

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ КАЗАХСТАНА: ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ

*С.З.БАЙМАГАМБЕТОВ, канд.истор.наук,
(Республика Казахстан)*

Реформы в сфере социальной защиты населения в Казахстане были направлены на решение проблем стратегического порядка и неотложных текущих задач. К концу 90-х годов, на наш взгляд, частично удалось смягчить остроту следующих проблем: обеспечение стабильности выплат пенсий; усиление адресности оказываемой социальной помощи путем установления официальных уровней прожиточного минимума и черты бедности, что позволит определить круг нуждающихся и реальный размер помощи, а также упорядочить виды пособий, критерии их получения, уменьшить затраты на них и в то же время повысить их размеры. Эти меры также будут способствовать ревизии и упорядочению всей системы социально-бытовых льгот малообеспеченным слоям населения.

Вместе с тем еще сохраняется напряженность в вопросах социальной защиты населения, борьбы с бедностью и безработицей, увеличения размеров пенсий, пособий, прожиточного минимума.

Одним из главных приоритетов новой социальной политики государства становится борьба с бедностью. В последние годы в мире как никогда высоким стал уровень как очень богатых, так и очень бедных людей. Так, в США за период с 1979 по 1997 г. средний доход пятой части самых богатых людей, по сравнению с таковыми самых бедных, увеличился в 15 раз. В Великобритании, по состоянию на 1999 г., имущественное неравенство людей достигло беспрецедентной величины за последние 40 лет.

В Казахстане ситуация в этой сфере с переходом к рыночной экономике характеризуется усилением социальной дифференциации и углублением социального неравенства. Бедность в середине 90-х предстает не только как показатель уровня жизни народа, но и отражает общее самочувствие всего общества. Так, на конец 1996 г. почти 34,6 % казахстанцев не могли себе позволить объем минимальной потребительской корзины и удовлетворение основных человеческих потребностей [1]. Согласно данным Агентства республики по статистике за 2000 г., «более 60 % домашних хозяйств имеют доход менее 3000 тенге в месяц; разрыв в уровне денежных доходов 10 % наиболее богатых и 10 % наиболее бедных граждан достигает 11 раз» [2].

При сохранении таких темпов увеличения бедности (30 % за пять лет) возможно достижение катастрофических абсолютных и относительных показателей бедности к 2005 г. А если это произойдет, то казахстанское общество переживет настоящий коллапс.

Поэтому, учитывая, что борьба с бедностью является одним из условий обеспечения национальной безопасности, Президентом Республики Казахстан Н.А.Назарбаевым перед Правительством была поставлена задача разработать трехлетнюю программу занятости населения. В

соответствии с этим поручением акимами областей, городов Астаны и Алматы, а также других городов и районов были разработаны региональные программы. В принятой государственной программе по борьбе с бедностью и безработицей на 2000–2002 гг., с учетом региональных различий уровня бедности, предусматривается выделение из государственного бюджета средств на социальное обеспечение и социальную помощь населению в размере 0,8 % внутреннего валового продукта (ВВП) в 2000 г., 1 % - в 2001 г. и столько же в 2002 г. [3]. Размер социальной помощи будет зависеть от глубины бедности: чем беднее семья, тем больший размер социальной помощи она может получить. Этот дифференцированный подход позволит повысить эффективность социальной защиты малообеспеченных семей и отдельных граждан, наиболее нуждающихся в помощи в пределах имеющихся финансовых ресурсов. В условиях ограниченности финансовых ресурсов основными методами борьбы с бедностью станут: усиление прямой адресной поддержки социально уязвимых слоев населения, в первую очередь безработных, женщин, молодежи и инвалидов; поощрение социальной поддержки малоимущих слоев со стороны частного негосударственного сектора в виде предоставления различных финансовых льгот; увеличение неденежных видов помощи нуждающимся семьям со стороны предприятий и местных властей; введение расчетного показателя для исчисления социальных выплат; увеличение доли средств из службы занятости, выделяемых на временные программы трудоустройства; перераспределение из Фонда занятости излишков доходов более благополучных областей в те, где выше уровень безработицы и, соответственно, ниже доходы.

