



Программа развития
ООН в Казахстане



Министерство труда
и социальной защиты
населения Республики
Казахстан



Субрегиональное бюро
Международной организации
труда (МОТ) для стран
Восточной Европы
и Центральной Азии

Республика Казахстан: оценка системы адресной социальной помощи

Заключительный отчет

Достойный труд:
комплексный подход к социальной сфере в Казахстане



Астана, 2003

Публикации Международного Бюро Труда обладают авторским правом в соответствии с Протоколом к Всеобщей Конвенции по авторскому праву. Однако краткие выдержки из них могут воспроизводиться без разрешения, при условии указания источника. За правом на копирование или перевод, следует обращаться в Бюро Публикаций (права и разрешения) Международного бюро труда по адресу: СН-1211, Женева 22, Швейцария. Также обращения приветствуются Международным бюро труда.

Библиотеки, институты и другие пользователи, зарегистрированные в Соединенном Королевстве Агентством по авторским правам по адресу: 90 Tottenham Court Road, Лондон W1P 4 LP [Fax: (+44)(d) 20 7831500; email: cla@cla.cd.uk], в США — центром Авторского права по адресу: 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax: (+1) (978) 750 44 70; email: info@copyright.com], или в других странах в соответствующих организациях по авторским правам, могут делать фотокопии в соответствии с выданной им для этой цели лицензией.

Республика Казахстан: оценка системы адресной социальной помощи. Заключительный отчет. Достойный труд: комплексный подход к социальной сфере в Казахстане. Астана, 2003. Международное бюро труда, 2004. ISBN 92-2-416512-5

The Republic of Kazakhstan. Final Report: Assessment of Targeted Social Assistance Scheme. Decent Work: Integrated Approach to Social Sphere in Kazakhstan. Astana, 2003. ILO, 2004

ISBN 92-2-116512-4 (print)

ISBN 92-2-116513-2 (web.pdf)

Данные Международной организации труда о публикуемых каталогах

Используемые в публикациях Международной организации труда имена и представленный в них материал — в соответствии с практикой ООН, — не отражают какой-либо точки зрения Международного бюро труда в отношении правового статуса любых стран, края, территории и ее властей или же в вопросах определения границ.

Ответственность за точку зрения, отраженную в подписанных статьях, трудах и других материалах полностью возлагается на их авторов, и публикации не являются одобренной точкой зрения Международного бюро труда.

Ссылка на названия фирм, и коммерческих продуктов и процессов не подразумевает одобрения их действий Международного бюро труда и каждый случай, когда следует названия конкретной фирмы, коммерческого продукта или процесса не является знаком их неодобрения.

Публикации Международной организации труда можно получить через основных продавцов книг или через местные бюро Международной организации труда во многих странах или же напрямую от издателя материалов МОТ, Международного бюро труда, которое находится по адресу: СН-1211 Женева 22, Швейцария. Каталоги и списки новых публикаций можно получить бесплатно по вышеуказанному адресу или по электронной почте: pubvente@ilo.org.

ISBN 92-2-416512-5

Содержание

Краткое содержание	7
Введение	10
Глава 1. Экономическое и социальное положение	13
1.1. Экономическое положение	13
1.2. Демографические и социально-экономические показатели	14
1.3. Бедность и неравенство	17
1.4. Развитие социального обеспечения в Казахстане	19
Глава 2. Система адресной социальной помощи в Казахстане	23
2.1. Механизм реализации Закона РК «О государственной адресной социальной помощи»	23
2.2. Понятие адресности	26
2.3. Сравнение получателей АСП, суммы АСП и финансирования АСП по регионам	27
2.4. Сравнение черты бедности и прожиточного минимума по регионам	30
2.5. Эффективность АСП на рынке труда, безработица и минимальная заработная плата	30
2.6. Проблемы, испытываемые системой АСП в Казахстане	33
Глава 3. Измерение дохода домохозяйства	34
3.1. Определение домохозяйства	34
3.2. Доход домохозяйства	36
3.3. Структура дохода и измерение бедности	39
3.4. Переменные по активам для измерения бедности	41
Глава 4. Прожиточный минимум и бедность	43
4.1. Состав потребительской корзины	43
4.2. Структура расходов домохозяйств — доля продовольственных и непродовольственных товаров	45
4.3. Правильная черта бедности	48
4.4. Обоснование АСП	49
4.5. Эквивалентный размер домохозяйств	50
Глава 5. Реализация программы адресной социальной помощи — ее сущность и проблемы	52
5.1. Анализ данных по доходам в рамках осуществления программы адресной социальной помощи (Карагандинская область, города Астана и Алматы)	52
5.2. Дилемма иждивенчества и помощи	53
5.3. Препятствия для реализации программы АСП на сегодняшний день	55
5.3.1. Законодательные, административные и бюджетные аспекты АСП	55
5.3.2. Ограничение базы данных при оценке эффективности АСП	55
5.4. Конкретное социологическое исследование (case study) действия механизма АСП в Казахстане на местном уровне на примере Карагандинской области и г. Алматы	56
5.4.1. Реализация механизма АСП в Карагандинской области	56
5.4.2. Функционирование АСП в г. Алматы	60
Выводы и рекомендации	63
Литература (в том числе статистические раздаточные материалы)	66
1. Публикации	66
2. Статистические раздаточные материалы	68
Приложение: Список законодательных и нормативно-правовых актов по вопросам социальной помощи в Республике Казахстан	69
Статистические приложения	70

Список таблиц и рисунков

Таблицы

- Таблица 1.1. Основные экономические показатели Республики Казахстан с 1998 по 2002 гг.
Таблица 1.2. Возрастные группы населения в период с 1997 по 2000 гг. (тыс. человек)
Таблица 1.3. Соотношение номинальной заработной платы, минимальной заработной платы и прожиточного минимума на душу населения в период с 1996 по 2002 гг.
Таблица 1.4. Доля населения, живущего ниже прожиточного минимума и продовольственной корзины
Таблица 1.5. Региональные показатели уровня бедности в Казахстане, 1996 г.
Таблица 1.6. Показатели уровня бедности по областям, 2001 г.
- Таблица 3.1. Структура номинальных доходов и расходов домохозяйств в 2000–2002 гг.
Таблица 3.2. Структура доходов домохозяйств в городской и сельской местности в 2001 г., %
Таблица 3.3. Уровень бедности городского и сельского населения по годам, %
Таблица 3.4. Количество домохозяйств, владеющих различными активами (в % к общему числу обследованных домохозяйств)
- Таблица 4.1. Состав и стоимость потребительской корзины
Таблица 4.2. Распределение расходов по квантилям населения в 2002 г., %
Таблица 4.3. Расчетная стоимость прожиточного минимума при разных долях продовольственных и непродовольственных расходов
Таблица 4.4. Дифференциация стоимости предлагаемого прожиточного минимума по избранным регионам (в тенге)
Таблица 4.5. Стоимость продовольственной корзины, предложенная Академией питания РК
Таблица 4.6. Основные индикаторы уровня жизни населения
Таблица 4.7. Сравнение населения с доходами ниже стоимости минимальной продовольственной корзины и доли получателей АСП по областям
- Таблица 5.1. Отчет о доходах бедных домохозяйств в отдельно взятой области
Таблица 5.2. Число домохозяйств-получателей или выбывших из программы АСП в Карагандинской области и г. Алматы
Таблица 5.3. Сравнение АСП в г. Алматы и Карагандинской области; число получателей, средний размер АСП и местный бюджет АСП (2002 г.)
Таблица 5.4. Ратифицированный бюджет Карагандинской области на 2003 г. с разбивкой по районам
Таблица 5.5. Сведения о численности получателей АСП во 2-м квартале 2003 г. (пенсионеры, безработные и матери-одиночки), чел.
Таблица 5.6. Местный бюджет по социальной защите по г. Алматы, 2003 г., тыс. тенге
Таблица 5.7. Доля получателей АСП в общей численности населения г. Алматы на конец 2002 г.
Таблица 5.8. Численность получателей АСП по состоянию на 1.01.2003 г.

Рисунки

- Рисунок 1.1. Данные численности населения в 1991–2002 гг. (тыс. человек)
Рисунок 1.2. Доля работающих по найму и занятых собственным бизнесом в общей численности занятого населения; уровень безработицы
Рисунок 1.3. Доля расходов госбюджета в ВВП, 1995–2001 гг.
Рисунок 1.4. Государственные ассигнования и ассигнования на социальное обеспечение; доля социальных ассигнований в общегосударственных ассигнованиях, 1995–2001 гг. (млн тенге)
- Рисунок 2.1. Структура управления АСП
Рисунок 2.2. Образец формы заявления на получение АСП
Рисунок 2.3. Структура получателей АСП по категориям (01.07.2002 г. и 01.07.2003 г.)
Рисунок 2.4. Распределение категорий получателей АСП по регионам по состоянию на 01.01.2003 г.
Рисунок 2.5. Исполнение расходной части местных бюджетов по состоянию на 01.01.2003 г.
Рисунок 2.6. Доля получателей АСП в общей численности населения области/города
Рисунок 2.7. Размер прожиточного минимума и черта бедности в 2002 г.
Рисунок 2.8. Уровень безработицы в 1998–2001 гг.
Рисунок 2.9. Доля безработных получателей АСП по состоянию на 01.01.2003 г.
- Рисунок 5.1. Сведения о численности получателей АСП в 2002 г., чел.

Статистические приложения

Таблица 1-I.	Основные экономические показатели Республики Казахстан, 1996–2000 гг.
Таблица 1-II.	Рост численности населения в Республике Казахстан, 1991–2002 гг.
Таблица 1-III.	Экономически неактивное, активное и занятое население, 1991–2002 гг.
Таблица 1-IV.	Занятость в Казахстане, 1991–2001 гг. (тыс. человек)
Таблица 1-V.	Средняя заработная плата по секторам с 1993 по 2001 гг. (тенге)
Таблица 1-VI.	Государственный бюджет Республики Казахстан в 1990–1994 гг. (в текущих ценах, млн тенге)
Таблица 1-VII.	Государственный бюджет Республики Казахстан с 1995 по 2001 гг. (млн тенге)
Таблица 2-I.	Сведения о численности получателей, средних размерах и суммах средств, направленных на АСП в первом квартале 2002 и 2003 гг.
Таблица 2-II.	Сведения о численности граждан, которым назначена адресная социальная помощь на 1.01.2003 года (в разрезе категорий получателей)
Таблица 2-III.	Величина прожиточного минимума (ПМ) и размеры черты бедности (ЧБ) за 2000–2002 гг., тенге
Таблица 2-IV.	Сведения по (1) численности получателей (чел.), (2) средним размерам пособий (тенге) и (3) суммам средств (тенге), направленных на АСП в 2000–2002 гг.
Таблица 2-V.	Численность получателей АСП по кварталам в 2000 г.
Таблица 2-VI.	Исполнение расходов местных бюджетов по состоянию на 1 января 2003 года (тыс. тенге)
Таблица 2-VII-1.	Сведения о численности экономически активного и неактивного населения (старше 15 лет) в 1998–1999 гг.
Таблица 2-VII-2.	Сведения о численности экономически активного и неактивного населения (старше 15 лет) в 2000–2001 гг.
Таблица 2-VIII.	Доля женщин и молодежи среди безработных в 2001 г.
Таблица 5-I.	Структура доходов семей, получающих АСП, в Карагандинской области за 2003 год
Таблица 5-II.	Сведения по учету малообеспеченных граждан в Карагандинской области на 1.07.2003 г. (база данных за июнь)
Таблица 5-III.	Сведения о количестве семей, получивших АСП, в Карагандинской области за период с 1.01.02 г. по 1.07.03 г.

