

Достойный труд для всех

Субрегиональное бюро для стран Восточной Европы и Центральной Азии



Международная
Организация
Труда

Оценка системы социальной помощи в Кыргызской Республике: необходимость в контексте расширения занятости и искоренения бедности

Шьям Упадхьяйя
Марико Оучи

Рабочий документ №1

Москва 2006

Рабочий документ: № 1

**Оценка системы социальной помощи в Кыргызской
Республике: необходимость в контексте расширения
занятости и искоренения бедности**

Шьям Упадхьяйя

Марико Оучи

Международная организация труда

Москва, 2006

© Международная организация труда, 2006
Первое издание 2006

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: Publications Bureau (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland.

ISBN 92-2-418968-7 & 978-92-2-418968-5 (print)
92-2-418969-5 & 978-92-2-418969-2 (web pdf)

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории или их властей, ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые в них мнения.

Упоминание названия фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, как и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах. ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Каталог публикаций МБТ можно получить по указанному выше адресу или по электронной почте: pubvente@ilo.org.

Отпечатано в России.

Предисловие

После распада бывшего Советского Союза и произошедших изменений на рынке, страны СНГ столкнулись с необходимостью преодолеть проблемы, возникшие в социально-экономической сфере, такие как повышение уровня безработицы и расширение неформального сектора экономики. Переход к рыночной экономике кардинально изменил масштабы, характер и роль неформального сектора экономики в странах СНГ. Переход экономики в данных странах сопровождался этническими и национальными конфликтами, которые только ухудшали жизненный уровень населения, не только в плане благосостояния, но и также в плане возможностей, доступа к достойной занятости, образованию, здравоохранению и т.д. Неформальный сектор экономики стал независимым сегментом рынка труда, все в большей мере поглощая часть трудовых ресурсов.

Эти социально-экономические изменения напрямую повлияли на действие страхования по безработице и других схем социальной защиты во многих странах СНГ. При отсутствии всеобъемлющей системы социального обеспечения, социальная помощь, а также пенсионная система считаются наиболее надежными системами социальной защиты малоимущих граждан в большинстве стран СНГ. В то время как социальная помощь все ещё является эффективным дополнением пассивных политик в сфере рынка труда, страны СНГ, включая Кыргызскую Республику, активно стремились получить техническую помощь в разработке системы страхования безработицы и разработать активные политики в сфере рынка труда для повышения занятости.

Исходя из данной ситуации, Международная Организация Труда – Субрегиональное Бюро для Стран Восточной Европы и Центральной Азии (МОТ Москва) предоставило свою помощь Правительству Кыргызской Республики в разработке Национальной Программы Занятости (НПЗ) Кыргызской Республики. Данная публикация была подготовлена гос-ном Шьямом Упадхьяйя, консультантом МОТ (Москва) и г-жой Марико Оучи, Специалистом МОТ (Москва) по занятости и социальной защите. Публикация является одной из серий, подготовленных в качестве базы для НПЗ в рамках проектов технического сотрудничества под руководством г-жи Мартины Лубиовой, Главного специалиста по занятости Субрегионального бюро МОТ, реализованного в сотрудничестве с МОТ и Департаментом международного развития (DFID) Великобритании.

Вернер Конрад Бленк
Директор, Субрегиональное Бюро МОТ
Для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Содержание

Предисловие	iii
Введение	1
Глава 1	
Схема адресной социальной помощи в Кыргызской Республике	3
1.1. Схема адресной социальной помощи (АСП) в Кыргызской Республике	3
1.2. Отличительные черты Кыргызской модели адресной социальной помощи	5
1.3. Удельный вес адресной социальной помощи в сравнении с другими социальными выплатами	7
1.4. Межрегиональные сравнения схемы адресной социальной помощи Кыргызской Республики	9
1.5. Влияние АСП на состояние рынка труда и безработицу	12
1.6. Избранные группы получателей АСП	13
Глава 2	
Совокупный доход домохозяйства	15
2.1. Домохозяйство и семья	15
2.2. Источники дохода	19
2.3. Подоходные налоги и сборы	24
Глава 3	
Уровни измерения бедности и АСП	25
3.1. Прожиточный минимум и черта бедности	25
3.2. Набор продовольственных товаров и черта крайней бедности (ЧКБ)	27
3.3. Гарантированный минимальный уровень потребления (ГМУП)	28
3.4. Реорганизация схемы АСП	30
3.5. Расчет затрат по увеличению ГМУП до ЧКБ	32
Глава 4	
Занятость и социальное обеспечение	35
4.1. Занятость и бедность	36
4.2. Социальная мобилизация и занятость	37
4.3. Система социальных паспортов	38
Заключение	41
Список литературы	43
Приложения	45

Эквиваленты валют

(обменный курс на 01.06.2006)

Денежная единица: сом

1 доллар США = 40.47 Сом

Список сокращений

АСП	–	Адресная Социальная Помощь
ВВП	–	Валовой внутренний продукт
ВОЗ	–	Всемирная Организация Здравоохранения
ГМУП	–	Гарантированный уровень минимального потребления
ДМР	–	Департамент международного развития Великобритании
ЛПХ	–	Личное подсобное хозяйство
МОТ	–	Международная Организация Труда
МПБ	–	Минимальная потребительская корзина
МТСЗ-КР	–	Министерство труда и социальной защиты Кыргызской Республики
НКС -КР	–	Национальный комитет по статистике Кыргызской Республики
НПЗ	–	Национальная Программа Занятости
ОБД	–	Обследование бюджетов домохозяйств
ООН	–	Организация Объединенных Наций
ОРС	–	Обследование рабочей силы
ПРООН	–	Программа Развития Организации Объединенных Наций
СБ	–	Субрегиональное Бюро МОТ для Стран Восточной Европы и Центральной Азии
СНГ	–	Содружество Независимых Государств
ФАО	–	Продовольственная и Сельскохозяйственная Организация
ЧКБ	–	Черта крайней бедности

Введение

Кыргызская Республика предоставляет различные виды социальной помощи малообеспеченным семьям и социальным группам, на основании Закона «О государственных пособиях». Существует два основных вида государственных пособий: *Ежемесячное Социальное Пособие* и *Единое Ежемесячное Пособие*, которое в данном докладе называется Адресная Социальная Помощь (АСП).¹ АСП является единственным на данный момент адресным видом социальной помощи в Кыргызской Республике. Ежемесячные социальные пособия назначают определенным категориям граждан, таким как: многодетные матери, круглые сироты и дети-инвалиды, ВИЧ-инфицированные дети, а также граждане с различными группами инвалидности. АСП назначают всем нетрудоспособным членам семьи, а также детям из малоимущих семей, живущих ниже гарантированного минимального уровня потребления (ГМУП). АСП рассчитывается на основании разницы между ГМУП и среднедушевым совокупным доходом семьи (чем ниже доход семьи, тем выше размер пособия и наоборот).

Внедрение АСП связано с концептуальными проблемами в отношении определения домохозяйства, а также совокупного дохода и его мониторинга в системе социальных паспортов. Данный доклад подготовлен на основании данных, предоставленных различными правительственными департаментами Министерства Труда и Социальной Защиты (МТСЗ), а также региональными подразделениями МТСЗ в Бишкеке и Иссык-Атинской области.

Авторы выражают благодарность г-же Гульмире Окоевой, сотруднику Министерства Труда и Социальной Защиты Кыргызской Республики, за предоставленную информацию и полезные предложения, отраженные в докладе. Авторы выражают благодарность г-же Полин Барет-Рид, Заместителю директора Департамента социальной защиты, Штаб-квартира МОТ, а также г-же Мартине Лубиовой, Главному специалисту по занятости, Субрегиональное бюро в Москве, которые внесли ценный вклад в доклад и предоставили ценные комментарии на стадии окончательной доработки доклада.²

¹ В Кыргызской Республике, для описания Единого Ежемесячного Пособия, сокращенное название Единого Ежемесячного Пособия – «ЕЕП» – используется чаще, чем «Адресная Социальная Помощь (АСП)». Однако так как на международном уровне термин «АСП» имеет более широкое употребление, а ЕЕП, в сущности, является адресной социальной помощью, во всем докладе используется термин АСП.

² Авторы также высоко ценят вклад Национального комитета по статистике Кыргызской Республики, районных отделов социальной защиты Бишкека и Иссык-Атинской области за предоставление данных статистики и некоторых пояснений системы АСП.

Глава 1.

Схема адресной социальной помощи в Кыргызской Республике

Когда Кыргызская Республика отделилась от Советского союза, более трети жителей республики имели месячный доход в расчете на душу населения ниже Минимального потребительского бюджета (МПБ)³. После обретения независимости уровень бедности продолжал расти. К середине девяностых годов за чертой бедности оказалось уже более половины населения республики из-за спада в деятельности производственных предприятий и ограниченности бюджетных средств. В рамках прежней системы социальной защиты, государственные пособия считались основным видом государственной поддержки, оказываемой нетрудоспособным членам общества.⁴ Во время переходного периода, социальные пособия и выплаты назначались категориально, а не распределялись адресно.

Таким образом, необходимо было произвести реформирование системы социальной защиты Кыргызской Республики с целью расширения охвата и улучшения системы защиты малообеспеченной категории населения. Именно принцип адресности и более фокусного назначения государственных пособий считается одним из важнейших элементов для достижения этой цели.

1.1. Схема адресной социальной помощи (АСП) в Кыргызской Республике

Реформирование системы социальной защиты началось в 1995 г. Новые законы и положения по социальной защите появились в 1998 году, после апробаций новой методологии схем социальной помощи:

- Закон Кыргызской Республики «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» (вступил в силу в мае 1998 г).
- Положение о порядке определения совокупного дохода граждан (семьи) для назначения единого ежемесячного пособия малообеспеченным семьям и гражданам;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 29 апреля 1998 г. № 231 «Об установлении гарантированного минимального уровня потребления»

С введением этих трех нормативных правовых актов существующая социальная поддержка получила адресность. В странах с хорошо развитой экономикой планка социальной защиты устанавливается на уровне Минимального потребительского бюджета или превышает его. К сожалению, бюджет республики не в состоянии осилить выплату пособий в таких размерах. Поэтому, правительство решило разработать новый социальный стандарт – «Гарантированный минимальный уровень потребления» (ГМУП), в 1998 году для оказания поддержки малообеспеченным, инвалидам и нетрудоспособным гражданам.

³ В Кыргызской Республике также используется термин «Минимальный потребительский бюджет» вместо термина «Минимальная потребительская корзина». Оба термина обозначают одно и то же понятие.

⁴ Следующие категории людей также включены в группу получателей социальных пособий: постоянно/временно нетрудоспособные по причине болезни и /или производственной травмы.

Размер ГМУП утверждается Правительством Кыргызской Республики ежегодно на основании доступного бюджета и текущей экономической ситуации в стране. Таким образом, на размер ГМУП влияют такие факторы, как нехватка бюджетных средств, хотя ГМУП должен определять необходимый уровень потребления для малообеспеченных и нетрудоспособных граждан. ГМУП – расчетный показатель, который определяется по формуле:

$$ГМУП = \frac{\Phi + 12 (\text{месяцев}) K_{acn} \times Д}{(K_{acn} + k K_{cn}) \times 12 (\text{месяцев})}$$

- Ф – выделенный объем бюджетных средств
Касп – предполагаемое количество получателей адресной социальной помощи
Ксп – предполагаемое количество получателей социальных пособий
Д – среднемесячный доход получателя АСП
к – поправочный коэффициент

В 1998 г. размер ГМУП был установлен в сумме 100 сом (12 % от МПБ) и за последние восемь лет был увеличен трижды – в апреле 2001 г. до 120 сомов (9,1 % от МПБ), в апреле 2002 г. до 140 сомов (10,2 % от МПБ) и с 1 января 2006 года до 175 сомов (9,53% от МПБ). Назначение и выплата пособий производится на основании Закона «О государственных пособиях», а размер государственных пособий зависит от размера ГМУП.

С целью внедрения эффективных мер по борьбе с бедностью, правительство представило специальный формат предоставления информации – «Социальный паспорт». Социальный паспорт малообеспеченного домохозяйства представляет собой специальную анкету, где отражается состав семьи, уровень ее дохода, условия проживания, имеющиеся активы и др. Социальный паспорт используется для определения, какие домохозяйства получают социальную помощь. Анкета заполняется на каждое малообеспеченное домохозяйство, чей среднедушевой уровень дохода ниже установленной в Республике черты бедности. Детали функционирования и проблемы, связанные с текущей системой социальных паспортов обсуждаются в Главе 2.

На настоящий момент уже создано программное обеспечение для базы данных по социальным паспортам, которое протестировано на уровне Минсоцтруда КР. Для внедрения этой программы на местах необходимо провести оснащение айыл окмоту и служб социальной защиты компьютерной техникой, провести обучение специалистов и продолжить работу по созданию базы данных. Необходимо проводить повышение квалификации сотрудников системы по вопросам назначения государственных пособий, с целью предотвращения нарушений законодательства по причине слабого знания социальными работниками нормативно – правовой базы. Обучение должно проходить на постоянной основе, так как низкая заработная плата работников системы социальной защиты на местах порождает частую смену кадров⁵.

⁵ Проводились следующие типы обучения социальных работников: 1) в 1997 году Всемирным Банком проводилось общее обучение социальных работников, когда была внедрена система адресной социальной помощи в Республике; 2) в 2001 году при поддержке ПРООН – для социальных работников айыл-окмоту (сельской управы).

1.2. Отличительные черты Кыргызской модели адресной социальной помощи

Назначение и выплата АСП носит централизованный характер. Структура предоставления АСП показана ниже.

