был реализован в рамках финансируемого Российской Федерацией проекта «Развитие потенциала для укрепления продовольственной безопасности и питания в отдельных странах Кавказа и Центральной Азии». 2

оценка воздействия, микро-моделирование и оценка процесса реализации. Экспресс-оценка с использованием смешанных методов основывается на количественной и качественной информации и подчеркивает субъективные восприятия участников о воздействиях пилотного проекта. В исследовании сделан акцент на улучшении рациона питания, увеличении дохода и сокращении бедности в результате подобных вмешательств. Анализ микро-моделирования, основанный на выборочном национальном обследовании домохозяйств, подчеркивает воздействие от потенциальных сценариев на бедность и разнообразие потребляемой пищи домохозяйствами в более широком масштабе. Оценка процесса реализации была направлена на определение положительного опыта и ограничивающих факторов в различных стадиях разработки и реализации пилотной инициативы с целью информирования и подготовки расширения масштабов и развертывания подхода «Денежные средства плюс».

## Основные результаты

Проведённые оценки существующих и потенциальных воздействий вмешательства в целом выявили положительное влияние пилотного проекта.

### 1. Влияние на питание и продовольственную безопасность

Проект стал успешным в улучшении качества питания и продовольственной безопасности. Экспресс-оценкой установлено повешение частоты потребления детьми и женщинами как продуктов, богатых белками, так и витамином А, а также других фруктов и овощей. Порядка 65 процентов домохозяйств сообщили об увеличении потребления детьми овощей и фруктов по сравнению с прошлым годом. Анализ микромоделирования поддерживает данные представленные результаты. Он показал, что расширение программы на все бедные сельские домохозяйства приведет к улучшению их продовольственного разнообразия, и в частности, при включении информационной поддержки по изменению поведения и/или образования по вопросам питания. В этой связи в оценке процесса реализации установлено, что образование по питанию и соответствующая

информационная поддержка, включая печатные материалы, способствуют созданию, совместному использованию и применению знаний в области питания как в домохозяйствах, так и в сообществе.

### 2. Влияние на жизнедеятельность и бедность

Экспресс-оценка показала значительный рост растениеводства и дохода от продаж продукции собственного производства среди участников пилотного проекта, указывая на то, что пилотный проект, осуществленный совместно с предоставлением ежемесячных пособий по малообеспеченности семьям, имеющим детей / «уй-булого комок» (ЕПМС), на самом деле увеличивает доход, получаемый от деятельности собственного хозяйства. Данные указывают на улучшение самооценки бедности, свидетельствуя о том, что расширение масштабов пилотного проекта потенциально могло бы оказаться весьма эффективным для сокращения бедности в стране. Микромоделирование подчеркнуло схожее воздействие: вмешательство с подобным потенциалом создания дохода могло бы вывести из бедности большое количество сельских бедных домохозяйств в том случае, если воздействие можно было бы направить на все бедные домохозяйства, и полностью использовать их потенциал в доходоприносящей деятельности. Тем не менее для достижения устойчивых результатов необходимо, чтобы пакеты поддержки были целевыми и использовались по назначению.

Результаты качественной экспресс-оценки предполагают, что пилотный проект улучшил сельскохозяйственное производство в целом. Сельскохозяйственные приспособления (теплицы) и определенные активы (морозоустойчивые культуры), а также технологии (например, водосберегающее сельское хозяйство, переработка продуктов в домашних условиях) позволили продлить производительный сезон, снизить потери и отходы, а также увеличить продажи путем повышения добавленной стоимости. Однако для дальнейшего увеличения сельскохозяйственной производительности и повышения ее воздействия на снижение бедности, поддержка производства должна соответствовать агроэкономическим условиям и местным возможностям.

В ходе количественных исследований также был определен ряд общих проблем в производстве сельскохозяйственной продукции, требующих решения с целью расширения и оптимизации воздействия проектных мероприятий. Проблемы общего характера включают недостаток воды для полива, высокие цены и/или ограниченный доступ к производственным активам и трудности с доступностью рынков и/или нестабильные или низкие рыночные цены.

В результате проведения оценок также подчеркнута важность надлежащей разработки типа производственной поддержки с привлечением сообществ и всех заинтересованных сторон для обеспечения ее устойчивого воздействия.

### **3. Инициативность и общинная динамика**

Несмотря на то, что в целом проект «Денежные средства плюс» улучшил инициативность участников и их интеграцию в сообщество, динамика внутри домохозяйств и принятие решений женщинами не претерпели значительных изменений.

В процессе проведения количественной экспресс-оценки очень мало домохозяйств сообщили об изменениях в том, кто принимает решения в домохозяйстве. Однако ключевые информанты отметили, что пилотный проект оказал положительное воздействие на сообщество. Согласно им, пилотный проект внес вклад в вовлечение бедных семей в общественную жизнь и формирование новых социальных связей. Некоторые участники проекта также отметили, что расширили круг своих друзей, больше стали общаться со своими соседями и встречаться с новыми людьми.

В оценке процесса реализации наблюдаются схожие результаты относительно вовлечения участников пилотного проекта в сообщество. Участники фокус-групп сообщили, что чувствуют более тесную взаимосвязь друг с другом и с остальным сообществом, а также что мнение надлежащим образом учитывается в процессе принятия решений сообществом. Они также отметили повышение заинтересованности в инициативном подходе к выработке коллективных действий, направленных на улучшение их условий и доступ к новым возможностям.

### **4. Проектирование и реализация**

При проведении оценки процесса реализации сделан вывод о том, что пилотный проект «Денежные средства плюс» был хорошо согласован с государственными политиками и программами по региональному развитию, продовольственной безопасности и питанию, а также социальной защите. Дизайн проекта также продемонстрировал согласованность компонентов действий проекта и доказал их вклад в потребности участников. Однако оценка процесса также предположила, что более активное участие местных властей и потенциальных участников интервенции на первоначальных стадиях формулирования проекта могло бы улучшить его целесообразность и снизить ошибки при проектировании.