В целях смягчения безработицы в рамках новой социальной политики предполагается проведение следующих мер: развитие системы профориентационных услуг и профобучения незанятого населения; переподготовка работников, уволенных в результате реализации политики реформирования предприятий; развитие сферы услуг в области трудоустройства (распространение информации о рынке труда и консультирование по вопросам трудоустройства; создание рекрутинговых агентств, внедрение доступных программ повышения квалификации); создание специально ориентированных фондов по социальной поддержке, обеспечивающих нуждающихся бесплатным питанием, одеждой, ночлегом; введение в практику выплаты социально незащищенным группам натуральных пособий (продуктовые наборы, одежда и т.д.); рассмотрение и принятие новой редакции Закона "О занятости населения"; внедрение республиканских и региональных программ развития малого и среднего бизнеса, включающих обучение

основам предпринимательства, психологическую подготовку.

Благоприятные изменения в экономике в последние годы и предпринимаемые меры по обеспечению устойчивого роста создают основу для создания комплексной системы социальной защиты. В результате проводимой работы за последние два года число бедных и малообеспеченных граждан сократилось на 195,7 тыс. чел. Уменьшение произошло в Алматинской, Атырауской, Восточно-Казахстанской, Жамбылской, Западно-Казахстанской, Кызылординской, Костанайской, Северо-Казахстанской, Южно-Казахстанской областях и городе Алматы. С начала 2001 г., по данным регионов, в республике насчитывается 1 млн. 622 тыс. граждан, месячный среднедушевой совокупный доход которых не превышает черты бедности. Почти 57,9 % их проживает в сельской местности [4].

Органы исполнительной власти на местах, выполняя поручения главы государства и правительства республики по оказанию этой категории граждан социальной и материальной помощи, проводят определенную работу.

За счет всех источников финансирования только за восемь месяцев 2001 г. получили помощь на сумму 6,3 млрд. тенге, что на 1 млрд. тенге больше, чем на ту же дату в прошлом году. Так, материальная помощь за счет местных бюджетов оказана 1035 тыс. нуждающихся, в том числе деньгами – на сумму 1,4 млрд. тенге, погашением или оплатой задолженности за коммунальные услуги – 465,1 млн. тенге, продовольствием и товарами – 55,65 млн. тенге.

Увеличили свои расходы на оказание спонсорской помощи малообеспеченным гражданам фонды, юридические и физические лица. Если в первом квартале 2000 г. ими на эти цели было израсходовано 348,1 млн. тенге, то с начала 2002 г. – 419,6 млн. тенге.

В половине регионов значительно выросли суммы, затраченные всеми источниками финансирования на оказание социальной и материальной помощи нуждающимся. К примеру, в Акмолинской области в первом квартале 2002 г. их истрачено в 6 раз больше, чем за тот же период 2000 г., в Актюбинской – в 5 раз, в Кызылординской и городе Астане – почти в 3 раза. От 44 до 74 % составил рост в Мангистауской, Карагандинской и Северо-Казахстанской областях.

Больше внимания стало уделяться проблеме бедных и малообеспеченных граждан, проживающих в сельской местности. Так, если в 2000 г. в Актюбинской, Жамбылской, Западно-Казахстанской, Павлодарской, Северо-Казахстанской и Южно-Казахстанской областях этой категории граждан микрокредиты не выдавались, то с 2001 г. такая работа здесь практикуется.

Активизировалась также работа по восстановлению предприятий и созданию рабочих мест на крупных и средних предприятиях республики. Так, за январь-май 2001 г. по стране создано 5820 рабочих мест. В региональном аспекте эта работа активизировалась в Карагандинской (1079 рабочих мест), Жамбылской (710), Алматинской (610) областях. Всего в течение года по республике планируется создать 17484 рабочих места.

Вместе с тем анализ представленных регионами отчетов о принимаемых ими мерах по борьбе с бедностью и безработицей свидетельствует о наличии в этой работе серьезных недостатков и неиспользуемых резервов.

К примеру, в целом по республике на 0,9 млрд. тенге сократилась сумма социальной и материальной

помощи, оказываемой малообеспеченным гражданам деньгами за счет местных бюджетов. В Атырауской области в первом квартале 2000 г. эта сумма составила 867,2 млн. тенге, в 2001 г. на эту же дату – 125,3 млн. тенге. В Восточно-Казахстанской области – соответственно 246 и 98,1 млн. тенге; в Южно-Казахстанской – 337,7 и 114,7 млн. тенге.

Не практикуется такая форма оказания материальной помощи нуждающимся как погашение или оплата задолженности за коммунальные услуги за счет бюджета в Атырауской, Восточно-Казахстанской, Северо-Казахстанской, Южно-Казахстанской областях и городе Алматы. В Актюбинской, Жамбылской, Западно-Казахстанской, Кызылординской, Мангистауской, Северо-Казахстанской и Южно-Казахстанской областях не привлекаются на эти цели и спонсорские средства.