Рис. 1.1. Структура предоставления АСП



МТСЗ КР – Министерство труда и социальной защиты Кыргызской Республики

ТОТСЗ – Территориальные отделы труда и социальной защиты

ЦСВ – Центры по социальным выплатам

РОСЗ – Районные отделы социальной защиты

П/О – Почтовое отделение

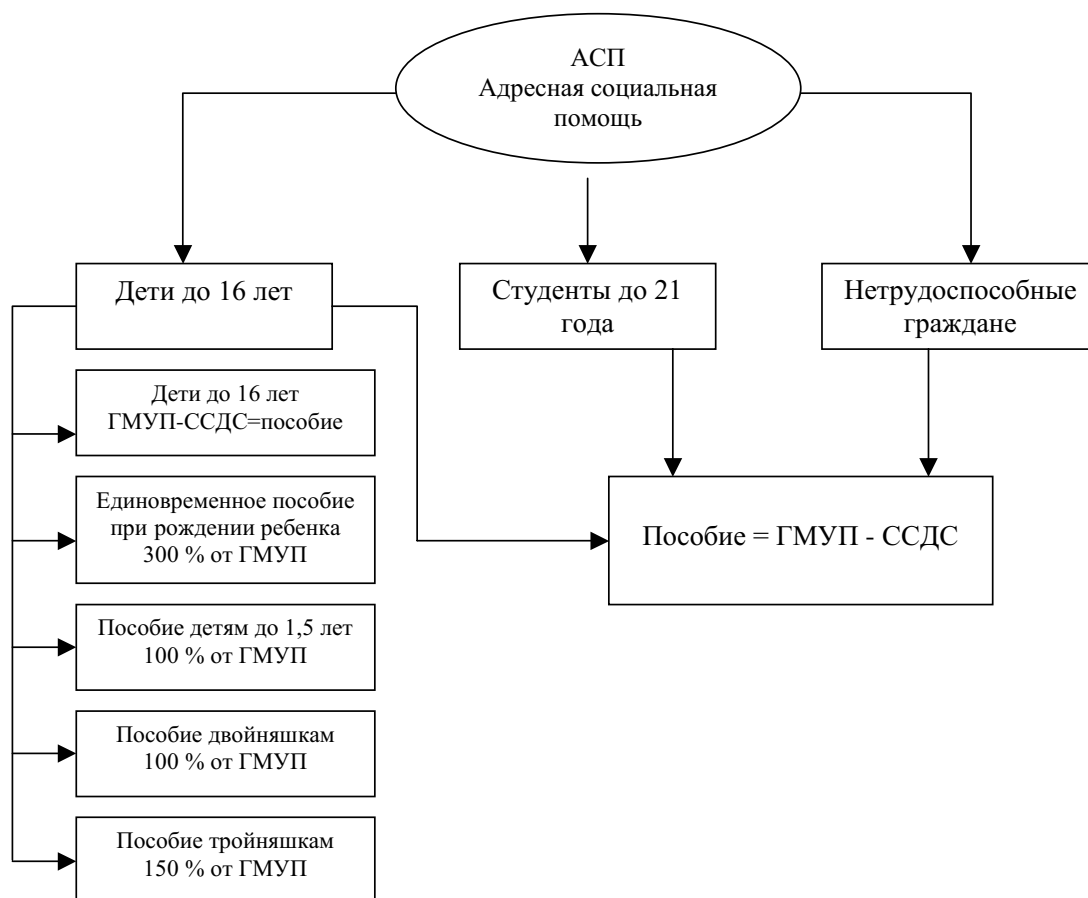
А/О – Айыл-окмоту (сельская управа)

Для того, чтобы получить АСП, семьи должны соответствовать двум основным критериям:

- среднедушевой совокупный доход семьи (месячный доход на одного члена семьи) не должен превышать размера ГМУП;
- трудоспособные члены семьи должны быть заняты или зарегистрированы в органах занятости.

Рис. 1.2. показывает категории граждан, имеющих право на АСП

Рис. 1.2. Категории граждан, имеющих право на АСП



ССДС – среднедушевой совокупный доход семьи

Введение ГМУП позволило оторвать привязанность размеров пособий к Минимальной заработной плате, которая уже в течение семи лет остается без изменений. Конечно, для оказания АСП можно было бы использовать размер МПБ или черту бедности, по итогам 2004 г. составляют 1725,93 сом и 757,5 сом соответственно. Поэтому использование ГМУП как социального стандарта для оказания АСП является для республики наиболее оптимальным.

Вместе с ГМУП, совокупный доход семьи является основой для исчисления предоставляемой АСП. Доход семьи рассчитывается на основании справок о доходах, которые предоставляют сами граждане, обращающиеся за АСП. Такая методика позволяет:

- выявлять граждан, наиболее нуждающихся в социальной помощи государства;
- исключить из числа получателей более состоятельные семьи;
- целенаправленно распределять денежные средства именно тем семьям, которые действительно нуждаются в помощи.

С целью проверки достоверности представляемых справок для назначения АСП специалисты по пособиям осуществляют визиты на дом, предприятия, организации.

В каждом айыл-окмуту (сельской управе) Республики в штат будет введен ведущий специалист по социальной защите. Граждане могут обратиться непосредственно в айыл окмоту по месту жительства, где ведущие специалисты предоставят необходимую консуль-

тацию, помогут собрать нужные документы. Документы затем направят в районный отдел социальной защиты для назначения пособия. Такой механизм очень удобен, особенно для бедных слоев населения, которые порой не в состоянии оплатить затраты на транспортные расходы, необходимые, чтобы добраться до районного центра.

Вместе с тем, Кыргызская модель АСП сталкивается с рядом проблем:

- (1) Нечеткая формулировка, основанная на концепции «семьи», вместо концепции домохозяйства;
- (2) Непоследовательность некоторых существующих мер по измерению уровня бедности (Минимальная потребительская корзина, Черта бедности, Гарантированный минимальный уровень потребления) и их связь с АСП;
- (3) Соккрытие реальных доходов (включая предоставление ложной информации по доходам) людьми, обращающимися за АСП;
- (4) Сложная система предоставления необходимых для назначения пособия документов;
- (5) Отсутствие механизма учета доходов от сельскохозяйственной деятельности.

Данные вопросы будут более подробно освещены и проанализированы в последующих главах.

1.3. Удельный вес адресной социальной помощи в сравнении с другими социальными выплатами

Сравнивая средний размер АСП с другими социальными выплатами, можно увидеть, что он намного меньше размера любого другого вида социальной помощи (Табл. 1.1). Здесь следует отметить, что средняя месячная заработная плата в Кыргызской Республике, отображенная в данных статистики, не отражает действительный размер дохода, в основном по причине неучтенных источников дохода, находящихся в неформальном секторе экономики. Очевидно, что размер АСП не должен превышать размера средней месячной заработной платы, назначенной пенсии или пособия по безработице. Однако, на основании принципа того, что схема социальной помощи должна помочь бедным, находящимся ниже минимального прожиточного уровня, минимальный размер АСП должен превышать размер МПБ. По той же логике, для обеспечения минимального прожиточного уровня, минимальный размер любого социального пособия должен превышать МПБ, если он является единственным источником дохода.

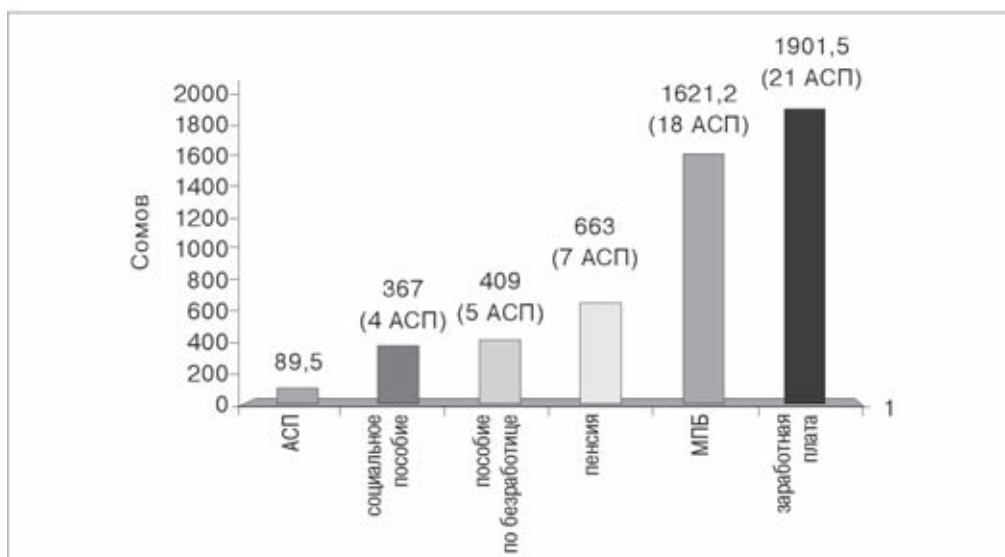
Табл. 1.1. Стоимость минимальной потребительской корзины и величина некоторых пособий как % от МПБ

	2001 (сом)	2002 (сом)	2003 (сом)	2004 (сом)
Минимальная потребительская корзина	1316,5	1404,8	1621,2	1836,6
Средняя месячная заработная плата (% от МПБ)	1455,1 (10,5 %)	1684,4 (120 %)	1901,5 (117,3 %)	2240,3 (122,0%)
Средний размер назначенных пенсий (% от МПБ)	558 (42,4 %)	560,9 (40 %)	663 (40,9 %)	668 (36,8%)
Средний размер АСП (% of МСВ)	71,8 (5,5 %)	96,7 (6,9 %)	89,5 (5,5 %)	88,9 (4,8%)
Средний размер пособия по безработице (% of МСВ)	375 (28,5 %)	403,5 (28,7 %)	409 (25,2 %)	Нет данных

Источник: МТСЗ КР

Постоянное понижение удельного веса АСП к МПБ наблюдалось с 2002 г., в то время, как величина ГМУП в 2004 г. осталась на уровне 2002 г. (140 сомов). Сравнительный анализ показывает, что величина оказываемой АСП значительно меньше размеров других основных социальных выплат. Например, средний размер пенсий составляет 7,5 средних размеров АСП и 25 размеров средней заработной платы.

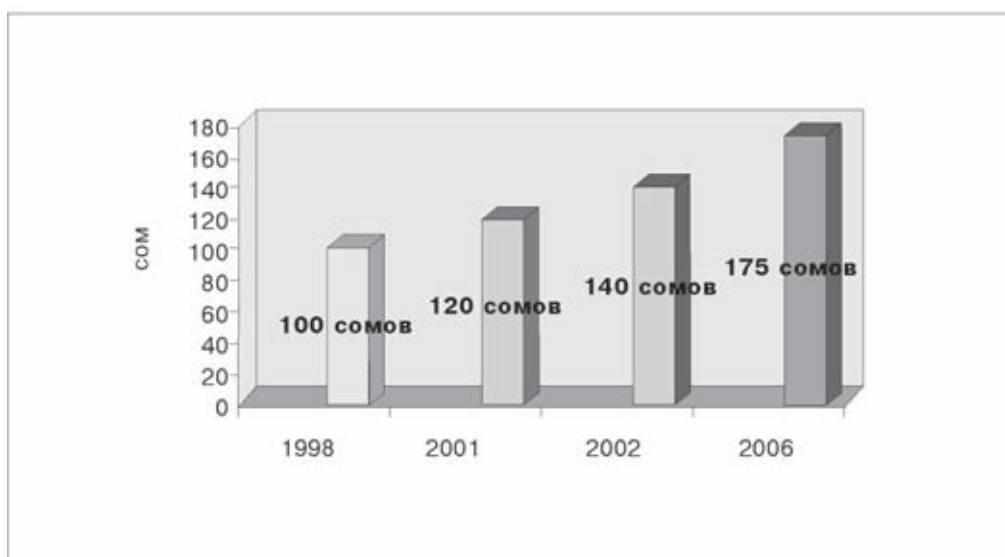
Рис. 1.3. Соотношение основных социальных выплат к величине АСП, 2004 г.



Источник: МТСЗ КР

Несомненно, размер АСП должен быть увеличен для того, чтобы гарантировать обеспечение минимального жизненного уровня малообеспеченным гражданам, и надо сказать, что действующее законодательство предусматривает ежегодное повышение размера ГМУП, с увеличением которого возрастет и уровень АСП. С 1 января 2006 года размер ГМУП увеличен до 175 сомов, увеличив цифру в 140 сомов, которая была в 2002 г.

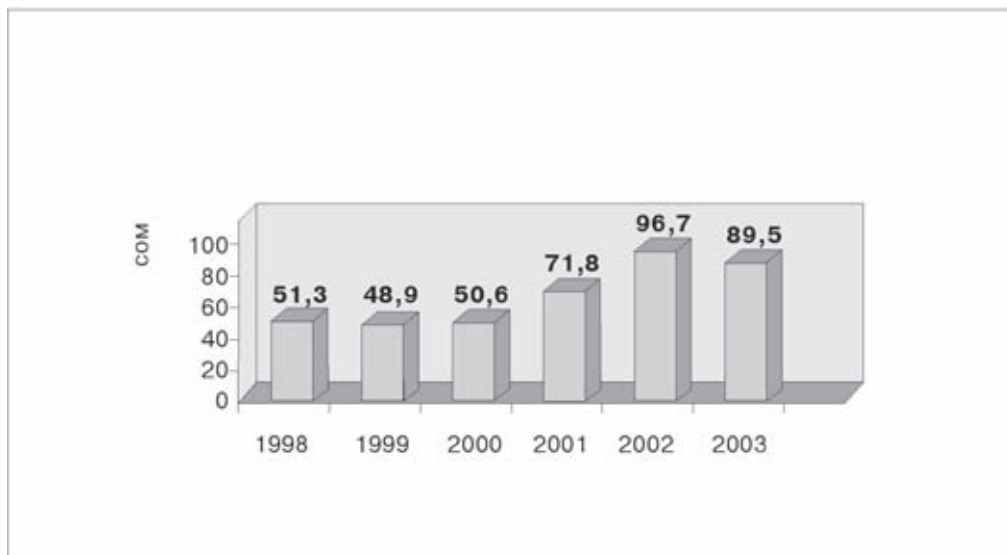
Рис. 1.4. Динамика увеличения размера гарантированного минимального уровня потребления



Источник: МТСЗ КР

Тем не менее, несмотря на то, что уровень АСП значительно ниже уровня других социальных выплат, средний размер АСП значительно вырос в период 1998–2003 гг. (Рис. 1.5). На основании Рис. 1.4 и 1.5, увеличение размера АСП особенно заметно в те годы, когда был увеличен размер ГМУП (в 2001 и 2002 гг.).

Рис. 1.5. Динамика роста среднего размера АСП



Источник: МТСЗ КР

1.4. Межрегиональные сравнения схемы адресной социальной помощи Кыргызской Республики

Многими получателями АСП являются многодетные семьи. Средний размер такой семьи, получающей АСП, по республике составляет 5 человек, в то время как в среднем по республике средний размер семьи составляет 4,5 человек. Размер семьи, получающей АСП, колеблется в зависимости от региона проживания, так, самый максимальный показатель приходится на г. Ош, где средний размер семьи составляет 6,5 человек, и минимальный – на г. Бишкек, где этот показатель равен 3,1 человек в 2004 году. Количество человек в семье, получающих АСП, также варьируется в зависимости от региона проживания. Максимальное количество членов семьи, получающих АСП, приходится на Баткенскую область (3,19 человек) и самое низкое – на г. Бишкек (2,12 человек). Средняя пропорция человек в одной семье, имеющих право на АСП, показано на шкале от 0 до 1, где 0 означает, что ни один из членов семьи не зависит от АСП, и 1 означает, что все члены семьи зависят от АСП. Данная шкала отражает несколько важных фактов. Прежде всего, в каждом регионе, кроме г. Ош, наблюдается ситуация, где более половины всех членов семьи имеют право на АСП в случае, если семья входит в категорию получателей АСП. Также, в регионах, где средний размер семьи, зависящей от АСП меньше (Иссык-Куль, Чуй, Бишкек), уровень членов одной семьи, зависящих от АСП – выше.

