



92

Ирена Топиньска

*Расходы на содержание
социальной сферы
Кыргызстана в 1994-1995
годах*

Перевод с польского Ирины Синициной

Варшава, ноябрь 1996 г.

Материалы, публикуемые в настоящей серии, имеют рабочий характер и могут быть включены в будущие издания. Авторы высказывают свои собственные мнения и взгляды, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Фонда CASE.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Поддержка экономической трансформации в странах бывшего СССР», финансируемого **Фондом им. Стефана Батория**, Варшава, Польша.

Редактор *Петр Козаржевский*

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 1996 г.

ISBN 83-7178-001-X

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований
Польша, 00-585 Warszawa, ul. Bagatela 14

тел.: (48-22) 628-09-12, 629-43-83

факс: (48-22) 628-65-81

e-mail: case@case.com.pl

Содержание

Введение.....	5
1. Пенсии.....	5
1.1. Законодательство.....	6
1.2. Финансирование: Социальный фонд.....	6
1.3. Порядок предоставления пенсий.....	9
1.4. Размер пенсий.....	11
1.5. Расходы на выплаты пенсий.....	12
1.6. Проекты реформ.....	13
2. Пособия по временной нетрудоспособности и по беременности и родам.....	14
2.1. Законодательство.....	14
2.2. Финансирование.....	14
2.3. Порядок предоставления и размер пособий.....	15
2.4. Расходы на выплату пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам.....	16
3. Пособия по безработице.....	16
3.1. Законодательство.....	16
3.2. Финансирование.....	17
3.3. Порядок предоставления и размер пособия по безработице.....	18
3.4. Расходы Фонда занятости.....	18
4. Прочие выплаты по линии социального обеспечения.....	19
4.1. Законодательство и проблемы финансирования.....	19
4.2. Государственные пособия: порядок предоставления, размер выплат, расходы.....	20
4.3. Льготы для отдельных групп населения.....	22
5. здравоохранение.....	23
6. Образование.....	26
7. Выводы.....	27
Таблицы.....	29
Приложения.....	34
А. Минимальная заработная плата и потребительский минимум.....	34
В. Пенсии и пенсионеры.....	38
С. Безработица.....	42
D. Социальное обеспечение фермеров: предварительные соображения по проведению реформы.....	45
Библиография.....	49

Введение

В настоящей работе рассматриваются проблемы финансирования и организации публичных (государственных) социальных расходов в Кыргызстане. Общепринятым является отнесение к социальной сфере:

- социального обеспечения, то есть обеспечения при нетрудоспособности, включая производные пособия, пособия по безработице и социальную помощь;
- здравоохранения;
- образования;
- жилищно-коммунального обслуживания (частично).

Анализ относится прежде всего к 1995 г., хотя некоторые данные за этот период не являются полными и в достаточной мере проверенными. Во многих случаях представлена также ситуация, сложившаяся в момент написания данной работы, т. е. на середину 1996 г., хотя следует иметь в виду, что в этом случае часто выводы опираются на предварительные, иногда оценочные, данные, часто формирующиеся под влиянием сезонных колебаний. Во всех случаях, когда это было возможно, при работе учитывались также и более ранние данные — за первую половину девяностых годов, то есть за период, когда началось проведение политических и экономических реформ. В наши цели не входило детально изложить ход и оценить эволюцию расходов на развитие социальной сферы. Наоборот, мы старались больше внимания уделить наиболее важным предлагаемым в настоящее время направлениям реформ, даже в том случае, если они находятся пока на этапе разработки. Необходимо помнить, что в последнем случае доступность информации была более ограниченной, что затрудняло возможности для комментариев, а также формулирования позиции автора и выводов. В связи с трудностями с получением информации опущены и проблемы финансирования жилищно-коммунального обслуживания (общая информация об этой сфере представлена лишь в таблицах).

1. Пенсии

Пенсионная система Кыргызстана относительно проста и по сравнению с существующей во многих европейских странах не является слишком дорогостоящей. Однако уже внедренные и продолжающиеся политико-экономические реформы, нарушая стабильность фондов, являющихся базой сбора средств, существенно пошатнули эту, пока еще недостаточно модифицированную, систему. Экстренные попытки обеспечить платежеспособность (например, отказ от индексации выплат или введение выплат частично в натуральной форме) не привели к решению нарастающих проблем.

К числу выплат, начисляемых в рамках этой системы, относятся пенсии по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца и пенсии за выслугу лет.¹ В

¹ Пенсии за выслугу лет, учитывая их небольшое распространение, в данной работе детально не рассматриваются. До 1994 г. в Кыргызстане существовали и так называемые социальные пенсии, кото-

последнее время число пенсионеров стабилизировалось на уровне примерно 450 тыс. человек (около 130 человек на 1000 жителей) при небольшой тенденции к снижению в 1993-1995 гг. Сходные тенденции отмечались и в отношении числа лиц, получающих пенсии по инвалидности.² Эти, благоприятные с точки зрения пенсионной системы изменения числа лиц, получающих пособия, были результатом действия двух факторов: относительно благоприятной демографической ситуации и отрицательного сальдо внешней миграции. Однако не следует рассчитывать на то, что эти благоприятные условия в будущем сохранятся.

1.1. Законодательство

Основные нормативные акты, регулирующие функционирование пенсионной системы в Кыргызстане, относятся к 1994-1995 гг. С одной стороны, они определяют порядок предоставления пенсий и пособий, а также их величину, а с другой — регулируют принципы финансирования и организации выплат.

Пенсионная система Кыргызстана представляет собой единую систему в том смысле, что общий порядок предоставления пенсий и размер выплат всем группам населения регулируется одним законодательным актом, а именно действующим с 1 января 1994 г. «Законом о пенсионном обеспечении граждан в Кыргызской республике» [5], который заменил действовавшее в СССР законодательство [14]. Права на получение пенсий отдельными группами населения (например, ведущими собственное дело или некоторыми профессиональными категориями занятых) могут, конечно, сильно различаться. Различия могут также касаться и способов финансирования (например, размеров взносов). Особое нормативное регулирование (с 1994 г.) действует в отношении военнослужащих, работников службы безопасности и т. д.

1.2. Финансирование: Социальный фонд

Трудовые пенсии, пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам, пособия на погребение, а также пособия и программы по безработице финансируются из единого для всей социальной сферы Кыргызстана внебюджетного фонда — Социального фонда. Этот фонд выделяет также средства на санаторное лечение, на реабилитацию, а также предоставляет дополнительные средства на организацию детского отдыха.

Социальный фонд был создан в ноябре 1993 г. и включил в себя действовавшие ранее Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и Фонд занятости [17; 18]. Образовать единый фонд, финансирующий все выплаты по социальному обеспечению, еще ранее предлагали эксперты Всемирного банка [25]. Это должно было сократить издержки по обслуживанию финансирования выплат, а также улучшить работу аппарата управления. Фондом, полномочия которого были в последнее время расширены, руководит назначаемый правительством Председатель фонда.

В соответствии с нормативным регулированием доходы Фонда формируются прежде всего за счет:

- страховых взносов в размере, утвержденном парламентом;
- дотаций государственного бюджета, выделяемых на выплаты пенсий военнослужащим, работникам или бывшим работникам органов внутренних дел и их

рые впоследствии были выведены из пенсионной системы. В настоящее время такие пособия, называемые «социальными пособиями», выплачиваются из средств социальной помощи.

² Подробнее об этом см. Приложение В.

семьям, на выплаты надбавок за особые заслуги, на финансирование предоставленных получателям пособий льгот, на покрытие издержек по пересылке пенсий получателям, а также на дополнительное финансирование социальной помощи безработным;

– из других источников, в том числе за счет собственной хозяйственной деятельности, а также за счет временного размещения излишков финансовых средств.

Доходы от взносов делятся на три группы, условно также называемые фондами: «пенсионный фонд», из которого финансируются пенсии, «фонд социального страхования», предназначенный для финансирования пособий по временной нетрудоспособности, пособий по беременности и родам, на восполнение средств на реабилитацию и на отдых, а также «фонд занятости», в котором накапливаются средства на выплаты пособий по безработице и на реализацию программ противодействия безработице. Величина взноса в фонд занятости устанавливается отдельными нормативными актами. Взносы в счет остальных выплат вносятся все вместе, а сбранные суммы распределяются в заранее определенных соотношениях: 85% — на пенсии и пособия и 15% — на остальные выплаты.

Страховые взносы платит работодатель и работник, причем размер взноса работодателя дифференцирован, а взносы работников унифицированы. Величина взноса составляет в настоящее время: для работодателей — 33% фонда заработной платы плюс 1,5% на пособия по безработице, а для работников она составляет 2% от заработной платы плюс 0,5% на пособия по безработице. Совокупный взнос в Социальный фонд составляет, таким образом, 37%, то есть 34,5% (33%+1,5%) вносит работодатель и 2,5% (2%+0,5%) вносит работник. Величина взноса, особенно для работодателя, является, таким образом, довольно высокой.³

Наименьший взнос выплачивают работодатели в сельском хозяйстве (23%+1,5% в фонд для безработных), а также в случае трудоустройства работников, пользующихся специальными льготами (например, инвалидов⁴) — лишь 5% фонда заработной платы плюс 1,5% на пособия по безработице. В сельском хозяйстве, таким образом, работодатель и работник вместе вносят 27% (24,5%+2,5%), а наименьший совокупный взнос составляет лишь 9% (6,5%+2,5%).

Величина текущего взноса для лиц, ведущих собственное дело, установлена на уровне 23% трехкратной минимальной заработной платы⁵ плюс, как и для всех остальных, 1,5% — на пособия по безработице. При этом введен порядок, в соответствии с которым необходимо обязательно раз в год осуществлять дополнительные расчеты с Фондом.⁶ В настоящее время эти лица обязаны ежемесячно вносить 24,5% от трехкратной величины минимальной заработной платы (75 сомов), то есть 66,125 сомов (в том числе 3,375 сома — на пособия по безработице). Для сравнения, предприятие, на котором заработная плата в феврале 1996 г. составляла среднюю по народному хозяйству величину (434 сома), должно внести в качестве взноса на одного занятого значительно большую сумму — 149,73 сома (34,5% от 434 сомов), а работник дополнительно вносит сумму в 10,85 сома (2,5% от 434 сомов).

³ В Казахстане, например, она ниже (и в совокупности составляет 32%), в то время как в Польше — выше (48%); значительно выше эта величина и в Венгрии (только на пенсии и текущие пособия работодатель вносит 24,5%, а работник — 6%, к этому добавляется величина дополнительного взноса на другие виды выплат, что вместе с медицинским страхованием дает общую величину отчислений, равную 38%+12%).

⁴ За инвалидов взносы вносит Общество инвалидов.

⁵ Об изменениях минимальной заработной платы см. Приложение А.

⁶ Эта ставка обязательна в 1996 г. В 1995 г. величина взноса рассчитывалась от размера одной минимальной заработной платы. Ежегодные расчеты с Фондом должны обеспечить, чтобы окончательная величина взносов на социальное страхование составляла 24,5% (23%+1,5%) от фактически полученных в данном календарном году доходов.

Ни военнослужащие, ни служащие командного и рядового состава органов внутренних дел взносов не делают. Средства на пособия этим категориям занятых поступают из государственного бюджета. Лица, получающие пособия по безработице, также не выплачивают взносов.

Накопление доходов от взносов было в значительной степени подорвано. Работники Социального фонда обращают внимание на два проявления этого кризиса: во-первых, на сужение базы отчисления взносов вследствие ограничения величины фонда заработной платы (сокращение занятости, вынужденные неоплачиваемые отпуска⁷, задержки выплат заработной платы), а также из-за оттока работников в теневую сферу экономики, и, во-вторых, на чрезвычайно низкую собираемость взносов, которая по оценкам в 1995 г. составляла 72-80%, а в первом квартале 1996 г. — лишь 60%.⁸ Согласно официальной точке зрения, низкая степень собираемости налогов связана с основными субъектами, ведущими собственное дело, то есть с фермерами. Положение принципиально не улучшилось и в результате разрешения взимания взносов (а затем и выплаты пособий) в натуральной форме.

Доходы Социального фонда в 1995 г., а также план на 1996 г. представлены в таблице 1, а расходы — в таблице 2. Данные о доходах (таблица 1) позволяют выявить следующие закономерности.

1. Более 80% поступлений Фонда формируется за счет взносов и почти 20% — за счет трансфертов из государственного бюджета. Необходимо помнить, что передаваемые из бюджета средства составляли в 1995 г. примерно 3,5% расходов консолидированного бюджета, а в 1996 г. составят около 8% плановых бюджетных расходов.⁹

2. Трансферты из государственного бюджета почти полностью расходуются на пенсии, причем свыше 20% передаваемых из бюджета средств представляют собой целевые дотации, а остальное — то есть свыше 70% — можно было бы назвать «субсидией общего характера». Целевые дотации покрывают расходы на выплаты пособий лицам командного и рядового состава органов внутренних дел¹⁰, инвалидам войны, а также на надбавки за особые заслуги (всего — 59,7 млн. сомов в 1995 г. и 87,5 млн. сомов в 1996 г.). Субсидии общего характера, составившие в 1995 г. 182 млн. сомов (14,1% всех доходов Фонда), а в 1996 г. — 314,5 млн. сомов (свыше 15% доходов Фонда), представляют собой средства, идущие на повышение пенсий, на компенсации и т. д.

3. В 1996 г. запланировано увеличить доходы Фонда по сравнению с 1995 г. на 59%, а рост выплат из бюджета (на 66%) должен превысить поступления от взносов (на 57%).

4. Трансферты из государственного бюджета должны возрасти более высокими темпами в части субсидий общего характера (примерно на 73%) по сравнению с ростом целевых дотаций (примерно на 46%).

5. Доходы Фонда не покрывают его расходов, а Фонд не указывает источники финансирования дефицита.

Вышесказанное указывает на то, что, во-первых, в Социальном фонде сложилось чрезвычайно неблагоприятное положение — без существенных дотаций из государственного бюджета Фонд не в состоянии накопить средств, позволяющих ему вести уставную деятельность; во-вторых, финансовое положение Фонда ухудшается —

⁷ См. Приложение С.

⁸ Следует иметь в виду, что первый квартал года в целом обычно нетипичен.

⁹ Расходы государственного бюджета в 1995 г. формировались на уровне 4579,8 млн. сомов [10, с. 16]; плановые расходы на 1996 г. составляют 4980 млн. сомов [24, с. 2].

¹⁰ Пенсии и текущие пособия военнослужащим, работникам МВД, МО, КГБ.

об этом свидетельствует более высокий рост дотаций из государственного бюджета по сравнению с ростом поступлений от взносов, а также более быстрый рост субсидий общего характера по сравнению с ростом «целевых» дотаций; в-третьих, ключевой проблемой функционирования Фонда является финансирование пенсий и текущих пособий, и именно здесь следует искать ключ к разрешению нарастающих проблем.

1.3. Порядок предоставления пенсий

До 1996 г. вопросы предоставления пенсий, принципы определения их размеров, а также выплаты пенсий находились в ведении Министерства труда и социальной защиты. В настоящее время эти вопросы переданы Социальному фонду.