Эквиваленты валют (на 03.11.2003)

Валюта: тенге

1 доллар США = 147.0 тенге

Сокращения

АСП	—	Адресная социальная помощь
ВВП	—	Валовой внутренний продукт
ВОВ	—	Великая Отечественная Война
ВОЗ	—	Всемирная Организация Здравоохранения
ЛПХ	—	Личное подсобное хозяйство
МВФ	—	Международный валютный фонд
МОТ	—	Международная организация труда
МТСЗН,		
Минтруд	—	Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан
ООН	—	Организация Объединенных Наций
ПД	—	Средний подушевой доход члена семьи
ПМ	—	Прожиточный минимум
ПРООН	—	Программа развития ООН
РК	—	Республика Казахстан
СНГ	—	Содружество Независимых Государств
ТП	—	Техническая помощь
УОД	—	Умственно отсталые дети
ФСС	—	Фонд социального страхования
FGT	—	Фостер-Греер-Торбеке
UNSD	—	Статистический департамент ООН

Краткое содержание

1. Экономический и социальный контекст

В 1990-х годах в Республике Казахстан произошли существенные экономические и социальные перемены, которые явились следствием распада бывшего Советского Союза. Существование крупных промышленно-производственных комплексов, непригодных для работы в рыночных условиях, привело к макроэкономической дестабилизации, особенно в первой половине 1990-х годов. Природные богатства Казахстана принесли с собой не только преимущества и благосостояние, но также ресурсную ориентацию экономики и связанные с этим проблемы уязвимости и неустойчивости бюджета, зависящего от колебаний цены на нефть на международном рынке.

В демографическом и социально-экономическом плане Казахстан пережил в последнее десятилетие резкое сокращение численности населения, вызванное, главным образом, снижением рождаемости и ростом эмиграции. За десять лет переходного периода на рынке труда произошли существенные перемены, как в отношении спроса, так и предложения рабочей силы.

Основными показателями бедности в Казахстане являются прожиточный минимум и черта бедности. Имеющиеся данные показывают, что масштабы бедности сократились по сравнению с 1998 годом. Однако почти треть населения страны по-прежнему имеет доходы ниже прожиточного минимума.

2. Система адресной социальной помощи в Казахстане

Адресная социальная помощь (АСП) была введена в действие в январе 2002 года в целях улучшения существующей системы социальной помощи. Организацией и предоставлением АСП полностью занимаются местные исполнительные органы.

АСП начисляется на каждого члена семьи. Право на получение АСП имеют граждане со среднедушевым доходом, не превышающим черту бедности. Размер черты бедности определяется с учетом экономических возможностей, ежеквартально, приказом Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан. В настоящее время черта бедности установлена в размере 40% от ежеквартального расчета прожиточного минимума. Величина прожиточного минимума рассчитывается по республике в целом и в разрезе регионов в среднем на душу населения и по половозрастным группам. АСП назначается с месяца обращения до конца текущего квартала. Выплата АСП осуществляется ежемесячно через банки второго уровня по выбору получателя.

В структуре получателей АСП более 50% составляют дети, за ними следуют безработные; лица, осуществляющие уход за детьми; работающие по найму и самостоятельно занятые малообеспеченные граждане. Хотя общая численность получателей АСП сократилась, доля некоторых категорий в процентном соотношении, наоборот, увеличилась. Данные о региональной дифференциации размера АСП показывают, что колебания численности получателей АСП в существенной степени зависят от объема средств, выделяемых на АСП. Регионы отличаются друг от друга как по сложившейся величине черты бедности, так и по уровню занятости. Необходимы соответствующие стратегии занятости, которые учитывали бы кратко-, средне- и долгосрочные перспективы изменения спроса и предложения рабочей силы.

3. Измерение доходов домохозяйств

В соответствии с действующим законодательством Казахстана, АСП назначается и выплачивается лицам, имеющим среднедушевой доход, не превышающий черту бедности. Среднедушевой доход исчисляется путем деления совокупного дохода семьи, полученного в квартале, на число членов семьи и на три месяца. Однако, в первый год функционирования системы АСП это законодательное положение стало вызывать определенные методические вопросы. Во-первых, в статистической практике Казахстана вместо понятия «семья» используется понятие «домохозяйство». Во-вторых, законода-

тельство по АСП разрешает местным органам власти при определении права на АСП самим определять размер домохозяйства (семьи) и число членов домохозяйства (семьи), а также его совокупный доход.

Вместе с тем следует признать, что во избежание ложных претензий на получение социальной помощи, определение состава домохозяйства в целях получения АСП необходимо уточнить. В этой связи в тексте приводится точное определение «домохозяйства», применимое в рамках системы АСП. Введение понятия *домохозяйства* в систему АСП может потребовать внесения определенных изменений в действующее законодательство. Кроме того, на основании пересмотренного общего понятия «совокупного дохода домохозяйства» с целью практического применения АСП, в тексте подробно рассматривается определение «совокупного дохода семьи».

В 2002 году доля бедного населения в Казахстане составляла 24,2%. За последние годы эта доля сократилась, особенно в городской местности. Однако, уровень бедности в сельской местности по-прежнему остается достаточно высоким. В последние годы в Казахстане наблюдалось постепенное сокращение масштабов глубины бедности; при этом доходы людей, живущих ниже прожиточного минимума, были в среднем на 6,1% ниже, чем сам прожиточный минимум.

4. Прожиточный минимум и бедность

Прожиточный минимум в Казахстане — это объективно определяемый уровень доходов (расходов), пропорциональный стоимости товаров и услуг, включенных в состав потребительской корзины. Непосредственно для адресной социальной помощи используется понятие «черта бедности». Она зависит не от минимального уровня потребления, а от максимальных возможностей государства оказывать социальную помощь.

Прожиточный минимум определяется, главным образом, исходя из стоимости минимальной потребительской корзины, основным компонентом которой является продовольственная корзина. Вторым компонентом потребительской корзины являются расходы на наиболее важные непродовольственные товары и услуги для удовлетворения минимальных потребностей. В соответствии с решением Правительства, доля непродовольственных товаров и услуг в потребительской корзине установлена в размере 30% от ее стоимости. Однако, согласно данным обследования домохозяйств, фактическая доля непродовольственных затрат составила 47,7%. Поэтому применяемое ныне соотношение между продовольственными и непродовольственными товарами существенно занижает расходы на оплату последних. В нынешних условиях приемлемым решением было бы установление соотношения продовольственных и непродовольственных товаров на уровне 60% к 40% соответственно.

Кроме того, в отчете рассматривается проблема выделения расходов на оплату жилья из состава других непродовольственных расходов. С учетом изучения потребительских цен на предметы одежды и коммунальные услуги предлагается установить следующую пропорцию этих расходов в структуре прожиточного минимума: 60 — 30 — 10.

Понятие черты бедности не должно быть связано с возможностями государства оказывать социальную помощь всем, кто живет за чертой бедности. Поэтому более обоснованным решением было бы устанавливать размер АСП, исходя не из промежуточной черты бедности в размере 40% от прожиточного минимума, что на критический взгляд является произвольно выбранным значением, а из некоего иного объективного критерия. Критерий для получения АСП может также обосновываться другими экономическими факторами, например, минимальным размером заработной платы.

Понятие эквивалентности размера домохозяйства не является новым для Казахстана. Эта методика была включена в отчет, несмотря на проблематичность ее применения в нынешних условиях, чтобы показать, что, если повысить «черту бедности» до уровня прожиточного минимума, то можно найти экономичный способ оказания справедливой социальной помощи.

5. Реализация системы адресной социальной помощи — реальность и проблемы

Анализ результатов обследования домохозяйств и региональные данные по АСП свидетельствуют о том, что в базе данных АСП не учитывается существенная часть источников доходов. Для обеспечения большей прозрачности заявленных доходов требуется изменить действующую форму отчета о доходах.

В процессе оценки системы АСП обсуждалось несколько нормативных ограничений. Одним из них является ежеквартальная система определения права на получение АСП. Другой вопрос связан с

недостатком бюджетного финансирования АСП. Согласно законодательству, в тех случаях, когда местные органы власти испытывают недостаток бюджетных средств, АСП предоставляется в хронологическом порядке регистрации заявлений претендентов на АСП, что мешает эффективно оказывать адресную помощь нуждающимся семьям. Для улучшения функционирования АСП необходим контрольный механизм. При этом главным препятствием для обеспечения такого контроля является несовместимость сформированных баз данных между различными областями, а также между областями и информационным центром Минтруда.

В целях анализа текущего функционирования системы АСП на областном уровне особое внимание было уделено двум регионам — Карагандинской области и городу Алматы. На их примере рассматриваются финансовые, бюджетные и организационные аспекты АСП для поиска сходных моментов, препятствующих функционированию системы.

В соответствии с действующей системой социального обеспечения в Казахстане, безработные, зарегистрированные в уполномоченном органе по вопросам занятости и не имеющие источников дохода, включаются в число получателей АСП по причине отсутствия системы выплаты пособий по безработице. Проблему повышенной доли безработных среди получателей АСП в Алматы необходимо решать в двух направлениях: путем создания отлаженной общенациональной системы социального обеспечения и продолжения активной политики на рынке труда по инициативе местных органов власти.

Выводы и рекомендации

Несмотря на ряд проблем, связанных с определением права на получение АСП, нехваткой бюджетных средств и проблемами функционирования системы, АСП выполняет свою основную задачу — обеспечение бедного населения Казахстана средствами к существованию. Однако, для усовершенствования существующей системы АСП необходимо определить и уточнить более конкретно понятия «домохозяйства» и «дохода домохозяйства». Необходимо совершенствовать методики, служащие для определения прожиточного минимума и черты бедности, а также создать эффективные связи между имеющимися базами данных.

Идеальным решением могла бы стать выплата АСП лицам с доходом ниже стоимости минимальной продовольственной корзины, в том случае, если расчет прожиточного минимума и черты бедности будет проводиться по предложенной методике. Однако вопрос финансирования АСП на основе этого критерия также является спорным в связи с существующими бюджетными ограничениями.

Для решения текущих проблем по назначению и выплате АСП необходимо внести соответствующие изменения в нормативную базу. Такие проблемы фактической реализации АСП, как отсутствие контрольного механизма и потребность в совершенствовании системы баз данных, должны быть предметом рассмотрения и включены в правовую базу. Рекомендуется продолжить подробные консультации Минтруда с местными исполнительными органами для преодоления существующих препятствий и улучшения функционирования системы АСП.

Введение

Правительство Республики Казахстан обратилось в московское представительство Международной Организации Труда (МОТ) и представительство Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в Казахстане с просьбой провести анализ и предложить меры по улучшению казахстанской системы предоставления адресной социальной помощи (АСП). Эта работа осуществлялась в рамках совместного проекта МОТ/ПРООН под названием «Комплексный подход к социальной сфере в Казахстане»¹.

Основные задачи проекта по развитию системы АСП в Казахстане включали в себя следующее:

- 1) анализ текущего состояния системы АСП;
- 2) разработку методической основы системы АСП, соответствующей текущему положению Казахстана;
- 3) укрепление возможностей Казахстана по внедрению соответствующих методик АСП.

Для достижения указанных целей компоненты технической помощи (ТП) были разделены на две части. Каждая состоит из одного тома и итогового доклада. Первая часть включает в себя общий анализ состояния системы АСП, в том числе изучение понятий, связанных с домохозяйством, определение совокупного дохода домохозяйства, прожиточного минимума и черты бедности². Вторая часть включает в себя изучение международного опыта реализации систем социальной помощи. При этом были представлены конкретные примеры из разных стран, которые, как мы надеемся, послужат отправной точкой для выработки дальнейших мер в сфере социального обеспечения в Казахстане.

В целях реализации проекта московское представительство МОТ и представительство ПРООН в Казахстане сформировали проектную группу в следующем составе³:

От московского представительства МОТ:

г-жа Мариико Оучи, руководитель проекта, эксперт по вопросам социального обеспечения московского представительства МОТ;

г-н Шьяма Упадхья, ведущий консультант, внештатный сотрудник московского представительства МОТ;

г-жа Мира Кошкимбаева, внештатный сотрудник московского представительства МОТ;

г-н Талгат Умиржанов, национальный корреспондент МОТ в Казахстане.

От представительства ПРООН в Казахстане:

г-жа Светлана Исламова, координатор программ/руководитель отдела по снижению бедности, представительство ПРООН (Казахстан) в Алматы;

г-жа Марал Шешембекова, ассистент проекта «Диалог о бедности», представительство ПРООН (Казахстан) в Астане.

В течение процесса осуществления проекта группа работала под руководством г-жи Полин Барретт-Рид, директора московского представительства МОТ.

На первом этапе московское представительство МОТ и ПРООН (Казахстан) направили в города Астана и Алматы совместную наблюдательную миссию, работавшую там в период с 17 по 21 марта 2003 года. В июне 2003 года на основе результатов встреч и собранных материалов был составлен Предварительный отчет, содержащий техническое задание по проекту, который был передан Правительству Казахстана.