Табл. 1.2. Средний размер семьи и количество членов семьи, имеющих право на АСП, 2004г.

Регион (область):	Средний размер семьи, зависящий от АСП (А)	Количество членов семьи, имеющих право на АСП (Б)	Среднее количество членов одной семьи, имеющих право на АСП (В)/(А)
г. Ош	6,5	2,74	0,42
Таласская	5,8	3,01	0,52
Ошская	5,3	3,10	0,58
Баткенская	5,1	3,19	0,63
Джалалабадская	4,9	3,06	0,62
Нарынская	4,2	2,78	0,66
Иссыккульская	3,9	3,10	0,79
Чуйская	3,7	2,92	0,79
г. Бишкек	3,1	2,12	0,68
Республика (в среднем)	5,0	3,04	0,61

Источник: МТСЗ КР и личные расчеты авторов

Таблица 1.3 показывает региональные различия в количестве получателей АСП. Размер АСП варьируется в зависимости от региона в связи с различием уровня экономики, и, как следствие, различием доходов малообеспеченных граждан. Самый высокий размер АСП на душу населения – в Нарынской области, что объясняется тем, что Нарын является высокогорным регионом и здесь, в соответствии с Законом «О государственных пособиях в Кыргызской Республике», АСП исчисляется с применением районных коэффициентов.

Табл. 1.3. Региональные различия по получателям АСП и средний уровень АСП на душу населения, 2004 г.

Регион (область):	Численность населения (тыс. чел.)	Количество получателей АСП (тыс. чел.)	Процент получателей АСП к общей численности населения	Средний уровень АСП на душу населения
г. Ош	252	3,7	1,47	76,0
Таласская	211,2	25,4	12,0	88,1
Ошская	1016,9	152,7	15,0	89,9
Баткенская	406,7	60,8	15,0	97,2
Джалалабадская	934,2	148,1	15,9	67,7
Нарынская	263,7	45,9	17,4	141,3
Иссыккульская	425,9	22,2	5,21	94,5
Чуйская	752,4	9,4	1,25	90,6
г. Бишкек	802,5	3,6	0,45	86,1
Республика (всего)	5065,5	471,9	9,31	88,9

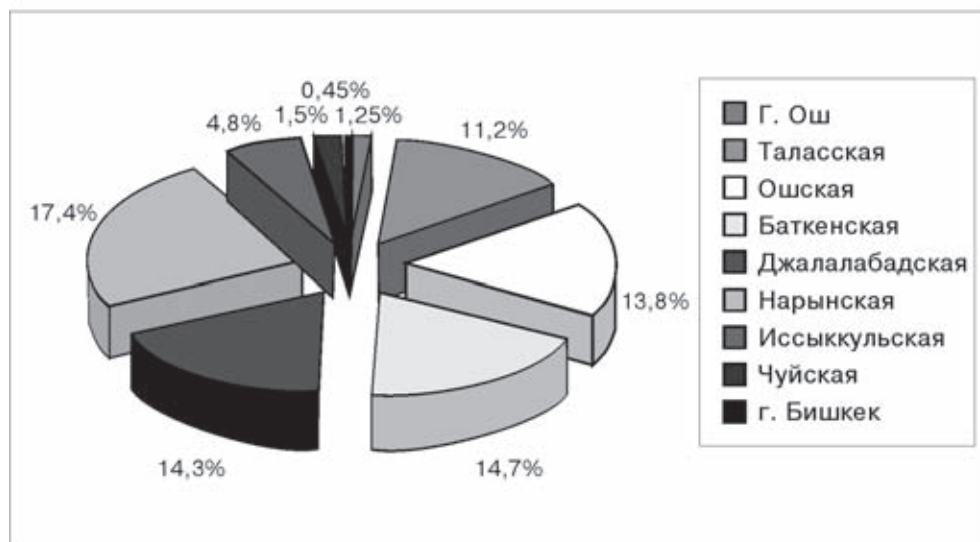
Источник: МТСЗ КР

* данные на 1 января 2004 г.

Максимальное количество получателей АСП приходится на Нарынскую область, где АСП получают 17,4 % от всего проживающего населения. Самые низкие показатели приходятся на г. Бишкек и Чуйскую область, где количество получателей АСП составляет 0,45 % и

1,25 %, соответственно. В таблице 1.4 показан низкий уровень зависимости от схемы АСП в городах (Ош и Бишкек) и Чуйской области (где находится Бишкек) и значительно более высокий уровень зависимости от АСП в центральной (Нарынская) и южных (Ошская, Баткенская, Джалалабадская) областях. Как показано на Рис.1.6, общее количество получателей АСП в центральной области и всех трех южных областях – 17,4 и 42.8 %, соответственно. В то время как общее процентное количество в г. Бишкек, г. Ош и Чуйской области – всего 3,2 %.

Рис. 1.6. Количество получателей АСП в разрезе регионов (в %)



Источник: МТСЗ КР

Данные по АСП свидетельствуют о том, что в Нарынской области самое высокое процентное количество получателей АСП к общей численности населения и самый высокий размер АСП на душу населения, таким образом, можно сказать, что самый высокий уровень бедности наблюдается именно в Нарынской области Кыргызской Республики. В северных частях, в г. Бишкек и Чуйской области, сочетание низкого процентного количества получателей АСП, размер АСП на душу населения приближен к национальному уровню и наблюдается очень высокий уровень зависимости от АСП со стороны членов одной семьи. Следовательно, на основании данных АСП, самый высокий уровень несоответствия бедного и богатого населения наблюдается в г. Бишкек и Чуйской области.

В таблице 1.4 показан объем финансовых средств, необходимых на выплату АСП по регионам на 2004 г. Сумма различается в зависимости от регионов, вследствие разного количества получателей АСП и разных размеров АСП, необходимых каждому получателю. Хотя общий объем финансовых средств, необходимых на выплату АСП довольно высок в Ошской и Джалалабадской областях, пропорция бюджета АСП к общей численности населения значительно выше в Нарынской области (0,33), чем в других областях (от 0,007 в Бишкеке до 0,17 в Баткенской области, со средним общенациональным показателем 0,10). Это соотношение еще раз объясняет высокую зависимость от схемы АСП и значительный процент бедности в Нарынской области.

Табл. 1.4. Объем финансовых средств, необходимых на выплату АСП по регионам, 2004 г.

Регион (область):	Объем финансовых средств, необходимых на выплату АСП (млн. сом)
Ош	4,8
Таласская	30,3
Ошская	148,6
Баткенская	70,0
Джалалабадская	123,3
Нарынская	88,2
Иссыккульская	25,7
Чуйская	9,3
г.Бишкек	3,7
Республика (всего)	503,9

Источник: МТСЗ КР

Общие затраты на выплаты АСП в Кыргызской Республике выросли с 371,3 млн. сом в 2001 году до 516,8 млн. сом в 2002 году и 567,8 млн. сом в 2003 году. В процентном соотношении к ВВП, затраты на выплаты АСП менялись следующим образом: 0,50 %, 0,69 % и 0,68 % в течение трех лет с 2001 по 2003 гг. В 2004 году, затраты на выплаты АСП, как процентное соотношение к ВВП, снизились до 0,54 %.

1.5. Влияние АСП на состояние рынка труда и безработицу

Многие незанятые граждане регистрируются в органах занятости только для того, чтобы получить АСП. Независимо от цели, официальная регистрация безработицы позволяет прояснить картину реальной безработицы в республике. Безработные граждане, зарегистрированные в органах государственной службы занятости, имеют лучшие возможности устройства на работу и доступа к рынку труда, чем незарегистрированные: они могут пройти обучение на курсах профессиональной подготовки и переподготовки, получить консультационные услуги и финансовую поддержку (микро-кредит) в организации собственного бизнеса, принять участие в общественных работах, быть обеспечены занятостью в сельской местности путем поддержки общинных инициатив, получить пособие по безработице при соответствии всем критериям.

Получатели АСП являются самой неблагополучной категорией населения, которые даже при желании, не в состоянии по причине низких доходов начать самостоятельную трудовую деятельность. Некоторые получатели АСП желают, но не могут получить микрокредит по причине отсутствия залога. Таким образом, самое бедное население нуждается не только в пассивных мерах поддержки, но и в активных. Анализ показывает, что большинство получателей АСП рассматривают АСП как единственный источник существования. Поэтому необходимы стимулы, которые позволили бы малообеспеченным семьям избавиться от иждивенческих настроений. Одной из предложенных идей стала идея о возможности по желанию семей, получающих АСП, выплачивать им единовременно годовую сумму АСП, которая послужит стартовым капиталом и будет вложена в развитие предпринимательской или сельскохозяйственной деятельности.

С этой целью в 2002 году начат эксперимент по единовременной выплате годовой суммы АСП. Основной целью эксперимента являлось поддержать развивающуюся самозанятость в сфере предпринимательства среди малообеспеченных семей для того, чтобы они могли выйти из малообеспеченной категории населения. В 2002 г. в эксперименте приняли участие 25 семей, единовременно получив сумму АСП. В 2003 г. в эксперименте приняло участие 250 семей, в 2004 году 618 семей и в 2005 году свыше 9000 тыс. семей. Малообеспеченное население вкладывает полученные деньги в сельскохозяйственную и предпринимательскую деятельности, благодаря которой путем самозанятости повышает свои доходы и выходит из получателей АСП.

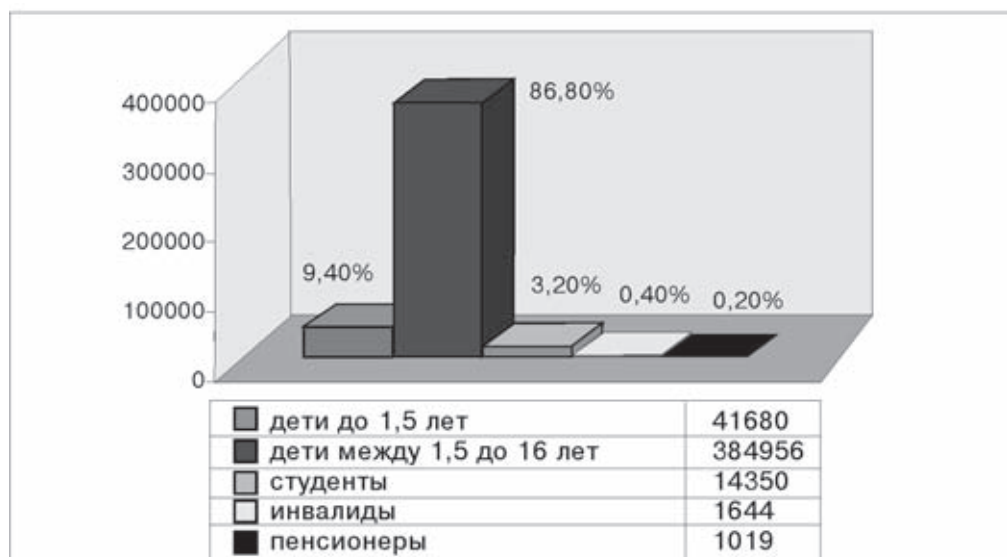
По данным предварительного анализа, следующие цифры по единовременной выплате годовой суммы АСП были отмечены в 2005 году: из 9308 семей, единовременно получивших годовую сумму АСП, в животноводческую деятельность вложили средства 6758 семей или 72,6% семей, в земледельческую деятельность, соответственно – 1546 семей или 16,6%, в швейное производство – 230 семей или 2,5%, в предпринимательскую деятельность в виде мелкой торговли вложили средства 774 семьи или 8,3%. Бизнес результаты показали, что прибыль в основном получают от швейного производства и предпринимательской деятельности в виде мелкой торговли.

Несмотря на это, одноразовая выдача годового размера АСП не может позволить большинству семей улучшить свое материальное положение в течение одного года. По данным МТСЗ КР, количество переставших получать АСП в последующий год равнялось 10 % в 2005 году. С учетом практических результатов эксперимента и приобретенного опыта, Министерством рассматривается вопрос о внесении дополнений в Закон КР «О государственных пособиях в Кыргызской Республике», предусматривающий выплату годовой суммы АСП, в целях стимулирования обеспечения самозанятости семьи.

1.6. Избранные группы получателей АСП

По данным МТСЗ КР, более 95 % всех получателей АСП – это дети до 16 лет. Лишь 3 % получателей АСП являются студентами, 0,3 и 0,2 % соответственно – инвалиды и пенсионеры. Такое низкое количество инвалидов и пенсионеров, получающих АСП, объясняется тем, что пенсии и другие социальные выплаты, получаемые этими категориями граждан, будут дополнять функцию АСП.

Рис. 1.7. Категории получателей АСП, 2004 г.



Источник: МТСЗ КР

В 2004 году общее количество семей по Республике, получающих АСП, составило около 155 тыс. Количество человек, получающих АСП – около 472 тыс. Распределение по социальным категориям следующее: дети до 16 лет – 455,5 тыс. человек, студенты – 14,1 тыс. человек, нетрудоспособные инвалиды – 1,6 тыс. человек, неработающие пенсионеры – 1,0 тыс. человек.

В Табл.1.5 показаны социальные категории получателей АСП в разрезе областей на 2004 год. Хотя наблюдаются некоторые региональные различия в количестве получателей АСП и средним месячным размером АСП на человека, основной категорией получателей АСП во всех областях Кыргызской Республики остаются дети до 16 лет. Самое высокое количество отмечается в Джалалабадской области (98,2 %) и самое низкое в г. Ош (90,7 %).

Табл. 1.5. Получатели АСП в разрезе областей, социальные категории, 2004 г.