Недостаточно оказывается помощь бедным и малообеспеченным гражданам путем выделения им микрокредитов. Так, в течение первого квартала 2002 г. такую помощь получили лишь 736 чел. на селе и 113 – в городе на общую сумму 15 млн. тенге, тогда как на эту же дату 2000 г. было выделено 3847 микрокредитов на сумму 23,8 млн. тенге.

Неудовлетворительно выполняется на местах поручение главы государства об усилении внимания к семьям, не имеющим ни одного работающего. На 1 апреля 2002 г. в республике выявлено 151 тыс. таких семей, количество же трудоустроенных в них составило лишь 4,8 тыс. человек, или менее 4 %. Органы исполнительной власти Восточно-Казахстанской области вообще не имеют данных об этих семьях.

Положительную роль в оказании помощи малообеспеченным гражданам могло бы сыграть направление их на общественные работы. Однако эта возможность также плохо используется. Снизились в сравнении с 2000 г. число направленных на общественные работы в Алматинской, Атырауской, Костанайской, Мангистауской, Северо-Казахстанской областях и городе Алматы. В Жамбылской, Карагандинской и Павлодарской областях возросла задолженность по оплате общественных работ.

Медленными темпами идет создание рабочих мест в Южно-Казахстанской, Акмолинской, Атырауской, Западно-Казахстанской областях, в которых процент выполнения годовых планируемых рабочих мест колеблется от 0 до 20 %.

Дальнейшему совершенствованию работы по борьбе с бедностью и безработицей и в целом решению проблем социальной защиты населения, способствует Концепция социальной защиты населения страны утвержденная правительством республики 27 июня 2001 г. [5]. Основные направления развития системы социальной защиты базируются на анализе международного опыта и современного состояния. Концепцией предлагается построение такой системы, которая соответствовала бы рыночным условиям и способствовала формированию стимулов к стабильной оплачиваемой трудовой деятельности с более высоким охватом населения при минимальных затратах на администрирование.

Важным моментом реформирования социальной защиты является усиление роли социальных нормативов, поэтапное увеличение и приближение минимальной заработной платы к уровню прожиточного минимума. Размер социальных выплат будет рассчитываться исходя из норматива, имеющего реальную социально-экономическую природу.

Для решения проблем бедности и безработицы активно стали использоваться внешние займы и кредиты. Так, согласно договоренностям Правительства республики, ООН в рамках своей программы развития выделяет на борьбу с бедностью в Казахстане 441 тыс. долл., Азиатский банк развития – 830 тыс. долл., Всемирный банк – 365 тыс. долл. [6].

В результате принимаемых мер в Казахстане стал складываться целый ряд положительных тенденций, влияющих на улучшение жизненного уровня населения. Количество людей, живущих ниже прожиточного минимума, стало уменьшаться. Так, если в 1997-1998 гг. таковых было 43 %, то в 1999 г. этот показатель снизился до 34 %, а в 2000 г. – до 31,8 %. Наметилась также тенденция увеличения реальных доходов населения. В последние годы этот показатель в среднем возрастает на 3-4 %.

Одним из конкретных мер реализации данной Концепции стало также принятие Закона Республики Казахстан “О государственной адресной социальной помощи”, действие которой началось в республике с 1 января 2002 г.

В целях реализации Закона РК “О государственной адресной социальной помощи” во всех регионах республики определены уполномоченные органы по назначению адресной социальной помощи, утверждены положения об участковых комиссиях, созданы рабочие группы для разработки мероприятий по оказанию адресной социальной помощи и реализации вышеуказанного Закона.

С начала текущего года эти выплаты были включены в бюджеты областей, городов Астана и Алматы.

Так, например, в бюджете Кызылординской области на 2002 г. предусмотрены средства на адресную социальную помощь в сумме **515,2 млн. тенге**, а также, целевые трансферты республиканского бюджета на оказание адресной социальной помощи Аральскому и Казалинскому районам в сумме 200 млн. тенге. За первый квартал 2002 г. в уполномоченные органы труда и социальной защиты населения за адресной социальной помощью обратились **20144** семей (или **108887** чел.). Адресная социальная помощь назначена **14457** семьям (или **77572** чел.) на сумму **179,4 млн. тенге**, из которых выплачено **99,3 млн. тенге**.

В Западно-Казахстанской области в областном бюджете предусмотрено 437,5 млн. тенге. на предполагаемые 42174 чел. За первый квартал 2002 г. назначено 7723 семьям, или 31084 чел., 68,9 млн. тенге. В среднем на одного человека сумма средств составила 2,2 тыс. тенге.