На втором этапе совместная техническая миссия московского представительства МОТ и ПРООН (Казахстан) была направлена в регионы Казахстана (города Астана, Караганда и Алматы с 7 по 25 июля 2003 года) в целях непосредственной реализации проекта. Члены миссии собрали разнообразные сведения в Министерстве труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, акиматах городов Караганды и Астаны, Агентстве РК по статистике, а также в Институте труда. Кроме того, мис-

¹ KAZ/03/003B09/11.

² Настоящий отчет подготовлен: гл. 1, 2 г-жой М. Кошкимбаевой; гл. 3, 4 г-ном Ш. Упадхья; гл. 5 г-жой М. Оучи.

³ Группа работала при поддержке г-жи Мартины Лубиовой, старшего специалиста по занятости представительства МОТ в Москве. Группа также выражает благодарность за отзывы о предыдущем проекте настоящего отчета сотрудникам областного управления труда, занятости и социальной защиты населения при акиме Карагандинской области: г-же А. Купряковой, г-ну Н. Кадырову, г-ну С. Янгу.

сия получила отзывы, предложения и наблюдения по Предварительному отчету и ожидаемым результатам проекта.

В июне 2003 года перед началом технической миссии Предварительный отчет был передан непосредственно техническим специалистам, а также руководству Министерства труда и социальной защиты населения РК. В свою очередь, Министерство труда обратилось с просьбой о срочной реализации к началу сентября двух компонентов, связанных с АСП:

- 1) методики расчета совокупного дохода для определения среднего дохода малоимущих семей;
- 2) анализа расчета структуры прожиточного минимума с упором на фактические затраты средств на продовольственную/непродовольственную корзину (коммунальные, транспортные услуги и т. д.).

3 июля 2003 года в московское представительство МОТ было направлено официальное письмо, содержащее указанную просьбу.

В целях обсуждения Предварительного отчета, определения фронта работ и согласования их графика с руководством Минтруда миссия приняла решение провести в г. Астане в июле 2003 года круглый стол с представителями Министерства до начала выполнения всей программы. На этой встрече Предварительный отчет подвергся существенному анализу, были получены замечания казахстанской стороны, а вышеуказанная просьба была направлена снова. В ответ на просьбу Минтруда о срочном содействии были подготовлены проекты двух глав окончательного отчета, содержащие вышеуказанные компоненты, которые были переданы Министерству в сентябре 2003 года.

На завершающем этапе проекта группа под руководством г-жи Баретт-Рид, директора московского представительства МОТ, направила окончательный отчет и представила наблюдения, сделанные в ходе реализации проекта, на семинаре, состоявшемся в городе Астане 19–20 ноября 2003 года. Одновременно подход МОТ к достойному труду в Казахстане был обсужден с участниками. Как ожидается, проект МОТ/ПРООН «Комплексный подход к социальной сфере в Казахстане» поможет заложить общую основу для реализации мероприятий по распространению достойного труда по инициативе московского представительства МОТ.

Для выполнения просьбы Минтруда окончательный отчет был разделен на две части, отвечающие разным целям. Первая часть содержит основные наблюдения, связанные с работой по назначению и выплате АСП в Казахстане, и включает в себя анализ концепций домохозяйства в целях внесения ясности в определения домохозяйства и дохода домохозяйств. Сделанные рекомендации касаются не только АСП, а также в целом системы социального обеспечения в Казахстане. Вторая часть содержит конкретные примеры работы систем социальной помощи в других странах мира для сравнения, а также для выработки дальнейших мер, касающихся Казахстана.

Окончательный отчет (первая часть) имеет следующую структуру:

Глава 1. Содержит описание социально-экономического контекста исследования. Она включает в себя обзор макроэкономической и демографической ситуации, описание проблем, связанных с бедностью и неформальным сектором занятости, а также содержит краткое описание истории вопроса и текущей ситуации, складывающейся в казахстанской системе социального обеспечения.

Глава 2. Содержит описание системы АСП в Казахстане. При этом приводится анализ и дается статистика по АСП в региональном разрезе.

Глава 3. Включает в себя определение «домохозяйство» и методику определения дохода домохозяйства. В этой главе также анализируется индекс активов, эквивалентный размер домохозяйства (в связи с анализом дохода домохозяйств) и определение получателей АСП.

Глава 4. Рассматривает методики, используемые при расчете прожиточного минимума и определении на этой основе черты бедности. Она содержит статистический анализ прожиточного минимума на основе изучения состава и стоимости потребительской корзины. В главе также анализируются предложения по определению черты бедности, а также шкалы эквивалентности.

Глава 5. Содержит анализ работы системы АСП с точки зрения нормативно-правовой базы, финансирования и управления с указанием выявленных проблем. В связи с ограниченностью и несовместимостью баз данных анализ фактической работы системы АСП выполнен с упором на два конкретных примера: Карагандинская область и город Алматы. На примере этих регионов был проведен анализ бюджетных и организационных аспектов АСП в целях определения общих проблем, связанных с работой системы. Выбор Карагандинской области обусловлен ее участием в предстоящем проекте местного экономического развития в Карагандинской области, финансируемом МОТ. Часть этих данных может дать дополнительную информацию для указанного проекта.

В заключении содержатся выводы в обобщенном виде по результатам наблюдений, анализ которых был дан в предыдущих главах, и сформулированы рекомендации в отношении возможных мер.

Эти рекомендации, в основном, касаются различных аспектов работы системы АСП, но также затрагивают роль АСП как части всей системы социального обеспечения, реализуемой правительством Казахстана.

Генеральный директор Международной Организации Труда выражает благодарность всем, кто уделил время и внес свой вклад в реализацию проекта. Благодарность выражается, в частности, г-же Карагусовой, Министру труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, а также всем сотрудникам Министерства⁴.

⁴ Проектная группа выражает благодарность за помощь в реализации проекта сотрудникам следующих организаций: Агентство РК по статистике, Информационно-аналитический центр Министерства труда и социальной защиты населения РК, Государственный центр по выплате пенсий, управление труда, занятости и социальной защиты населения при акиме Карагандинской области, а также Департамент труда, занятости и социальной защиты населения г. Алматы.

Глава 1. Экономическое и социальное положение

В начале 90-х годов в Казахстане происходил сложный процесс перехода от плановой экономики к рыночной. После распада Советского Союза Казахстан и другие бывшие советские республики болезненно переносили разрушение сложившихся и глубоко интегрированных производственных связей. Экономический кризис привел к высокому уровню безработицы, сокращению производства (в 1990–1995 гг. суммарное сокращение валового внутреннего продукта составило более 50%), сокращению внешней торговли (на 40% в 1993 г.), и растущим темпам инфляции (в 1993 г. уровень инфляции составил 2169%). Прекращение трансферта кредитов по корреспондентским счетам в Центральном банке России в середине 1993 г. привело к значительному сокращению внешних источников финансирования. Одновременно была разрушена система социальной защиты, особенно на государственных предприятиях. Одной из серьезных проблем стала бедность населения. В начале 90-х годов в стране приступили к осуществлению антикризисных реформ, в числе которых была программа макроэкономической стабилизации, а с декабря 1991 г., после того как Казахстан получил независимость, и структурных реформ.

1.1. Экономическое положение

Казахстан богат природными ресурсами: по добыче нефти страна занимает второе место среди стран СНГ. Кроме нефти в Казахстане добывают газ, минералы, золото, медь, уголь, цинк и железную руду. Казахстан является крупнейшим экспортером зерна. В 1999 г. около 5% доходов, поступающих в государственную казну, приходилось на нефтяной сектор, а в 2000 г. этот показатель увеличился до 15%. В 2001 г. расчетное увеличение доходов составило 26%. Однако в 2001 г. доходность снизилась до 18% в связи с предполагаемым падением мировых цен на нефть. Такие колебания поступлений в казну, а также большие запасы нефти являются серьезной проблемой для финансовой и макроэкономической политики государства.

Таблица 1.1. Основные экономические показатели Республики Казахстан с 1998 по 2002 гг.

	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
ВВП, млн тенге	1 733 264	2 016 456	2 599 902	3 250 593	3 747 798
Дефлятор	106	113	117	110	105
Реальный ВВП	1 639 795	1 779 750	2 214 567	2 952 401	3 559 162
ВВП, млн долларов США					
по официальному курсу	2,214	16,854	18,292	22,154	24,447
Паритет покупательной способности	74 891,6	77 976,8	87 607,5	101 745,7	112 298,8
Индекс физического объема ВВП, процент прошлого года	98,1	102,7	109,8	113,5	109,5
Дефлятор, процент прошлого года	105,7	113,3	117,4	110,1	105,3
ВВП на душу населения, тенге	114 991	135 099	174 707	218 810	252 237
ВВП на душу населения, долларов США					
по официальному курсу	1469	1129	1229	1491	1646
Паритет покупательной способности	4969,0	5224,0	5892,0	6849,5	7560,1
Индекс физического объема ВВП на душу населения, процент прошлого года	99,8	103,7	110,3	113,7	109,5
Обменный курс доллара, 1 доллар США	78,29	119,64	142,13	146,73	153,28
Покупательная способность, тенге к 1 доллару США	23,1436	25,8697	29,6767	31,9707	33,3678

Источник: данные Агентства РК по статистике.

Для экономики, базирующейся на доходах от добычи богатых природных ресурсов, общепринятая оценка бюджетного положения, уязвимости и устойчивости не всегда может быть эффективной, так как: (1) важным источником доходов государства являются богатые природные ресурсы, по крайней мере на длительный период времени, а это часто не рассматривается как часть совокупного благосостояния государства; (2) природные ресурсы не возобновляются, а их запасы часто не поддаются оценке; (3) цены на сырьевые товары (например, нефть и медь) подвержены колебаниям без каких-либо явных тенденций или циклов; (4) такая экономика может быть подвержена феномену так называемой «голландской болезни», которая заключается в чрезмерном усилении национального курса валют, потере конкурентоспособности в интенсивном торговом несырьевом секторе и, возможно, деиндустриализации; и (5) не имеющие выхода к морю страны развиваются более медленными темпами, чем страны, имеющие выход к морю (IMF, 2002).

Казахстан является самой крупной страной в мире, не имеющей выхода к морю. Республика не имеет легкого доступа к рынкам и испытывает значительную потребность в развитой инфраструктуре. При этом в стране имеется исходное благоприятное финансовое положение. Таким образом, основная задача заключается в наращивании основных фондов и развитии инфраструктуры, например, путем создания совместных предприятий для привлечения прямых иностранных инвестиций. Необходимо уравновесить использование доходов от эксплуатации истощаемых нефтяных месторождений и полученных займов (на внутренних рынках, международных рынках, и от международных финансовых организаций) с необходимостью накопления финансового благосостояния.

Ключом к достижению устойчивого роста в секторах, не связанных с добычей нефти, является стабильное увеличение производства и производительности труда в сельском хозяйстве, а также капиталовложения в транспортную инфраструктуру, в частности, путем восстановления дорог в международных транспортных коридорах.

Качество макроэкономического управления определяет стабильность и размер социальных выплат из бюджета. Решения в области жизнеспособной долгосрочной политики определяют на будущее размер материальной помощи и ресурсов, направляемых в социальную сферу. Осознание Правительством Казахстана этих задач было впервые продемонстрировано созданием Национального нефтяного фонда, целью которого является смягчение краткосрочных колебаний доходов.

Национальный нефтяной фонд был создан правительством в 2001 году. Основными его задачами являются стабилизация доходов государства, поступающих из сектора природных ресурсов, а также сохранение для будущих поколений части доходов от истощаемых ресурсов. К концу 2002 г. фонд накопил поступления в размере около 299,1 миллиардов тенге или 1,9 миллиардов долларов США (7,9% ВВП)⁵.

1.2. Демографические и социально-экономические показатели

За последнее десятилетие население страны резко сократилось с 16,4 до 14,8 миллионов человек. Имело место некоторое увеличение численности населения на 16,5 тысяч человек, с 14,846 миллионов человек в 2001 г. до 14,862 миллионов человек в 2002 г. В целом, темпы снижения численности населения вызваны сокращением коэффициента рождаемости и отрицательным балансом миграции. В 1991–2000 гг. почти 2,5 миллиона человек эмигрировали из Казахстана, в то время как в страну въехало только 0,87 миллиона человек⁶. Среди факторов, влияющих на естественный рост населения, можно отметить постоянное снижение численности сельского населения, а также низкую плотность населения и неравномерное проживание населения по стране.