Область	Кол-во семей	Кол-во человек	Из них количество:				Сред.мес. размер АСП на душу нас.	Потреб. сумма в мес. (тыс. сом.)
			Детей до 16 лет	Студентов	Инвалидов	Пенсионеров		
Bishkek (city)	1719	3642	3334	126	179	3	86,1	313,4
Chui	3234	9429	8973	253	139	64	90,6	854,7
Talass	8439	25429	24699	677	21	32	88,1	2239,1
Naryn	16544	45919	44341	1278	237	63	141,3	6487,6
Issyk-Kul	7170	22207	21134	943	119	11	94,5	2098,4
Osh	49225	152659	146530	5378	244	507	89,9	13729,7
Osh (city)	1364	3739	3394	254	91	–	76,0	284,3
Batken	19058	60820	57568	2883	329	40	97,2	5909,3
Jalalabad	48402	148141	145476	2326	153	186	67,7	10031,8
Kyrgyzstan (total)	155155	471985	455449	14118	1512	906	88,9	41948,3

Источник: МТСЗ КР

Глава 2

Совокупный доход домохозяйства

Назначение пособий в Кыргызской Республике в основном привязано к среднедушевому доходу членов семьи, для чего устанавливается гарантированный минимальный уровень потребления (ГМУП). Согласно Закону «О государственных пособиях в Кыргызской Республике» (далее – Закон) малообеспеченными считаются семьи с ежемесячным среднедушевым доходом ниже ГМУП. Следующие методологически важные понятия задействованы в данном положении:

- Определение семьи и домохозяйства
- Расчет совокупного дохода
- Основания для ГМУП

Понимание этих понятий необходимо для более эффективного назначения пособий, а также для становления этих пособий эффективным инструментом социального обеспечения. Ниже эти понятия рассматриваются в рамках стандартов статистического учета, принятых на международном и национальном уровне.

2.1. Домохозяйство и семья

В официальной статистике наблюдаются определенные противоречия в связи с несопадением понятий, используемых Национальным комитетом по статистике при проведении обследований домохозяйств и Минсоцтрудом в системе социальных паспортов. Ни в Законе, ни в Положении «О порядке определения совокупного дохода граждан (семьи) для назначения единого ежемесячного пособия малообеспеченным семьям и гражданам» (далее Положение), не содержится определения семьи, но при этом подразумевается, что семья – это группа родственников. В советское время семья была расхожим понятием, используемым в статистике и системах соцобеспечения. Однако в последние годы в демографических и бюджетных обследованиях, проводимых в Кыргызской Республике, в качестве учетной единицы используется домохозяйство. По стандартному определению ООН, «семья внутри домохозяйства определяется как совокупность членов домохозяйства, в той или иной степени связанных кровными отношениями, отношениями усыновления (удочерения) или брачными узами⁶».

Международное стандартное определение домохозяйства звучит так: *«Домохозяйство – это небольшая группа людей, проживающих совместно, полностью или частично объединяющих свой доход и богатство, и коллективно потребляющих определенные виды товаров и услуг, главным образом, жилье и продукты питания»*. Домохозяйство может состоять из одного или нескольких человек.

1. Домохозяйство в составе одного лица самостоятельно обеспечивает себя питанием и другими товарами, абсолютно необходимыми для жизни, не привлекая никого для создания домохозяйства в составе нескольких лиц; или
2. Домохозяйство в составе двух или более лиц, проживающих вместе и совместно обеспечивающих себя питанием и другими товарами, абсолютно необходимыми для жизни

⁶ Организация объединенных наций: Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и домохозяйств, серия М, № 67/Rev-1, Нью-Йорк, 1997.

ни. Эти лица могут объединять свои доходы и могут, в той или иной мере, иметь общий бюджет. Они могут иметь родственные связи или нет, либо включать в свое число лиц как имеющих, так и не имеющих между собой родственные связи.

Домохозяйство включает в себя всех членов, обычно проживающих вместе. Период регулярного проживания может быть разным, но регулярным, как правило, считается проживание в течение как минимум 6 месяцев. При этом в состав домохозяйства включают временно отсутствующих лиц, например:

- находящихся в командировке и на отдыхе
- госпитализированных на кратковременное лечение
- учащихся, проживающих в школе, колледже или университете
- лиц, находящихся на сезонной работе на период менее 6 месяцев.

С другой стороны, домохозяйство не включает в себя лиц, временно проживающих вместе, например, гостей, постояльцев, нанятых работников или слуг, которые могут питаться и проживать вместе с членами домохозяйства. Также не считают лиц, живущих отдельно в течение более долгого времени, например:

- отбывших на работу на срок свыше 6 месяцев
- находящихся на военной службе
- членов религиозных общин, проживающих в монастырях или подобных заведениях
- госпитализированных на долгий срок, в том числе в психиатрическую больницу
- отбывающих длительные сроки заключения
- стариков и инвалидов, постоянно живущих в домах престарелых или иных специализированных учреждениях.

Для указанных определений домохозяйства нужно надлежащим образом выделить институционализованное население. Статистические обследования по измерению доходов и расходов домохозяйств охватывают гражданское, неинституционализованное население. Домохозяйство как статистическая единица включает только лиц, считающихся постоянными резидентами. Сюда входят временно отсутствующие лица, находящиеся в отпуске, в больнице на кратковременном лечении, а также учащиеся, проживающие в течение учебного года в школе, колледже или университете. При этом домохозяйство не включает в себя членов религиозных общин, живущих в монастырях или иных подобных заведениях, лиц, госпитализированных на длительный срок, в том числе в психиатрическую больницу, а также длительно отсутствующих.

При определении состава домохозяйства в целях социальной помощи, необходимо отметить, что каждое лицо должно претендовать на часть коллективных ресурсов домохозяйства. Например, наемный работник (особенно когда он не является членом семьи) частного/семейного предприятия, слуга или постоялец может делить пищу и жилье. Однако это не делает такое лицо членом домохозяйства. Как правило, такие лица не объединяют свои доходы с другими и не имеют общий бюджет, а также не претендуют на часть коллективных ресурсов домохозяйства.

Семья может служить единицей учета при реализации социальной политики, например, оказании социальной помощи. Однако на практике в силу определенных положений законные члены семьи в Кыргызской Республике исключаются из числа получателей социальной помощи. Для примера возьмем схему адресной социальной помощи, существующую в Кыргызской Республике.

В идеале сумма пособия при его начислении всем членам малоимущей семьи будет равна:

$$АСП = (ГМУП \times \text{число членов семьи}) - \text{совокупный доход семьи}$$

Однако, по ряду причин, в Кыргызской Республике, подобной схемы не получается. Во-первых, для начисления АСП нужно, чтобы все члены семьи были зарегистрированы по одному месту жительства. Понятие места жительства ближе к понятию домохозяйства, чем семьи. Однако человек, зарегистрированный по тому же месту жительства, но проживающий вне семьи все равно считается членом семьи, например – военнослужащий. При этом еще интереснее то, что лицо, чей доход включается в совокупный доход семьи, не имеет права получать АСП. Поэтому фактическая сумма АСП по существующим правилам будет равна:

$$АСП = \left[ГМУП - \frac{\text{совокупный доход семьи}}{\text{общее число членов семьи}} \right] \times \text{число чл. имеющих право}$$

В вышеуказанном уравнении не все члены, включенные в расчет дохода, попадают в число получателей. АСП начисляется только детям, учащимся, пенсионерам и инвалидам. Другими словами, никакое лицо трудоспособного возраста, кроме этих 4 категорий, не вправе получать АСП, независимо от его отношения к семье. Поэтому правило отнесения к домохозяйству или семье имеют значение только для расчета совокупного дохода. В этом случае было бы правильнее использовать понятие домохозяйства, так как это группа людей, как упоминалось выше, объединяющих свой доход полностью или частично, и делящих расходы, по крайней мере, на питание. Тогда сумма АСП будет равна:

$$АСП = \left[ГМУП - \frac{\text{сов. доход домохозяйства}}{\text{общ. число чл. домохозяйства}} \right] \times \text{число чл. имеющих право}$$

Есть еще две причины, почему понятие домохозяйства предпочтительнее понятия семьи. Во-первых, понятие домохозяйства, как говорилось выше, шире, чем понятие семьи. Указание всех членов домохозяйства в форме заявления на получение АСП смогло бы дать более полные сведения соответствующим органам. Во-вторых, при использовании понятия домохозяйства сведения, указываемые в социальных паспортах, можно будет сопоставить с результатами обследования домохозяйств, проводимого НКС. Для этого нужно внести ряд изменений в анкетную форму для социального паспорта, особенно в последние колонки второй таблицы, как показано ниже (форма Социального паспорта, используемая в настоящее время, показана в Приложении 1).

Предлагаемые изменения формата социального паспорта с учетом понятия домохозяйства

1	2	...	8	9	10
д. №	Ф.И.О. Полный перечень членов, живущих в домохозяйстве	...	Число месяцев выбытия из состава домохозяйства за последний год В ПРОТИВНОМ СЛУЧАЕ УКАЗАТЬ НОЛЬ	Является ли он/она членом домохозяйства? ДА...1 НЕТ....2	Имеет ли право на получение АСП (ЕПП)? ДА...1 НЕТ....2
		...	Мес.	КОД	
		...		1 2	1 2
				1 2	1 2

Даже если не все члены домохозяйства имеют право на АСП, следует вначале указать их полный перечень и установить фильтр, чтобы получить правильное число членов домохозяйства. Точность расчета совокупного дохода зависит от правильности указания состава домохозяйства. При исключении какого-либо лица из перечня имеющих право на АСП, доход этого лица нельзя включать в расчет общего дохода домохозяйства. Это особенно важно в отношении членов, проживающих в другом месте. Например, если учащийся не включен в число лиц, имеющих право на АСП, то получаемая им стипендия не может считаться частью дохода домохозяйства. Лица, выбывшие на длительный срок на работу, также не считаются членами домохозяйства, соответственно, их доход не принимают в расчет. Однако если эти лица оказывают финансовую помощь родственникам, направляя им часть своего дохода, эти суммы следует включать в доход домохозяйства. В большинстве случаев их учитывают как денежный перевод.

Есть четкое разграничение между формой заявления на получение АСП и социальным паспортом. В отличие от формы заявления на АСП, необходимой для административных и финансовых процедур, социальный паспорт нужен для формирования базы данных по малоимущему населению и должен отвечать основным требованиям статистики. Поэтому рекомендуется собирать данные для социального паспорта по домохозяйствам. Социальный паспорт охватывает широкие слои малоимущего населения. Только в 2004 г. были собраны сведения по свыше полумиллиона домохозяйств. Но собираемые данные не сопоставимы с результатами регулярного обследования домохозяйств, проводимого НСК, и поэтому социальный паспорт имеет ограниченную аналитическую ценность. В таблице 2.1 показано число семей по данным социальных паспортов и число семей по данным переписи населения 1999 г.

Табл. 2.1. Охват семей системой социальных паспортов в разрезе областей, 2004 г.

	Число домохозяйств	Число семей в системе социальных паспортов в разрезе уровней измерения бедности ⁷				
		Ниже ГМУП	Ниже ЧКБ	Ниже ЧБ	Выше ЧБ	Всего
г. Ош	53975	905	3152	3880	822	4702
Таласская	40788	5722	9317	12409	2380	14789
Ошская	175255	45227	105983	120386	10958	131344
Баткенская	79172	18354	36474	47143	0	47143
Джалалабадская	172572	34110	56571	74275	5337	79612
Нарынская	50169	15730	21936	25698	672	26370
Иссык-Кульская	98623	7338	12645	21766	11062	32828
Чуйская	208514	3770	14636	30418	12311	42729
г. Бишкек	230648	1719	5603	22686	6573	29259
Республика (всего)	1109716	132875	266317	358661	50115	408776

Источник: первая общенациональная перепись населения в Кыргызской Республике, 1999, Национальный комитет по статистике; Министерство труда и социальной защиты.

Если бы система социальных паспортов опиралась на то же понятие, контроль за снижением уровня бедности можно было бы вести на основе надлежащего показателя, например, соотношения числа домохозяйств, живущих ниже черты крайней бедности, и общего числа домохозяйств.

2.2. Источники дохода

Различие в понятиях домохозяйства и семьи также влияет на методику расчета совокупного дохода. Помимо АСП, малоимущие семьи получают иные виды социальной помощи. Отнесение семей к малоимущим производится на основе совокупного дохода семьи. Совокупный доход на уровне семьи может быть меньше дохода домохозяйства, так как в составе домохозяйства может быть несколько семей. Следует отметить, что ООН рекомендуется применять для анализа доходов и расходов именно понятие домохозяйства. Для учета дохода в составе домохозяйства можно найти меньшую учетную единицу, но для учета расходов делать это нецелесообразно. Поэтому рекомендации ООН относятся к учету доходов и расходов домохозяйств. Понятие домохозяйства чаще всего используется в мире для статистических обследований доходов и расходов, в том числе в системе национальной статистики Кыргызской Республики. В данном разделе в основном приводится анализ источников дохода домохозяйств и их агрегация, как и в случае семьи.

Доход домохозяйства состоит из отдельных доходов его членов, а также смешанного дохода домохозяйства как единого целого. Новейшее определение дохода домохозяйства приводится в резолюции Семнадцатой международной конференции по трудовой статистике: «Доход домохозяйства состоит из всех денежных, натуральных поступлений или услуг, получаемых домохозяйством или членами домохозяйства с годовым или более частым интервалом, не считая непредвиденные доходы или иные подобные нерегулярные и, как правило, единовременные поступления»⁸.

⁷ Подробное описание этих уровней измерения приводится в Главе 3.

⁸ МОТ Женева. Резолюции Международных конференций по трудовой статистике (МКТС), 2003 г.

Доход членов домохозяйства составляет зарплата и иное вознаграждение полученное от работодателей. Если один или несколько членов домохозяйства занимаются какой-либо самостоятельной экономической деятельностью, доход от нее считается смешанным доходом, так как в нем сочетается вознаграждение за проработанное время и прибыль. Члены домохозяйства могут также получать денежный и иной доход за счет текущих трансфертов, например, пенсий, социальной помощи и льгот. В Положении приведен подробный перечень различных видов дохода. В соответствии со стандартными статистическими методиками учета доходов, доход домохозяйства можно разделить на следующие широкие категории.

Доход от работы по найму

Доход от работы по найму включает в себя вознаграждение, полученное от основной работы и совместительства на гражданской, правоохранительной или военной службе, иного места работы. Сюда входит заработок от регулярной, временной, сезонной работы или работы неполный рабочий день, включая общественные работы, организуемые бюро по труду в период вынужденной безработицы члена домохозяйства. Сюда также относятся компенсации или выходные пособия, полученные по окончании трудового договора на предыдущей работе. Этот доход может быть получен в денежном, натуральном выражении или в виде товаров и услуг.

Вознаграждение от работы по найму может включать в себя следующие виды выплат:

- зарплата; сверхурочные, премиальные и т.д.
- жилищные и иные льготы;
- экономия средств на командировочных (официальных);
- натуральные услуги (медицинские, жилищные);
- натуральные товары (одежда, питание, прочие товары).

