

Эффективная система социальной защиты и социального страхования

1. Система социальной защиты в Кыргызской Республике включает в себя социальные выплаты (государственное пособие малообеспеченным семьям /единое ежемесячное пособие (ЕЕП)/ и социальное пособие для нетрудоспособных граждан без трудового стажа), льготы для отдельных групп населения и социальные услуги, предоставляемые уязвимым категориям населения. Получателями ЕЕП в основном являются бедные семьи, имеющие детей; социальные пособия предназначены для инвалидов и некоторых других категорий населения, не имеющих права на другие формы социальной поддержки. В 2005 году общее число получателей государственных пособий превысило 11% населения страны. Государство предоставляет 37 видов льгот 30 категориям населения, охватывающим примерно 8.5% всего населения. Получателями социальных услуг являются в основном люди, проживающие в домах-интернатах (2.3 тыс. человек в 2005 году). Система государственного социального страхования включает в себя государственное пенсионное социальное и медицинское страхование, пособие на погребение в случае смерти пенсионера или члена семьи, находящегося на его иждивении. Основным компонентом системы государственного социального страхования являются пенсии по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца, получателями которых является 10% населения Кыргызской Республики.

2. При столь большом количестве получателей социальной помощи и ограниченных ресурсах государственного бюджета размеры этой помощи оказываются очень невелики, а ее воздействие на повышение жизненного уровня получателей недостаточно. Средний размер ЕЕП и социального пособия в 2005 г. составлял всего лишь 19% и 76% соответственно от черты крайней бедности. Адресность системы социальной защиты также должна быть увеличена, нередко ее получателями являются небедные люди; особенно это относится к системе льгот. По данным Всемирного банка, 31% получателей ЕЕП и 59% получателей льгот относятся к верхним трем квинтилям распределения

населения по потреблению, т.е. не являются бедными. Ввиду острого недофинансирования качество услуг в домах-интернатах является крайне низким. Многие люди, и особенно дети-инвалиды, нуждающиеся в социальных услугах, их лишены.

3. Аналогичная ситуация существует в сфере пенсионного обеспечения. В 2005 г. средний размер пенсии составил 780 сомов в месяц, что лишь чуть выше черты бедности. Даже притом, что средняя заработная плата в стране является низкой, коэффициент замещения (отношение средней пенсии к средней зарплате) в Кыргызстане в 2005 г. был равен 32%, что очень мало по международным масштабам.

4. Государство расходует на нужды социальной защиты и социального страхования более четверти (27% в 2005 г.) средств расширенного государственного бюджета, включающего консолидированный государственный бюджет, ПГИ и бюджет Социального фонда. В последние годы удалось полностью ликвидировать задержки с выплатами пенсий и пособий. Вместе с тем, возможности дальнейшего наращивания государственного финансирования системы социальной защиты и социального страхования являются ограниченными. Поэтому единственным способом укрепления социальных гарантий, предоставляемых обществом своим гражданам, является повышение адресности и эффективности мер социальной защиты и увеличение устойчивости системы социального страхования.

5. Исходя из этого, **основной задачей Стратегии в сфере социальной защиты является значительное повышение эффективности социальной помощи**. Оно будет достигаться через *повышение адресности социальных выплат и льгот, реформирование системы предоставления социальных услуг*, которые являются приоритетными направлениями государственной политики в данном секторе.

6. Для увеличения размера ЕЕП и социальных пособий при одновременном увеличении их адресности и ограничении их числа теми, кто не может работать и действительно нуждается в социальной поддержке, предусматривается принятие следующих мер:

(I). Постепенное *увеличение размера гарантированного минимального уровня потребления (ГМУП)*, по крайней мере, до уровня черты крайней бедности[1];

(II). *Пересмотр методики определения нуждаемости в ЕЕП за счет повышения ее гибкости* (в том числе упрощения правил пересмотра

используемых нормативов вмененного дохода) и учета в ней вмененного дохода от скота и других активов, принадлежащих домохозяйствам; это позволит существенно сократить число лиц, имеющих право на получение ЕЕП, и перераспределить высвободившиеся суммы в пользу оставшихся, действительно бедных получателей ЕЕП.