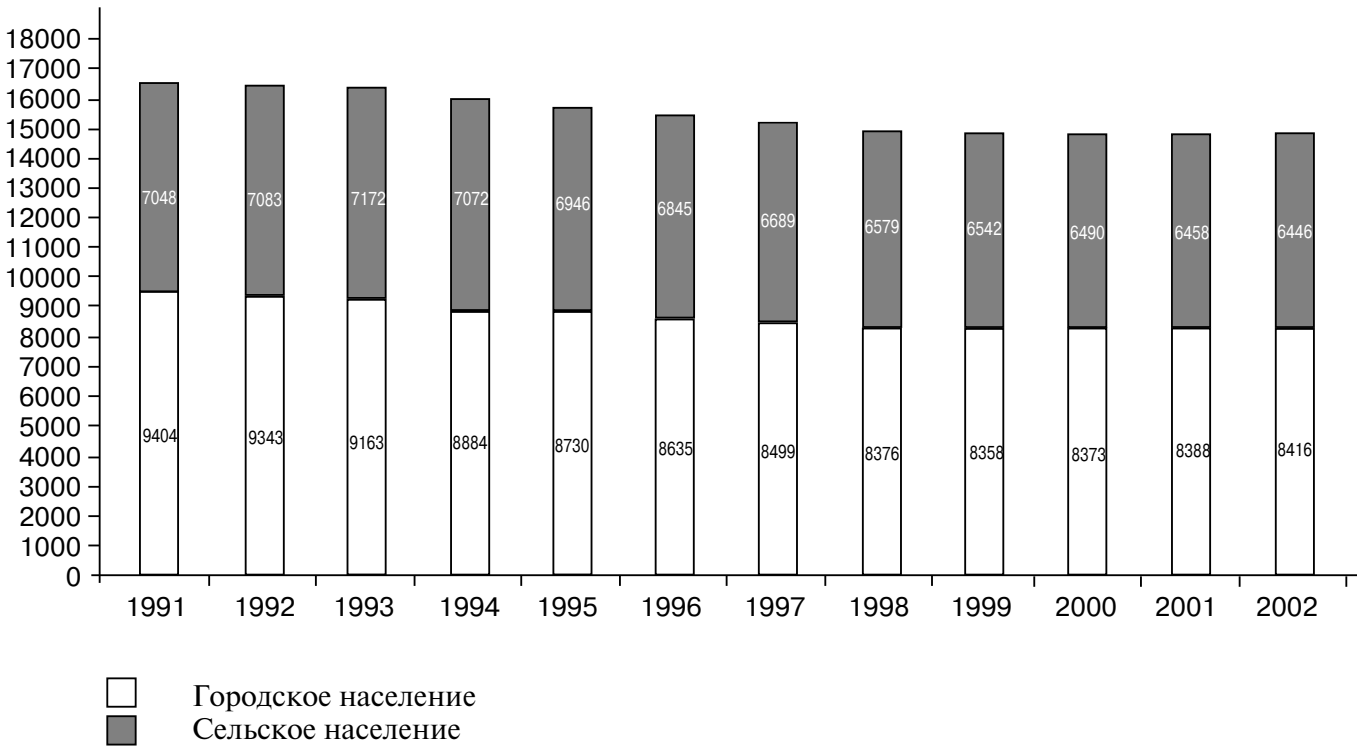
В связи с высокой эмиграцией в Казахстане наблюдался самый низкий прирост численности населения среди республик бывшего Советского Союза.

Население Казахстана находится в зрелом возрасте: население в возрасте 65 лет и старше составляет около 7% общей численности населения страны, при этом наблюдается диспропорция по полу. Количество мужчин в возрасте 65 лет и старше составляет от 4,5 до 4,6% общей численности мужчин, а количество женщин в возрасте 65 лет и старше составляет 9% от общей численности женщин в стране.

⁵ Годовой отчет о полученных и использованных средствах Национального фонда Республики Казахстан за 2002 г.

⁶ Указ Президента Республики Казахстан № 735 «О стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2010 года».

Рисунок 1.1. Данные численности населения в 1991–2002 гг. (тыс. человек)



Источник: данные Агентства РК по статистике.

Таблица 1.2. Возрастные группы населения в период с 1997 по 2000 гг. (тыс. человек)

	01.01.1998			01.01.1999			01.01.2000			01.01.2001		
	всего	муж.	жен.	всего	муж.	жен.	всего	муж.	жен.	всего	муж.	жен.
Население	15 188	7 321	7 868	14 958	7 205	7 752	14 896	7 176	7 720	14 842	7 149	7 693
до 1–14	4 443	2 248	2 196	4 298	2 177	2 121	4 166	2 113	2 053	4 047	2 056	1 991
15–64	9 703	4 734	4 969	9 650	4 702	4 949	9 732	4 739	4 993	9 794	4 768	5 026
65+	1 043	339	704	1 009	327	682	998	324	674	1 001	326	675

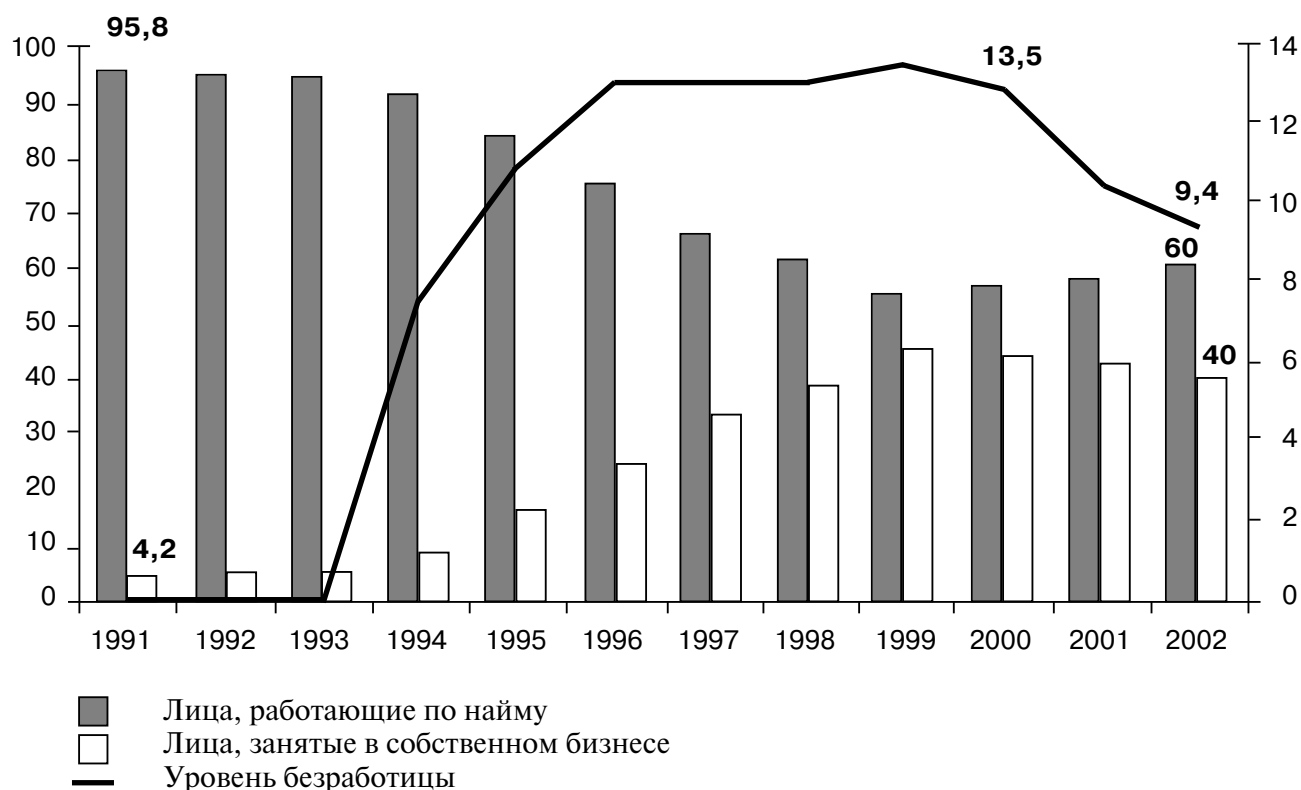
Источник: данные Агентства РК по статистике.

Средняя продолжительность жизни при рождении по отношению к общей численности населения снизилась с 67,6 лет в 1991 г. до 65,6 лет в 2001 г. В том же году средняя продолжительность жизни при рождении у мужчин составляла 60,3 года, а у женщин — 71,1. В течение того же периода наблюдалось снижение индексов рождаемости и смертности. Количество рожденных на 1000 человек снизилось с 21,5 человек в 1991 г. до 14,5 человек в 1999 г., и немного увеличилось до 15,3 человек в 2002 г. В 1991–2002 гг. количество умерших на 1.000 человек увеличилось с 8,2 человек в 1991 г. до 10,7 человек в 1995–1996 гг. и стабилизировалось на уровне 10 человек в 2001–2002 гг. (Статистическое приложение 1-II.).

В течение десятилетнего переходного периода произошли значительные изменения на рынке труда как в сфере спроса, так и предложения. В области спроса наиболее существенными факторами были переходный спад, в результате которого снизился спрос на рабочую силу, и структурные изменения, вызвавшие перемещение рабочей силы в промышленных отраслях. Что касается предложения, то наиболее существенным фактором был высокий темп эмиграции. По данным Агентства РК по статистике, в период с 1991 по 2002 гг. численность экономически активного населения снизилась с 7,7 до 7,4 миллионов человек, а численность занятых снизилась с 7,7 до 6,7 миллионов человек (Статистическое приложение 1-III.).

В период с 1991 г. по 2002 г. доля работающих по найму и занятых собственным бизнесом людей к общей численности занятого населения изменилась: численность занятых собственным бизнесом выросла с 4,2% до 40%, а численность работающих по найму сократилась приблизительно на 36%, с 95,8% до 60%. Уровень безработицы подскочил с 0% в 1991–1993 гг. до 13,5% в 1999 г., а затем сократился до 9,4% в 2002 г. (Рисунок 1.2.).

Рисунок 1.2. Доля работающих по найму и занятых собственным бизнесом в общей численности занятого населения; уровень безработицы



Источник: данные Агентства РК по статистике.

Соотношение средней заработной платы с минимальной заработной платой составило 4,9 раз в 2002 г., а с прожиточным минимумом — 4,3 раза (*Таблица 1.3.*).

Таблица 1.3. Соотношение номинальной заработной платы, минимальной заработной платы и прожиточного минимума на душу населения в период с 1996 по 2002 гг.

Год	Средняя номинальная зароботная плата	Минимальная зароботная плата, тенге	Прожиточный минимум на душу населения, тенге	Соотношение средней заработной платы, количество раз	
				к минимальной зароботной плате	к прожиточному минимуму
1996	6 841	1 550	—	4,4	0,0
1997	8 541	2 129	3 505	4,0	2,4
1998	9 683	2 395	3 716	4,0	2,6
1999	11 864	2 605	3 394	4,6	3,5
2000	14 374	2 680	4 007	5,4	3,6
2001	17 303	3 483	4 596	5,0	3,8
2002	20 305	4 181	4 761	4,9	4,3

Источник: данные Агентства РК по статистике.

Наблюдается разница между среднемесячной заработной платой в регионах и среднемесячной заработной платой в целом по стране. В 2002 г. в Мангистауской и Атырауской областях (нефтяные районы) наблюдался самый высокий уровень среднемесячной заработной платы по стране: 39 391 и 41 501 тенге соответственно. В Акмолинской, Жамбыльской, Южно-Казахстанской и Северо-Казахстанской областях наблюдался более низкий уровень среднемесячной заработной платы: от 12 424 до 13 727 тенге. В 2001 г. средний уровень заработков в самом высокооплачиваемом секторе экономики (финансовом секторе) был в 6,1 раз выше, чем в наименее оплачиваемом секторе (сельском хозяйстве).