Пенсии по возрасту. В соответствии с законодательством пенсионный возраст для мужчин составляет 60 лет, а для женщин — 55 лет, то есть так же, как и в большинстве посткоммунистических стран, он является чрезвычайно низким. Исходя из ожидаемой продолжительности жизни (в 1992 г. она составляла для мужчин 64,2 года, а для женщин — 72,2 года¹¹), можно ожидать, что средняя продолжительность периода получения пособий будет длительной, и, следовательно, возникнут проблемы с финансированием выплат пособий.

Необходимый для получения полного размера пенсии трудовой стаж составляет 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин. Такая же продолжительность трудового стажа применяется и в других странах (например, в Польше), однако она может быть и значительно выше (например, в Бельгии — 45 и 40 лет соответственно, во Франции — 37,5 лет). Минимальная продолжительность стажа, дающая лицу пенсионного возраста право на получение неполного размера пособия, составляет 5 лет. В трудовой стаж входит период работы на собственном предприятии (в том числе в собственном крестьянском хозяйстве), период службы в армии или приравненной к ней службы, отпуска по болезни, по воспитанию ребенка (для матерей), отпуска по уходу и т. п.

Более льготный порядок установления пенсионного возраста и трудового стажа устанавливается для лиц, работающих под землей, либо в особо трудных, либо в опасных для здоровья или жизни условиях. Все эти группы перечислены в двух списках (так называемые Списки 1 и 2), из которых в первом перечислены те профессии и (или) рабочие места, для которых предусмотрены наиболее широкие льготы. Дополнительные перечни категорий занятых, имеющих право более раннего выхода на пенсию, содержатся в статьях 13-18 Закона от 1994 г. «О пенсионном обеспечении» [5]. Работодатели обязаны частично или полностью финансировать пенсионные выплаты (внося дополнительные взносы в Социальный фонд) работников, включенных в Список 2, а также некоторых других категорий, пользующихся аналогичными правами, до момента достижения ими законодательно установленного пенсионного возраста.

Список 1 допускает выход на пенсию мужчин в возрасте 50 лет при трудовом стаже в 20 лет и женщин в возрасте 45 лет при стаже 15 лет (в обоих случаях по меньшей мере половина срока трудовой деятельности должна проходить в условиях, признанных особо трудными). Для профессиональных категорий, включенных в Список 2, пенсионный возраст для мужчин составляет 55 лет при трудовом стаже 25 лет, а для женщин соответственно 50 и 20 лет. В этом случае также действует принцип, что по меньшей мере половина трудовой деятельности должна была проходить в трудных условиях. Остальные категории занятых, имеющие право на досрочный выход на пенсию, могут начать получать пенсионные пособия на таких же условиях, что и

¹¹ Это — ожидаемая продолжительность жизни новорожденного [22, часть I, с. 34].

категории, перечисленные в Списке 1 (например, работавшие на ликвидации последствий аварии в Чернобыле в период 1986-1987 гг.) или перечисленные в Списке 2 (например, работавшие в Чернобыле в 1988-1989 гг., доярки, жители горных районов, занимающиеся разведением яков и т. п.), а некоторые немногочисленные категории — при еще более низком пенсионном возрасте и (или) при более коротком трудовом стаже.

По данным Социального фонда, правом на досрочный выход на пенсию воспользовалось в целом чуть более 77,1 тыс. человек, то есть примерно 17,4% от общего числа пенсионеров (по состоянию на 1 января 1996 г.). Таким образом, каждый шестой пенсионер получал пенсию, начисленную в соответствии с льготными принципами. Однако, по мнению работников Фонда, досрочные пенсии не представляют собой серьезной проблемы. Как нам кажется, это слишком оптимистическая оценка.

Пенсия по инвалидности. Пенсию может получать работник, имеющий группу инвалидности, при наличии нормативно определенного трудового стажа. Группу инвалидности дают специальные комиссии — ВТЭКи¹², в настоящее время подчиненные Министерству труда и социальной защиты (ранее — Министерству здравоохранения). В соответствии с законом о ВТЭКах вводятся три группы инвалидности в зависимости от степени утраты трудоспособности: I группа — для лиц, которые не могут работать и нуждаются в постоянном уходе за собой; II — для лиц, которым трудно работать, но они не нуждаются в уходе; III — для лиц, которые еще могут трудиться.

В зависимости от возраста работника трудовой стаж, необходимый для начисления пенсии по инвалидности, может быть различным. Для работников, не достигших 23 лет, необходимый трудовой стаж составляет 1 год; для лиц от 23 до 26 лет необходимый стаж составляет 2 года, а для более старших возрастов необходимый трудовой стаж возрастает на 1 год за каждый последующий пятилетний период жизни. Работник, которому исполнился 61 год, должен иметь 15-летний минимальный трудовой стаж. Трудовой стаж не является условием начисления пенсий по инвалидности, если инвалидность наступила в результате несчастного случая на производстве или профессиональной болезни.

Получить группу инвалидности в целом непросто. На конец 1995 г. пенсии по инвалидности получало лишь примерно 45 тыс. человек, в то время как число пенсионеров было почти в десять раз больше. Ранее число и относительная доля лиц, получавших такие пенсии, была несколько выше.¹³

Пенсии по случаю потери кормильца. Пенсии по случаю потери кормильца выплачиваются после смерти пенсионера или работника, имевшего трудовой стаж, достаточный для начисления пенсий по инвалидности (продолжительность стажа не является определяющей, если причиной смерти стал несчастный случай на производстве или профессиональное заболевание). Пенсия предоставляется иждивенцам, то есть детям до 16 лет (21 года в случае продолжения обучения), супругам, родителям и приемным родителям, достигшим 55 летнего возраста (женщины) или 60-летнего возраста (мужчины). На начало 1996 г. число пенсий по случаю потери кормильца достигло 46 тыс., и их получало 87 тыс. человек.

¹² Врачебно-трудовые экспертные комиссии (ВТЭКи).

¹³ См. Приложение В.

1.4. Размер пенсий

Пенсии по возрасту. Величина пенсии рассчитывается по следующей формуле: 55% средней заработной платы пенсионера (рассчитанной за 5 лет из последних 15 лет работы) при достижении законодательно установленного трудового стажа + 1% средней заработной платы за каждый дополнительный год трудового стажа

Более высокий размер пенсии — из расчета 60% средней заработной платы — получают работники, включенные в Список 1, а также некоторые другие уравниваемые с ними в правах категории занятых. Соответственно, пропорционально более низкая пенсия начисляется «обычным», достигшим пенсионного возраста работникам при неполном трудовом стаже.

Максимальный размер пенсии не может превышать 80% ранее получаемой пенсионером заработной платы, а минимальный равен минимальной заработной плате; для пенсионеров с неполным трудовым стажем он составляет 50% минимальной заработной платы.

Пенсии по инвалидности. Пенсии по инвалидности для I и II групп инвалидности начисляются так же, как и пенсии (55% средней заработной платы получателя), размер пенсий для инвалидов III группы — ниже (30% средней заработной платы). В особых случаях его размер может быть выше (например, если инвалидность наступила в ходе ликвидации аварии в Чернобыле, этот показатель составляет 65% или 75% средней заработной платы). Более низкий размер пособия начисляется при более коротком, по сравнению с законодательно установленным, трудовом стаже. Минимальный и максимальный размер пособия по инвалидности для инвалидов I и II групп определяются так же, как и величина пенсии; минимальное пособие для инвалидов II группы рассчитывается как 50% минимальной заработной платы.¹⁴

Пенсии по случаю потери кормильца. Пенсии по потере кормильца выплачиваются в размере 30% заработной платы умершего работника (или пенсионера) на каждое лицо, имеющее право на эту пенсию. Минимальный размер пенсий составляет 50% от текущей минимальной заработной платы.

Индексация. Заработная плата, являющаяся основой для исчисления пенсий, периодически пересматривается с целью компенсации последствий инфляции, что, конечно, означает и пересмотр размеров выплат. Корректирующие помесечные коэффициенты по годам содержатся в соответствующих таблицах. Начиная с 1992 г. эти таблицы девять раз подвергались изменениям, последний раз — в феврале 1996 г. В 1995 г. повышения вводились трижды: с 1 января размеры выплат увеличивались пропорционально коэффициенту 1,6; с 1 июля — пропорционально коэффициенту 1,25, а с 1 ноября использовался коэффициент 1,1. Последний пересмотр (в феврале 1996 г.) имел регрессивный характер; в ходе этого пересмотра использовались следующие коэффициенты:

пенсия (в сомах)	рост	пенсия (в сомах)	рост
160-200	1,35	250-270	1,20
200-220	1,30	270-300	1,15
220-250	1,25	300 и более	на 45 сомов

¹⁴ В принципе минимальный размер пенсий и надбавки к пенсиям исчисляются исходя из величины минимальной пенсии, но последняя законодательно устанавливается как равная минимальной заработной плате.

В соответствии с законодательными актами об индексации доходов [6; 12; 13], частоту и масштабы пересмотра должны определять темпы роста цен (порог — 5%) товаров и услуг, входящих в состав минимальной потребительской корзины. На практике повышения размеров выплат вводятся указами президента, что в итоге означает более низкую индексацию, чем это следовало бы из ранее принятого нормативного регулирования.

Надбавки. К пенсиям по возрасту и по инвалидности могут начисляться надбавки, финансируемые из государственного бюджета, величина которых устанавливается пропорционально размеру минимальной заработной платы: инвалидам войны I группы инвалидности (и лицам, приравненным к ним) — 175% минимальной заработной платы, II группы инвалидности — 150%, III группы — 75% минимальной заработной платы; надбавки «по уходу» начисляются в размере 50% минимальной заработной платы пенсионерам и лицам, живущим на текущее пособие, достигшим 80-летнего возраста; участникам войны — в размере 50%; надбавки начисляются также лицам, работавшим на ликвидации последствий аварии в Чернобыле, репрессированным, донорам и другим категориям. Ранее существовавшие семейные надбавки в настоящее время уже не выплачиваются.

Средний размер пенсий. В 1995 г. средняя пенсия составляла в зависимости от способа начисления 43-46% средней заработной платы,¹⁵ что является достаточно высоким показателем. Вызывает опасения не столько уровень этого соотношения, сколько тенденции его изменения. В 1993-1995 гг. величина этого соотношения имела тенденцию к росту; эта тенденция сохранилась и в начале 1996 г. Тенденция эта не была слишком сильной, а период наблюдения за ее действием был относительно невелик. Тем не менее, учитывая сохраняющиеся трудности со сведением баланса Социального фонда, необходимо внимательно следить за изменениями средних показателей.

1.5. Расходы на выплаты пенсий

При анализе расходов на пенсионные выплаты необходимо сразу обратить внимание на два обстоятельства.

Во-первых, постоянно возникают проблемы с покрытием расходов на выплаты пенсий за счет доходов от вносимых взносов. Об этом уже упоминалось выше в связи с масштабами бюджетного дотирования Социального фонда.

Во-вторых, в течение многих месяцев сохраняются трудности с текущим финансированием выплат. Задолженность по выплатам на конец апреля 1996 г. составила 206,8 млн. сомов, то есть 400,3 сома на одного пенсионера. Это нижняя граница оценки, не учитывающая дополнительного запаздывания, возникающего при пересылке выплат по почте. Иначе говоря, пенсионеры не получили причитающихся им 227,2 млн. сомов, то есть 439,9 сомов на человека [20, с. 46]. Задолженность, таким образом, достигает величины выплаты за два месяца. Эти вопросы не решаются путем введения выплат в натуральной форме (хлеб, уголь, сахар), поскольку масштаб подобной «натурализации» ограничен: при ежемесячной выплате примерно 132 млн. сомов (на начало 1996 г.) в натуральной форме, по оценкам, передано товаров на сумму 3 млн. сомов, то есть чуть более 2%.

В 1995 г. на выплаты (включая обслуживание) пенсионерам, в совокупности израсходовано 1208,8 млн. сомов (см. таблицу 2). Это примерно на 11% больше, чем сумма поступлений от взносов на пенсии (870 млн. сомов) и общего объема дотаций из

¹⁵ См. Приложение В.

бюджета (214,7 млн.). Одновременно Социальный фонд израсходовал на другие нужды (например, на Фонд занятости) меньше, чем собрал взносов на эти цели. Это означает, что происходило «пополнение» пенсий за счет других законодательно установленных расходов. План на 1996 г. исходит из того, что с этой точки зрения ситуация сложится более благоприятно, хотя повышения размеров выплат, произведенные в I квартале, наверняка осложняют реализацию этих намерений.

Расходы на пенсии в 1995 г. составили почти 90% расходов Социального фонда. В 1996 г. их доля должна сократиться примерно на 4 процентных пункта. От этого изменения пропорций должен выиграть прежде всего фонд занятости. Расходы на пенсии представляют собой прежде всего выплаты трудовых пенсий (90,6% в 1995 г. и 91,4% в 1996 г.). Среди остальных расходов пенсионного фонда обращают на себя внимание относительно высокие затраты на почтовую пересылку. В последние годы они, к счастью, значительно сократились. В 1996 г. номинальная величина этих затрат должна остаться неизменной.

В процентном отношении к ВВП расходы на пенсии (вместе с обслуживанием) составили примерно 7,7% (в том числе 7% — на трудовые пенсии) и должны возрасти примерно до 9,6% (8,8%).¹⁶ Это не слишком высокий показатель, особенно по сравнению со странами с общим высоким уровнем выплат и высокой долей населения пожилого возраста (например, Польшей или Венгрией). Однако вызывает беспокойство возможное увеличение нагрузки на ВВП.

1.6. Проекты реформ

В течение последних двух лет в методах финансирования пенсий и пособий многое изменилось. Одним из важнейших изменений стало выделение Социального фонда из государственного бюджета и постепенное расширение его прав. Трудная ситуация, сложившаяся в Фонде, вынуждала продолжать проведение реформ.¹⁷ Речь идет прежде всего о решении следующих проблем.

1. Расширение базы сбора взносов. Недостаток средств не может быть ликвидирован за счет повышения величины взносов; решение проблемы следует искать в повышении собираемости взносов и увеличении числа плательщиков взносов. В этом направлении Фонд уже предпринял определенные шаги: так, например, была введена (пока только в Бишкеке), новая система регистрации и индивидуальных расчетов для плательщиков взносов.¹⁸

2. Внимательный анализ и, возможно, пересмотр прав на начисление пенсий для отдельных профессиональных групп.¹⁹ Предприниматели, в том числе фермеры, в этом случае требуют особого подхода. Учитывая характер труда, форму и динамику доходов, многие группы могут получать более низкие размеры выплат или выплаты особого, специфического характера.

3. Дальнейшие шаги связаны с более тесной увязкой величины пенсий с размером взноса, или, образно говоря, «сколько взносов, столько и пенсий», в то время как в

¹⁶ По данным «Статистического Бюллетеня», ВВП в 1995 г. составил 15606 млн. сомов [21, № 12 (480), с. 1]; запланированный объем ВВП на 1996 г. составляет 19150 млн. сомов и рассчитан по данным [24, с. 2].

¹⁷ В настоящее время в Парламенте Кыргызстана рассматривается проект нового закона о пенсионном обеспечении. В ходе подготовки настоящего доклада мы не располагали материалами этого проекта.

¹⁸ См. Постановления Правительства РК от 7 июля 1995 г. № 268, а также от 8 ноября 1995 г. № 471.