Согласно результатам обследования доходов и расходов домохозяйств, доходы от работы по найму составляли наибольшую долю в общем доходе домохозяйств Кыргызской Республики в 2002 году. У городского населения доходы от работы по найму в форме вознаграждения составляли почти две трети общего дохода. Однако в сельской местности, где домохозяйства заняты в основном в сельском хозяйстве, доля самостоятельного труда в доходах больше, как показано в таблице 2.2.

Табл. 2.2. Процентная структура дохода домохозяйств по основным источникам дохода, 2002 г.

	Городское население	Сельское население	Всего
Доход от работы по найму	6,534	27,34	43,81
Доход от самостоятельного труда ⁹	10,26	39,81	27,00
Доход от имущества	0,44	0,44	0,44
Текущие социальные трансферты	9,05	9,97	9,57
Неклассифицированный доход	14,91	22,44	19,18
Всего	100,00	100,00	100,00

Источник: Национальный комитет по статистике, Кыргызская Республика

⁹ В издании НКС смешанный доход предприятий без образования юридического лица указан отдельно от дохода частных фермерских хозяйств. В данной таблице обе позиции агрегированы в соответствии с рекомендациями МОТ. За дополнительной информацией, см. Резолюцию МКТС, 2003.

Доход от самостоятельного труда

Доход от самостоятельного труда образуется за счет участия членов домохозяйства в различных видах экономической деятельности в целях производства товаров и услуг для собственного потребления, а также на продажу. Услуги, произведенные домохозяйством только для собственного потребления, не могут считаться доходом, однако услуги, произведенные на продажу, могут быть обменены на деньги или товары/услуги, что принесит доход домохозяйству. Потребление товаров собственного производства считается частью натурального дохода домохозяйства. Домохозяйство также получает доход от продажи или обмена продуктов. Доход от экономической деятельности и выпуск – не одно и то же. Выпуск – это стоимость товаров и услуг, произведенный за определенный период времени. Выпуск сочетает в себе издержки производства и прибыль. В случае крупных предприятий или фермерских хозяйств в балансовом отчете выделяют трудовые и материальные затраты. Однако при осуществлении экономической деятельности в масштабе домохозяйства из общей стоимости выпуска вычитают только материальные затраты, так как считается, что эта деятельность обеспечивается трудом только домохозяйства. Таким образом, экономическая деятельность домохозяйства становится смешанным доходом, который сочетает в себе прибыль и отдачу на труд.

В сельских районах страны доля частной сельскохозяйственной деятельности в совокупном доходе домохозяйства составляет около 35%. Владение садовыми или огородными участками не редкость даже среди малоимущих семей, учет которых ведется по системе социальных паспортов. Свыше 80% всех таких участков используется для производства сельхозпродукции. Сходным образом, свыше 75% таких семей (кроме г. Бишкек) имели в собственности скот. Такая сельскохозяйственная деятельность называется Личное подсобное хозяйство (ЛПХ) и является производственной единицей внутри домохозяйства для производства товаров и услуг от сельского хозяйства и скота для собственного потребления и на продажу. ЛПХ находятся в собственности членов домохозяйства, не могут быть отделены от домохозяйства и не могут считаться отдельным юридическим лицом. Земля, орудия труда, основные средства и прочие активы принадлежат домохозяйствам, а не ферме или предприятию. Их владельцы несут личную и ничем не ограниченную ответственность по долгам или обязательствам, взятым на себя в ходе производства. Излишки производственной деятельности на ЛПХ формируют большую часть дохода домохозяйств в сельских районах.

В городской местности, где доходы от сельского хозяйства – редкость, экономическая деятельность домохозяйства сводится к промышленному производству, торговле и оказанию услуг. В 2002 г. на долю такой деятельности приходилось немногим более 10% всего дохода домохозяйств.

В последние годы существенным источником дохода домохозяйств стала самостоятельная деятельность в неформальном секторе. Однако учитывать доход в неформальном секторе, как от работы по найму, так и самостоятельного труда, сложно. Определение неформального сектора зачастую расплывчато, но обычно считается, что к неформальному сектору относятся все, находящееся за пределом общенационального законодательного регулирования¹⁰. Следует отличать неформальный сектор от незаконной экономической деятельности. Незаконная экономическая деятельность – это все, что запрещено

¹⁰ МОТ Женева: 90-я сессия Международной конференции по труду, 2002 г. Доклад VI: Достойный труд и неформальная экономика.

по законам страны, например, производство опиума или перевозка и продажа наркотиков, отмывание денег и т.д., хотя такая деятельность является экономической по характеру. В неформальном секторе осуществляется деятельность, сходная с формальным сектором. Она может подпадать под действие внутренних правил и распорядка, установленных внутри неформального сектора, однако по той или иной причине эта деятельность находится вне системы законодательного регулирования страны. Между работодателями и работниками нет договоров, определяющих ставки, часы работы и время отпуска. Поэтому в неформальном секторе люди, как правило, получают меньше, чем минимальный размер оплаты труда.

Однако неформальный сектор играет существенную роль на рынке труда и в формировании дохода домохозяйств. Измерение дохода, получаемого членами домохозяйства от работы в неформальном секторе, является важным аспектом. На нынешнем этапе развития системы социальных паспортов доход домохозяйств от работы в неформальной экономике измерять нельзя. В результате, государственные органы, собирающие данные о доходах домохозяйств, требуют документально подтвердить любой доход, полученный домохозяйством. По действующему законодательству, доход, документально не подтвержденный, не учитывается. Доход от работы в неформальном секторе невозможно подтвердить и, тем самым, он остается невидимым для системы социальных паспортов.

Доход от имущества

Доход от имущества включает доходы от финансовых и нефинансовых активов. Доход от финансовых активов – это проценты по банковским вкладам и другим формам кредитования, а также дивиденды с акций, принадлежащих домохозяйству (или его членам). Набор финансовых активов в распоряжении малоимущего населения весьма ограничен, зато довольно часто наблюдается доход от нефинансовых активов. Домохозяйства могут получать доход от таких нефинансовых активов, как:

- сдача в аренду (инструмента и оборудования, транспорта и т.д.)
- сдача в аренду земли
- сдача в аренду квартир, домов, прочих строений

В анализе бюджета домохозяйств их доходы и расходы сбалансированы. Но если рассчитывать совокупный доход отдельно, то важно также учитывать расходы по обслуживанию имущества. Например, сданная в аренду квартира или дом требует ремонта и обслуживания, на что домохозяйство может тратить часть полученной арендной платы.

Согласно наблюдениям, сделанным в системе социальных паспортов, около 60% обследуемых малоимущих домохозяйств имели в собственности квартиру или дом. В сельских районах доля домохозяйств, владеющих какими-либо активами, была намного больше, чем в Бишкеке, где у таких домохозяйств не было ни земли, ни скота, и лишь пятая часть из них имела собственную квартиру.

**Табл. 2.3. Собственность малоимущих домохозяйств
(в % от всех наблюдаемых домохозяйств)**

	Собственный дом (квартира)	Земельный надел	Скот	Транспорт
Таласская	59,52	78,11	69,12	36,71
Ошская	65,12	82,17	57,85	13,05
Баткенская	67,01	82,98	76,71	9,15
Джалалабадская	61,72	67,67	99,98	25,39
Нарынская	50,46	20,68	67,41	18,73
Иссык-Кульская	50,55	67,56	68,16	33,49
Чуйская	73,41	56,32	51,43	12,35
г. Бишкек	21,68	0,00	0,89	1,56
Кыргызская Республика (всего)	58,44	63,62	71,03	20,42

Источник: Министерство труда и социальной защиты

Доход от производства с применением собственных активов включается в состав дохода от самостоятельной деятельности. В доход от имущества входит лишь доход от сдачи в аренду земли или зданий и оборудования. Поступления от реализации активов не считаются доходом. Реализация активов изменяет уровень богатства домохозяйства, но не его регулярный доход. Но владение активами может являться показателем общего уровня жизни домохозяйства.

Текущие трансферты

Текущие трансферты включают в себя платежи домохозяйству, которые получатель не должен возвращать. Они осуществляются, главным образом, государственными или муниципальными органами в рамках различных систем социальной помощи, например:

- государственная помощь разного рода
- пенсии
- стипендии
- социальное страхование

Прочие виды трансфертов осуществляются между предприятиями и домохозяйствами, а также между самими домохозяйствами. Они включают в себя помощь друзей и членов семьи, алименты и прочие текущие выплаты.

Хотя в доход домохозяйства включают все виды текущих трансфертов, для целей социальной помощи, особенно АСП, используется другая методика расчета совокупного дохода. Например, по очевидным причинам, в совокупный доход не включают суммы получаемой социальной и государственной помощи, а также суммы скидок на товары и услуги, получаемые по разным системам социальной помощи. В остальном же методика расчета совокупного дохода домохозяйства не должна отличаться от используемой в обследовании бюджета домохозяйств и в системе социальных паспортов.

Однако в обоих случаях есть некоторые исключения. К ним относятся нерегулярные, редкие поступления, например, выигрыши в лотерею и азартные игры, страховые выплаты

(кроме страхования жизни), наследство и подобные поступления¹¹. Доход домохозяйства не включает поступления от реализации активов, списание средств со сберегательных счетов и полученные кредиты.

2.3. Подоходные налоги и сборы

В Положении по АСП указано, что совокупный доход гражданина – это сумма поступлений всех видов за вычетом различных налогов и сборов. В принципе АСП начисляется малоимущим, и налоги взиматься не должны. Но в Кыргызской Республике дело обстоит иначе. Подоходный налог взимается с минимального дохода, который установлен на уровне ниже официальной черты бедности. Например, согласно последним данным, черта бедности составляет 757,5 сомов в месяц. Эта сумма превышает размер минимального дохода, с которого взимается подоходный налог (500 сомов в месяц).

Подоходный налог в размере 10% взимается с любого дохода, который не превышает 50-кратного размера минимальной оплаты труда, т.е. 5000 сомов в месяц. С более высокого дохода взимается 20% налог. С практической точки зрения минимальная оплата труда 100 сомов в месяц уже устарела, однако все равно применяется в целях налогообложения. Хотя данная тема выходит за пределы настоящего анализа, столь высокая ставка налога для дохода ниже прожиточного минимума выглядит странно. В целях социальной помощи расчет совокупного дохода производят за вычетом всех уплаченных налогов и сборов. Однако подоходный налог, взимаемый со столь малого дохода, может сам по себе являться фактором, способствующим обнищанию населения.

Если малоимущие вынуждены отдавать часть дохода государству, они поневоле ограничивают свое потребление. Так как численность таких людей достаточно велика, это оказывает отрицательное влияние на покупательную способность населения в целом и тем самым приводит к сокращению спроса. Сокращение спроса на внутреннем рынке сдерживает внутреннее производство насущных товаров. Возникающий разрыв заполняют импортные товары, что нарушает условия конкуренции для местных производителей.

¹¹ См. подробнее Резолюции Семнадцатой международной конференции по трудовой статистике, МОТ, 2003.

Глава 3

Уровни измерения бедности и АСП

В целом бедность измеряется минимальным уровнем потребления, необходимым для обеспечения человека. Этот уровень, который называется прожиточным минимумом, представляет собой стоимость товаров и услуг, объективно необходимых для минимального потребления. Прожиточный минимум связан с потреблением, а бедность – с уровнем дохода. Бедность возникает, когда дохода не хватает для обеспечения минимального потребления, но в Кыргызской Республике эти понятия не связаны друг с другом. Кроме того, есть и другие уровни измерения бедности, включая субъективно установленные для оказания социальной помощи.

3.1. Прожиточный минимум и черта бедности

Закон «О минимальной потребительской корзине» был принят 6 мая 1993 г. Согласно статье 2 этого закона, минимальная потребительская корзина (МПБ) должна служить основой для начисления и выплаты социальной помощи малоимущим, а также для определения минимального размера оплаты труда, пенсий, льгот и социальных пособий. В целях реализации этого Закона были установлены нормы потребления для различных возрастных групп, которые в мае 1995 г. были утверждены парламентом. Законом предусмотрено изменение состава МПБ, как минимум, каждые 5 лет, а стоимости входящих в нее товаров и услуг – каждый год.

Табл. 3.1. Стоимость минимальной потребительской корзины на 1 января 2006 г. (по действующим нормам)

	Стоимость, сом	% от совокупной стоимости
Продукты питания	1336,90	72,79
Зерновые	289,27	
Картофель	23,87	
Овощи	43,15	
Фрукты	202,63	
Сахар и кондитерские изделия	29,67	
Мясо и субпродукты	481,15	
Рыба и морепродукты	9,87	
Молоко и молочные продукты	166,74	
Яйца	11,21	
Растительное масло	37,87	
Прочие продукты питания	40,24	
Непродовольственные товары	227,01	12,36
Услуги	237,83	12,95
Налоги, взносы и прочие платежи	34,90	1,90
Всего	1836,63	100,00

Источник: Национальный комитет по статистике, Кыргызская Республика

На основании этого, в 2004 году, рабочая группа, в состав которой вошли Министерство труда и социальной защиты Кыргызской Республики, Министерство здравоохранения, Национальный комитет по статистике и некоторые другие министерства, обсудила вопросы нового ГМУП на душу населения и структуры МПБ. Новые стандарты были

приняты Постановлением Правительства Кыргызской Республики в январе 2006 года. Согласно Закону «О минимальном уровне потребления», эти нормы вступают в силу только после одобрения Парламентом Кыргызской Республики. Адаптация минимального уровня потребления к текущей ситуации была осуществлена на основании рекомендаций Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ) совместно с Продовольственной и Сельскохозяйственной Организацией (ФАО).

Способ расчета МПБ, как и прожиточного минимума, основан на нормах потребления калорий (2249 Ккал/год). Но в настоящее время состав расходов домохозяйств в МПБ не соответствует реальному положению вещей. Согласно базовым данным, собранным в 1995 г., 69 % приходится на продукты питания, хотя сейчас эта доля намного меньше. По данным обследования бюджетов домохозяйств (ОБД), на долю продуктов питания приходится менее 50 % подушевых расходов на потребление в месяц. Даже у 10 % беднейших домохозяйств доля продуктов питания составляет менее 65 % всех расходов на потребление.