Что касается эффективности, ввиду недостаточности предыдущего опыта в разработке интегрированных программ и ограниченных институциональных возможностей на национальном и региональных уровнях, не были точно определены механизмы межведомственной координации и управленческие способы воздействия. Однако благодаря участию местных властей, не была скомпрометирована эффективность исполнения программы для ее получателей. Пилотный проект также оказался экономически эффективным.

Обеспечение устойчивости подходи «Денежные средства плюс» в целом являются сложной, но выполнимой задачей. Несмотря на то, что ни центральное правительство, ни местные органы власти в в Кыргызской Республике не продемонстрировали решительную приверженность в процессе реализации проекта «Денежные средства плюс», были сделаны попытки в поддержку его дальнейшего действия на обоих уровнях. Некоторыми структурными элементами для обеспечения устойчивости являются многоотраслевой подход, интегрированные и комплексные подходы к политике и укрепление технического и операционного потенциала на национальном и местном

## Рекомендации

Ввиду того, что Правительство Кыргызской Республики работает над определением политики социального контракта и ее стратегических ориентиров, признание подхода «Денежных средств плюс» в качестве одного из ее методов действия позволит выработать несколько рекомендаций на основании пилотного проекта «Денежные средства плюс» с тем, чтобы более эффективно удовлетворять потребности бедного сельского населения. Эти рекомендации имеют последствия на уровне политики, программ и финансовых ресурсов, которые необходимо принять во внимание.

- Достижение более значительных улучшений в разнообразии питания требует специального акцента на образование по вопросам питания и практики в области полноценного питания, которые следует распространять большее широко на сообщество, а не только на бедное население;
- Для обеспечения более мощного воздействия на доходы и средства к существованию следует применять интегрированный подход к сельскому развитию (например, решение проблемы с поливом, доступа к производственным активам, услугам по распространению знаний и консультационным услугам, сельскохозяйственному кредитованию и страхованию), а также установить более тесные связи с рынком и вспомогательной инфраструктурой (материально-техническое обеспечение, хранение, переработка и т.п.);
- Для достижения более значительных результатов в области расширения экономических прав и возможностей женщин и распределение труда внутри домохозяйств, при разработке вспомогательных программ и вмешательства в целом следует уделять больше внимания гендерным аспектам;
- Устойчивость к внешним факторам и адаптация к изменению климата также должны рассматриваться в качестве целей при разработке мероприятий;
- Анализ *ex ante*, такой как микромоделирование, можно использовать для принятия решений об эффективности затрат различных вариантов интервенцией с целью выбора оптимального сочетания участников и размера денежных пособий в подобного рода программах;
- Согласованность между программой социального контракта и другими программами сельского развития (например, субсидирование сельскохозяйственных активов, страхование от неблагоприятных погодных условий, программа занятости) поможет создать бюджетное пространство для развертывания программы «Денежные средства плюс» и ускорить прогресс в достижении ЦУР 1 и 2, благодаря созданию успешного взаимодействия.

## Выражение признательности

Настоящий документ был подготовлен Мариной Лёвиной и Анной Окампо при поддержке со стороны Мари Кангасниemi и Ноэми Пейс.

## Источники

**ФАО.** 2017a. Механизм социальной защиты ФАО. Рим. (также доступно по адресу: <http://www.fao.org/3/a-i7016e.pdf>).

**ФАО.** 2017b. *Cash+: FAO's Approach*. Rome. (также доступно по адресу: <http://www.fao.org/3/a-i7864e.pdf>).

**ФАО.** 2018. *FAO and Cash+. How to maximize the impacts of cash transfers*. Rome. (также доступно по адресу: <http://www.fao.org/3/I8739EN/i8739en.pdf>).

**ФАО.** Проект «Развитие потенциала для укрепления продовольственной безопасности и питания в отдельных странах Кавказа и Центральной Азии» (также доступно по адресу: <https://www.fao.org/in-action/fsn-caucasus-asia/areas-of-work/social-protection/ru/>).

**М. Кангасниemi, Н. Пейс, М. Василе, Дж. Оуэнс, А. Окампо, К. Левина.** 2023. Экспресс-оценка и микро-моделирование воздействий пилотного проекта «Денежные средства плюс» в Кыргызской Республике. Рим, ФАО.

**НСК.** 2018. Бедность в Кыргызстане. Бишкек. (также доступно по адресу: <http://www.stat.kg/ru/publications/uroven-bednosti-v-kyrgyzskoj-respublike/>).

**OECD.** 2018. *Social Protection System Review of Kyrgyzstan*. OECD Development Pathways. Paris. (также доступно по адресу: [https://www.oecd.org/countries/kyrgyzstan/Social\\_Protection\\_System\\_Review\\_Kyrgyzstan.pdf](https://www.oecd.org/countries/kyrgyzstan/Social_Protection_System_Review_Kyrgyzstan.pdf)).

Обязательная ссылка:

ФАО. 2023. Пилотная программа «Денежные средства+» в Киргизии: повышение уровня продовольственной безопасности, увеличение производительности и диверсификация источников средств к существованию. Рим, ФАО. <https://doi.org/10.4060/cc2702ru>

Мнения, выраженные в настоящем информационном продукте, являются мнениями автора (авторов) и не обязательно отражают точку зрения или политику ФАО.



Некоторые права защищены. Лицензия С указанием авторства – Некоммерческая - С сохранением условий 3.0 Межправительственная организация ([CC BY-NC-SA 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/))