¹⁹ Подробнее см. Приложение D.

настоящее время используется формула «сколько пенсий, столько и взносов». До сих пор величина пенсий связана только с величиной заработной платы и трудовым стажем. Изменение принципов начисления означало бы необходимость индивидуализации расчетов (что является трудной с организационной точки зрения и дорогостоящей процедурой), однако это одновременно позволило бы достичь более соответствующих реалиям соотношений начисляемых и выплачиваемых пенсий, с одной стороны, и имеющихся средств, с другой. Например, ввести систему, подобную введенной недавно в Латвии, в которой сохраняется принцип *PAYG (Pay-As-You-Go)* и одновременно приводятся в соответствие размеры пенсий и величины взносов (типа «*contribution defined*» вместо действовавшего до сих пор «*benefit defined*»), было бы наверняка легче, чем фондовую модель.

Перечисленные проблемы в настоящее время находятся в центре внимания Социального фонда, однако до их разрешения еще очень далеко.

2. Пособия по временной нетрудоспособности и по беременности и родам

2.1. Законодательство

Основные нормы законодательного регулирования порядка начисления и выплат пособий по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам, а также пособий на погребение относятся к 1995 г., то есть приняты совсем недавно.²⁰ В соответствии с новыми нормами были отменены некоторые виды ранее существовавших пособий (например, пособия по воспитанию ребенка, семейные пособия), а также существенно изменены принципы финансирования (это относится к семейным пособиям в их новом виде).

2.2. Финансирование

Раньше средства на выплату пособий по временной нетрудоспособности, пособий по беременности и родам, а также многих аналогичных пособий, на выделение дополнительных средств на финансирование отдыха накапливались в подчиненном бюджету Фонде социального страхования, который находился в ведении профессиональных союзов. С 1994 г. во внебюджетном Социальном фонде была выделена предназначенная на эти цели часть — «социальное страхование». Аккумулирующиеся в ней средства на лечебно-реабилитационный отдых, а также на детский отдых все еще остаются в распоряжении профсоюзов.

На нужды «социального страхования» в такой его форме не вносится особого страхового взноса. Расходы на пособия и санаториное обслуживание в принципе, как и раньше, должны покрываться за счет пенсионных взносов: в настоящее время — 35%, то есть 33 % вносит работодатель и 2% — работник (некоторые профессиональные группы платят меньшие взносы).

²⁰ Постановления правительства от 8 февраля 1995 г. № 34 и от 11 апреля 1995 г. № 125 (вместе с комментарием), а также от 4 апреля 1994 г. № 167.

Проблемы со сбором взносов (о которых речь шла выше в разделе 1.2) отражаются на выплате пособий по временной нетрудоспособности и пособий по беременности и родам в меньшей степени, чем на выплате пенсий и текущих пособий. Это происходит по следующим причинам. Во-первых, выплата этих пособий происходит по месту работы. Конечно, на это накладываются финансовые проблемы работодателя, однако в этом случае нет перетока средств к «внешнему» потребителю, которым для предприятия является пенсионер. Кроме того, первые дни временной нетрудоспособности оплачивает работодатель и проблема взноса вообще не играет никакой роли.

2.3. Порядок предоставления и размер пособий

Право на получение пособия возникает с момента начала внесения страхового взноса.²¹ Для получения пособия необходим больничный лист, заверенный врачом.

Пособие по временной нетрудоспособности выплачивается в случае прохождения лечения в больнице, амбулаторного или санаторного лечения, на период карантина, а также в период протезирования. Пособие этого типа начисляется также в случае ухода за больным ребенком (до 14 лет), а иногда также и в случае ухода за другим больным членом семьи.

Максимальная продолжительность выплаты пособия по временной нетрудоспособности составляет 4 месяца (в отдельных случаях оно выплачивается дольше или существует возможность продления срока его выплаты), а при уходе за больным ребенком — в течение 11 дней. Пособие можно получать начиная с четвертого дня заболевания (с первого дня лишь в немногочисленных, исключительных случаях).

Величина пособия зависит от характера освобождения от работы и от вида заболевания. При амбулаторном лечении, уходе за больным взрослым членом семьи, при освобождении от работы из-за карантина оно начисляется в размере 75% от заработной платы работника. В случае лечения в больнице, пребывания в санатории, протезировании, при уходе за ребенком — в размере 90% от заработной платы. Полный размер заработной платы выплачивается лицам, больным диабетом, туберкулезом, работающим инвалидам войны, лицам, заболевшим вследствие работы по ликвидации аварии в Чернобыле, больным, страдающим профессиональными заболеваниями, а также при несчастном случае (травме) на производстве.

Пособие по беременности и родам выплачивается в течение 126 календарных дней (более продолжителен срок выплаты пособия при многоплодной беременности) в размере 100% получаемой заработной платы. Оно начисляется также в случае усыновления. В течение всего периода выплат пособие финансируется из Социального фонда.

Величина перечисленных выше пособий ограничивается: минимальный их размер определяется минимальной заработной платой (в настоящее время 75 сомов), а максимальный — шестикратной величиной минимальной заработной платы (350 сомов).

Пособие на погребение представляет собой десятикратную величину минимальной заработной платы, выплачиваемую в случае смерти работника или пенсионера и пятикратную величину минимальной заработной платы в случае смерти члена его семьи.

²¹ Законодательство говорит о «начале осуществления выплат», однако невнесение или несвоевременное внесение взносов работодателем не может лишить работника права на получение пособия.

2.4. Расходы на выплату пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам

Совокупные расходы на выплату пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, на похороны (в случае смерти работника или члена его семьи) относительно невысоки. В 1995 г. они составляли 81,8 млн. сомов, то есть 6% расходов Социального фонда (см. таблицу 2). Рост расходов в 1996 г. будет пропорционален росту расходов в целом.

Невелики также средства, расходуемые на лечебно-реабилитационный отдых и на дополнительное финансирование детского отдыха. Этот вид расходов и деятельности, чрезвычайно развитый в предыдущий период, с началом проведения экономической реформы резко сократился. Однако, по-видимому, намечается тенденция к частичному восстановлению этого вида социальной деятельности. Так, на 1996 г. планируется более чем четырехкратное увеличение расходов Фонда на финансирование выездов с целью реабилитации, в санатории и т. п.

3. Пособия по безработице

Одним из ведущих элементов социальной политики в любой стране является политика в отношении безработных. В Кыргызстане официальную регистрацию безработных начали проводить во второй половине 1991 г. Тогда же вопросы, связанные с безработными, были переданы в ведение Главного управления занятости населения (ГУЗН) в Министерстве труда и социальной защиты. Вначале незначительное, число безработных в последнее время быстро возрастает. На конец I квартала 1996 г. оно превысило 70 тыс. человек.²² Это ставит особые требования к уровню эффективности использования средств на пособия по безработице и на программы противодействия безработице.

В настоящее время расходы на безработных включают в себя: пособия по безработице, расходы на обучение, на переквалификацию, на программы общественных (публичных) работ, на создание новых рабочих мест, на консультирование по поводу профессиональной ориентации и т. п.

3.1. Законодательство

В начальный период трансформации вопросы, связанные с безработицей, регулировались «Законом о занятости» от 20 апреля 1991 г., а также постановлениями правительства от июля и августа 1991 г., на основании которых был создан Фонд содействия занятости (Фонд занятости), определялись принципы функционирования органов занятости, порядок выплат пособий безработным, а также организация общественных работ.²³ Спустя два с половиной года после начала действия этих законодательных актов в действующее законодательство, регулирующие вопросы безработицы, были внесены кардинальные изменения.

14 января 1994 г. вступила в силу новая редакция закона о занятости, позднее (в 1995 г.) были изменены нормы, регулирующие порядок функционирования органов

²² Более полный анализ данных о безработице содержится в Приложении С.

²³ См. «Закон о занятости населения» от 20 апреля 1991 г. [2] и более поздние исполнительные акты.

занятости.²⁴ Основные изменения касались принципов финансирования выплат и определения величины пособий. Обособленный Фонд содействия занятости было ликвидирован, и он был включен в качестве отдельной части в заново созданный Социальный фонд. Вопросы политики занятости остались в ведении Управления занятости населения Министерства труда и социальной защиты.

Модификация принципов установления уровня пособий для безработных в свою очередь заключалась в отрыве их от величины заработной платы, которую до этого получал работник, и в переходе к системе пособий, величина которых определялась пропорционально одному параметру, арбитрально определяемому властями пропорционально величине минимальной заработной платы. Речь шла о том, чтобы лучше контролировать общие расходы и одновременно приостановить прямое, связанное с инфляцией давление на повышение пособий.

3.2. Финансирование

На пособия по безработице и на финансирование программ занятости работодатели и работники вносят особый взнос в Фонд занятости, о котором уже упоминалось в разделе 1.2. В настоящее время величина этого взноса составляет 2% от фонда заработной платы (в т.ч. 1,5% вносит работодатель). За время существования этого фонда величина взноса уже дважды повышалась: в 1993 г. — с 1% до 1,5%, а в начале 1995 г. — еще на 0,5%. Здесь, как и в случае со взносами на пенсионное страхование, существуют сходные проблемы собираемости взносов. Возникают также дополнительные проблемы, связанные с подчиненностью Фонда занятости. Накопленными в нем средствами распоряжается Министерство труда и социальной защиты. С другой стороны, этот фонд является частью, хотя и небольшой, Социального фонда, занимающегося прежде всего пенсиями и текущими пособиями. Испытывая постоянные огромные трудности с финансированием пенсионных пособий, Социальный фонд «спасается» в том числе и за счет тех средств, которые он должен расходовать на безработных. По мнению многих работников Фонда занятости, в результате постоянно происходят запаздывания перечисления средств, и Социальный фонд оказывается должником подчиненного ему подразделения. В I квартале 1996 г. Социальный фонд перечислил Фонду занятости лишь 7 млн. сомов, а его задолженность этому фонду достигла 18 млн. сомов.

В связи с этим возникает вопрос, не следовало бы, учитывая рост масштабов безработицы и связанных с этим финансово-организационных потребностей, укрепить положение Фонда занятости и Управления занятости населения Министерства труда и социальной защиты. В противном случае может оказаться, что проблемы безработицы и занятости постоянно будут отесняться в сторону проблемами пенсионных и других текущих выплат.

3.3. Порядок предоставления и размер пособия по безработице

Пособие начисляется официально зарегистрированным безработным, которые не могут найти соответствующей работы в течение 10 дней с момента регистрации. Величина пособия составляет:

– 1,5-кратную минимальную заработную плату (в настоящее время $1,5 \times 75$, то есть 112,5 сома) для лиц, которые потеряли работу по не зависящим от них причинам и

²⁴ См. [3; 11] и др.

трудовой стаж которых составляет по меньшей мере 1/2 трудового стажа, дающего право на получение пенсии;

– 1,0-кратную минимальную заработную плату (в настоящее время 75 сомов) — для выпускников;

– 1,1-кратную минимальную заработную плату (в настоящее время 82,5 сома) — для всех остальных безработных.

Пособия на обучение повышены по сравнению с «обычной» величиной пособия на 20%.

К величине пособий могут начисляться надбавки на находящихся на иждивении лиц — до 10% минимальной заработной платы. Таким образом, максимальный размер пособия может составлять $1,6 \times 75$, то есть 120 сомов. Это несколько меньше 25% средней заработной платы за март 1996 г. Максимальная продолжительность получения пособия составляет 6 месяцев. В отдельных случаях продолжительность получения пособия может быть продлена (перед пенсией).

Число получающих пособие безработных на конец 1995 г. приблизилось к 30 тысячам человек, что составляет 57% от числа лиц, зарегистрированных в качестве безработных.²⁵

3.4. Расходы Фонда занятости

В 1995 г. совокупные расходы Фонда занятости составили лишь 2,5% от всех расходов Социального фонда (таблица 2), однако на 1996 г. планируется их чрезвычайно быстрое (более чем трехкратное) увеличение.

На пособия по безработице пошло почти 60% средств, которыми располагал Фонд занятости. Этот показатель планируется снизить примерно до 52%. Это, несомненно, означает, что объем средств, предназначенных на выплаты пособий, будет расти медленнее, чем другие расходные позиции. Наиболее быстро будут расти расходы на дополнительное финансирование создания новых рабочих мест и на организацию общественных работ. Таким образом ясно, что в качестве приоритетных направлений политики в отношении безработных выбраны активные формы противодействия безработице. В этом же направлении идут и организационные изменения, среди которых следует обратить внимание на создание районных центров (управлений) занятости.

4. Прочие выплаты по линии социального обеспечения

Остальные выплаты в рамках социальной защиты в Кыргызстане включают в себя:

– государственные пособия, функционирующие в двух формах: в качестве единого ежемесячного пособия малоимущим семьям и гражданам и социального пособия;

– специальные виды обслуживания отдельных групп населения, функционирующие чаще всего в форме разветвленной системы льгот и реже в форме денежных пособий;

²⁵ См. Приложение С.

– социальная адресная помощь, предоставляемая в денежной или материально-вещественной форме;

– обслуживание в домах престарелых, в домах для умственно отсталых и др.

Далее мы рассмотрим прежде всего важнейшие с точки зрения масштабов виды пособий — государственные пособия и специальные виды обслуживания (пособий) некоторым группам населения.

4.1. Законодательство и проблемы финансирования

Нормативное регулирование отдельных пособий чрезвычайно дифференцировано. Часть из них, например, государственные пособия, была введена недавно (в 1995 г.), что модифицировало или принципиально изменило ранее действовавшие законодательные нормы. Другие формы, такие как, например, льготы для участников войны, хотя и были модернизированы, но относятся к традициям бывшего СССР, а регулирующие их нормы содержатся в различных правовых актах.²⁶ Некоторые пособия имеют характер так называемой адресной помощи, ориентированной на беднейшие слои населения и обычно относимой к категории социальной помощи (в частности, единое ежемесячное пособие малоимущим семьям и гражданам). В Кыргызстане эту форму начали развивать примерно с 1993 г.²⁷ в тесном сотрудничестве с зарубежными экспертами, особенно в области эмпирических исследований проблемы бедности.²⁸

Все описываемые здесь пособия имеют две общие черты: во-первых, выплаты ни в коей мере не зависят от внесения каких-либо финансовых средств получателями пособий²⁹, во-вторых, они финансируются из государственного бюджета, а всеми связанными с этим вопросами занимается Министерство труда и социальной защиты вместе с подчиненными ему районными отделами социальной помощи.

Бюджетные средства на государственные пособия и помощь конкретным группам населения (льготы и пособия) поступают из центрального (республиканского) бюджета. Это — новый подход к их финансированию. Раньше средства на подобные виды помощи поступали из Фонда социального страхования или из местных бюджетов. Изменение источников финансирования должно было усилить ответственность государства за получателей пособий и придать новым пособиям более высокий статус. На практике это не очень помогло, поскольку общий кризис публичных финансов в Кыргызстане сказался и на выплате государственных пособий. По оценкам работников Управления социальной помощи Министерства труда и социальной защиты, существующие здесь задержки выплат по состоянию на 15 апреля 1996 г. превышают 70 млн. сомов, что соответствует примерно двухмесячной задержке выплат пособий, а пособия за 1994 г. выплачивались в течение всего 1995 года. Выплаты в натуральной форме ни в коей мере не решили этой проблемы (из-за небольших масштабов и нежелания населения получать пособия в такой форме).