Табл. 3.2. Состав потребления по базовым данным и текущим расчетам

	Базовые данные 1995 года	ОБД 2002 года			Расчеты ¹² на 2002 год	
		В среднем	Самые бедные 10%	Самые богатые 10%	Самые бедные 10%	Самые богатые 10%
Продукты питания	69,00	49,15	64,40	43,82	63,32	41,03
Непродовольственные товары	17,20	29,12	23,55	29,32	23,16	27,45
Услуги	11,90	17,38	12,05	26,86	11,85	25,15
Налоги, сборы и т.д.	1,90	4,34	Нет данных	Нет данных	1,67	6,37
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Источник: Национальный комитет по статистике, Кыргызская Республика

С другой стороны, наблюдается еще большее несоответствие между МПБ и чертой бедности. Черта бедности должна опираться на минимальные нормы потребления. Стоимость пищевой корзины в текущих ценах 1220 сомов. Если учесть, что продукты питания должны составлять всего лишь 60% общего минимального потребления, согласно данным о структуре потребления из последнего ОБД, то стоимость МПБ должна возрасти до 2033 сомов. Однако НСК установил черту бедности на уровне 637.3 сомов (последние данные – 657 сомов в месяц).

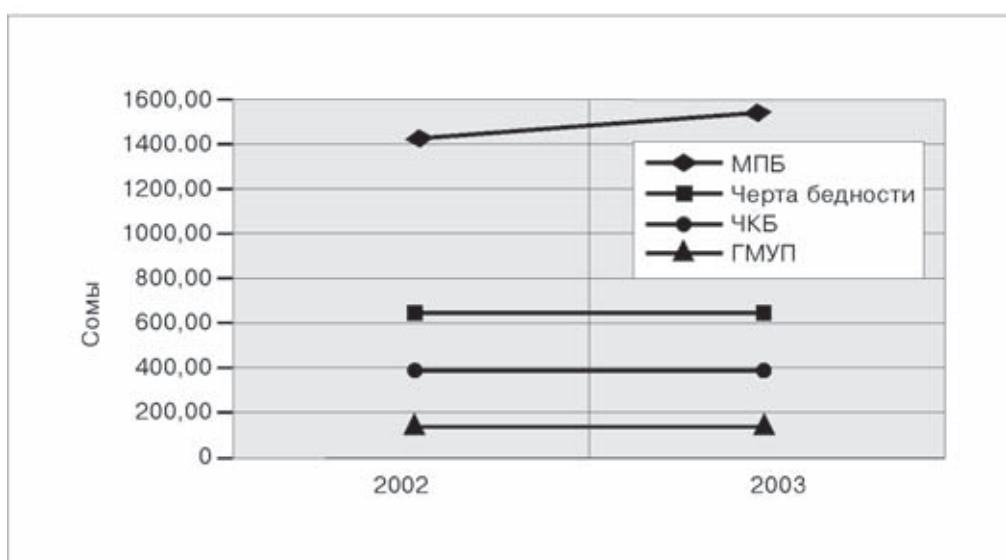
Хотя из данных ОБД следует, что стоимость МПБ уже занижена, черта бедности была уменьшена до менее, чем половины прожиточного минимума. Эти критерии, как кажется, опираются не на требуемые нормы потребления, а на его фактический уровень. НСК признает, что применение методики привело к снижению уровня потребления продуктов питания ниже требуемых норм¹³. При этом не было учтено, что домохозяйства, особенно расположенные в сельской местности, склонны потреблять меньше, чем нужно, из стремления сэкономить средства для текущей экономической деятельности.

¹² МПК образца 1995 г. включает в состав расходов на потребление налоги и сборы, однако статистические таблицы, составленные по результатам более недавнего ОБД, не учитывают этот компонент. Здесь указаны примерные расчеты потребления, включая налоги и сборы. В любом случае МПК образца 1995 г. не соответствует нынешней структуре потребления.

¹³ НКС: Социальное развитие Кыргызской Республики в 1998–2002 г.г., Бишкек, 2003.

Черта бедности не может быть установлена отдельно от прожиточного минимума. Поэтому для установления новой черты бедности нужно изменить прожиточный минимум с учетом данных о расходах на питание и потребление за последние годы. В настоящее время черта бедности и другие меры измерения бедности, используемые в официальной статистике страны, установлены на уровне, существенно меньшем, чем это следует из данных о расходах на потребление.

Рис. 3.1. Уровни измерения бедности в Кыргызской Республике



МПБ – минимальная потребительская корзина

ЧКБ – черта крайней бедности

ГМУП – гарантированный уровень минимального потребления

Даже при сравнении за один год, как показано на графике выше, можно увидеть, что меры измерения бедности остаются на прежнем уровне, тогда как прожиточный минимум растет вместе с ростом индекса потребительских цен, что и приводит к разрыву между прожиточным минимумом и чертой бедности. В настоящее время черта бедности составляет менее половины прожиточного минимума (43%).

3.2. Набор продовольственных товаров и черта крайней бедности (ЧКБ)

Кроме черты бедности, в официальной статистике также используется понятие черты крайней бедности (ЧКБ). Это понятие равносильно дефициту питания, т.е. недостатку минимального потребления, необходимому для поддержания жизни. Продовольственный набор не включает в себя расходы на непродовольственные товары и услуги. Однако, как указано выше, существует расхождение между стоимостью продуктов питания в МПК и чертой крайней бедности. ЧКБ составляет 60,2% черты бедности. Доля продуктов питания в общей структуре потребления в большей степени соответствует фактической структуре расходов (см. таблицу 3.3). В последнее время черта крайней бедности составляла 396 сомов (657 × 0,602). Однако если правильно следовать понятию минимального потребления питания, черта крайней бедности должна составлять 1221, а не 396 сомов. Таким образом, ЧКБ составляет всего только 32,4% потребительской корзины. Причина этого расхождения снова кроется в разнице между прожиточным минимумом и чертой бедности.

Черта крайней бедности в Кыргызской Республике строится с учетом фактической стоимости минимального потребления продуктов питания. Хотя указано, что минимальное потребление составляет 2100 Ккал, нет никакого официального объяснения, почему продовольственный набор в размере 2249 Ккал стоит 1221 сом, а 2100 Ккал – всего 396 сом. Стоит отметить, что среднедушевые доходы и расходы намного меньше стоимости продовольственного набора. В 2002 г. среднедушевые расходы в месяц составляли 72% его стоимости. При этом средняя зарплата была немногим выше стоимости МПК, однако в 2002 г. соотношение средней зарплаты и МПК увеличилось до 1,20 по сравнению с 1,02 в 2000 г.

Табл. 3.3. Основные показатели доходов и расходов в 2000-2002 г.г. (сом)

	2000	2001	2002
Минимальная потребительская корзина	1205,30	1316,50	1404,80
Набор продовольственных товаров	839,70	913,30	980,70
Подушевой ежемесячный денежный доход	495,45	611,97	706,27
Подушевые ежемесячные расходы	497,47	612,03	703,93
Среднемесячная зарплата	1227,00	1455,00	1684,40

Источник: Национальный комитет по статистике, Кыргызская Республика

В условиях, когда средний совокупный уровень потребления меньше стоимости продовольственного набора, устанавливать ЧКБ имеет смысл, только если она показывает численность населения, живущего в крайней нищете. В официальной статистике нет данных о том, сколько людей имеют доходы ниже МПК. Однако там есть сведения о численности живущих за чертой бедности с потреблением менее 43% МПК (**индекс бедности**) и за чертой крайней бедности с потреблением менее 27,3% МПК (**индекс крайней бедности**). Ниже указана стоимость этих индексов, а также значения коэффициента Джини за 2002 год.

Табл. 3.4. Уровень бедности и неравенства в городских и сельских районах, 2002 г. (%)

	Городские районы	Сельские районы	Всего
Индекс бедности	39,6	47,0	44,4
Индекс крайней бедности	12,0	14,7	13,8
Индекс неравенства (коэффициент Джини)	0,334	0,321	0,328

Источник: Национальный комитет по статистике, Кыргызская Республика

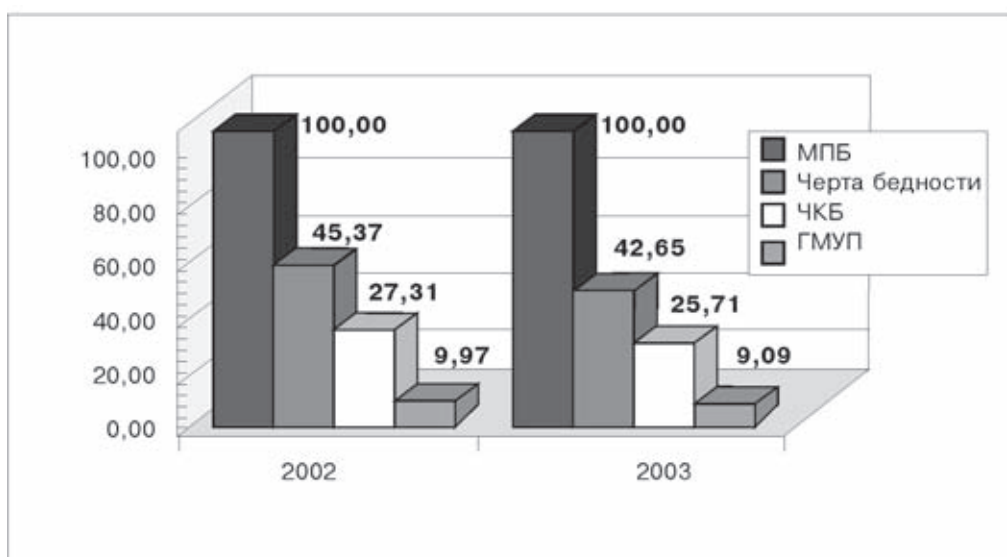
НКС рассчитывает глубину бедности и квадрат отношения глубины бедности. Эти переменные также строятся с учетом черты бедности в размере 43% МПК.

3.3. Гарантированный минимальный уровень потребления (ГМУП)

В статье 4 Закона указано, что гарантированный минимальный уровень потребления (ГМУП) – это ежегодно обновляемый социальный норматив, устанавливаемый с учетом возможностей бюджета, а также стоимости минимальной потребительской корзины. Однако пока ГМУП является наименьшим из всех мер измерения бедности в стране. Несмотря на упоминание в законе МПК, ГМУП устанавливается только исходя из бюджетных возможностей без какой-либо связи с объективными мерами измерения бедности.

Таким образом, ГМУП является чисто директивной мерой измерения, используемой для оказания государственной социальной помощи в виде АСП малоимущему населению (точнее, беднейшим его слоям). Среднедушевой доход этой группы составляет менее 140 сомов в месяц. Этой суммы едва хватает на покупку одного батона хлеба в день. Таков минимальный уровень потребления, который по закону гарантирован каждому. При этом, как указано в предыдущей главе, не каждый имеющий уровень потребления ниже ГМУП может рассчитывать на АСП. В 2002 г. в получении АСП было по разным причинам отказано почти четверти людей, живущих за чертой бедности. ГМУП установлен на уровне не менее 10% стоимости минимальной потребительской корзины, также, ГМУП равен всего лишь около 20% черты бедности и менее 40% черты крайней бедности, что не составляет даже продовольственный набор и не соответствует минимальным нормам потребления продуктов питания. Удельный вес ГМУП по сравнению с другими мерами измерения показан на графике ниже (в процентном отношении к МПБ).

Рис. 3.2. Удельный вес ГМУП по сравнению с другими мерами измерения (МПБ=100.00)



Источник: Данные предоставлены авторами на основании информации МТСЗ и НКС

Несмотря на все усилия МТСЗ-КР по сбору данных в отношении малоимущих домохозяйств через систему социальных паспортов, нет точных сведений о том, какова численность людей, живущих ниже ГМУП. По данным социальных паспортов, численность живущих за чертой бедности не совпадает с оценками, полученными в результате ОБД. Это не удивительно, так как НСК составляет индекс бедности с учетом потребления, а для социальных паспортов собираются данные о доходах. При этом в системе социальных паспортов было зарегистрировано около 2 млн. людей, живущих за чертой бедности, и 772 тыс. людей, живущих за чертой крайней бедности (см. таблицу ниже).

Табл. 3.5. Численность малоимущих в разрезе мер измерения бедности, 2004г.

Меры измерения бедности	Численность малоимущих, тыс. чел.	В % к численности живущих за чертой бедности
За чертой бедности	1931,3	100,0
За чертой крайней бедности	772,9	40,0
Ниже ГМУП	690,9	35,8
Имеют право на получение АСП	529,6	27,4

Источник: Министерство труда и социальной защиты

Несмотря на небольшую сумму и охват АСП, оно является единственным социальным пособием, направленным на беднейшие слои населения. Поэтому оно требует реализации ряда финансовых и административных реформ, которые описаны в следующем разделе.

3.4. Реорганизация схемы АСП

Помимо методологических изменений, касающихся определения домохозяйства, дохода домохозяйства и измерения бедности, необходимы реформы в плане организации АСП.

1. Право на назначение и получение АСП

Как указано в статье 5 Закона, АСП выплачивается малообеспеченным семьям и гражданам. Из существующей практики не ясно, почему работающие члены семьи, которые зарабатывают менее 175 сомов на душу, не имеют права получать АСП.

Для примера возьмем семью из 5 человек в составе 2 работающих родителей и 3 детей (от 6 до 15 лет). Оба родителя работают, получая доход в размере 500 сомов в месяц, включая зарплату и льготы помимо АСП. Совокупный среднедушевой доход семьи 100 сомов. В настоящее время они получают АСП в размере 225 сомов, т.е. $[(175-100) \times 3 \text{ человека}]$. После получения АСП совокупный доход семьи равен 725 сом. Однако, с учетом ГМУП, семья из 5 человек должна получать как минимум 875 сомов (175×5).

Таким образом, минимальный уровень потребления не гарантирован даже тем, кто работает и не только стремится получать государственную помощь. Политика государства должна стимулировать поиск работы и не полагаться только на помощь. Однако семья в вышеуказанном примере имеет доход ниже ГМУП не вследствие безработицы членов семьи трудоспособного возраста, а из-за низкой зарплаты. Из-за существующей практики выплаты государственной помощи отдельным гражданам ограничиваются. Если бы выплаты АСП были направлены на малоимущие семьи, их получали бы семьи, а не отдельные граждане.

2. Мошенничество и сокрытие реальных доходов людьми, обращающимися за АСП

Если член семьи трудоспособного возраста не работает и не зарегистрирован в соответствующих органах, то вся семья (а не только конкретное лицо) не имеет права на получение АСП. Поэтому от семей требуют предъявить подтверждение работы и зарплаты всех членов трудоспособного возраста. Это толкает людей на подделку документов для получения социальной помощи. Второй документ также используется для расчета совокупно-

го дохода. Но в стране, где низкий доход от формальной работы часто компенсируется деятельностью в неформальном секторе, всегда проще подтвердить низкий доход, чем высокий. Поэтому требование предъявить документ для подтверждения дохода оказалось не только неэффективным, но также контрпродуктивным. От него больше пользы тем, кто хитрее, а не тем, кто нуждается.