1.3. Бедность и неравенство

В течение последнего десятилетия Казахстан, как и многие другие страны с переходной экономикой, испытывал кризис в системе социальной помощи. В советский период была хорошо развита система социальных льгот, субсидий и пособий, но эта система была в основном ориентирована на оказание социальной помощи служащим государственного аппарата и т. д. В результате бедная часть населения не попадала в группу, имеющую приоритет для получения государственной социальной помощи.

В Казахстане основными показателями бедности являются прожиточный минимум и черта бедности. Прожиточный минимум в Казахстане — это необходимый минимальный денежный доход на одного человека, равный по величине стоимости минимальной потребительской корзины, состоящей из продовольственной корзины (в размере 70%) и непродовольственных товаров и услуг (в размере 30%). Расходы на коммунальные услуги, транспорт и медикаменты составляют значительную часть бюджета семей с низким доходом. Естественно, эти расходы не полностью учитывались при определении размера потребительской корзины, когда 30% были отнесены на долю минимально необходимых непродовольственных товаров и услуг.

Имеющиеся данные показывают, что доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, снизилась с 35% до 28% от общей численности населения. Начиная с 1998 г. происходит значительное снижение уровня бедности⁷, тем не менее почти одна третья часть населения все еще живет ниже уровня прожиточного минимума.

Таблица 1.4. Доля населения, живущего ниже прожиточного минимума и продовольственной корзины

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
% населения, живущего ниже прожиточного минимума	34,6	38,3	39	34,5	31,8	28,4
% населения живущего ниже продовольственной корзины	н/н	12,7	16,2	14,5	11,7	11,3

Источник: данные Организации Объединенных Наций (2002 г.).

Большую часть малоимущего населения составляют жители сельских районов. Доля малоимущих среди сельского населения на 50% выше, чем среди городского населения: 38% и 20% соответственно. Городская бедность сконцентрирована в малых городах с депрессивной экономикой. В 2000 г. доля населения, живущего ниже уровня бедности, в таких городах составила 41%. Данные, представленные в Отчете о человеческом развитии за 2000 г., показывают диспропорцию в уровне бедности по полу: приблизительно 45% женщин, и только 33% мужчин имели доход ниже прожиточного минимума.

По данным Министерства труда и социальной защиты населения РК в 2002 году около 1,184 миллионов человек имели право на получение социальной помощи, из них 56,5% — дети, 18,1% — безработные, 2,2% — пенсионеры, 7,1% — работающие, 1,7% — инвалиды, 1,3% — студенты, и 13% относятся к другим категориям.

Анализ данных исследования уровня жизни населения, проведенного в Казахстане в июле 1996 г., показал разницу в уровне бедности по регионам. В северных районах страны, которые индустриально более развиты и богаты природными ресурсами, наблюдается более низкий уровень бедности, чем в южных районах, где население в основном живет очень бедно. Из каждой трех малоимущих жителей двое жили либо в южном, либо в восточном районах страны (данные Всемирного Банка, 1998 г.).

⁷ По последним данным предоставленным Агентством РК по статистике, доля людей, находящихся в условиях ниже ПМ составляет 26,9% в третьем квартале 2003 г.

Таблица 1.5. Региональные показатели уровня бедности в Казахстане, 1996 г.

	Численность работающих	Глубина бедности	Острота бедности
Северный регион ^а	9,2	1,9	0,7
Центральный регион ^б	26,4	9	4,4
Восточный регион ^в	31,3	9	3,6
Западный регион ^г	37,8	10,8	4,2
Южный регион ^д	69,2	26,4	13
а – Костанайская, Павлодарская и Северо-Казахстанская области. Кокчетав в составе Акмолинской области			
б – Джезказган в составе Карагандинской области, Карагандинская область, Акмолинская область			
в – Восточно-Казахстанская область (включая Семипалатинскую область) и Алматинская область (включая Талдыкорганскую область)			
г – Мангистауская, Атырауская, Актюбинская и Западно-Казахстанская области			
д – Кызылординская, Южно-Казахстанская и Жамбылская области			

Источник: данные Всемирного Банка (1998 г.).

Уровень бедности в сельских районах был выше и серьезнее, чем в городах. В 2001 г. самый низкий процент малоимущего населения был зарегистрирован в Северо-Казахстанской области (10%), в то время как половина населения в Жамбылской и Мангистауской областях были малоимущими (ООН, 2002).

Таблица 1.6. Показатели уровня бедности по областям, 2001 г.

	Всего		Город		Село	
	%	тыс.	%	тыс.	%	тыс.
Республика Казахстан	28,4	4104,8	20,4	1631,3	38	2473,5
Акмолинская область	20,4	150,1	18,6	64,4	21,8	85,7
Актюбинская область	29,4	197,3	18,4	67,1	45,3	130,2
Алматинская область	39,3	612,6	35	155,5	41,1	457,1
Атырауская область	41	183,7	36,4	94,1	48,2	89,6
Западно-Казахстанская область	28,3	170,7	25,2	63,1	30,3	107,6
Жамбылская область	48,4	474,7	41	185,6	53,4	289,1
Карагандинская область	22,5	306,2	20,4	229,4	30,7	76,8
Костанайская область	26,2	249,1	14,1	73,7	39,4	175,4
Кызылординская область	38,5	233	33	119,8	47,3	113,2
Мангистауская область	46,2	151,4	34,6	87,4	95,5	64
Южно-Казахстанская область	38,4	780,4	28	207,1	44,1	573,2
Павлодарская область	16,1	123,3	11,8	59,7	21,9	63,6
Северо-Казахстанская область	10	69,7	4,6	11,6	13,6	58,1
Восточно-Казахстанская область	22,1	330,1	16	140,3	30,6	189,8
г. Астана	2,2	10,3	2,2	10,3	—	-
г. Алматы	5,5	62,3	5,5	62,3	—	-

Источник: данные Организации Объединенных Наций (2002 г.).

Атырауская и Мангистауская области, в которых отмечен самый высокий показатель валового регионального продукта на душу населения в стране, занимают соответственно второе и третье места по доле малоимущего населения. Самая острая ситуация с бедностью наблюдается в сельских районах Мангистауской области, где почти каждый житель имеет доход ниже прожиточного минимума.

В то время как почти половина безработного населения является бедным, малоимущие также наблюдались и среди самозанятых, тем самым демонстрируя, что в переходный период в Казахстане занятость сама по себе не гарантирует выхода из бедности. Это происходит в результате того, что на традиционных предприятиях заработная плата во многих случаях была низкой и выплачивалась нерегулярно, а доход от самозанятости или попыток начать собственный бизнес был чреват неопределенностью.

Как и в других странах, бедное население находится под повышенным риском получения социальных услуг низкого качества. Малоимущим менее всего доступны услуги образования и здравоохранения. В отдельных районах Казахстана такое положение осложняется огромными расстояниями, которые люди должны преодолеть для получения тех или иных услуг, а также повышением стоимос-

ти услуг в связи с продолжающимся финансовым кризисом, что привело де-факто и де-юре к приватизации этих услуг.

Необходимо отметить, что одним из важнейших факторов, влияющих на качество жизни бедного населения в Казахстане, является ухудшение экологической обстановки (загрязнение рек отходами химического производства в промышленных районах, неэффективная ирригация).

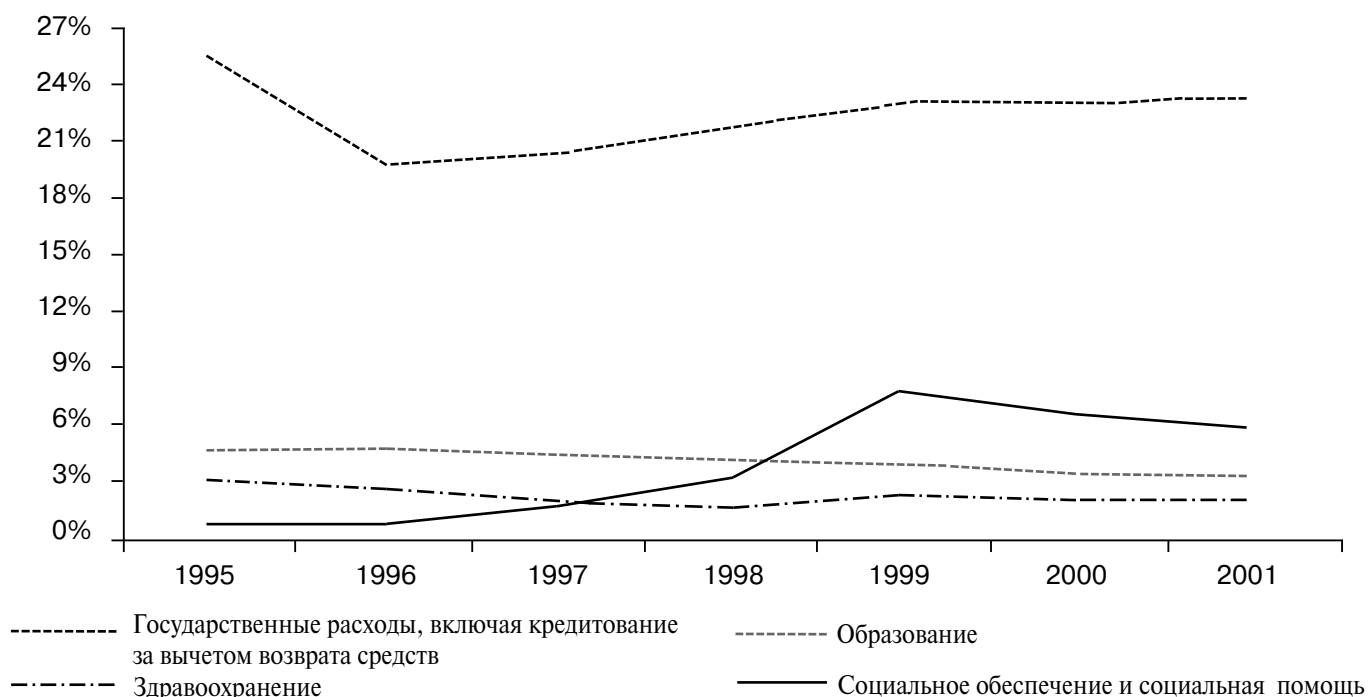
В бывшем Советском Союзе население с низкими доходами состояло из одиноких и многодетных матерей, пенсионеров и инвалидов. В настоящее время малоимущее население также включает людей, которые не только работоспособны, но и работают. Такое дополнение обусловлено новыми взаимоотношающимися проблемами: безработица, низкая заработная плата и задержки по ее выплате, а также снижение реальных доходов населения. По состоянию на январь 2003 г. малоимущими в Казахстане являются следующие группы населения: самая большая группа (57%) – дети, за ней следует вторая по численности группа (18%) – безработные, и третья группа (7,1%) – работающие граждане.

В процессе разработки проекта «Программы по снижению бедности в Республике Казахстане на 2003–2005» гг. были определены основные экономические и социальные причины бедности: (1) безработица; низкая заработная плата, низкие пенсии и социальные пособия; (2) ухудшение состояния инфраструктуры, результатом чего стало социальное отчуждение малоимущих слоев населения, проживающих в отдаленных районах страны; (3) сокращение доступа к бесплатным услугам здравоохранения; (4) сокращение количества общеобразовательных школ и профессионально-технических училищ в сельских районах; и (5) низкая эффективность государственной адресной социальной помощи.

1.4. Развитие социального обеспечения в Казахстане

Начальный этап перехода к рыночной экономике сопровождался значительным сокращением расходов на социальный сектор. Невозможно было далее финансировать полное государственное обеспечение доступа населения к социальным услугам (здравоохранению, образованию, социальному обеспечению и материальной помощи, включая пособия по безработице), которое осуществлялось до перехода к рыночной экономике. Кроме того, государственные предприятия, вовлеченные в рыночную конкуренцию, не могли предоставить такой же уровень обеспечения социальных услуг для своих рабочих, и многие из этих социальных функций пришлось передать государству, «акционировать», приватизировать, или прекратить их обеспечение.

Рисунок 1.3. Доля расходов госбюджета в ВВП, 1995–2001 гг.