²⁶ К числу последних относится Закон КР «О ветеранах войны, Вооруженных Сил и тружениках тыла» от мая 1996 г. [1].

²⁷ См., например, [16; 4]. См. также [15].

²⁸ Первые широкие исследования проблемы бедности проводились совместно со Всемирным банком в октябре-ноябре 1993 г., а очередные пока не завершены. При сотрудничестве с европейскими консультантами подготовлено также анкетное обследование, целью которого является создание базы данных, позволяющей выявлять беднейших граждан и наиболее нуждающиеся семьи.

²⁹ Иногда говорят о полном отсутствии связи между пособием и трудовым вкладом, однако, на-верное, правильнее говорить о вопросах финансирования, что позволяет показать более широкий контекст страховых выплат.

Весь объем социальной помощи и значительная часть домов престарелых финансируется из местных бюджетов. В этом случае дополнительным источником их пополнения являются различные квази-публичные или частные фонды (например, Красный крест, Красный полумесяц, «Детский фонд» и др.).

Таблицы 3 и 4 дают представление о пропорциях, в которых центральный бюджет и местные бюджеты участвуют в финансировании социальной сферы. Они ярко показывают, каким образом происходит распределение бремени затрат на финансирование различных направлений социальной помощи между различными уровнями бюджета.

4.2. Государственные пособия: порядок предоставления, размер выплат, расходы

Единое ежемесячное пособие малоимущим семьям и гражданам имеет характер семейного пособия, ориентированного на помощь беднейшим слоям населения. Оно было введено с 1 января 1995 г. вместо действовавших ранее семи пособий подобного типа. Его могут получать только члены семей, совокупные месячные доходы которых не превышают минимальной заработной платы (с ноября 1995 г. — 75 сомов). Минимальная заработная плата, таким образом, играет в этом случае роль официальной черты бедности, определяемой чисто волонтаристски.

Необходимо помнить, что в сформулированных на рубеже 1992-1993 гг. принципах адресной помощи в качестве черты бедности предусмотрено использование потребительского минимума, называвшегося также минимальным потребительским бюджетом. Эти принципы оказались, однако, совершенно нереальными. Уровень исчисленного Национальным статистическим комитетом минимума оказался слишком высок для того, чтобы его можно было использовать на практике. Так, минимум за первые два месяца 1996 г. составил примерно 436 сомов на душу населения (средний показатель за два месяца), а по данным обследований бюджетов домашних хозяйств ниже этой границы (то есть не достигая уровня месячных денежных доходов на душу населения в 450 сомов) в Кыргызстане находилось почти 95% населения [20, с. 41].³⁰ Ниже черты 75 сомов проживало в этот период около 36,8% населения (также при учете только денежных доходов).

Единое ежемесячное пособие выплачивается на:

- детей до 16 лет;
- студентов до 21 года, за исключением обучающихся на платной основе;
- неработающих пенсионеров и лиц, получающих текущие пособия;
- лиц, не способных работать;
- безработных, утративших право на пособие.

Это пособие выплачивается по отдельности каждому лицу, имеющему право на его получение.

Размер пособий дифференцирован и зависит от уровня доходов на одного члена семьи: чем больше доход, тем меньше величина пособия. Величина пособия и пороги доходов устанавливаются в процентном отношении к минимальной заработной плате и составляют соответственно:

³⁰ См. также Приложение А.

доход на 1 члена семьи	величина пособия
до 25%	60%
25% - 50%	50%
50% - 75%	40%
75% - 100%	30%

В настоящее время при доходе на одного члена семьи, например, в размере 37,5 сомов в месяц (50% минимальной заработной платы) лицо, имеющее право на получение этого пособия, получит 30 сомов. Столько же получит и тот, у кого доход составляет 52,5 сомов, хотя при этом он выходит за черту 75 сомов на человека.

При установлении права на получение пособия и его величины возникают проблемы, многие из которых связаны с обеспечением адресности. Подобные проблемы возникают и в Кыргызстане. Во-первых, на практике трудно точно установить уровень жизни семьи. Случается, что пособия получают лица, не относящиеся к беднейшим. Во-вторых, процедура получения пособия достаточно трудоемкая (а также и дорогостоящая). Некоторые наиболее бедные и беспомощные люди не в состоянии ее выдержать. Тем самым они лишаются этой помощи. В-третьих, страдают лица, доходы которых находятся выше черты, дающей право на получение пособия, и выигрывают те, доходы которых ниже. Наконец, в-четвертых, само по себе установление черты бедности вызывает много возражений (методология, уровень, периодичность изменений).

Социальное пособие не является адресным, зависящим от уровня доходов. Оно предоставляется лицам, относящимся к категориям населения, находящимся в особых, трудных жизненных условиях без учета их материального положения:

- никогда не работавшим инвалидам детства, имеющим I группу инвалидности — в размере 150% минимальной заработной платы, II группу инвалидности — в размере 100% минимальной заработной платы, III группу инвалидности — 30% минимальной заработной платы;

- остальным неработающим инвалидам: I группы — в размере 100% минимальной заработной платы, II группы — 50%, III группы — 30%;

- неработающим мужчинам в возрасте 65 лет и старше и женщинам в возрасте 60 лет и старше — в размере 50% минимальной заработной платы;

- детям-сиротам — в размере 50% минимальной заработной платы;

- матерям, имеющим 10 и более детей — в размере 100% минимальной заработной платы.

Численность получателей единого ежемесячного пособия относительно высока. По состоянию на 15 апреля 1996 г. она составляла 1257 тыс. человек. Это пособие получает каждый четвертый житель Кыргызстана (более 25%); число семей, охваченных помощью, по оценкам, составляет 409 тыс. (свыше 40% семей). В то же время число лиц, получающих социальное пособие, невелико — лишь 31,2 тыс. человек.

Расходы на государственные пособия — единые ежемесячные пособия и на социальные пособия в 1995 г. планировались в размере 428 млн. сомов (см. таблицу 3). Позднее они были увеличены в связи с ростом числа безработных до 494 млн. сомов. Это высокий показатель, особенно если сопоставить его с расходами, например, Фонда занятости или с расходами на пособия системы социального страхования. Расходы на социальные пособия должны были составлять 20,6 млн. сомов, что представляет собой лишь небольшую часть общей суммы средств, выделяемых на государственные

пособия. Большую часть средств, таким образом, аккумулировали адресные единые ежемесячные пособия.

Модификации системы. Учитывая чрезвычайно большое число получателей единых ежемесячных пособий малоимущим семьям и гражданам, масштабы расходов на их выплату и существование проблем с обеспечением адресности их предоставления, ясно, что система этих пособий требует полной оценки и, очевидно, модификаций. Необходимо детально проанализировать способ измерения уровня жизни семей (доход или имущество на одного члена семьи или на одну потребляющую единицу) и права на получение пособия (например, возрастные границы, дающие право на получение пособия, группы инвалидности). Можно также подумать о региональной дифференциации системы или о ее дифференциации в разрезе город – деревня. Возможно, следовало бы пересмотреть и саму идею прямой адресности (с использованием порога доходов) с учетом того, что оценка совокупных доходов семей оставляет желать много лучшего, а связанные с ее осуществлением затраты достаточно высоки.

4.3. Льготы для отдельных групп населения

Перечень групп населения, имеющих право на получение разнообразных льгот, привилегий и дополнительных услуг, достаточно длинен. Он включает в себя главным образом участников войны и ветеранов, инвалидов, получивших инвалидность в особых обстоятельствах, а также участников событий особого характера, а в некоторых случаях и членов их семей. К числу важнейших групп, которые пользуются правами на получение специального обслуживания, относятся инвалиды и участники второй мировой войны (ИВОВ, УВОВ), других военных действий, которые вел бывший СССР (например, в Афганистане), работники, ликвидировавшие последствия аварии в Чернобыле (ЧАЭС), репрессированные в период существования бывшего СССР, бывшие малолетние узники концентрационных лагерей, инвалиды детства, инвалиды по слуху и зрению и др.

Льготы и специальное обеспечение может осуществляться в следующих формах: бесплатные или льготные путевки, льготы по квартплате, по оплате газа, тепло- и электроснабжения, на транспорт, льготы при приобретении газет, бензина, автомобилей, безвозвратные или льготные (под низкий процент) займы на определенные цели, единовременная помощь и др.

Общий объем средств, предназначенных на все эти виды такого обеспечения, вместе с социальной помощью и расходами на дома для престарелых и инвалидов, по проекту бюджета на 1995 г. должен был составить 126 млн. сомов (см. таблицу 3). В целом, по информации Министерства труда и социальной защиты, расходы на льготы и другие виды социального обслуживания отдельных групп населения достигли примерно 78 млн. сомов, то есть составили примерно в четыре раза больше, чем расходы на социальные пособия. Они включали в себя:

– путевки для ИВОВ и УВОВ	2,22 млн. сомов
– путевки для «чернобыльцев»	0,06
– доплата на бензин и транспортные средства для ИВОВ	2,12
– единовременное пособие для ветеранов в связи с празднованием Дня победы	39,24
– беспроцентные ссуды на строительство жилья «чернобыльцам»	1,05
– единовременная доплата на электроэнергию	32,75

– доплаты к продовольствию ИЧАЭС и УЧАЭС	0,22
– единовременная денежная помощь ИЧАЭС и УЧАЭС	0,25

Ограничить расходы на льготы и другие виды обслуживания отдельных групп населения нелегко, хотя бы потому, что это чрезвычайно остро воспринимается обществом. В последнее время, однако, в Кыргызстане наметилась тенденция к упорядочению и более тщательному контролированию этих расходов. В текущем году, например, изменены и упорядочены нормы, определяющие права участников Великой отечественной войны.³¹ В соответствии с новым законом установлен более низкий, по сравнению с 1995 г., размер единовременных выплат к 9 мая, что наверняка позволит сократить одну из основных расходных позиций в этой группе. Максимальная величина выплаты в 1996 г. составляет шестикратную минимальную заработную плату (то есть 450 сомов), а минимальная — равна одной минимальной заработной плате (75 сомов); в 1995 г. эти выплаты составляли соответственно 1000 и 250 сомов.³² В то же время в связи с тем, что в этом году исполняется десять лет со дня аварии на АЭС в Чернобыле, повышены расходы на ИЧАЭС и УЧАЭС. В результате увеличился размер единовременной выплаты «чернобыльцам». Однако это оказало незначительное воздействие на общий размер расходов, так как группа лиц, имеющих право на получение таких пособий, в Кыргызстане невелика.

В ближайшем будущем следовало бы продолжить работу по упорядочению норм, регулирующих обслуживание, имеющее характер льгот для отдельных групп населения. Даже если ограничить эти расходы не удастся, немаловажно, чтобы в этой сфере была достигнута стабильность и удалось избежать нередких до сих пор ситуаций, когда принимаются незапланированные решения экстренного характера.

5. Здравоохранение³³

Со времени распада СССР организация и финансирование здравоохранения в Кыргызстане изменились незначительно. Смелые программы быстрых радикальных изменений (отраженные в новом законодательстве 1992–1993 гг.³⁴) пока не реализованы. Однако интенсивная работа по реформированию продолжается, а ее результатом является уже почти завершённый проект программы реформ «МАНАС».

Генеральная цель, сформулированная в этой программе, конечно, состоит в улучшении состояния здоровья населения и в повышении качества медицинского обслуживания. В связи с этим в области финансирования и организации указывается на необходимость, во-первых, изменений в системе распределения имеющихся средств с тем, чтобы использовать их с большей эффективностью, а во-вторых — привлечения дополнительных средств непосредственно от населения в форме введения частичной

³¹ См., например, уже упоминавшийся Закон КР «О ветеранах войны, Вооруженных Сил и тружениках тыла» [1].

³² Необходимо также помнить, что в 1995 г. праздновалась пятидесятая годовщина со дня окончания второй мировой войны.

³³ В этом разделе работы наряду с обычными источниками информации (ежегодники, статистические бюллетени, законодательство) использовался также доклад А. Шаяхметовой [23].

³⁴ К числу важнейших из числа новых законодательных актов относятся Закон РК «Об охране здоровья народа в Республике Кыргызстан», а также Закон РК «О медицинском страховании граждан Республики Кыргызстан» [7; 8].

платности медицинского обслуживания, а несколько позднее и в виде введения обязательных взносов на медицинское страхование.

В настоящее время ситуация в здравоохранении выглядит следующим образом. Здравоохранение финансируется прежде всего из государственного бюджета при существенной роли индивидуальной оплаты медицинского обслуживания. За счет собственных средств пациенты целиком покрывают стоимость всех лекарственных препаратов, за исключением случаев лечения в больницах. В этом случае полагаются льготы, по оценкам, охватывающие почти 50% населения (всех детей до трех лет, инвалидов, участников войны и т. п.); из-за отсутствия средств права на эти льготы не реализуются.

Из центрального бюджета финансируются главным образом клинические больницы, научные исследования, подготовка кадров. Больницы общего профиля, поликлиники, станции скорой помощи и т. п. финансируются за счет местных бюджетов. В целом примерно 80% бюджетных средств поступает из местных бюджетов (см. таблицы 3 и 4). В соответствии с планом на 1996 г. предусматривается несколько сократить их долю — примерно до 75%.

Основанием для распределения средств на медицинское обслуживание из публичных фондов являются такие показатели, как число коек в больницах, численность персонала, число консультаций в поликлиниках, предоставленных в течение последнего года. Эти принципы распределения повсеместно критикуются, поскольку совершенно не учитывают потребностей в обслуживании. На практике оказывается, что более 70% выделенных средств идет на наиболее дорогостоящее больничное обслуживание, в то время как базовое медицинское обслуживание страдает от недостатка средств.

В расходах на здравоохранение примерно 43% составляет заработная плата медицинского персонала. Большой проблемой остаются чрезвычайно плохие условия оплаты труда в этой сфере (низкие ставки оплаты, задержки зарплаты), которые, с одной стороны, приводят к тому, что многие врачи перестают заниматься медицинской практикой,³⁵ а с другой — способствуют распространению нелегальной или полунелегальной оплаты медицинских услуг пациентами.

Неплохая с количественной точки зрения материальная база службы здравоохранения в последние годы резко сократилась,³⁶ а ее качество катастрофически снизилось. Не следует в ближайшем будущем ожидать улучшения сложившегося положения, учитывая, что совокупные государственные расходы на здравоохранение и физическую культуру в последние годы не превышают 4% ВВП (см. таблицу 5). В 1994 г. это составляло 150 сомов (10 долларов) на душу населения. Доля расходов на здравоохранение в бюджете лишь несколько превышает 13% (см. таблицу 4).³⁷

В соответствии с проектом реформ предполагается осуществить много изменений в организации работы больниц и поликлиник, в методах и направлениях обучения врачей, а также в формулировании задач, решаемых службой здравоохранения. В сфере финансирования предусматривается:

– изменить порядок распределения средств — основным показателем должна стать численность населения района;

³⁵ За период 1990-1995 гг. число врачей в расчете на 10 тыс. жителей сократилось с 36,7 до 33,2, а медицинских сестер — с 104,9 до 93,7 [10, с. 25].

³⁶ Так, число больничных коек на 10 тыс. жителей сократилось на последние пять лет со 119,8 до 89,0 [10, с. 25].