Аналогичная работа проводится и в других регионах республики. В то же время практика реализации Закона за первый квартал 2002 г. показала, что во многих регионах своевременные выплаты адресной помощи были затруднены из-за непредусмотренности методики реализации, отсутствия четких положений по функциям участковых комиссий (не регламентирован статус и нет правовой основы), которые создавались на общественных началах и ее решения не имели юридического основания. Не до конца был также разработан механизм исчисления среднедушевого дохода семьи и определены объекты начисления государственной адресной социальной помощи. Так, принимаемые за основу исчисления от среднеобластных статистических цен не приемлемы для всех районов областей из-за разницы в социально-экономическом развитии. В городах и районах областей сложились разные цены на продукцию

животноводства и растениеводства, что создает сложности при подсчете совокупного дохода. При определении совокупного дохода семьи нет критериев оценки сельскохозяйственной техники, имеющейся у населения (комбайны, тракторы, грузовые и легковые автомобили и др.).

Так, например, из-за этих и других причин в Кызылординской области из общего количества обратившихся к получению этих выплат отказано в помощи **1014** семьям (или **6249** чел.). Отказано: 47 семьям из-за отсутствия необходимых документов; 139 семьям из-за отказа от предложенной работы; 669 семьям из-за превышения совокупного дохода членов семьи над суммой, определенной как черта бедности; 159 семьям по другим причинам.

В Западно-Казахстанской области по этим причинам было отказано в назначении адресной социальной помощи 2190 чел. Такие факты имелись и в других регионах.

Поэтому для выяснения причин несвоевременных назначений и выплат адресной социальной помощи распоряжением Премьер-министра РК от 26 марта 2002 г., № 19-р, рабочие группы с выездом в шесть регионов изучили ход реализации Закона РК “О государственной адресной социальной помощи”.

Анализ состояния оказания адресной социальной помощи Кызылординской области показал:

1. Введение в действие данного Закона увеличило официальный уровень безработицы. Так, если в январе 2002 г. официально зарегистрировано **13,1** тыс. чел., то в апреле - **16,1** тыс. чел., т.е. увеличилось на **3** тыс. чел.

2. Имеют место факты, когда малообеспеченные граждане с целью получения адресной социальной помощи отказываются от предложенной работы. Так, семья Аблакимовых имеет пять детей, проживает по адресу: город Кызылорда, улица Балкы базар, дом 23-5. Супруг по собственному желанию уволился с ТОО “Спецавтотранспорт”, хотя ему был выделен автотранспорт в аренду. Супруга тоже уволилась с городского отдела культуры со ссылкой на то, что будет работать с мужем. Их сыну предложена работа в ирригационной службе. Однако трудоспособные члены семьи полностью отказались трудоустроиться, рассчитывая только на адресную социальную помощь, сумма которой составляла 16839 тенге в квартал.

3. Проблематично уточнение совокупного дохода семьи, занимающейся мелкой торговлей по разовым талонам на рынках и претендующей на адресную социальную помощь как малообеспеченная семья.

Например, заявительница М. Даужанова, проживающая по адресу: микрорайон Шугла, дом, 3 квартира 22, имеет 6 детей. Супруги состоят на учете в городском центре занятости как безработные. Однако М. Даужанова занимается мелкой торговлей на рынке по разовым талонам, а в заявлении указывает, что доход отсутствует.

В данной ситуации принятие решения о назначении или отказе в адресной социальной помощи весьма проблематично, так как налоговые органы не могут официально подтвердить получаемый доход от предпринимательской деятельности.

Подобных примеров, осложняющих работу участковых комиссии, оказалось много. К тому же из-за недостаточности бюджетных средств на местах искусственно сдерживались назначение и выплата помощи.

По итогам изучения ситуации и в целях совершенствования действующей системы социальной защиты населения, рабочая группа внесла следующие **предложения**:

1. Во всех законодательных и нормативных документах выплата помощи возлагается на местный уровень за счет средств местного бюджета, без учета их возможностей, и при этом верхние размеры помощи устанавливаются централизованно. Учитывая особенности регионов, нельзя ли дать право местным исполнительным органам самим устанавливать размеры помощи и периоды выплаты адресной социальной помощи?

2. Адресная социальная помощь назначается ежеквартально, в связи с чем право на получение помощи ежеквартально должно подтверждаться предоставлением документов о доходах, о составе семьи, о наличии личного подсобного хозяйства и др.