7. Будет продолжена работа по *монетизации существующих льгот*, начиная с льгот по жилищно-коммунальным услугам и энергоносителям и постепенно охватывая все виды льгот. В этих целях будут проводиться исследования по определению надлежащего размера денежных выплат, соответствующего реальным объемам предоставляемых льгот. Наряду с этим, будет происходить переход от категориального принципа предоставления льгот к адресной социальной помощи.

8. Предусматривается реализация программы *реформирования системы предоставления социальных услуг*. Предполагается создание эффективной сети предоставления социальных услуг на районном уровне, направленной на создание для нуждающихся граждан и семей (т.е. тех, кто в связи с возрастом, ограниченными физическими и психическими возможностями, социальными проблемами частично или полностью не имеют или утратили способности и возможности самостоятельно заботиться о своей личной, семейной и общественной жизни) благоприятных условий, позволяющих самостоятельно решать возникающие социальные проблемы, поддерживать социальные связи с обществом, способствующих преодолению социальной изолированности. Эта система предполагает:

(I). Децентрализацию, существенное увеличение роли местных органов государственной власти и органов местного самоуправления в предоставлении социальных услуг;

(II). Деинституционализацию, т.е. развитие и оказание социальных услуг на дому с постепенным отказом от не обеспечивающей надлежащего ухода и дорогостоящей системы домов-интернатов;

(III). Партнерство государственных органов и неправительственных организаций, развитие системы социального заказа на предоставление социальных услуг как государственными, так и неправительственными и общинными организациями[2].

В течение периода реализации Стратегии планируется при поддержке доноров создание в 6 районах страны на пилотной

основе 30 Центров социальных услуг дневного пребывания для социально уязвимых семей, детей и других слоев населения, находящихся в группах социального риска. Предполагается усовершенствовать законодательную базу, регулирующую предоставление социальных услуг, провести обучение специалистов, ответственных как за непосредственное предоставление этих услуг, так и за их планирование, организацию, мониторинг на всех уровнях управления.

9. Стратегия включает комплекс мер по защите инвалидов, детей и некоторых других социально уязвимых категорий населения. Помимо мер, рассмотренных в других разделах, Стратегия предусматривает:

(I). Разработку и внедрение адресной поддержки (помимо государственных пособий) детей-сирот, выпускников детских домов и интернатов;

(II). Разработку и внедрение системы поддержки опекунских семей;

(III). Проведение образовательной и информационной кампании среди школьников и всего населения по вопросам предотвращения семейного насилия;

(IV). Создание кризисных центров для уличных детей в каждом районе, предназначенных для их первичной социализации и реабилитации; государственная поддержка кризисных центров для жертв домашнего насилия,

(V). Принятие мер по гуманизации наказания несовершеннолетних; приведению практики деятельности инспекций по делам несовершеннолетних, задержания и содержания детей в исправительных учреждениях в соответствие с международными обязательствами Кыргызской Республики.

10. В сфере *пенсионного обеспечения* предполагается реализовать следующие меры:

(I). Систематическое увеличение размера базовой пенсии с тем, чтобы поддерживать ее на уровне 12% от средней заработной платы по стране;

(II). Периодическую индексацию страховой части пенсии;

(III). Совершенствование системы учета застрахованных граждан, расширение практики ежегодного предоставления гражданам выписок из их личных страховых счетов;

(IV). Изучение возможности и определение необходимых условий введения в пенсионную систему Кыргызской Республики накопительного компонента, проведение оценки долгосрочных

финансовых последствий, связанных с его введением, учитывающую риски, связанные с гендерными различиями.

[1] В настоящее время ГМУП составляет 175 сомов в месяц или 37% от черты крайней бедности.

[2] В 2005 г. Министерство труда и социальной защиты впервые профинансировало 20 социальных проектов.