³⁷ Для сравнения, в Польше на собственно здравоохранение выделяется около 5% ВВП, а расходы на эти цели поглощают примерно 14% всех бюджетных расходов.

– изменить принципы оплаты труда медицинского персонала в направлении большей дифференциации оплаты труда с учетом объема и качества предоставляемых услуг;

– ввести всеобщую обязательную систему медицинского страхования граждан.

Введение страхования предусматривалось в упоминавшихся выше законодательных актах от 1992-1993 гг. Однако намеченные в них сроки выдержать не удалось. В настоящее время говорят о дате 1 января 1997 г., хотя есть серьезные опасения, что и ее будет необходимо отодвинуть на более отдаленный период. Проект предусматривает создание системы с территориальными Кассами пациентов, сходной с моделью, действующей в Германии. Всего должно быть создано 12 таких касс. Величина взноса должна составить 6%, что стало бы дополнительным фискальным отчислением. Предполагается, что первоначально собираемость взносов составит лишь 20-30% (!). За работающих взнос вносили бы предприятия, за пенсионеров — местные бюджеты. Окончательно не решена пока проблема сбора взносов с крестьян.

Средства от страховых взносов не покроют всех расходов на здравоохранение. Из бюджета и в будущем будут покрываться расходы на аппаратуру, здания, специализированные услуги. Основные виды обслуживания, оплата труда медицинского персонала, лекарства должны будут финансироваться за счет взносов. Подобный способ финансирования конечно означает, что изначально следует определить цену каждого вида обслуживания, что не является простой задачей.

Результаты внедрения новых решений могут оказаться хуже, чем первоначально планировалось. Оценивая их, необходимо учитывать современный бюджетно-налоговый кризис, слабость органов управления, ограничения финансового рынка. Так, например, трудно ожидать дополнительного притока средств в ситуации, когда уровень собираемости взносов при действующих нормах их изъятия составляет 70-80%. Неизвестно также, где взять хорошо обученные кадры, которые могли бы эффективно управлять движением средств в Кассах пациентов. Пример других, значительно более развитых стран, которые перешли на финансирование за счет страховых средств (Чехия, Словакия, Венгрия) скорее разочаровывает.

Поэтому в настоящее время речь идет также о том, чтобы предпринять экстренные предупредительные меры, которые позволили бы дополнительно финансировать службу здравоохранения и не ждать, пока она перейдет на страховые принципы. Одной из таких мер могло бы стать введение платности за некоторые медицинские услуги. Правительство уже подготовило обширный список видов услуг, подлежащих оплате. Однако ни сам список, ни цены услуг пока еще не утверждены. Тем не менее может оказаться, что позитивных результатов можно будет достичь легче и быстрее, чем в случае внедрения медицинского страхования.

6. Образование

В начале 1995 г. в Кыргызстане было 965 тыс. детей в возрасте до 9 лет, то есть 26,4% численности населения страны, а лиц, не достигших 19 лет, было 1948 тыс. человек, то есть 47,7% населения [22, с. 22].³⁸ Уже на первый взгляд видно, что это очень высокие показатели и что численность детей и молодежи школьного возраста наверняка станет серьезной проблемой для кыргызской системы образования.

³⁸ Для сравнения, в Польше численность населения в возрасте до 19 лет составляет около 32%.

В 1995 г. затраты на просвещение составили 22% всех расходов государственного бюджета (см. таблицу 4), что составляло свыше 6% ВВП (см. таблицу 5). Несомненно, сфера просвещения относится к числу тех позиций расходов, которые в наибольшей степени отягощают собой государственные фонды. В ходе поисков способов экономии средств на системе образования и в стремлении ее усовершенствовать была разработана программа реформирования этой сферы «БИЛИМ».³⁹ В момент написания настоящей работы обсуждался ее последний вариант. Эта программа должна, в частности, дать ответ на вопрос о том, каким образом с большей эффективностью использовать имеющиеся средства, не утрачивая достижений в сфере народного образования.

Общий принцип финансирования измениться не должен, то есть начальное и среднее образование должно полностью финансироваться из местных бюджетов, а высшая школа — из центрального бюджета, а частично также и за счет самих студентов (в форме внесения ими платы за обучение). В настоящее время примерно три четверти расходов на образование покрывается за счет местных бюджетов: 79% в 1995 г. и 74% в 1996 г. (см. таблицу 3).

Участие студентов в финансировании обучения становится все более заметным. Плату за обучение в размере примерно 130 сомов в год вносит примерно половина обучающихся. С 1996 г. взносы студентов будут накапливаться в особом центре, финансирующем расходы на сумму более чем 30 млн. сомов. Расширению платного обучения в государственных высших учебных заведениях сопутствует появление высших частных учебных заведений. Первоначально их было 12, в настоящее время 33, а в будущем, возможно, их число изменится (скорее всего, в сторону сокращения). Уровень обучения в частных учебных заведениях чрезвычайно дифференцирован, и, к сожалению, нередко, по оценкам специалистов, бывает крайне низким.

Сфера высшего образования совершенно определенно развивается в направлении частичной коммерциализации, что может рассматриваться как определенный способ решить финансовые проблемы этого сектора. Однако этому должно сопутствовать развитие соответствующей стипендиальной системы, дополнительно поддерживаемой дотируемыми кредитами, предоставляемыми студентам.

Проблема финансирования начального и среднего образования, несомненно, сложнее, и пока не разработано эффективного подхода к ее решению. В поисках возможностей для экономии средств обсуждаются, в частности, следующие подходы:

- увеличение числа учеников в классах или, иначе говоря, увеличение числа учеников, приходящихся на одного преподавателя;
- увеличение дидактической нагрузки на педагогов, то есть числа часов в неделю;
- сокращение числа часов обязательных занятий для учеников.

Использование подобных подходов теоретически возможно, особенно если учесть показатели, характеризующие современную систему просвещения в Кыргызстане: в среднем на одного преподавателя приходится 14 учеников; для получения полной ставки необходимо иметь 18-20 часов нагрузки в неделю. На фоне международных стандартов эти показатели выглядят чрезвычайно благоприятно. Надо, однако, иметь в виду, что в тех странах, где они «хуже», материальная база школ значительно лучше (учебники, ксероксы, парты, наглядные пособия и т. п.). Это означает, что увеличение нагрузки на педагогов должно подкрепляться инвестициями в оснащение школ. В противном случае реальна угроза снижения качества обучения. В последние годы это, к сожалению, имеет место: сокращается численность преподавателей (с более чем 76 тыс. в 1993/1994 учебном году до неполных 70 тыс. в 1995/1996 году), которое не подкрепляется увеличением капиталовложений.

³⁹ Ранее, еще 16 декабря 1992 г., был принят закон «Об образовании».

7. Выводы

1. На содержание социальной сферы в Кыргызстане затрачиваются значительные средства. Вместе с расходами на жилищно-коммунальные услуги они составляли в последнее время примерно 23% ВВП, а в 1996 г. должны достичь около 26%. Только расходы бюджета на эти цели составили в 1995 г. 14% ВВП, а в 1996 г. — 19% ВВП. Беспокоит не только уровень социальных расходов, но и их рост.

2. Наиболее важной позицией расходов являются выплаты пенсий: около 8% ВВП в 1995 г. и даже несколько больше в 1996 г. Такой уровень расходов сохраняется, несмотря на относительно благоприятную демографическую ситуацию. В то же время возрастает дефицит Социального фонда и сохраняется его задолженность перед пенсионерами. Это означает, что необходимы кардинальные модификации пенсионной системы. Эти модификации должны проводиться с учетом расширения базы отчислений взносов, пересмотра прав отдельных профессиональных групп, в частности фермеров, а также более тесной увязки размера выплат со взносами, даже при сохранении действующего в настоящее время принципа *PAYG*.

3. На втором месте с точки зрения масштабов расходов (6-7% ВВП) находится сфера образования. В этом случае уровень затрат объясняется демографической ситуацией, определяющей численностью учеников и студентов. Если мы хотим избежать снижения качества образования, то к поиску путей экономии средств в сфере просвещения следует подходить с большой осторожностью. Так, повышение нагрузки на преподавателей должно компенсироваться ростом затрат на оснащение школ. Экономии может дать коммерциализация высшего образования. Ей должна сопутствовать соответствующим образом разработанная кредитно-стипендиальная система для студентов.

4. По сравнению с международными стандартами расходы на здравоохранение невелики (менее 4% ВВП), а качество предоставляемых услуг ухудшается. Следовательно, необходимо повышение эффективности затрат и поиск новых источников средств. Введение в настоящий момент медицинского страхования кажется нам чрезвычайно рискованным (проблемы с собираемостью взносов, отсутствие кадров и т. п.). Возможно, пока лучше было бы ограничиться промежуточными решениями: изменениями в распределении средств, контролем за расходованием средств, введением частичной платности за некоторые услуги.

5. Введенная недавно система адресных пособий (единое ежемесячное пособие малоимущим семьям и гражданам) требует, учитывая большое число получателей пособий и масштаб расходов на их выплату, осуществления полной оценки и модификации. Необходимо, в частности, пересмотреть способ измерения уровня жизни семей и права на получение пособия, а также упростить процедуру их предоставления. В более отдаленном будущем можно было бы ввести региональную дифференциацию системы или дифференциацию в разрезе город – деревня. Следовало бы проанализировать саму по себе идею прямой адресности (с использованием черты доходов) с точки зрения затрат на ее реализацию, организационные проблемы, а также трудностей оценки совокупных доходов семей.

6. Быстро возрастающие в последнее время масштабы безработицы могут обострить проблему финансирования пособий и программ активизации безработных. Обычно в таких случаях наибольшую угрозу представляет рост расходов на выплату пособий; поэтому необходимо решительно «оберегать» средства, предназначенные на создание новых рабочих мест, на функционирование учреждений по найму рабочей силы, на систему обучения и переквалификации и т. д. В будущем может оказаться неудобным современное положение Фонда занятости, на деятельности которого слишком сильно сказываются финансовые проблемы пенсионной системы.

Таблицы

Таблица 1

Доходы Социального фонда в 1995-1996 гг.

	1995	1996	1995	1996	1996
	выполнение	проект	выполнение	проект	проект
	в млн. сомов		в % к доходам (всего)		в % к 1995
Фонд оплаты труда	3133,0	5756,0	х	х	183,72
Остаток средств на начало года	-	-	-	-	-
Поступления страховых взносов	986,0	1556,0	76,45	76,01	157,81
по пенсионным средствам	820,0	1270,0	63,58	62,04	154,88
по социальному страхованию	128,0	200,0	9,92	9,77	156,25
по фонду занятости	38,0	86,0	2,95	4,20	226,32
Поступления обязательных взносов с работающих граждан	62,0	89,0	4,81	4,35	143,55
в пенсионный фонд	50,0	89,0	3,88	4,35	178,00
в фонд занятости ^а	12,0		0,93		
Взносы (всего)	1048,0	1645,0	81,26	80,36	156,97
в пенсионный фонд	870,0	1359,0	67,46	66,39	156,21
на социальное страхование	128,0	200,0	9,92	9,77	156,25
в фонд занятости	50,0	86,0		4,20	172,00
Поступления из республиканского бюджета	241,7	402,0	18,74	19,64	166,32
пенсии военнослужащих, МВД, МО, КНБ	50,7	62,5	3,93	3,05	123,27
надбавки за особые заслуги инвалидам ВОВ	0,4	2,0	0,03	0,10	500,00
надбавки малообеспеченным семьям ^б	8,6	23,0	0,67	1,12	267,44
субвенции социальному фонду ^с	41,0	-	3,18	-	-
хлебные доплаты ^д	100,0	314,5	7,75	15,37	314,50
-	41,0	-	3,18	-	-
Доходы (всего) ^е	1289,7	2047,0	100,00	100,00	158,72
<i>Справочно:</i>					
Расходы	1345,5	2139,6	х	х	159,02

^а В план 1996 г. взносы работников в Фонд занятости не включены.

^б В настоящее время целиком реализуются через систему социальной помощи, финансируемую из государственного бюджета (через Министерство труда и социальной защиты).

^с В плане на 1996 г. — включая 214,5 млн. сомов на финансирование повышений пенсий и пособий с 1 февраля 1996 г. (Указ президента).

^д Выплачивались в 1994-1995 гг. через Социальный фонд неработающим гражданам (15 сомов в месяц на человека).

^е Доходы (всего) представлены как сумма поступлений за счет взносов и из государственного бюджета. По данным источника в 1995 г. доходы (всего) составляют 1317,5 млн. сомов, то есть примерно на 2,2% выше, чем это следует из представленной в таблице суммы поступлений.

Источник: данные Социального фонда, расчеты автора.

Таблица 2
Расходы Социального фонда в 1995-1996 гг.

	1995	1996	1995	1996	1996
	выполнение	проект	выполнение	проект	проект
	в млн. сомов		в % к расходам (всего)		в % к 1995
Пенсии	1208,8	1837,6	89,84	85,89	152,02
в том числе:					
трудовые пенсии	1095,6	1680,2	81,43	78,53	153,36
пенсии военнослужащим МВД, КНБК	50,7	62,5	3,77	2,92	123,27
персональные пенсии	7,2	8,2	0,54	0,38	113,89
расходы на путёвки инвалидов войны	4,0	18,4	0,30	0,86	460,00
пособия на погребение	15,0	15,5	1,11	0,72	103,33
почтовые услуги	31,3	31,1	2,33	1,45	99,36
расходы на администрацию ^a	5,0	21,7	0,37	1,01	434,00
Социальное страхование	103,0	200,0	7,66	9,35	194,17
в том числе:					
пособия по временной нетрудоспособности	42,8	63,0	3,18	2,94	147,20
пособия по беременности и родам	36,0	50,0	2,68	2,34	138,89
пособия на погребение	3,0	5,0	0,22	0,23	166,67
оздоровление ^b	19,5	80,0	1,45	3,74	410,26
расходы на администрацию ^a	1,7	2,0	0,13	0,09	117,65
Фонд занятости	33,7	102,0	2,50	4,77	302,67
в том числе:					
пособия по безработице	20,0	54,0	1,49	2,52	270,00
профподготовка, переобучение и т. д.	4,8	8,9	0,36	0,42	185,42
общественные работы	0,5	8,0	0,04	0,37	16 раз
создание дополнительных рабочих мест	0,3	10,7	0,02	0,50	36 раз
программы занятости	0,6	1,5	0,04	0,07	250,00
создание обществ занятости	-	2,0	-	0,09	-
средства на самозанятость	-	2,4	-	0,11	-
прочие расходы	0,1	3,0	0,01	0,14	30 раз
службы занятости	7,3	11,5	0,54	0,54	157,53
Расходы (всего)	1345,5	2139,6	100,00	100,00	159,02
Справочно:					
Доходы ^c	1289,7	2047,0	x	x	158,72
Дефицит ^d	-55,8	-92,6	-4,15	-4,33	165,95

^a В плане на 1996 г. — 1,6% от предусмотренных доходов. Резкий рост расходов на администрацию связан с тем, что фонд начал выполнять задачи, связанные с выплатой пособий.

^b В целях лечения и реабилитации.

^c Доходы представлены как сумма поступлений за счет взносов и из государственного бюджета. В соответствии с источником, доходы (всего) в 1995 г. составили 1317,5 млн. сомов (см. также примечание «е» к таблице 1).