Некоторые населенные пункты отдалены от районных центров, и ежеквартальный сбор необходимых документов вызывает недовольство со стороны населения.

В связи с этим на местах ставится вопрос о целесообразности назначения адресной социальной помощи один раз в год исходя из доходов по результатам предшествующего года.

3. Результаты работы 1 квартала 2002 г. показывают, что некоторым многодетным семьям оказана помощь до **85 тыс.тенге** в квартал. При таком расходе средств ассигнований предусмотренных в бюджете не хватит. Для полного покрытия расходов на адресную социальную помощь в 2002 г., по предварительным расчетам, области не хватает около **500 млн. тенге**.

Поэтому в пункте 9 правил, утвержденных постановлением Правительства РК от 24 декабря 2001 г., № 1685, предусматривается установление верхнего размера оказания адресной социальной помощи не выше черты бедности, установленной для области, и минимальный размер не ниже 100 тенге решением местного представительного органа, чтобы как-то отрегулировать размер помощи исходя из возможности бюджета области.

Например, семья состоит из 12 чел., совокупный доход семьи в месяц составляет 3500 тенге, среднедушевой доход на каждого члена семьи 292 тенге. При учете размера черты бедности по области 1578 тенге, размер доплаты этой семье в месяц составит 1299 тенге и сумма адресной социальной помощи 1592 тенге, или 46776 тенге за квартал.

При внесении изменений размер адресной социальной помощи составит 3944 тенге в месяц, 11832 тенге в квартал или экономия средств составит 34944 тенге.

Следующий пример: семья состоит из 7 человек, совокупный доход семьи в месяц составляет 11000 тенге, среднедушевой доход на каждого члена семьи 1571 тенге. При учете размера черты бедности по области 1578 тенге, размер доплаты этой семье в месяц составит 7 тенге и сумма адресной социальной помощи 49 тенге.

4. На 1 января 2002 г. по области уровень безработицы составил 5,1 %. В связи с выходом Закона РК “О государственной адресной социальной помощи”, для получения помощи безработные граждане стали регистрироваться в центрах занятости с целью получения статуса безработного и, соответственно, справки о регистрации по месту требования, и уровень безработицы на 1 апреля составил 6,1 %. Следует отметить, что основная часть безработных - это трудоспособная часть населения, и

оказание им адресной социальной помощи способствует их иждивенческому настрою.

Более приемлемой для решения этой проблемы могла бы стать помощь по методу микрокредитования, т.е. лицам, желающим заняться малым бизнесом и предпринимательством за счет средств, предусмотренных на адресную социальную помощь, выделять кредиты на 18 месяцев, или на два года, в целях повышения их дохода и вывода их из состава малообеспеченных семей.

А адресную социальную помощь оказывать только семьям, остро нуждающимся в ней и в составе которых отсутствуют трудоспособные члены семьи.

5. В области отдельным семьям оказывается жилищная помощь, что значительно облегчает их материальное положение. В Законе РК “О государственной адресной социальной помощи” указано, что в совокупный доход семьи включаются все виды доходов, кроме жилищной и адресной социальной помощи, фактически получаемых в денежной и натуральной форме за установленный период времени. Поэтому при назначении адресной социальной помощи считаем правильным включать жилищную помощь в совокупный доход лиц (семей), так как пополняется семейный бюджет и эти деньги расходуются на возмещение коммунальных услуг.

Данные рекомендации рабочих комиссий были предложены акимам регионов для совершенствования адресных социальных выплат.

В целом принимаемые меры в решении вопросов малообеспеченных семей и борьбы с бедностью в незначительной степени стали способствовать решению проблем как снижения социальной напряженности в обществе, так и успешному проведению демократических преобразований в стране.

Литература

1. Уровень жизни населения в Казахстане в 1989 г./ Статсборник. - С.189.
2. Итоги 2000 г./ Статсборник.// Время ПО. – 2001. - 10 июля.
3. О Республиканской программе по борьбе с бедностью и безработице: постановление Правительства РК от 28 февраля 2000 г./ Архив юрслужбы Канцелярии Премьер-министра РК., 2000.
4. Аналитическая справка по итогам мониторинга за первый квартал 2001 г./ Текущий архив Отдела регионального развития Канцелярии Премьер-министра РК.
5. Постановление Правительства РК от 27 июня 2001 г. - № 886/ Архив юрслужбы Канцелярии Премьер-министра РК, 2000.
6. Экспресс. – 2001. - 23 мая.