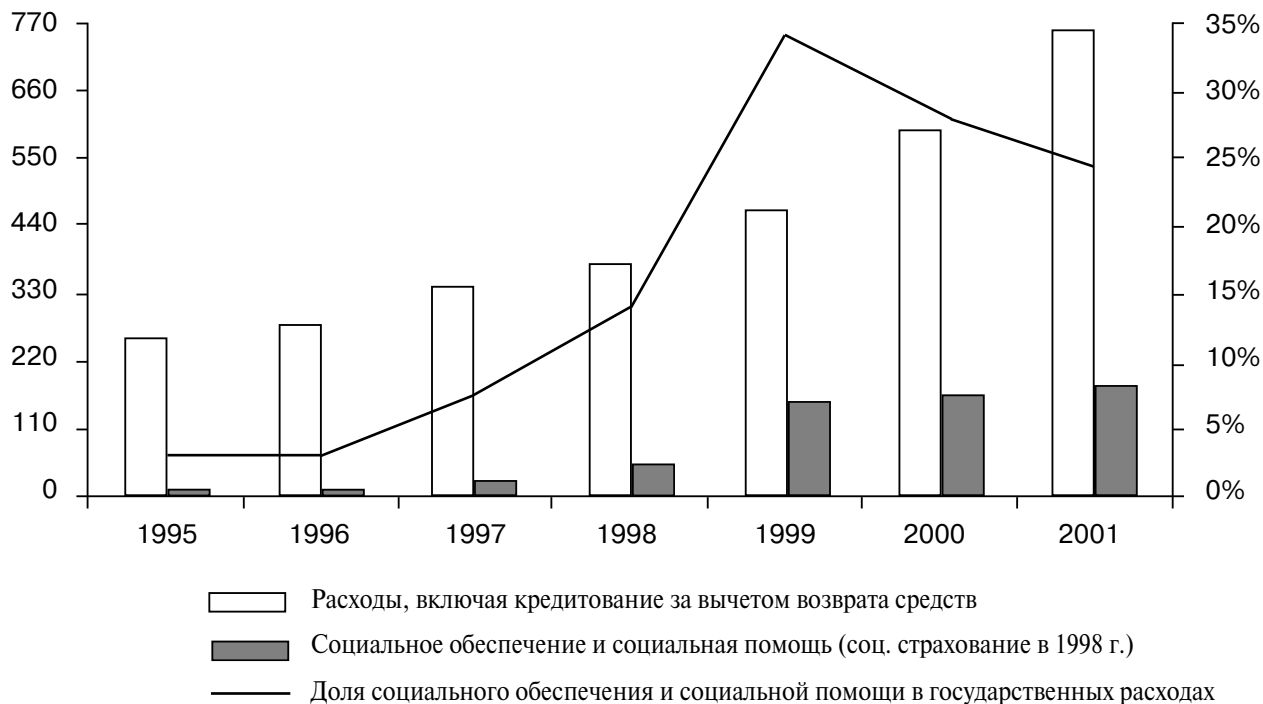


Источник: данные Агентства РК по статистике.

Вслед за этими структурными преобразованиями в начале 90-х гг. резко сократились бюджетные ассигнования в социальный сектор, которые в середине десятилетия стали восстанавливаться, достигнув 9%. Ассигнования в сферу социального обеспечения и материальной помощи населению изменялись одновременно с развитием экономического кризиса, что поясняет общую структуру ассигнований в социальную сферу. Доля бюджетных ассигнований в сферу социального обеспечения и материальной помощи увеличилась с 3% в 1995 г. до 34% в 1999 г., однако, начиная с 1999 г., она уменьшилась до 25% в 2001 г.

Около одной пятой части ассигнований на здравоохранение и образование поступало из республиканского бюджета. До 1998 г. другая пятая часть ассигнований на здравоохранение поступала из внебюджетных фондов, а остальная часть приходилась на местные бюджеты (около 80% ассигнований на образование и 60% на здравоохранение). Социальное обеспечение в основном финансировалось из внебюджетных средств и местных бюджетов. С упразднением источника внебюджетных средств в 1998 г. республиканский бюджет принял на себя все обязательства по выплате пенсий по солидарной системе, а также обязательства по выплате специального государственного пособия определенным категориям населения, в то время как местные бюджеты взяли на себя обязательства по обеспечению услугами здравоохранения и оказанию адресной социальной помощи. Однако, с 2001 года по десяти категориям граждан назначение и выплаты специального государственного пособия были переданы местным бюджетам.

Рисунок 1.4. Государственные ассигнования и ассигнования на социальное обеспечение; доля социальных ассигнований в общегосударственных ассигнованиях, 1995–2001 гг. (млн тенге)



Источник: данные Агентства РК по статистике.

До 1998 г. система социального обеспечения Казахстана включала пенсии за счет текущих взносов, ряд льгот, пенсий и субсидий для ветеранов и инвалидов, пособий по безработице и прочих денежных пособий, включая пособия многодетным семьям и пособия на содержание ребенка. Для этой системы было характерно наличие слишком большого количества категорий получателей, что делало соответствующие программы малоэффективными, а предоставляемые услуги неэффективными. Кроме того, предоставление социальной помощи было фрагментарным, управление трудным, а расходы не были прозрачными. По состоянию на декабрь 1998 г. 47 категорий получателей социальной помощи пользовались 202 видами различных ценовых скидок (начиная от очков для зрения и заканчивая проездом в муниципальном транспорте и лечением в больнице), тем самым серьезно обременяя бюджет и управление.

В начале 1998 г. структура системы социального обеспечения и источники ее финансирования претерпели значительные изменения: внебюджетные фонды были упразднены; ответственность за выплату пенсий, специального государственного пособия (определенным категориям населения) и государственных социальных пособий была передана республиканскому бюджету, а адресная социальная помощь малоимущим и безработным перешла в ведение местных бюджетов. Новое разделение обязанностей было четко определено и законодательно закреплено в Законе «О бюджетной системе Республики Казахстан» от 1999 года. Ранее льготы и пособия финансировались либо областными бюджетами, пенсионным фондом, либо фондом социального страхования, но эта система не была стабильной, в результате чего накапливались задолженности по выплатам. Изменение в финансировании специальных государственных пособий направлено по крайней мере на то, чтобы все «льготные категории» граждан (ветераны ВОВ, их семьи и оставшиеся в живых наследники, либо иные специальные категории, такие как жертвы Чернобыльской катастрофы, репрессированные, ветераны войны в Афганистане) своевременно получали положенные им пособия. С апреля 1999 г. были упразднены различные льготы и пособия, вместо которых было введено единое специальное государственное пособие. Были упразднены фонд занятости и пособия по безработице, и Правительство указало на то, что особое внимание необходимо уделять активным программам по развитию рынка труда, особенно организации общественных работ и переподготовки кадров.

Правительство Казахстана приступило к осуществлению радикальной пенсионной реформы с целью перехода от системы выплаты пенсий за счет текущих взносов к накопительной системе. Данная реформа была введена Законом «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», принятом в июне 1997 г. и вступившем в действие в январе 1998 г. Основная задача реформы заключается в том, чтобы ослабить нагрузку на государственный бюджет и не допустить демографических проблем, которые, как предполагалось, могли оказать негативное влияние на систему выплаты пенсий за счет текущих взносов. Накопительная пенсионная система Казахстана базируется на двух основах: обязательной и добровольной. Сама система выплаты пенсий за счет текущих взносов была упразднена в 1998 г., но в течение нескольких последующих десятилетий большая часть населения будет получать две пенсии. Первая — это пенсия за счет текущих взносов, отражающая историю их трудовой деятельности как минимум в течение шести месяцев до 1 июля 1998 г., и вторая — пенсия по накопительной схеме, основанная на обязательных взносах в частные накопительные пенсионные фонды начиная с 1 января 1998 г. Накопительная система требует выплаты взносов в размере 10% от заработной платы работников, которые непосредственно вычитаются из их заработной платы и размещаются на личных счетах. Те, кто занят в собственном бизнесе, также обязаны делать отчисления в пенсионные фонды в рамках действующей накопительной пенсионной схемы.

Существующая система выплаты пенсий за счет текущих взносов финансируется за счет социального налога (налога с заработной платы), который составляет 21% от фонда заработной платы работодателя. Согласно текущей системе все социальные налоги направляются непосредственно в государственный бюджет. Как только начнет функционировать Фонд социального страхования (ФСС), социальные налоги будут разбиваться на 18%, поступающие в государственный бюджет, и 3% — в ФСС. Предполагается снижение ставки социального налога: на 1,5% в 2005 г., на 2,0% в 2006 г., и на 3,0% в 2007 г. Однако поиск других источников финансирования для компенсации постепенного снижения дохода от социального налога остается главной задачей. Согласно системе выплаты пенсий за счет текущих взносов пенсионный возраст для мужчин составляет 63 года с выплатой взносов в течение 25 лет, и 58 лет для женщин с выплатой взносов в течение 20 лет⁸.

При поддержке Всемирного Банка Правительство Казахстана на настоящее время проводит обзор первого периода внедрения новой пенсионной системы. Изначально предполагалось, что к 2029 г. пенсионная система Казахстана полностью перейдет на накопительную систему. Обзор накопительной системы предназначен для предоставления альтернативных вариантов в случае, если текущие пенсионные взносы в размере 10% от доходов, не будут достаточными для того, чтобы гарантировать доход при выходе на пенсию.

Ожидается, что ФСС, который будет осуществлять выплаты пособия по случаю потери кормильца, пособия по безработице и пособия по случаю производственной травмы, создаст всестороннюю структуру пособий социального обеспечения за исключением пенсий по старости. При этом одной из неотложных задач является создание четко функционирующей системы медицинского страхования. Правительство очень тщательно работает над этим, поскольку в прошлом фонд здравоохранения

⁸ Прекращение трудовой деятельности до выхода на пенсию возможно для следующих категорий лиц: в возрасте 55 лет, если человек проживает в экологически неблагоприятных районах с максимальным риском радиационного заражения; в 53 года — для матерей, проживающих в сельских районах и имеющих 5 или более детей в возрасте старше 8 лет (не только в селе, но и в городе).

обанкротился. В настоящее время Министерство здравоохранения РК разрабатывает проект закона «О медицинском страховании», который планируется ввести предположительно в 2005 г. Вероятно, медицинское страхование будет обеспечиваться Государственным центром по выплате пенсий, который на начальном этапе будет функционировать под эгидой Министерства труда и социальной защиты населения РК, однако эта функция скорее всего будет передана ФСС.

С января 2003 г. производится выплата единовременного пособия на рождение ребенка. На перспективу Правительство Казахстана планирует три вида пособий семьям, имеющим детей: (1) единовременное пособие после рождения ребенка; (2) пособия по уходу за ребенком (ежемесячно до достижения ребенком возраста одного года); и (3) пособие на детей до 18 лет. В настоящее время выплачивается только первое пособие, а введение второго и третьего ожидается в ближайшем будущем. В 2003 г. Правительство выделило из бюджета 2,9 миллиарда тенге для финансирования единовременного пособия в связи с рождением ребенка. Предполагается, что второе пособие будет финансироваться из республиканского бюджета, а третье — из местных бюджетов.

Глава 2. Система адресной социальной помощи в Казахстане

Социальная помощь может рассматриваться как последняя надежда для тех, кто нуждается в защите.

Население, не имеющее дохода или имеющее доход ниже черты бедности имеет право на получение АСП, при условии прохождения проверки нуждаемости. В данном случае социальная помощь, безусловно, играет экономическую роль в смысле обеспечения совокупного спроса. Активная политика реинтеграции, сопровождающая выплаты социальной помощи, может играть главенствующую роль в (долгосрочном) поощрении трудовой деятельности жителей и их реинтеграции на рынке труда.

2.1. Механизм реализации Закона РК «О государственной адресной социальной помощи»

Адресная социальная помощь (АСП), децентрализованная система социальной помощи, была введена в соответствии Законом РК «О государственной адресной социальной помощи», вступившим в силу 1 января 2002 года. Данный Закон регулирует правовые отношения, связанные с оказанием государственной адресной социальной помощи малообеспеченному населению. АСП была введена в целях совершенствования существующей системы социальной помощи и считается частью программы по преодолению бедности в Казахстане.