^d Дефицит за 1995 г. рассчитан как разность величин 1289,7-1345,5. В соответствии с источником, он составляет -28,0 млн. сомов (1317,5-1345,5), то есть 2,03% расходов. Рост номинальной величины рассчитанного таким способом дефицита в 1996 г. (в процентах к 1995 г.) составляет 330%.

Источник: данные Социального фонда, расчеты автора.

Таблица 3

Расходы государственного бюджета на содержание социальной сферы в 1995-1996 гг. (планируемые)

	1995 ^a			1996		
	государственный бюджет	центральный бюджет	местные бюджеты	государственный бюджет	центральный бюджет	местные бюджеты
	В МЛН. СОМОВ					
Социальная сфера (всего) ^b	2618,7	1162,8	1455,8	3011,8	1506,7	1505,1
в том числе:						
социальное обеспечение и социальное страхование	798,3	759,1	39,1	1025,6	976,1	49,5
в том числе:						
дома престарелых и др., льготы, ВТЭКи ^c	126,5	87,4	39,1	137,1	96,4	40,7
государственные пособия	428,8	428,8	-	478,2	478,2	-
пенсии военнослужащим	51,6	51,6	-	62,5	62,5	-
надбавки к пенсиям	10,4	10,4	-	25,0	25,0	-
субвенции к Социальному фонду	181,0	181,0	-	314,0	314,0	-
прочие	-	-	-	8,8	-	8,8
здравоохранение	646,0	121,8	524,2	670,7	168,4	502,3
образование	1097,8	230,9	866,9	1252,8	330,9	921,9
культура	76,6	51,0	25,6	62,7	31,3	31,4
	в процентах к расходам государственного бюджета					
Социальная сфера (всего) ^b	100,00	44,40	55,59	100,00	50,03	49,97
в том числе						
социальное обеспечение и социальное страхование	100,00	95,09	4,90	100,00	95,17	4,83
в том числе:						
дома престарелых и др., льготы, ВТЭКи ^c	100,00	69,09	30,91	100,00	70,31	29,69
государственные пособия	100,00	100,00	-	100,00	100,00	-
пенсии военнослужащим	100,00	100,00	-	100,00	100,00	-
надбавки к пенсиям	100,00	100,00	-	100,00	100,00	-
субвенции к Социальному фонду	100,00	100,00	-	100,00	100,00	-
прочие	-	-	-	100,00	-	100,00
здравоохранение	100,00	18,85	81,15	100,00	25,11	74,89
образование	100,00	21,03	78,97	100,00	26,41	73,59
культура	100,00	66,58	33,42	100,00	49,92	50,08

^a Уточненный проект. Внимание: имеют место различия между данными Национального статистического комитета и Министерства финансов.

^b Без жилищно-коммунального обслуживания.

^c В том числе помощь участникам войны.

Источник: данные Министерства финансов, расчеты автора.

Таблица 4

Расходы государственного бюджета на социальную сферу в 1995 г.

	План ^а	Выполнение на 1 января 1996 г.		
	консолидированный бюджет	консолидированный бюджет	республиканский бюджет ^б	местные бюджеты ^с
в млн. сомов				
Доходы бюджета (всего) ^б	3874,4	2670,9	1398,8	1397,3
Расходы бюджета (всего) ^с	5595,5	4579,8	3244,8	1905,5
в том числе:				
Расходы на социальную сферу	2975,7	2938,4	1243,4	1695,6
в том числе:				
социальное страхование и обеспечение ^д	800,7	914,0	691,0	223,0
здравоохранение и физическая культура	690,0	614,4	132,2	482,8
образование	1216,2	1055,3	224,5	830,8
жилищно-коммунальное хозяйство	147,4	188,0	70,4	117,6
культура, отдых, религиозная деятельность	121,4	166,7	125,3	41,4
в процентах к расходам (всего)				
Расходы бюджета (всего) ^с	100,00	100,00	100,00	100,00
в том числе:				
Расходы на социальную сферу	53,18	64,16	38,32	88,98
в том числе:				
социальное страхование и обеспечение ^д	14,31	19,96	21,30	11,70
здравоохранение и физическая культура	12,33	13,42	4,07	25,34
образование	21,74	23,04	6,92	43,60
жилищно-коммунальное хозяйство	2,63	4,10	2,17	6,17
культура, отдых, религиозная деятельность	2,17	3,64	3,86	2,17

^а Уточненный план.

^б Совокупные доходы центрального (республиканского) бюджета и местных бюджетов, включая поступившие трансферты.

^с Расходы (всего) республиканского бюджета, включая трансферты.

^д Включая средства, переданные Социальному фонду.

Источник: [21, № 2 (482), с. 51, 55, 57], а также расчеты автора.

Таблица 5
Расходы средств на социальную сферу в 1994-1995 гг.

	1994	1995
	в млн. сомов	
Расходы на социальную сферу (всего)	2726,3	4042,2
в том числе:		
расходы государственного бюджета ^а	1721,4	2938,4
социальное обеспечение ^а	370,0	914,0
здравоохранение и физическая культура	421,7	614,4
образование	730,8	1055,3
культура, средства массовой информации	67,8	166,7
жилищно-коммунальное хозяйство	131,4	188,0
расходы Социального фонда ^б	1004,9	1103,8
	в % ВВП	
Расходы на социальную сферу (всего)	22,68	25,90
в том числе:		
расходы государственного бюджета ^а	14,32	18,83
социальное обеспечение ^а	3,08	5,86
здравоохранение и физическая культура	3,51	3,94
образование	6,08	6,76
культура, средства массовой информации	0,56	1,07
жилищно-коммунальное хозяйство	1,09	1,20
расходы Социального фонда ^б	8,36	7,07

^а Включая трансферты в Социальный фонд.

^б В 1994 г. расходы из публичных средств без трансфертов из бюджета в Социальный фонд. В 1995 г. — расходы Социального фонда без трансфертов из бюджета.

Источник: [10, с. 17; 21, № 2 (482), с. 1; 22 с. 7, 218], данные Социального фонда и расчеты автора.

Приложения

Приложение А. Минимальная заработная плата и потребительский минимум

Минимальная заработная плата

Минимальная заработная плата является в Кыргызстане важнейшим параметром, служащим для определения уровня большого числа пособий, а также для предоставления права на получение адресных пособий для беднейших слоев населения. Использование такого подхода, особенно на этапе трансформации, следует признать правильным.

В определенной пропорции к минимальной заработной плате определяются уровень минимальных пенсий, все надбавки к пенсиям⁴⁰, пособия на погребение, пособия по безработице, а также государственные пособия, так называемые единые ежемесячные пособия малоимущим семьям и гражданам и социальные пособия. Минимальная заработная плата используется также для определения черты бедности при выплате государственных пособий.

Величина минимальной заработной платы устанавливается раз в несколько месяцев. Можно сказать, что масштаб и темпы ее изменений, с одной стороны, зависят от уровня инфляции и состояния публичных финансов, а с другой — от реализуемых социальной политикой целей. В таблице А1 представлены данные о величине минимальной заработной платы по отдельным месяцам за период с 1993 по I квартал 1996 г.

В 1992-1993 гг. минимальная заработная плата повышалась трижды в год (в 1993 г. — в феврале, в августе и в октябре; в 1994 г. — в январе, в мае и в сентябре). В 1995 г. она повышалась только один раз — в ноябре месяце. Установленный тогда уровень минимальной заработной платы в размере 75 сомов действовал и в течение всего первого квартала 1996 г.

Уровень минимальной заработной платы чрезвычайно низок. На это указывает сопоставление ее со средней заработной платой (см. таблицу А1), или даже простое сопоставление ее с ценами основных товаров первой необходимости: за минимальную заработную плату в апреле 1996 г. можно было купить в Бишкеке 18,75 буханок хлеба (цена одной буханки — 4 сома).

Потребительский минимум

Минимальный потребительский бюджет (МПБ) рассчитывается в Кыргызстане в течение многих лет. В настоящее время его расчеты ведутся в Национальном статистическом комитете (Нацстатком) с использованием метода потребительской корзины. Сначала определяется состав (корзина) признанных необходимыми товаров и услуг; в отношении продовольствия состав и величина корзины соответствует нормам питания; остальные товары и услуги включаются в состав корзины по заключению

⁴⁰ По закону они устанавливаются пропорционально величине минимальной пенсии, однако величина последней устанавливается в размере 100% минимальной заработной платы.

экспертов. Далее, на основе средних цен происходит стоимостная оценка содержания корзины.⁴¹ Полученную величину считают минимумом, необходимым для удовлетворения элементарных потребностей.⁴²

В Кыргызстане МПБ рассчитывается ежемесячно отдельно для работающих граждан, для пенсионеров, для четырех детских возрастных групп, а также для среднестатистического лица — с использованием периодически корректируемой корзины.⁴³ В соответствии с действующим законодательством данные о величине минимума должны публиковаться и утверждаться правительством.

В соответствии с концепцией, разработанной в начале девяностых годов, минимальный потребительский бюджет должен был использоваться в социальной политике, в том числе и для проведения индексации доходов [4; 6; 12; 13]. Однако от проведения такого типа индексации быстро отказались и перешли к текущей индексации «по мере необходимости». Причины этого ясны — отсутствие финансовых средств. Тем не менее тип индексации «по мере необходимости» необходимо как можно быстрее пересмотреть и вернуться к системной, законодательно регулируемой, индексации. Она может проводиться в ограниченной форме, быть неполной и (или) запаздывать, однако она не должна иметь характера решения, предпринимаемого по усмотрению властей.

Относительно возможности использования минимального потребительского бюджета как критерия определения границы бедности с самого начала возникали сомнения. И в такой роли этот показатель в конечном счете в практике социальной политики никогда не использовался. Минимальный уровень постоянно оказывался слишком высоким, приближаясь, а иногда и превышая уровень минимальной заработной платы (см. таблицу А1). Эти соотношения указывают на то, что рассчитанный минимальный потребительский бюджет «нереален» и не может быть использован в качестве критерия черты бедности. Однако остается вопрос, следует ли вообще рассчитывать минимальный потребительский бюджет и с какой целью, а если это делать, то не следует ли скорректировать методологию расчета.

Из опыта многих стран (например, Польши) следует, что в рамках нормативного подхода (то есть метода «корзины») разработать удовлетворительную методологию чрезвычайно трудно. Обычно мы получаем чрезвычайно высокий уровень минимума, которые не может быть использован на практике. Очевидно, скорее следует использовать относительные границы бедности (например, соотносящиеся со средней заработной платой или со средним доходом), хотя это, в свою очередь требует добротных репрезентативных обследований бюджетов семей. При использовании «метода корзины» следовало бы ограничиться в расчетах лишь продовольственными товарами, пересмотреть используемые в расчетах цены, а также пересмотреть нормы, используя (насколько это возможно) эмпирические исследования.

⁴¹ В настоящее время структура расходов в соответствии с содержанием минимальной потребительской корзины выглядит следующим образом: продовольствие — 69%, непродовольственные товары — 17%, услуги — 12%, налоги — 1%.

⁴² На основании таких же принципов, то есть корзины, в Польше в Институте труда и социальной политики рассчитывается так называемый социальный минимум.

⁴³ В Польше социальный минимум рассчитывается раз в квартал для четырех групп домашних хозяйств: (1) для работающего лица, ведущего самостоятельное домашнее хозяйство, (2) для семьи работающих из четырех членов — супруги с двумя детьми, (3) для одинокого пенсионера, самостоятельно ведущего домашнее хозяйство, (4) для семьи из двух пенсионеров.

Таблица А1

Минимальная заработная плата, минимальный потребительский бюджет и средняя заработная плата в 1993 – первом квартале 1996 г.

1993	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь	в среднем за год
	в сомах												
Минимальная заработная плата	8,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	28,00	28,00	32,00	32,00	32,00	21,33
Минимальный потребительский бюджет	24,00	34,59	38,63	45,54	55,57	68,55	89,67	96,65	123,91	155,15	187,24	232,00	95,96
Средняя заработная плата	27,30	35,40	41,50	46,90	52,40	62,30	68,30	83,00	105,70	118,40	131,10	176,90	79,10
	в процентах к минимальной заработной плате												
Минимальный потребительский бюджет	300	216	241	285	347	428	560	345,18	442	484	585	725	449
Средняя заработная плата	341	221	259	293	327	389	427	296	378	370	409	552	370
	в процентах к предыдущему месяцу												
Минимальная заработная плата	100	200	100	100	100	100	100	175	100	114,28	100	100	x
Минимальный потребительский бюджет	138,40	144,12	111,68	117,89	122,02	123,36	130,81	107,78	128,20	125,21	120,68	123,90	x
Средняя заработная плата	79,82	129,67	117,23	113,01	111,73	118,89	109,63	121,52	127,35	112,01	110,73	134,93	x
Индекс потребительских цен	146,3	139,9	124,4	116,6	121,4	117,1	116,5	119,6	132,8	133,1	121,9	115,7	x
1994	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь	в среднем за год
	в сомах												
Минимальная заработная плата	45	45	45	45	58	58	58	58	68	68	68	68	57
Минимальный потребительский бюджет	264,76	296,37	322,22	335,04	344,01	369,47	362,68	349,91	367,01	372,28	385,15	412,38	348,44
Средняя заработная плата	167,4	178,9	198,7	199,3	203,2	249,9	247,7	243,2	259,8	275,5	277,8	402,1	241,96
	в процентах к минимальной заработной плате												
Минимальный потребительский бюджет	588,36	658,60	716,04	744,53	593,12	637,02	625,31	603,29	539,72	547,47	566,40	606,44	611,30
Средняя заработная плата	372,00	397,55	441,56	442,89	350,34	430,86	427,07	419,31	382,06	405,15	408,53	591,32	424,49
	в процентах к предыдущему месяцу												
Минимальная заработная плата	140,62	100,00	100,00	100,00	128,89	100,00	100,00	100,00	117,24	100,00	100,00	100,00	x
Минимальный потребительский бюджет	114,12	111,94	108,72	103,98	102,68	107,40	98,16	96,48	104,89	101,44	103,46	107,07	x
Средняя заработная плата	94,63	106,87	111,07	100,30	101,96	122,98	99,12	98,18	106,82	106,04	100,83	144,74	x
Индекс потребительских цен	112,8	116,9	107,4	104,9	103,5	103,5	102,8	101,7	100,2	105	103,2	103,6	x

Продолжение таблицы на следующей странице

Продолжение таблицы А1

1995	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь	в среднем за год
	в сомах												
Минимальная заработная плата	68	68	68	68	68	68	68	68	68	68	75	75	69,17
Минимальный потребительский бюджет	286,61	316,21	320,82	329,94	345,61	353,28	334,61	323,97	328	334,41	342,79	395,14	334,29
Средняя заработная плата	319,5	331,3	351,3	342,2	357,1	393,7	380,6	386	408,28	409,2	431,6	492	383,56
	в процентах к минимальной заработной плате												
Минимальный потребительский бюджет	421,48	465,01	471,79	485,21	508,25	519,53	492,07	476,43	482,35	491,78	457,05	526,85	483,30
Средняя заработная плата	469,85	487,20	516,62	503,23	525,15	578,97	559,71	567,65	600,41	601,77	575,47	656,00	554,55
	в процентах к предыдущему месяцу												
Минимальная заработная плата	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	110,30	100	х
Минимальный потребительский бюджет	110,20	110,33	101,46	102,84	104,75	102,22	94,71	96,82	101,24	101,95	102,51	115,27	х
Средняя заработная плата	79,46	103,69	106,04	97,41	104,35	110,25	96,67	101,42	105,77	100,22	105,47	113,99	х
Индекс потребительских цен	107,1	106,8	101,6	100,8	101,6	100,7	100,4	99,7	102,5	101,1	102,6	103,4	х
1996	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь	в среднем за год
	в сомах												
Минимальная заработная плата	75	75	75										
Минимальный потребительский бюджет	423,48	449,28	473,56										
Средняя заработная плата	423,5	434,1	450										
	в процентах к минимальной заработной плате												
Минимальный потребительский бюджет	564,64	599,04	631,41										
Средняя заработная плата	564,67	578,80	600,00										
	в процентах к предыдущему месяцу												
Минимальная заработная плата	100	100	100										
Минимальный потребительский бюджет	110,20	106,09	105,40										
Средняя заработная плата	86,08	102,50	103,66										
Индекс потребительских цен	103,6	103,8	104,0										

1. Минимальный потребительский бюджет — для среднего гражданина.