3. Сложная система предоставления необходимых для назначения пособия документов

Для назначения АСП требуется предоставить ряд справок, которые необходимы для подтверждения доходов, состава семьи, нетрудоспособности и т.д. Справки подтверждают достоверность необходимой для назначения АСП информации и соответственно усиливают адресность предоставляемой помощи. С другой стороны громоздкое количество справок вызывает недовольство среди получателей пособий, которые требуют сократить количество необходимых для назначения пособия документов. При сокращении подтверждающих документов нарушается принцип адресности, т.к. возникает возможность сокрытия доходов.

4. Отсутствие механизма учета доходов от сельскохозяйственной деятельности

Существующий механизм учета доходов от сельскохозяйственной деятельности не отражает действительность получаемых доходов от земли и животноводства. В настоящее время доходы от приусадебных участков и земельных наделов учитываются по нормативам, разработанным Министерством сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики, Национальным комитетом по статистике и Министерством труда и социальной защиты, утвержденным в 1998 году. Доходы от животноводства при определении совокупного дохода семьи не учитываются, что также нарушает принцип адресности оказываемой социальной помощи. Попытка утверждения новых нормативов от земельных наделов и животноводства, разработанных Министерством сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, не увенчалась успехом. Таким образом, остается открытым вопрос адресного подхода социальной помощи при назначении АСП семьям, у которых имеются в наличии скот и земельные наделы. В связи с чем, необходима оценка учета доходов от сельскохозяйственной деятельности и разработка методики определения реальных доходов от сельскохозяйственной деятельности.

5. Административная реструктуризация для обеспечения АСП

Проблему, связанную с ложными притязаниями на АСП, можно было бы решить, если поручить выдачу АСП местным органам власти, например, айыл окмотам. Почти три четверти семей, претендующих на получение АСП, проживают в сельской местности. В небольших сельских районах органы власти лучше осведомлены о материальном положении той или иной семьи. Во время посещения одного из айыл окмоту в Иссык-Атайском районе глава айыл окмоту сказал, что знает положение каждого у себя в айыл окмоту. Если поручить местным органам выявление малоимущих семей, определение получателей и выплату пособий, многие негативные аспекты, связанные с реализацией АСП, были бы, возможно, преодолены.

6. Исчисление суммы ГМУП как объективный критерий бедности

Наиболее важным финансовым аспектом АСП является связать сумму ГМУП с объективной мерой измерения бедности, как предписано в законе. В настоящее время государственный бюджет не позволяет довести ГМУП до уровня МПК или даже существующей черты бедности. Однако его можно довести как минимум до ЧКБ. Тогда цель и основы для ГМУП и АСП станут ясными и обоснованными.

3.5. Расчет затрат по увеличению ГМУП до ЧКБ

Пересмотренные меры, описанные в предыдущем разделе, повлияют на размер бюджета, выделяемого для предоставления государственной помощи. Каковы будут дополнительные затраты, если нынешний размер ГМУП увеличить, как минимум, до ЧКБ? Так как сейчас уровень ГМУП слишком мал, есть опасения, что любое увеличение приведет к существенному росту затрат. К концу 2003 г. право на АСП имели 443 тыс. человек, а средняя сумма пособия на человека составляла 89,55 сомов. Это значит, что среднедушевой доход был равен 50,45 сомов. В случае увеличения ГМУП возрастет не только сумма АСП на человека, но также численность имеющих право на пособие.

Табл. 3.6. Расчет затрат по увеличению ГМУП ¹⁴

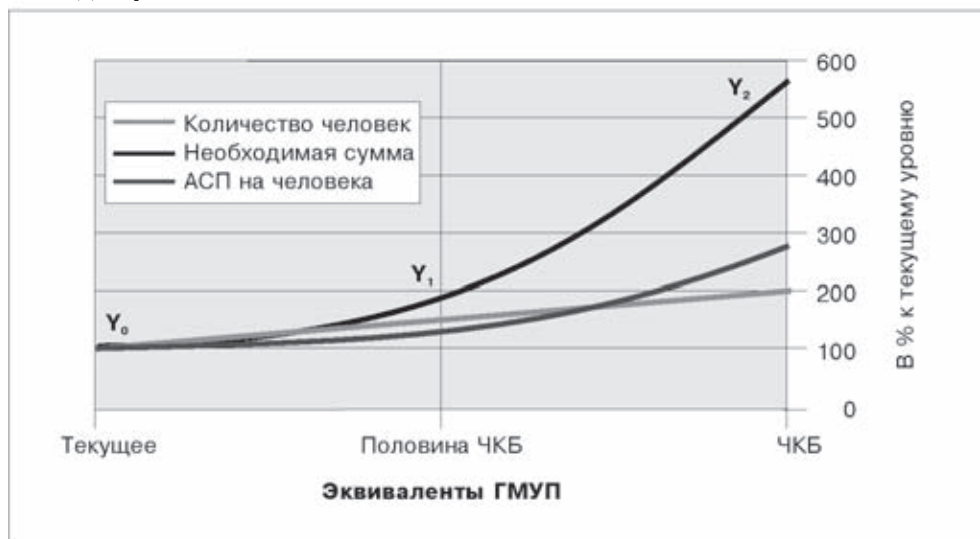
Число имеющих право на ЕПП, тыс. чел.	N_0	443,65
Объем потребностей в средствах месяц, тыс. сом.	Y_0	39727,80
С текущего уровня до половины ЧКБ		
Ожидаемое число имеющих право, тыс. чел.	N_1	663,68
Ожидаемый средний доход по группе, сом.	\bar{X}_1	84,39
Разница между половиной ЧКБ и средним доходом (требуемая сумма на человека), сом.	$D_1 = \frac{1}{2}EPL - \bar{X}_1$	113,61
Объем потребностей в средствах, тыс. сом.	$Y_1 = D_1 \cdot N_1$	75400,68
С текущего уровня до ЧКБ		
Ожидаемое число имеющих право, тыс. чел.	N_2	906,76
Ожидаемый средний доход по группе, сом.	\bar{X}_2	150,28
Разница между ЧКБ и средним доходом, сом.	$D_2 = EPL - \bar{X}_2$	245,72
Объем потребностей в средствах, тыс. сом.	$Y_2 = D_2 \cdot N_2$	222809,07

Источник: Данные предоставлены авторами на основании информации МТСЗ

Если увеличить ГМУП до уровня ЧКБ (396 сомов), среднедушевая сумма АСП составит 245 сомов, что приведет к ежемесячным потребностям в объеме 223 млн. сомов. Правительство не может увеличить бюджет до такой степени. Поэтому целесообразно увеличить ГМУП, по крайней мере, до половины ЧКБ или до 198 сомов. Тогда прирост потребностей в средствах будет значительно меньше (см. график ниже).

¹⁴ Данные о численности имеющих право на АСП не всегда совпадают с данными о получателях, а данные о потребностях в средствах – с данными о фактических выплатах. Эти расхождения не учитываются в приведенных расчетах.

Рис. 3.3. Ожидаемый прирост численности лиц, имеющих право на АСП, и потребностей в средствах для разных значений ГМУП



Источник: Данные предоставлены авторами на основании информации МТСЗ

Несомненно, увеличение ГМУП приведет к росту спроса на АСП, это следует делать в зависимости от бюджетных возможностей государства. Но необходимо сделать так, чтобы ГМУП стал объективной мерой измерения бедности. В настоящее время есть возможность увеличения ГМУП до половины ЧКБ.

Глава 4

Занятость и социальное обеспечение

Попытки увеличить размер адресной социальной помощи или расширить степень ее охвата низкодоходных групп населения зачастую наталкиваются на упорное сопротивление чиновников, в основном, по причине ограниченного бюджета и обеспокоенности увеличивающейся зависимостью от АСП. Эта логика отчасти справедлива. В силу пережитков советского времени, когда социальная защита населения была на более высоком уровне, многие сейчас предпочитают опираться на помощь государства, а не действовать самостоятельно. Хотя получатели жалуются, что сумма пособий подчас меньше их транспортных расходов до места получения, они не желают отказываться от него, так как хотят оставаться под защитой государства до тех пор, пока не будут уверены в своем будущем. Возможно, в этих условиях лучшим способом социальной защиты будет не мизерная сумма пособия, а работа по найму или самостоятельная деятельность, которая может обеспечить людям больше дохода и лучшее положение в обществе.

Доля рабочей силы в численности населения республики весьма высока. По результатам обследования рабочей силы, проведенного в 2002 году (ОРС-02), доля рабочей силы в городской местности составляла 74%, в сельской – 55,35%, в среднем по стране – 64,4%. Также, уровень безработицы был 12,5% по стране в целом, 8,3% в сельской местности и 19,6% в городской. Самый высокий уровень безработицы был отмечен в Баткенской области и г. Бишкек, самый низкий в Таласской области ¹⁵.

Табл. 4.1. Доля рабочей силы в численности населения и уровень безработицы по областям

Область	Доля рабочей силы (%)	Уровень безработицы (%)
Баткенская	58,7	20,7
Джалалабадская	67,8	9,5
Иссык-Кульская	54,1	9,3
Нарынская	60,0	11,8
Ошская	61,9	5,8
Таласская	73,0	5,1
Чуйская	67,5	15,7
г. Бишкек	68,0	20,4
Кыргызская Республика (всего)	64,4	12,5

Источник: ОРС-02, Национальный комитет по статистике, Кыргызская Республика

Однако уровень безработицы среди беднейших групп населения намного выше. По данным социальных паспортов, уровень безработицы у малоимущих составлял 65% в г. Бишкек и 30% в Баткенской области. В целом по стране у почти половины домохозяйств (44,6%), возглавляемых безработными, доходы были ниже черты бедности. Занятость является одним из важнейших аспектов для преодоления бедности и соответственного снижения социальной нагрузки на государство.

¹⁵ См. подробнее: Обследование рабочей силы в Кыргызской Республике, Бишкек, 2003.

4.1. Занятость и бедность

Согласно результатам обследования бюджетов домохозяйств, среди тех, кто получает регулярный доход от работы по найму, малоимущих намного меньше, чем среди тех, кто имеет другие источники дохода. Даже пенсионеры, имеющие более регулярный гарантированный доход, не так часто попадают за черту крайней бедности, как те, кто получает доход от сельскохозяйственной деятельности. Это вполне объясняет распространенность бедности в сельских районах, где проживает свыше 70% малоимущих. Ниже приводится уровень бедности для различных категорий источников дохода.

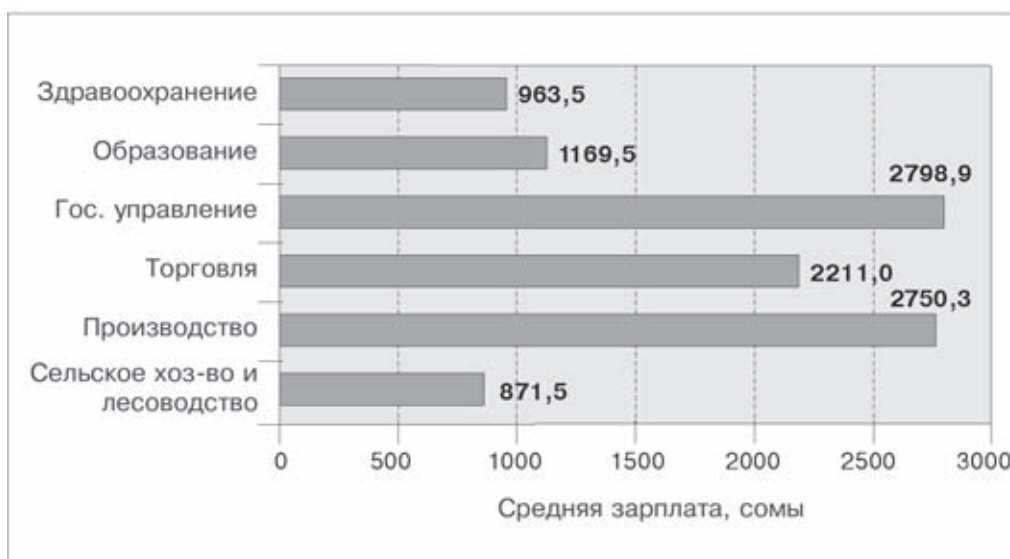
Табл. 4.2. Уровень бедности в разрезе основных источников дохода главы домохозяйства

Основной источник дохода главы домохозяйства	Численность людей, живущих (000):	
	за чертой бедности	за чертой крайней бедности
Вознаграждение за работу по найму	34,5	9,2
Самостоятельная деятельность	34,4	10,9
Доход от сельских кооперативов	49,6	13,1
Доход от частного сельского хоз-ва	47,0	18,6
Пенсия	25,2	6,0
Прочие источники дохода	40,8	15,1
Отсутствие дохода (иждивенцы)	38,9	15,7

Источник: Национальный комитет по статистике, Кыргызская Республика

Кыргызская Республика является, по сути, аграрной страной, где две трети населения проживают в сельской местности. На долю сельского хозяйства приходится половина всей занятости и 35% ВВП. Среднедушевой доход в сельских районах на 30% меньше, чем в городских. Разница в среднем доходе между сельскими и городскими жителями обычно свойственна развивающимся странам и странам с переходной экономикой. Однако спецификой Кыргызской Республики является низкий уровень минимальной оплаты труда, который устанавливает правительство. Официальная минимальная зарплата по-прежнему 100 сом, что составляет всего лишь четверть черты крайней бедности. Ниже приводится средняя оплата труда по основным отраслям.

Рис. 4.1. Средняя зарплата в основных отраслях экономики, 2003



Источник: Национальный комитет по статистике, Кыргызская Республика

В сельском хозяйстве самый низкий уровень средней оплаты труда. В социально важных отраслях, таких как здравоохранение и образование, уровень зарплат также существенно ниже прожиточного минимума. На долю этих отраслей приходится свыше 60% совокупной занятости. Безработица и низкая оплата труда в основном влияют на население сельских районов, откуда сейчас и исходит основной спрос на социальную помощь. Одним из наиболее важных аспектов, которые необходимо изменить, является изменение устаревшей минимальной оплаты труда. Средняя зарплата подвержена влиянию ситуации на рынке труда, а минимальная зависит от решения правительства.

4.2. Социальная мобилизация и занятость

В соответствии с Указом Президента от 18 апреля 2003 г. о дальнейшем усилении социальной мобилизации для преодоления бедности в Кыргызской Республике идет разработка Программы социальной мобилизации, одним из направлений которой является содействие безработным в трудоустройстве, особенно тем, кто живет за чертой бедности. В рамках программы социальной мобилизации идет реализация ряда подпрограмм.