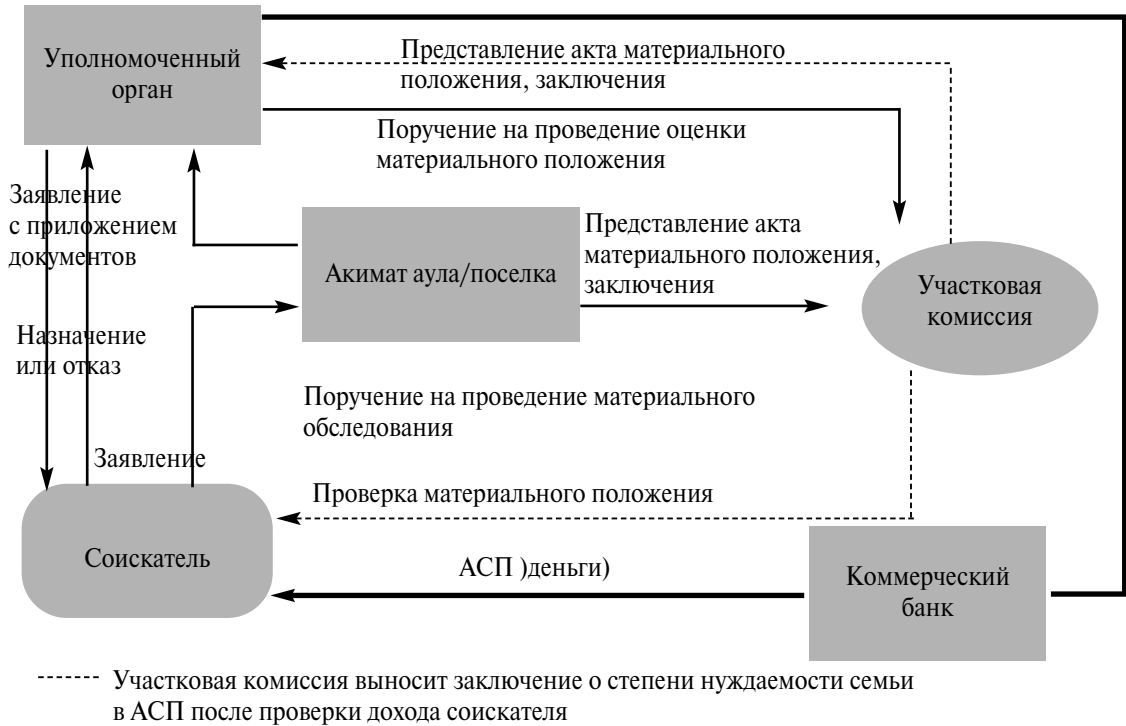
Ответственность за организацию и выплату АСП полностью лежит на местных исполнительных органах. В регионах действуют специальные участковые комиссии, созданные решением местных исполнительных органов. Данные участковые комиссии осуществляют свою деятельность в соответствии с Положениями, утвержденными акимами регионов и согласованными с местными представительными органами. Участковые комиссии готовят заключение о степени нуждаемости заявителя в АСП по форме, утверждаемой акимами областей, городов Астана и Алматы, по мере необходимости в пятидневный срок со дня получения поручения со стороны уполномоченного органа или акима аула/поселка участковые комиссии проводят обследование материального положения лиц, претендующих на получение АСП, и членов их семей и направляют свое заключение в уполномоченный орган или акиму аула/поселка. Порядок обращения за оказанием АСП обеспечивается следующим образом:

1. Заявитель от себя лично или от имени его/ее семьи обращается по месту жительства в уполномоченный орган или при его отсутствии акиму аула/поселка, получает бесплатно бланки заявления и других документов установленного образца. Документы сдаются в уполномоченный орган или акиму аула/поселка по месту проживания.
2. Аким или уполномоченный орган принимает от заявителей заявления с прилагаемыми документами, регистрирует их и направляет в участковые комиссии для проведения материального обследования и представления заключения.
3. Участковая комиссия по поручению уполномоченного органа (акима аула/поселка) проверяет материальное положение (доход) заявителя и его/ее семьи и составляет заключение о степени нуждаемости семьи в АСП. Участковая комиссия представляет результаты обследования вновь в акимат аула/поселка или в уполномоченный орган города (района). Проверка и подготовка заключения должна быть завершена в пятидневный срок со дня получения поручения от уполномоченного органа или акима аула/поселка.
4. Если заявитель обратился с заявлением в акимат аула/поселка, то последний должен сдать документы заявителей уполномоченному органу не позднее двадцати дней со дня принятия документов от заявителей.
5. Уполномоченный орган рассматривает документы в десятидневный срок со дня получения от заявителя или акимата аула/поселка и принимает решение о предоставлении или отказе в предоставлении АСП в форме, утверждаемой акимами областей, городов Астана и Алматы, о чем заявителя извещают в письменном виде с указанием оснований в случае отказа.

6. Решение о назначении АСП или отказе в ней подписывается руководителем уполномоченного органа. В случае, если заявителю отказано в АСП, он может обратиться с жалобой в вышестоящие инстанции или судебные органы.

Решение о предоставлении АСП зачастую выносится по результатам проверки материального положения, акт проверки содержит такие подробные сведения, как состав семьи и доходов (включая натуральный доход, использование продукции от личного подсобного хозяйства для потребления и имеющиеся активы).

Рисунок 2.1. Структура управления АСП



Местные исполнительные органы формируют участковую комиссию для обследования структуры доходов и материального положения семьи. Сведения, указанные в заявлении, сверяются с данными регистрации семьи для проверки фактического места проживания заявителя и других членов его семьи. Сведения о доходах также по мере возможности сверяются с соответствующими документами.

Семья, претендующая на получение социальной помощи, подает заявление в соответствующий орган и декларирует совокупный доход, а также доход каждого члена семьи по форме, предусмотренной для этих целей (см. Рисунок 2.2.).

Рисунок 2.2. Образец формы заявления на получение АСП

Регистрационный номер семьи _____

Сведения о полученных доходах членов семьи заявителя
в ____ квартале _____ года

(Ф.И.О. заявителя) _____ (домашний адрес) _____

№	Ф.И.О. членов семьи	Место работы, учебы (безработные подтверждают факт регистрации справкой уполномоченного органа по вопросам занятости)	Документально подтвержденные суммы доходов		Прочие заявленные доходы			
			От трудовой деятельности	Пенсии, пособия	От предпринимательской деятельности	Стипендия	Алименты	Иные виды доходов

Подпись заявителя _____
Дата _____

Если совокупный ежемесячный доход семьи, поделенный на число членов семьи, будет ниже черты бедности, данная семья имеет право на получение АСП. Черта бедности устанавливается ежеквартально в виде фиксированного процента от прожиточного минимума. Определение черты бедности приводится в Законе «О прожиточном минимуме», вступившем в силу с января 2000 года. Состав продовольственной корзины, а также нормы потребления каждого продукта определены Казахстанским институтом питания. Средняя норма потребления каждого продукта рассчитывается, исходя из возраста, пола и нормы потребления. Прожиточный минимум рассчитывается для каждого региона, а также для страны в целом⁹. При расчете прожиточного минимума средние нормы потребления продуктов питания умножают на средние розничные цены, определенные Агентством РК по статистике, и таким образом определяют стоимость потребительской корзины в среднем по стране. Однако розничные цены, используемые для определения прожиточного минимума, различаются по регионам. Вследствие разницы в розничных ценах в каждом регионе прожиточный минимум получается различным.

Существующая в Казахстане система позволяет всем регионам устанавливать собственный прожиточный минимум, исходя из розничных цен, сложившихся в регионе. По данным Агентства РК по статистике, во 2-м квартале 2003 года прожиточный минимум был равен 5243 тенге; соответственно средняя черта бедности, рассчитанная, исходя из прожиточного минимума, составила 2097 тенге (см. разбивку по регионам в статистическом приложении). Размер АСП, выделяемой получателям, определяют ежеквартально, но фактические выплаты АСП производятся ежемесячно. Право на получение АСП и ее размер могут пересматриваться в связи с изменениями в составе семьи и ее финансовом положении. Пересмотр права на получение АСП осуществляется в течение квартала на основе добровольных заявлений получателей АСП в связи с изменением материального положения семьи. Одиноким лицам и семьям могут опротестовать в суде решения, принятые местными исполнительными органами. В случае отказа безработного члена семьи, получающего АСП, от предложенной работы, выплата АСП для него приостанавливается на ближайшие 6 месяцев.

Размер АСП, представляет собой разницу между среднедушевым доходом семьи и чертой бедности. Сумма АСП рассчитывается следующим образом:

$$\begin{aligned} & (\text{ЧБ} - \text{СД}) \times \text{число членов семьи, имеющих право на АСП}^{10} = \\ & = \text{общая сумма АСП на семью в месяц} \end{aligned}$$

где:

ЧБ — черта бедности

СД — среднедушевой доход члена семьи (совокупный доход семьи/число членов семьи)

В течение первых трех месяцев 2003 года общие расходы на АСП в Казахстане составили около 2,1 млрд тенге. Число получателей АСП в первом квартале 2003 года составило 675,7 тысяч человек. Средний размер АСП на каждого получателя в первом квартале 2003 года составил около 1 018 тенге.

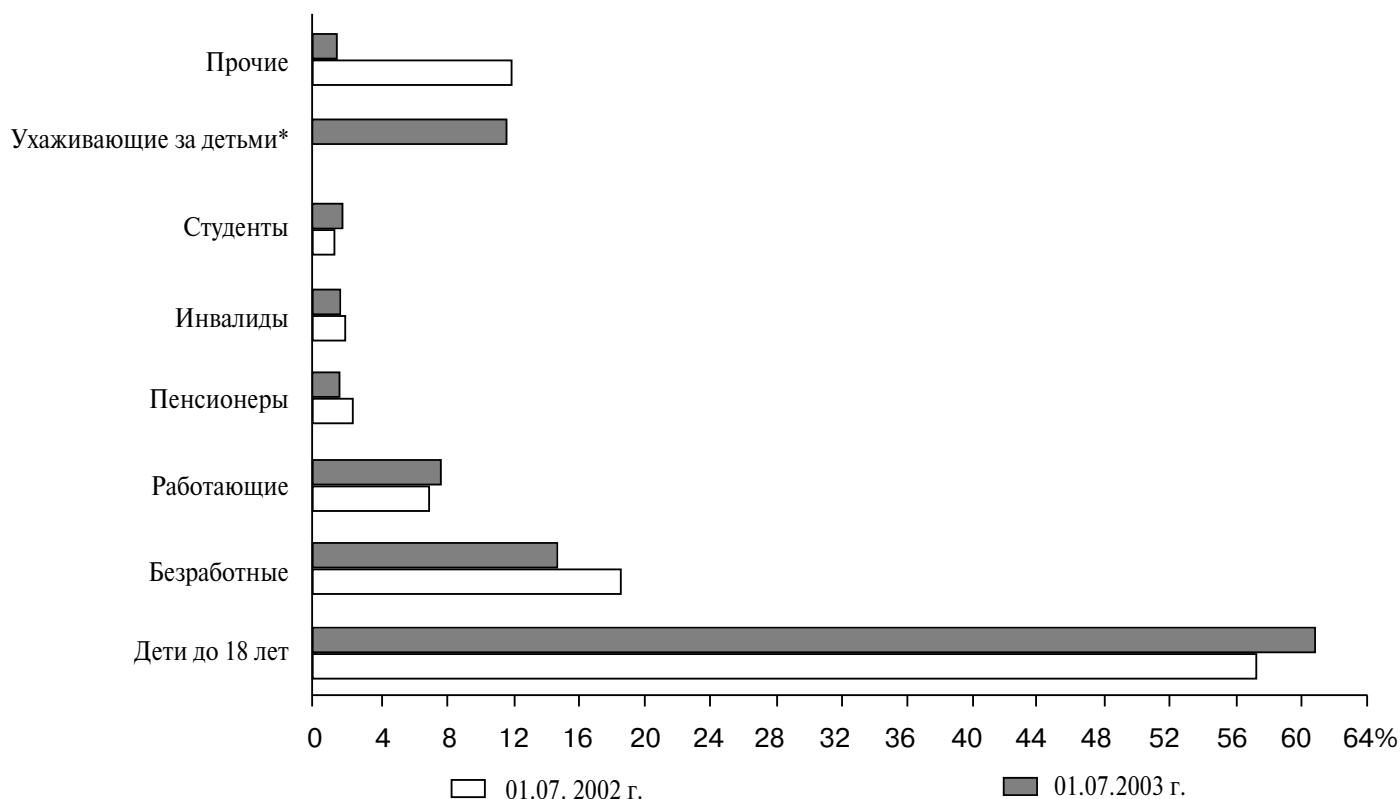
До 2002 года право на получение социального пособия имели только дети до 18 лет. Хотя право получать АСП имеет сейчас все население Казахстана, включая взрослых, живущих ниже черты бедности, основными получателями АСП по-прежнему остаются дети до 18 лет, которые составляют 60,8% от общей численности получателей АСП в стране.