2. Показатели роста минимума (в процентах к предыдущему месяцу) — по данным Нацстаткома (с учетом периодических изменений состава корзины).

Источник: данные Нацстаткома, а также расчеты автора.

Приложение В. Пенсии и пенсионеры

Демографические факторы

С точки зрения пенсионного обеспечения демографическая структура населения в Кыргызстане является относительно благоприятной. Действительно, население в трудоспособном возрасте составляет около 50% всего населения страны (см. таблицу В1), а доля населения пенсионного возраста невысока (примерно 10% населения) и имеет тенденцию к сокращению.⁴⁴ В результате на 100 человек производственного возраста приходится немногим менее 20 лиц пенсионного возраста. Проблемы могут возникнуть позднее, по мере старения возрастных групп предпенсионного и близких к нему возрастов.

Весьма вероятно, что на формирование современной демографической структуры оказала влияние интенсивная эмиграция первой половины девяностых годов (см. таблицу В1). Часто, в основном руководствуясь экономическими соображениями, то есть расчетом, например, на получение в России относительно больших пенсионных пособий (и об этом свидетельствуют многочисленные комментарии), из страны выезжали люди более старших поколений, в том числе и пенсионеры.

С точки зрения пенсионной системы ожидаемую продолжительность жизни в Кыргызстане можно оценить «нейтрально». В 1992 г. она составляла 72,2 года для женщин и 64,2 года для мужчин — в обоих случаях несколько ниже, чем в предыдущем году [22, часть I, с. 34]⁴⁵. Сопоставление этих показателей с демографическими характеристиками других стран показывает, что в будущем может наступить увеличение ожидаемой продолжительности жизни. Это обстоятельство следовало бы уже сегодня учитывать в балансах фондов пенсионного обеспечения.

Численность пенсионеров

Общее заключение, которое можно сделать в отношении числа пенсионеров, следующее: в последние годы число всех пенсионеров колеблется в границах 570-595 тыс. человек и не имеет устойчивых тенденций ни к увеличению, ни к сокращению. Однако доля этих категорий в общей численности населения незначительно сокращается.

В начале 1996 г. общее число пенсионеров⁴⁶ составило 581 тыс. человек и лишь незначительно возросло по сравнению с 1995 г. (см. таблицу В2). В течение 1992 г. число получающих пенсии увеличилось на 14 тыс. человек, а в последующие два года их число сокращалось. В последнее время действие этой тенденции к сокращению несколько затормозилось. Однако доля пенсионеров в общей численности населения

⁴⁴ Для сравнения, в Польше в девяностых годах население в трудоспособном возрасте (женщины от 16 до 59 лет и мужчины от 16 до 64 лет) составляло около 57-58% всего населения страны, а доля населения, вышедшего из трудоспособного возраста (женщины старше 60 лет и мужчины старше 65 лет), составляла более 13%. Численность обеих этих групп имела слабую тенденцию к росту. Отношение численности населения, вышедшего из трудоспособного возраста, к населению в трудоспособном возрасте составляло примерно 23%.

⁴⁵ В Польше ожидаемая продолжительность жизни новорожденных в 1994 г. составляла для женщин 76,1 лет, а для мужчин 67,5 лет. По сравнению с 1992 г. она возросла на 0,8 года для мужчин и на 0,4 года для женщин.

⁴⁶ Это число не включает в себя примерно 8 тыс. пенсионеров Министерства внутренних дел (по информации Социального фонда).

продолжала сокращаться (с 13,3% в начале 1994 г. до 13% в 1995 и до 12,8% в начале 1996 г.).

В последние годы наиболее значительным колебаниям было подвержено число лиц, получающих пенсии по потере кормильца (за последний год падение составило примерно 10%, а годом ранее — 18%(!)). Наиболее стабильной была численность пенсионеров по возрасту, которая с 1993 г. изменилась незначительно.

Средний размер пенсий

Соотношение между средними размерами пенсии и заработной платы показывает, что оно формируется на среднем уровне. На начало 1995 и 1996 гг. отношение пенсии к средней заработной плате составляло 46% (см. таблицу В3)⁴⁷. Этот показатель значительно выше, чем в 1993-1994 гг., когда он находился на уровне около 35%. Возможно, столь резкое увеличение несколько завышено, хотя бы потому, что в последнее время в размер пенсий были включены компенсации⁴⁸, но при этом из них исключены социальные пенсии. Кроме того, этот показатель был рассчитан на основе данных за январь, в то время как данные о размере пенсий и заработной платы по отдельным месяцам значительно колеблются.

Однако среднегодовые данные подтверждают относительный, хотя и меньший по сравнению с данными, приведенными в таблице В3, рост пенсий. По неопубликованным аналитическим данным, полученным в Национальном статистическом комитете, отношение среднегодового размера пенсии к заработной плате в 1993 г. составило 40,3%, в 1994 г. — 41,4%, а в 1995 г. — 43,2%. В первом квартале 1996 г. это соотношение превысило 53%, однако этот показатель в течение года может сократиться.

⁴⁷ В таблице представлены данные о средней величине пенсии на 1 января данного года. Поскольку способ расчета этой средней величины не разъясняется, нет полной ясности, что характеризуют эти показатели: среднюю ли величину за декабрь предыдущего года или за весь прошедший год или за январь текущего года. Не ясно также ни то, как решается вопрос с задержками выплат (по заработной плате и пенсиям), ни то, учитываются ли в выплатах (и в каких масштабах) различные надбавки.

⁴⁸ Вывод об исключении компенсаций — косвенный, он сделан на основании примечания «а» к таблице В3, а также на основании дополнительной аналитической информации, полученной в Национальном статистическом комитете.

Таблица В1

Некоторые демографические показатели (1989-1995 гг.)

Население по возрастным группам:	1989	1994	1995
	в % к общей численности населения ^а		
не вступившее в трудоспособный возраст	39,5	40,0	39,9
в трудоспособном возрасте ^б	50,3	50,1	50,3
вышедшее из трудоспособного возраста	10,1	9,9	9,8
вышедшие из трудоспособного возраста на 100 человек в трудоспособном возрасте	20,08	19,76	19,48
Внешняя миграция	1990	1994	1995
	в тыс. человек		
число прибывших	40,9	20,1	18,4
число выбывших	82,8	71,2	37,3
сальдо	-41,9	-51,1	-18,9

^а По состоянию на 1 января данного года.

^б Женщины в возрасте 16-54 лет, мужчины в возрасте 16-59 лет.

Источник: [10, с.3], расчеты автора.

Таблица В2

Численность пенсионеров в 1992-1996 гг. (в тыс.)^а

	1992	1993	1994	1995	1996
Всего	621	639	631	579	581
в том числе:					
Пенсионеры по возрасту	432	451	443	449	444
Пенсионеры по инвалидности	54	54	53	45	48
Пенсионеры по потере кормильца ^б	104	99	99	80	87
Лица, получающие социальные пенсии	25	30	31	х	х
Число пенсионеров без получающих социальную пенсию	590	604	595	579	581
на 1000 жителей	132	134	133	130	128

^а По состоянию на 1 января соответствующего года.

^б Число выплаченных пенсий по потере кормильца почти в 2 раза меньше.

Источник: [22, часть I, с. 70]; данные, полученные в Национальном статистическом комитете; собственные расчеты автора.

Таблица В3

Средний размер пенсий в 1992-1995 гг. (в сомах в месяц)^а

	1992	1993	1994	1995
Пенсии всего	1,96	9,63	57,18	146,68
по возрасту	1,97	10,12	60,20	151,93
по инвалидности	1,86	8,88	51,13	124,10
по потере кормильца	1,92	7,58	45,97	110,77
социальные пенсии	1,69	6,54	37,77	х
<i>Справочно:</i>				
Средняя заработная плата ^а	3,60	27,30	167,40	319,50
Отношение пенсии к заработной плате (в %)	54	35	34	46
Отношение пенсии по возрасту к заработной плате (в %)	55	37	36	48

^а По состоянию на 1 января данного года. В 1994 г. — без компенсаций (с компенсациями — 74,24). В январе 1996 г. средний размер пенсии составлял 196 сомов, а заработная плата — 423,5 сомов, то есть их соотношение равнялось 46,3%.

Источник: [22, часть I, с. 70]; данные, полученные в Национальном статистическом комитете; собственные расчеты автора.

Приложение С. Безработица

Наблюдающаяся в Кыргызстане безработица имеет две важные черты. Во-первых, хотя число зарегистрированных безработных и относительно невелико, с самого начала, то есть с момента начала официальной регистрации (то есть с июля 1991 г.), оно увеличивается из месяца в месяц. В последнее время темпы его роста возросли. Во-вторых, опасно высоко число лиц, принадлежащих (по бытующему выражению) к сфере скрытой безработицы, то есть к группе потенциальных безработных. К ней принадлежат работники, формально не утратившие трудовые отношения с предприятием, но находящиеся в вынужденных отпусках и полностью или частично лишенные полагающейся им за этот период оплаты, либо те, кто по инициативе работодателя занят неполный рабочий день.

Масштабы безработицы в Кыргызстане в 1991–1995 гг. показывает таблица С1. В этот период дали о себе знать следующие тенденции.

1. В управления (центры) занятости в поисках работы начало обращаться все большее число людей; каждый год их число увеличивается примерно вдвое. Ежемесячно число клиентов этих управлений составляет примерно 100 тыс. человек, не считая тех лиц, кто обращается по вопросам, не связанным с поисками работы.⁴⁹ Это свидетельствует об увеличении нагрузки на государственную администрацию по решению разнообразных задач, связанных с реализацией программ занятости.

2. Все большее число лиц, обращающихся в управления занятости, получает статус безработного. На конец 1991 г. этот показатель не превышал 6%, два года спустя он приблизился к 11%, а еще двумя годами позже, то есть к концу 1995 г., он превысил 50%. Это может быть одним из проявлений изменений политики в сфере занятости и безработицы.

3. Темпы роста численности безработных, значительно более высокие в 1994-1995 гг., чем в начале десятилетия, в последнее время возросли еще больше. На конец 1995 г. число зарегистрированных безработных достигло 50,4 тыс. человек, то есть возросло в четыре раза за последние 12 месяцев. Годом ранее отмечалось трехкратное увеличение числа безработных, а два года назад рост был значительно меньшим (60%). На конец марта 1996 г. число лиц, имеющих официальный статус безработного, уже превысило 70 тыс. человек, причем в январе оно увеличилось примерно на 4 тысячи, в феврале — более чем на 10 тысяч, а в марте — на 7 тысяч. Сопоставление динамики численности безработных в первом квартале 1996 г. и в первом квартале 1995 г. подтверждает вывод об увеличении роста безработицы.⁵⁰

4. На конец 1995 г. уровень безработицы составлял менее 3%, в конце января 1996 г. он уже превысил 3%, месяцем позже он достиг 3,8%, а в конце марта 1996 г. вырос до 4,2%.⁵¹ Эти показатели по общепринятым стандартам довольно высоки и значительно превышают отмечавшиеся в 1991-1994 гг. (менее 1%). Таким образом, безработица стала в Кыргызстане серьезной проблемой.

⁴⁹ В последний период этот рост официально увязывается с миграцией населения: из деревни в город (прежде всего молодежи), а также с внешней миграцией (приток беженцев, главным образом из Таджикистана). См., например, [19, с. 34].

⁵⁰ Данные ГУЗН.

⁵¹ Данные ГУЗН. Следует помнить, что как уровень безработицы, так и число безработных, публикуемые в официальных данных Кыргызстана, опираются на предусмотренные нормативным законодательством определения. Эти определения отличаются от рекомендованных МОТ, а также от используемых в других странах, например, в Польше.

Численность работников, находящихся в вынужденных неоплачиваемых отпусках, а также работающих неполный рабочий день представлена в таблице С2. Доступные данные за два последние года, дополненные информацией о начале 1996 г., указывают на значительные масштабы явления ограниченной занятости и оплаты труда работников.

Общая численность этих частично занятых категорий в четвертом квартале 1995 г. составила 94 тысячи человек (в том числе 71,2 тыс. находились в вынужденных отпусках) и, по информации Национального статистического комитета, в январе 1996 г. не изменилась. Наоборот, в феврале число работников, находящихся в частично оплачиваемых отпусках несколько сократилось (до 66,9 тыс. человек) [19; 20]. Содержащиеся в таблице данные позволяют предположить, что сходные масштабы неполной занятости имели место также и в 1994 г. Это означает относительную стабилизацию этого явления на чрезвычайно высоком уровне.

В течение всех рассматриваемых периодов в наибольшей степени рисковали потерять полный размер вознаграждения работники промышленности, значительно «опережая» с этой точки зрения занятых в других отраслях.

Описанное выше поведение предприятий, очевидно, указывает на трудности, с которыми они столкнулись, и на потенциальную угрозу резкого роста открытой (явной) безработицы. Это убедительно свидетельствует о слабости кыргызских профессиональных союзов, которые практически не реагируют на подобную практику. В свою очередь, занятые, очевидно, предпочитают более низкие доходы по труду (и больше времени на собственные дела) утрате трудовых прав и переходу на пособие по безработице. Это отнюдь не означает, что они одобрительно относятся к сложившейся ситуации, но лишь в целом подтверждает расхожее мнение о том, что лучше иметь хотя бы какое-то место работы, чем не иметь никакого.

Одним из следствий этих специфических способов ограничения выплат работникам является сокращение поступлений за счет взносов и налогов (связанное с ограничением фонда заработной платы) при одновременном сохранении обязательств государства в отношении выплат всех пособий. Это несомненно углубляет эрозию публичных финансов и запутывает картину функционирования системы социального обеспечения. Кроме того, это повышает ощущение угрозы безработицы и укрепляет в убеждении, что рынок труда отсутствует.