По данным сотрудников районного отдела по трудоустройству Первомайского района г. Бишкек, нескольким семьям была оказана помощь по повышению их уровня жизни в ходе социальной мобилизации. За последние 12 месяцев в рамках программы помощь получили 820 семей, которые больше не являются малоимущими. Для улучшения жизни до уровня выше черты бедности используются следующие методы:

- трудоустройство
- переобучение (получение новой квалификации)
- самостоятельное трудоустройство
- направление на общественные работы
- предоставление микро-кредита
- спонсорская помощь
- назначение социальной помощи

Не каждый обратившийся за помощью считается безработным. Так как официально зарегистрированные безработные имеют право получать пособие, возможны ложные претенденты. Кроме того, владельцы земельных наделов (что означает, что они могут обрабатывать их) не признаются безработными. Однако отдел занятости направляет соискателей работы на различные виды обучения. Обучающиеся получают стипендию в период обучения. Согласно сообщениям, у многих людей устаревшая специальность. Эти люди проходят переобучение, получают работу или временно работают на оплачиваемых общественных работах. Большинство из снятых с учета (см. Таблицу 4.3.) это люди, которые либо были трудоустроены, либо направлены на оплачиваемые общественные работы. Часть людей продолжает получать социальную помощь.

Табл. 4.3. Численность лиц, зарегистрированных отделом занятости Иссык-Атынского района

	Всего зарегистрировано	Из которых: безработные
На 1 января 2003 г.	1190	935
Прибавление в течение года	853	471
Снято с учета	1013	629
На 1 января 2004 г.	1030	777

Источник: Отдел занятости Иссык-Атынского района, Кыргызская Республика

4.3. Система социальных паспортов

Для социальной мобилизации и другой деятельности, направленной на преодоление бедности и оказание помощи тем, кто живет за чертой бедности, требуется эффективный механизм мониторинга. Минсоцтруд начал реализацию системы социальных паспортов в целях формирования базы данных различных социальных групп, нуждающихся в социальной помощи. Из самой этой цели следует, что система социальных паспортов нужна для сбора данных, для чего скорее нужна адекватная статистическая методика, чем административные меры, о чем неоднократно упоминалось в настоящем отчете. Есть и другие важные методические аспекты, срочно требующие к себе внимание со стороны Минсоцтруда для совершенствования системы социальных паспортов.

Сегодня обработка и анализ данных социальных паспортов проводится вручную. При этом происходит потеря ценной первичной информации, заложенной в соцпаспорте. Компьютеризация первичных форм (социального паспорта) для хранения, статистической обработки данных позволит более объективно анализировать информацию, содержащуюся в социальных паспортах, оперативно принимать качественные управленческие решения в более сжатые сроки. Автоматизация процесса учета малообеспеченных семей улучшит схему АСП и повысит эффективность использования имеющихся ресурсов для малообеспеченных домохозяйств.

4.3.1. Охват и глубина наблюдения

В любом статистическом изучении нужно до сбора данных определить его охват и глубину. Охват определяет целевые группы, например, малоимущих, нуждающихся в социальной помощи, а глубина – долю наблюдаемого населения, например, лиц, подавших заявление на назначение им социальной помощи. В зависимости от цели обследования можно ограничить его охват конкретными районами или подгруппами населения.

По определению система социальных паспортов охватывает семьи, живущие за чертой бедности (с подушевым доходом менее 757,5 сомов в месяц) и подавшие заявления на получение различной социальной помощи и пособий, включая АСП, льготы для ветеранов войны, лиц, пострадавших от Чернобыльской катастрофы, других лиц, живущих за чертой бедности и имеющих право на различные виды гуманитарной помощи. Это значит, что система социальных паспортов охватывает не всех, кто живет за чертой бедности, но только тех, кто желает получить помощь. В этом случае система социальных паспортов должна указывать, сколько людей, живущих за чертой бедности, попадают в зону ее охвата. Однако данные системы за 2003 г. показывают, что охват составляет 3 млн человек или свыше 60% населения против 44,4% согласно официальному индексу бедности. Такое расхождение и несовпадение данных являются следствием непонимания сотрудниками на местах, каким должен быть охват системы социальных паспортов. Поэтому так важно точно определить охват и глубину.

4.3.2. Учетные единицы

Как указывалось выше, Минсоцтруд и НКС используют разные учетные единицы в своих исследованиях бедности. Понятие семьи можно использовать конкретно для социальной помощи, но в системе социального паспорта следует использовать понятие домохозяйства в соответствии с международными правилами статистического учета. Семья является единицей внутри самого домохозяйства и может быть определена через понятие домохозяйства. Эти два понятия не противоречат друг другу, так как семья входит в домохозяйство.

4.3.3 Анкета

Анкета социального паспорта не соответствует стандартам адекватного статистического исследования. Следует четко разъяснить, что форма заявления на АСП, другие виды социальной помощи и анкета социального паспорта – это две разные вещи. Анкета социального паспорта не должна включать номер удостоверения личности и номер паспорта каждого гражданина. В этом вопросе наблюдаются также другие несоответствия, поэтому следует внести в анкету некоторые технические изменения .¹⁶

4.3.4 Отчетность и анализ

Если анкета не сформулирована надлежащим образом, нельзя ожидать внятных результатов. Кроме того, существуют те или иные методы обобщения и изучения данных, собранных в форме аналитических таблицы. В настоящее время существует один отчет в виде таблицы с раскладкой на 3 страницах. Однако есть более эффективные методы отчетности, делающие результаты обследования более ясными и впечатляющими.

Чтобы подвести итог, необходимо отметить, что в Министерстве труда и социальной защиты Кыргызской Республики работает много квалифицированных специалистов по вопросам социальной защиты. Но им не хватает формального образования и достаточ-

¹⁶ В анкете наблюдаются следующие несоответствия: в анкету включен вопрос о доходе лица (Часть III). Есть также другие вопросы, не связанные с доходом, после части, посвященной доходам. В Части VI задается вопрос о подушевом доходе. Подушевой доход семьи можно получить исходя из количества членов семьи (Часть I) и сведений о доходах (Часть III). Вопрос о ежемесячном доходе задан в пункте 17 Части II, затем снова (доход за месяц и за год) в Части III. Пункт 12 посвящен активам, пункты 13 и 14 – прочему доходу, а пункт 15 – снова активам, пункт 16 – снова доходу. Формулировке вопросов в анкете не хватает логического порядка и согласованности.

ного опыта в сфере статистики. Текущие проекты технического сотрудничества, осуществляемые международными организациями, могут помочь решить проблему обучения персонала Министерства труда и социальной защиты основам статистики в целях совершенствования системы социальных паспортов и мониторинга со стороны Минсоцтруда.

Сначала считалось, что для улучшения анкеты достаточно небольших изменений. Но позднее стало ясно, что эти «небольшие изменения» нужны в каждом разделе анкеты. Кроме того, необходимо изменить структуру анкеты. В итоге напрашивается вывод, что анкету нужно разработать заново. Предложенные изменения, касающиеся только перечня состава домохозяйства, даны в приложении в качестве иллюстрации.

Заключение

В Кыргызской Республике адресная социальная помощь главным образом предоставляется населению в условиях снижения их жизненного уровня, вызванного переходом к рыночной экономике. Эффективная социальная защита должна быть основана на проведении адекватной политики. Функционирующая система защиты способна снизить социальную напряженность, что предупредит возможные конфликты и радикальные формы протеста. Поэтому для решения таких глубоких социальных проблем, как бедность, необходимо:

- переориентировать социальную политику и увеличить производительность труда, что приведет к повышению материального благополучия граждан Кыргызской Республики;
- гарантировать государственную поддержку наиболее социально уязвимым слоям населения таким как: пожилые люди, нетрудоспособные в результате болезни/утраты трудоспособности, люди, потерявшие кормильца, согласно Конституции Кыргызской Республики;
- показать социальную защиту, как инструмент, способный искоренить бедность и создать условия для самостоятельного жизнеобеспечения тех, кто на сегодняшний день причисляется к категории бедных;
- осуществить комплексный и системный анализ социальных проблем, определить тенденции и прогнозы социального развития;
- выработать новые механизмы реализации социальной политики, обеспечивающие более рациональное использование финансовых средств;
- повысить роль общества в организации социальной защиты;
- способствовать информированности населения в целях развития сознания перемен, происходящих в обществе в целом.

Что касается определения уровня бедности в Кыргызской Республике, здесь слишком много уровней измерения, что часто создает путаницу. Самым низшим уровнем является ГМУП, используемый для оказания адресной социальной помощи. АСП рассчитывают как разницу между ГМУП и подушевым доходом семьи, причем ГМУП составляет менее 10% прожиточного минимума. При этом даже с учетом АСП доход семьи не достигает уровня гарантированного потребления. Для продолжения выплат АСП нужно устанавливать уровень ГМУП не произвольно, а на основе объективного измерения бедности, скажем, черты крайней бедности (ЧКБ). Для того чтобы оправдать понимание АСП как абсолютное средство преодоления бедности, а также справиться с бюджетными ограничениями со стороны правительства, для начала рекомендуется установить ГМУП на уровне половины ЧКБ. Расчет дополнительных расходов, связанных с этой мерой, приводится в отчете. Таким образом, среднедушевой доход семьи после получения АСП должен, как минимум, соответствовать ГМУП в процессе развития национальной экономики.

Получение АСП связано с целым рядом сложных бюрократических процедур, получением документов, подтверждений и рекомендаций от органов власти разного уровня. Получатели зачастую тратят на АСП больше времени и средств, чем получают. Но мало-

имущие семьи, опасаясь за свое будущее, не хотят оказаться вне социальной защиты и стремятся попасть в список, даже притом, что сейчас это не стоит усилий. Одним из практических предложений по упрощению административных процедур будет являться назначение АСП децентрализовано, в рамках единого окна. Например, сельсоветам можно доверить выявление нуждающихся семей, выдачу им рекомендаций, совершение выплат и заполнение анкетных форм социального паспорта.

Социальный паспорт – эффективный инструмент мониторинга бедности и эффективности системы социальной помощи. Однако он требует более совершенную методику. Социальный паспорт – не служебная форма, а статистический инструмент для сбора данных, поэтому при сборе, обработке данных и составлении отчетности должны преобладать статистическая логика и методы. Социальный паспорт должен давать результаты, сопоставимые с другими показателями Национального комитета по статистике, в частности, с результатами регулярного обследования бюджетов домохозяйств.

Так как социальная помощь является всего лишь временной мерой, следует уделять больше внимания трудоустройству малоимущих семей. Определенная работа по их приближению к достойной жизни уже проводилась. В данном контексте, позитивным моментом для развития возможностей самозанятости явилась оказываемая финансовая поддержка (единовременный микро-кредит) малообеспеченным семьям, сумма которого являлась начальным капиталом в их собственном малом бизнесе. По мере сокращения численности малоимущих, средств в распоряжении социальной помощи будет больше и можно будет автоматически увеличивать размеры пособий.

АСП должна служить крайней мерой решения проблемы бедности. В качестве долгосрочной перспективы, дальнейший акцент должен быть сделан на эффективном внедрении активных и пассивных политик рынка труда. С этой целью, неизбежно создание системы комплексной социальной защиты, а схемы социальной помощи, как и другие схемы социальной защиты (например, пособия по безработице), должны быть структурированы и реализованы параллельно с устойчивыми и последовательными политиками занятости.

Список литературы

ILO, 2002. International Labour Conference 90th Session (2002); Report VI: Decent work and the informal economy, Geneva. <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/index.htm>

ILO, 2003. Resolutions of International Conference of Labour Statisticians (ICLS), Geneva. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/techmeet/icls/index.htm>

ILO SRO Moscow, 2003. *The Republic of Kazakhstan: Assessment of Targeted Social Assistance Scheme - Final Report*, Astana.

The United Nations, 1997. *Principles and recommendations for population and housing censuses*, Series M, No.67/Rev-1, NY 1997

National Committee of Statistics in the Kyrgyz Republic (NCS-KR), 2003. *Labour force sample survey in the Kyrgyz Republic*, Bishkek.

NCS-KR, 2003. *Social Development of the Republic of Kyrgyzstan 1998–2002*, Bishkek.

NCS-KR, 1999. *The First National Population Census of the Kyrgyz Republic*, Bishkek.

Приложение: Перечень состава домохозяйства

Действующая форма

Часть I: Социальные сведения о семье

Пункт 1: Социальный статус заявителя (отметить соответствующий квадрат)

- | | | | |
|-------------------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| 1. Не состою в браке | <input type="checkbox"/> | 3. Мать/отец | <input type="checkbox"/> |
| 2. Вдовец (вдова) | <input type="checkbox"/> | 4. Опекун | <input type="checkbox"/> |
| 5. Разведен(а) (официально) | <input type="checkbox"/> | 7. Состою в браке (официально) | <input type="checkbox"/> |
| 6. Разведен(а) (неофициально) | <input type="checkbox"/> | 8. Состою в браке (неофициально) | <input type="checkbox"/> |

Пункт 2: Состав семьи

	Пол	Дата рождения	№ удостоверения	Ф.И.О. члена семьи	Родственная связь	Род занятий	Образование	Место жительства:
					Глава семьи.....1 Супруга.....2 Сын/дочь...3 ...	Работает....1 Безработный.2 Уход за детьми....3	Высшее1 Неполное высшее.....2 Среднее специальное.....3	С семьей.....1 Вне семьи.....2 По месту работы.....3 По месту учебы.....4 В заключении..5

Предлагаемые изменения вышеуказанной формы перечня состава домохозяйства

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Код	Ф.И.О. Указать полный перечень лиц, живущих в данном . домохозяйстве	Родственная связь с главой домохозяйства Глава.....1 Супруга.....2 Сын/дочь.....3 ... Лица без род. связей.....9	Пол Муж...1 Жен.....2	Возраст Если моложе 16 → конец	Уровень полного образования Высшее.....1 Неполное высшее.....2 Среднее спе- циальное.....3 ...	Семейное положение В браке.....1 Развод.....3 Раздельное проживание.....4 Вдовец(а).....5 Не состоял в браке.....6	Количество месяцев выбытия из домохозяйства за последний год ЕСЛИ НЕТ, УКАЗАТЬ НОЛЬ	Является ли он(она) членом домохо- зяйства ДА...1 НЕТ...2	Имеет ли он(она) право на АСП (ЕПП) СЛЕД. ЛИЦО ДА...1 НЕТ...2
		КОД		Лет	КОД	КОД	Месяцев	КОД	
1.								1 2	1 2
2.								1 2	1 2
...								1 2	1 2

ISBN 92-2-418968-7 & 978-92-2-418968-5 (print)
92-2-418969-5 & 978-92-2-418969-2 (web pdf)