Таблица С1

Безработица и рынок труда в 1991-1995 гг. (в тыс. человек)

	1991	1992	1993	1994	1995 ^с
Численность населения ^а	4484,5	4502,0	4462,6	4483,4	4546,8
Трудовые ресурсы ^б	2215,0	2264,3	2255,7	2261,1	2290,0
Занятые	1754,1	1835,9	1680,6	1645,3	1641,0
Безработные:					
- ищущие работу	14,4	28,0	26,9	42,4	98,2
- зарегистрированные ^а	0,1	1,8	2,9	12,6	50,4
- получающие пособие	0,08	1,5	1,7	7,9	28,9
Уровень безработицы (в %) ^{а, d}	0,008	0,1	0,2	0,7	2,9

^а По состоянию на конец года (или на 1 января следующего года).

^б Население в трудоспособном возрасте, за исключением неработающих инвалидов I и II группы, получающих пенсию по инвалидности, а также работающие лица нетрудоспособного возраста.

^с Предварительные данные.

^d Отношение числа официально зарегистрированных безработных (то есть лиц, имеющих статус безработного) к численности профессионально активного населения (занятые плюс безработные).

Источник: [22, часть I, с. 16, 36, 37, 45]; «Yearbook of Labour Statistics 1995», ILO, Geneva; «Рынок труда. Информация» № 4, Январь 1996; Основные показатели фиксированного рынка труда. ГУЗН, 1996.

Таблица С2

Среднемесячная численность работников, находящихся в вынужденных отпусках и работающих неполный рабочий день в 1994-1995 гг.

	1994	1995	1995	1994	1995	1995
	в тыс. человек			в процентах к общей численности занятых		
	I полугодие	IV квартал		I полугодие	IV квартал	
Работники, находящиеся в вынужденных отпусках ^а						
ВСЕГО	н. д.	н. д.	64,96	н. д.	н. д.	9,2
в том числе:						
промышленность	32,56	41,57	32,26	17,0	22,6	19,5
строительство	10,99	13,60	10,00	20,5	29,7	22,8
транспорт	4,59	7,41	5,58	9,0	15,4	12,1
Работающие неполный рабочий день						
ВСЕГО	н. д.	н. д.	29,17	н. д.	н. д.	4,1
в том числе:						
промышленность	29,77	21,41	23,03	15,5	11,7	13,9
строительство	1,30	1,23	1,08	2,4	2,7	2,5
транспорт	0,99	2,60	1,67	1,9	5,4	3,6

^а Неоплачиваемых или частично оплачиваемых.

Источник: [21, № 1 (481), с. 89; 22, часть I, с. 49].

Приложение D. Социальное обеспечение фермеров: предварительные соображения по проведению реформы

1. Предпосылки для проведения предлагаемых изменений

Проводимая в последние годы в Кыргызстане реформа сельского хозяйства привела к возникновению достаточно многочисленной группы фермеров⁵² — владельцев индивидуальных хозяйств. По данным Национального статистического комитета, из 504 существовавших на начало 1991 г. государственных и государственно-кооперативных хозяйств к концу 1995 г. было преобразовано 415. На их месте возникло 687 сельхозкооперативов, 73 акционерных общества, 226 ассоциаций и объединений крестьянских хозяйств. в то же время число индивидуальных крестьянских хозяйств превысило 23 тысячи [21, № 3 (483), с. 106]. Учитывая средний размер домашнего хозяйства на селе (по данным обследований семейных бюджетов — в среднем примерно 5,4 человек в одном хозяйстве), можно с большой степенью приближенности оценить, что численность населения, живущего за счет труда в индивидуальном хозяйстве, на селе составляет примерно 140 тыс. человек, в том числе (если исходить из средней для Кыргызстана возрастной структуры) 70 тыс. человек (50%) — это лица в трудоспособном возрасте и 14 тыс. человек (10%) — лица, вышедшие из трудоспособного возраста.

По информации работников Социального фонда система пенсионного обеспечения оказалась в серьезном кризисе. Основными проявлениями этого кризиса являются, в частности, общее сжатие базы сбора взносов (из-за ограничения объемов фонда заработной платы и ухода работников в сферу теневой экономики), чрезвычайно низкий уровень собираемости взносов (60-80%) и серьезные задержки в выплате пенсий, доходящие в настоящее время до двух месяцев.⁵³ Согласно официальной точке зрения, вину за низкий уровень собираемости взносов несут прежде всего лица, ведущие собственное дело, в том числе фермеры.

Система социального обеспечения, в том числе пенсионная, в прошлом строилась исходя из принципа повсеместного использования наемного труда и не была приспособлена к новой ситуации, которая возникает при появлении индивидуальных крестьянских хозяйств. Способ установления величины страховых взносов был несколько скорректирован,⁵⁴ однако в целом ярко выраженная специфика, обособленность индивидуального крестьянского хозяйства учтена не была. Речь идет о следующих обстоятельствах.

Во-первых, фермеры являются владельцами земли⁵⁵, то есть средства производства, дающего ренту (земельную ренту), и получают от этого определенный доход. В этом смысле их положение при достижении пенсионного возраста или в случае временной нетрудоспособности можно считать потенциально более благоприятным,

⁵² В официальных публикациях Кыргызстана одновременно используются термины «фермеры» и «крестьяне» и соответственно «фермерские» и «крестьянские хозяйства». Эти же термины используются и в настоящей работе.

⁵³ На это также указывают данные, публикуемые Национальным статистическим комитетом.

⁵⁴ Определение размера текущего взноса пропорционально величине минимальной заработной платы, то есть в увязке с определяемым властями параметром.

⁵⁵ По-видимому, вопрос о праве собственности на землю и о связанных с ним правах в Кыргызстане разработан не в полной мере. В целом, однако, для дальнейших рассуждений это не имеет принципиального значения.

чем у наемных работников. К тому же следует учитывать, что, получая землю безвозмездно, кыргызские крестьяне получили капитализированную ренту.

Во-вторых, доходы от ведения хозяйства крестьянского типа обычно в значительной степени имеют форму натуральных доходов и подвержены сильным сезонным колебаниям. Во многих случаях (особенно в беднейших хозяйствах) доходы в денежной форме появляются лишь время от времени. Таким образом при низкой товарности неизбежно должны появиться проблемы со сбором налогов и с внесением обязательных платежей.

В-третьих, степень профессиональной активизации индивидуальных крестьянских хозяйств чрезвычайно высока («работают все»), а время работы не нормировано, как в смысле продолжительности рабочего дня или рабочей недели («работают от зари до зари»), так и продолжительности профессионального труда («работают в течение всей жизни»). Это означает, что необходимо по-разному подходить к наемному труду и труду в собственном хозяйстве.

В-четвертых, совместное проживание и трудовая деятельность укрепляют семейные и профессиональные связи. Поэтому в случае необходимости можно ожидать серьезной поддержки со стороны семьи. Иными словами, семья, совместно ведущая хозяйство, может в какой-то мере стать особой страховой ячейкой. Сказанное можно спроецировать на формы и масштабы предоставляемой государственными учреждениями помощи.

В-пятых, наконец, многие жители кыргызской деревни, живущие за счет труда в собственном крестьянском хозяйстве, по-видимому, чрезвычайно бедны. Об этом свидетельствуют в целом широкие масштабы и значительная глубина бедности.⁵⁶ Так, например, нельзя считать, что лица, ведущие индивидуальное крестьянское хозяйство, всегда должны сами решать свои проблемы, опираясь на собственную предприимчивость: страховать в коммерческих организациях, рассчитывать на помощь родственников и знакомых, тратить в случае необходимости средства, отложенные на черный день. Иначе говоря, нельзя выносить их за рамки опекуновских (хотя и скромных) функций государства и органов местного самоуправления.

2. Общее направление реформ

Следует признать, что в действующей системе социального обеспечения в части, относящейся к крестьянскому хозяйству, насущно необходимы далеко идущие изменения. Изменения в пенсионном обеспечении должны строиться с учетом долгосрочной перспективы, охватывающей переход профессионально активного поколения в нетрудоспособный возраст. С другой стороны, необходимо смотреть и на более короткую перспективу, думая о тех крестьянах, кто сегодня получает пенсии, права на которые они заработали, занимаясь наемным трудом.

Вводя изменения в пенсионную систему, необходимо выбрать ее целевую модель. Введение двух- или трехступенчатой модели с по крайней мере частичной капитализацией взносов требует значительных затрат, высокого уровня развития рыночных отношений, четко функционирующего фондового рынка и т. д. Вряд ли подобный подход может быть быстро осуществлен, особенно в отношении фермеров. Мы будем исходить из того, что такие реформы пока проводиться не будут.

Учитывая перечисленные выше обстоятельства, можно предложить следующие направления своевременных проводимых реформ.

Во-первых, следует стремиться к созданию особой системы социального обеспечения для фермеров, которая имела бы специфические принципы финансирования, характеризовалась бы особыми правами на получение пенсий и правилами их

⁵⁶ См., например, доклад Всемирного банка [9].

выплаты.⁵⁷ В создании этой системы должны принимать участие как специалисты по социальному страхованию, так и в области сельского хозяйства.

Во-вторых, в этой системе необходимо предусмотреть последовательную реализацию гарантий минимальных выплат, хотя бы и на очень низком уровне. Этот уровень можно было бы определить, используя, например, прожиточный (физиологический) минимум для членов фермерских семей. В этом минимуме должны быть определены натуральная и денежная части. Он не должен определяться методом «корзины», достаточно будет указать, например, в отношении к другим параметрам, какое количество денежных средств необходимо для жизнеобеспечения и какую долю от этих средств обеспечивают гарантии. Введение этого вида пособий можно ограничивать, указав группы населения или жизненные ситуации, к которым они относятся.

В-третьих, система пенсионного обеспечения должны по-прежнему опираться на финансирование за счет взносов. Размер взноса должен устанавливаться на основе реальных платежных возможностей крестьян⁵⁸ (возможно, с учетом финансовых потребностей системы); при этом следует стремиться к тому, чтобы сохранялось единство системы взносов и всей системы налогообложения. Соответственно, необходимо установить сроки и формы внесения платежей, что особенно важно, учитывая низкую степень монетаризации доходов. Можно предположить, что размер взноса будет относительно невысок; в целом, однако, лучше установить низкий уровень взноса (и низкий размер пенсий) и стремиться скорее достичь высокой степени собираемости взносов, чем устанавливать высокий размер взносов при низкой их собираемости. При установлении минимальных гарантий необходимо отдавать себе отчет в том, что финансирование за счет взносов окажется недостаточным, поэтому необходимо будет дополнительно финансировать предоставление этих гарантий за счет налоговых средств.

В-четвертых, величина пенсий может быть установлена на относительно низком уровне, ниже, чем в системе, действующей для остальных групп работников, поскольку необходимо помнить, что крестьянин и его семья сохраняют место приложения своего труда. Величина индивидуальной пенсий должна быть тесно увязана с накопленными взносами (с продолжительностью периода внесения взносов и (или) с размером капитализированного взноса), однако и в этом случае должен поддерживаться ее минимальный уровень.

В-пятых, следует внимательно рассмотреть масштаб предоставления пенсий и права на их получение. В частном сельском хозяйстве не действует обязательный выход на пенсию, нет права на отпуск и т. д.; однако в ходе работы здесь часто происходят травмы, а их последствия бывают серьезными, иной является модель поведения в случае болезни. Все эти характерные ситуации необходимо внимательно рассмотреть.

В-шестых, наконец, следует стремиться к тому, чтобы развивались учреждения и дополнительные формы хозяйственного страхования и страхования жизни, которые могут дополнить систему социального страхования (обеспечения). Эти формы особенно важны для фермеров, находящихся в особом положении в силу периодической (сезонной) доступности финансовых средств, а также при установленных на столь низком уровне выплатах социальных пособий.

⁵⁷ Если из-за стоимости административного обслуживания и организационных проблем реализация обособленности крестьянских хозяйств в полной мере окажется нецелесообразной, то по крайней мере следовало бы выделить в Социальном фонде отдельный фонд для фермеров.

⁵⁸ Можно, например, учитывать ожидаемый уровень доходов с одного гектара при данном типе производства или другие аналогичные параметры производительности.

И в заключение — несколько слов относительно группы крестьян-пенсионеров, которые приобрели права на получение выплат в старой системе. Из того, что было сказано выше, следует, что, возможно, следовало бы, не ожидая проведения реформ в полном объеме, скорректировать уровень выплачиваемых этим категориям пенсий. Основой корректировки могла бы стать оценка стоимости имущества, переданного им в связи с реформой в сельском хозяйстве.

Библиография

1. Закон «О ветеранах войны, Вооруженных Сил и тружениках тыла» от мая 1996 г.
2. Закон «О занятости населения» от 20 апреля 1991 г.
3. Закон «О занятости населения» от 14 января 1994 г.
4. Закон «О минимальном потребительском бюджете» от 6 мая 1992 г.
5. Закон «О пенсионном обеспечении граждан в Кыргызской Республике» от 13 апреля 1994 г.
6. Закон «Об индексации доходов и сбережений населения с учетом изменения цен на потребительские товары и услуги» от 17 апреля 1991 г.
7. Закон «О медицинском страховании граждан Республике Кыргызстан» от 3 июля 1993 г.
8. Закон «Об охране здоровья народа в Республике Кыргызстан» от 2 июля 1992 г.
9. *Кыргызская Республика. Бедность: анализ и стратегия*, доклад Всемирного банка, май 1995.
10. *Кыргызстан в цифрах*, Нацстатком, Бишкек, 1996.
11. Положение «О порядке и условиях выплаты пособий по безработице» (утверждено постановлением Правительства КР от 19 августа 1994 г., № 626).
12. Положение «О порядке индексации доходов населения с учетом изменения цен на потребительские товары и услуги» от 16 июля 1991 г.
13. Постановление «О введении в действие закона РК ”Об индексации доходов и сбережений”» от 17 апреля 1991 г.
14. Постановление Верховного Совета КР от 17 апреля 1991 г. № 420-ХІІ «О реализации Закона СССР ”О пенсионном обеспечении граждан в СССР”».
15. Постановление от 1 декабря 1993 г. № 588 «О неотложных мерах по усилению адресной социальной защиты населения» (в редакции постановления от 4 апреля 1994 г., № 169, 14 января 1995 г., № 14).
16. Постановление от 4 ноября 1992 г. № 539 «О механизме адресной социальной защиты наиболее уязвимых групп населения Республики Кыргызстан».
17. Постановление Правительства КР от 29 января 1994 г. № 267 «О Социальном фонде при Правительстве Кыргызской Республики».
18. Постановление Правительства КР от 3 ноября 1993 г. № 535 «О создании Социального фонда Кыргызской Республики»
19. *Социально-экономическое положение Кыргызской Республики в январе 1996 г.*, Нацстатком, Бишкек, 1996.
20. *Социально-экономическое положение Кыргызской Республики, I квартал 1996 г.* Нацстатком, Бишкек, 1996.

21. «Статистический бюллетень», Нацстатком, Бишкек, 1995-1996, разные выпуски.
22. *Статистический ежегодник Кыргызской Республики 1994*, Нацстатком, Бишкек, 1995.
23. Шаяхметова А. *Реформы в системе здравоохранения Кыргызской Республики*, доклад, подготовленный для международной конференции по реформе службы здравоохранения, Молдавия, 29 ноября – 1 декабря 1995 г.
24. «Kyrgyzstan Chronicle», No. 14, April 10-16, 1996.
25. *Kyrgyzstan. Social Safety Net Project. Pre-appraisal Mission: Aide Memoire*, September 23, 1993.