На *Рисунке 2.3.* дается структура получателей АСП по категориям в первом полугодии 2002 и 2003 годов. Если сравнить оперативные данные о получателях АСП на 01.07.2003 г. с данными на 01.07.2002 г., то видно, что число получателей сократилось с 1039,2 тысяч человек до 774,3 тысяч человек. Число получателей в возрасте до 18 лет сократилось на 124,6 тысяч, число безработных получателей на 80,3 тысяч, работающих — на 14,9 тысяч, пенсионеров, инвалидов и лиц других категорий — на 12 тысяч, 7,8 тысяч и 23,6 тысяч соответственно (Статистическое приложение 2.1). Хотя общая численность получателей сократилась, некоторые категории получателей все же увеличились в процентном отношении. Например, увеличилась доля детей до 18 лет, работающих и студентов: детей до 18 лет — с 57,3 до 60,8%, работающих — с 7 до 7,4%, студентов — с 1,3 до 1,6%.

⁹ Начиная с нынешнего года, прожиточный минимум рассчитывают также по каждому району.

¹⁰ Если среди членов семьи есть безработный, то для получения АСП он обязан зарегистрироваться в районном или муниципальном центре занятости. Если в семье есть незарегистрированный безработный, то общая сумма АСП, выделяемая семье, рассчитывается следующим образом: $(\text{ЧБ} - \text{СД}) \times (\text{Число членов семьи} - \text{Число незарегистрированных безработных членов семьи}) = \text{Общая сумма АСП в месяц}$.

Рисунок 2.3. Структура получателей АСП по категориям (01.07.2002 г. и 01.07.2003 г.)



* Прочие включают в себя категорию ухаживающих за детьми по состоянию на 01.07.2002 г.

Источник: данные Министерства труда и социальной защиты населения РК.

При определении права на получение АСП учитывают все виды доходов, в том числе помощь родственников, за исключением АСП и целевых жилищных субсидий¹¹. Некоторые люди для получения права на АСП указывают нулевой доход. Во избежание этой проблемы и в целях определения реального уровня доходов семьи на областном, городском и районном уровне проводятся обследования домохозяйств.

Состав и размер семьи, которые также влияют на право получения АСП, как правило, определяются исходя из фактического числа членов семьи, проживающих вместе и зарегистрированных по одному адресу. Однако в ряде случаев вместе с семьей проживают постояльцы и/или дальние родственники, не декларирующие свой доход, но участвующие в расходах семьи. Пенсионеры считаются частью семьи, если они проживают совместно со своими детьми. Однако пенсионеры возражают против такого подхода, так как считают пенсию своим личным доходом, который не должен включаться в расчет дохода домохозяйства. Для того, чтобы АСП получали действительно нуждающиеся, необходимо дать четкое определение домохозяйства.

2.2. Понятие адресности

Под адресностью подразумевается выявление тех, кто конкретно будет или не будет иметь право на получение социальной помощи. Адресность предполагает, что определенная группа лиц должна быть исключена из числа получателей социальных пособий.

Цель адресности состоит в концентрации ресурсов для оказания помощи тем, кто больше всего в ней нуждается. Если пособия будут получать только малоимущие, сумма, выделяемая каждому получателю, увеличится или сократятся затраты на реализацию программы. Правильное определение субъектов адресной помощи означает, что программа охватывает большую часть бедного населения. Если многие малоимущие остаются вне действия программы, ее влияние на ситуацию с бедностью

¹¹ В ряде регионов существует особая система регистрации благотворительных организаций для включения благотворительной помощи в расчет дохода.

соответственно уменьшится. Таким образом, адресность улучшает как эффективность программы, так и ее влияние на благосостояние населения.

Хотя адресность полезна для улучшения эффективности социальных программ и программ по преодолению бедности, она имеет свою стоимость. Эта стоимость отражается в трех аспектах: административном, стимулирующем и политическом. Только путем расчета затрат и преимуществ каждого механизма обеспечения адресности можно определить, каким методом нужно воспользоваться, чтобы добиться лучших результатов.

Для обеспечения адресности необходим четкий механизм определения понятия «малоимущий» и «имеющий право получать пособия», и тех, кто таковым не является и должен быть исключен из числа получателей. Этот механизм имеет свою стоимость. В целом, чем точнее можно отделить малоимущих от остальных, тем вероятнее то, что административные затраты будут высокими. Например, для точного отделения малоимущих от остальных категорий необходимо изучить благосостояние каждого гражданина страны. Для этого потребуются тщательный учет сезонных и натуральных доходов, состава домохозяйств, местных цен, стоимости активов и так далее, а также проверка этих сведений. Это трудное и, скорее всего, очень дорогостоящее дело. Некачественная методика оценивает доходы только тех, кто претендует на участие в программе, и не учитывает такие вопросы, как сезонный и натуральный доход и его проверку. Эту задачу выполнить проще, но при этом не получится четкого отделения малоимущих от остальных. В системе социальной помощи Казахстана сочетаются элементы обоих подходов.

Адресные системы могут обладать мотивирующим воздействием, которое является побочным эффектом основной задачи по выделению малоимущих среди всего населения. Вот три основных вида отрицательной мотивации, которая нивелирует преимущества адресности: поощрение бездеятельности, перераспределение и непродуктивное использование времени или ресурсов. Для того, чтобы измерить точность и эффективность адресной системы, нужно определить целевую группу, найти значение ошибок адресности и объединить эти данные.

В настоящем исследовании не проводится расчет коэффициента утечки (проверка всех категорий граждан, участвующих в программе), который определяется путем деления числа получателей, не являющихся малоимущими, на общую численность участников программы. В связи с отсутствием данных также не проводится расчет коэффициента выпадения, определяющегося путем деления числа малоимущих, которые должны были бы участвовать в программе, но оказались за ее рамками, на общую численность малоимущих.

Коэффициенты участия (доля участвующих в программе от тех, кто должен был участвовать) имеют низкое значение. В 2002 году средний коэффициент участия по стране составлял 50,5%, тогда как в городе Астана, Кызылординской и Костанайской областях он составлял 15,8, 23,7 и 33,0% соответственно. Коэффициенты участия могут быть еще ниже, чем должны быть, что, возможно, вызвано тем, что средств бюджета программы хватает лишь на первых заявителей. Такое финансовое ограничение не соответствует замыслу программы. Для увеличения коэффициентов участия (снижения ошибки, связанной с исключением) необходимо не менять механизм адресности и не улучшать степень охвата системы, но обеспечить программе полноценное финансирование с тем, чтобы она соответствовала своему замыслу.

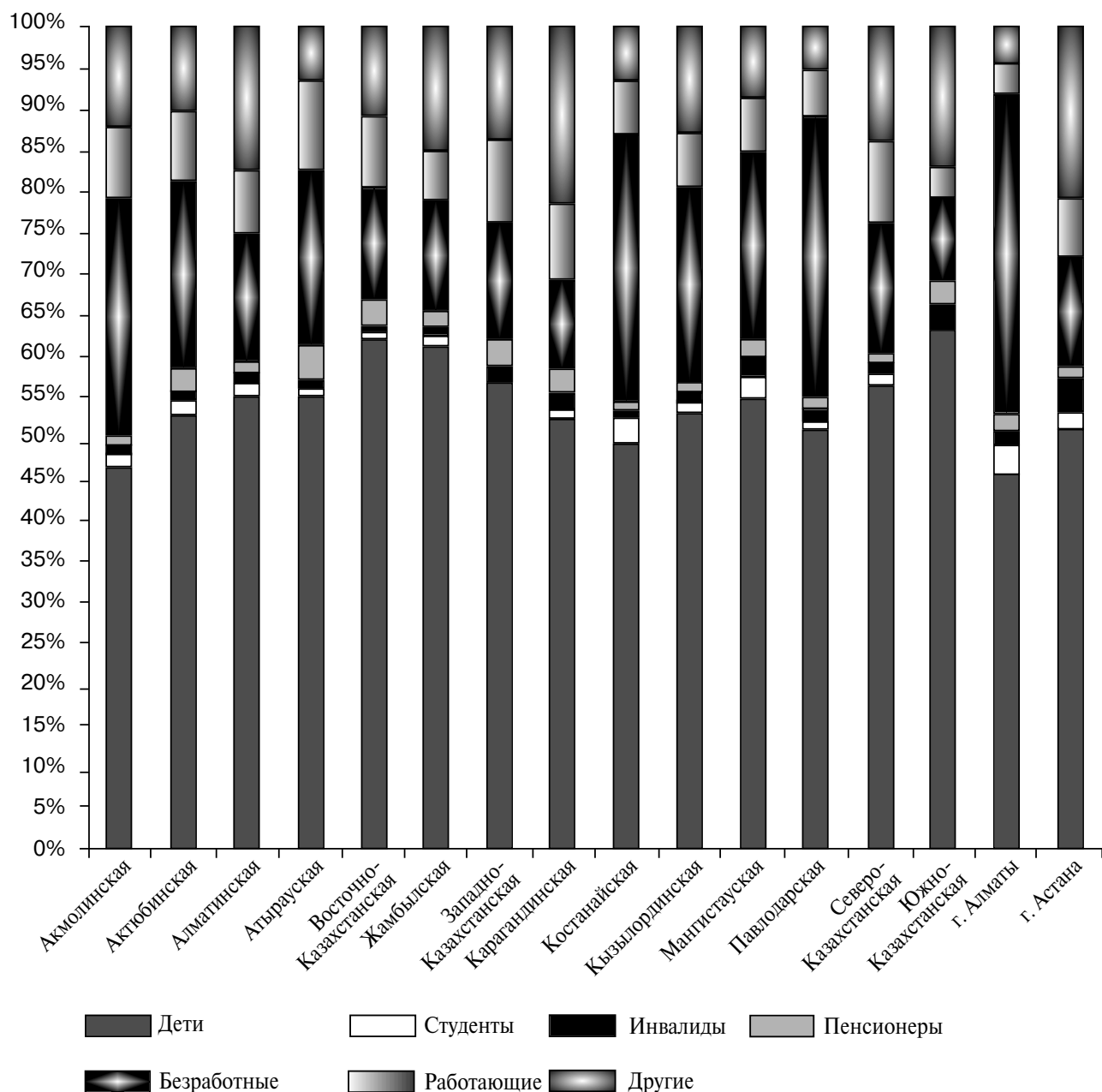
2.3. Сравнение получателей АСП, суммы АСП и финансирования АСП по регионам

В состав целевых групп в Казахстане входят: дети; безработные; престарелые граждане; инвалиды; лица, осуществляющие уход за инвалидами; а также молодые люди, проходящие учебу.

Сравнение АСП по регионам показывает, что в 2002 году самую большую группу получателей АСП в областях — от 46 до 64% — составляли дети. Средний размер семьи в Казахстане — 3,6 человек, однако это значение варьируется в зависимости от региона и места проживания. На юго-западе страны, населенном, в основном, коренным населением, семьи большие. Сюда относится Кызылординская (5,1 человек), Южно-Казахстанская (4,9 человек), Атырауская (4,6 человек) и Жамбылская (4,1 человек) области. Многодетные семьи подвержены гораздо большему риску бедности. В Южно-Казахстанской, Жамбылской и Восточно-Казахстанской областях наблюдается наибольшая доля детей-получателей АСП (64, 63 и 62% соответственно). Безработные являются второй по размеру группой, составляя от 10,4 до 39,4% от общей численности получателей АСП. На долю прочих лиц приходится от 4,3 до 21,6% от общего числа получателей. В Карагандинской области, городах Астана, Алматы и Южно-Казахстанской области они составляют 21,6, 20,7 и 17% соответственно. Необходимо

отметить, что в Атырауской, Западно-Казахстанской и Северо-Казахстанской областях примерно 10% получателей АСП были из числа работающего населения.

Рисунок 2.4. Распределение категорий получателей АСП по регионам по состоянию на 01.01.2003 г.



Источник: данные Министерства труда и социальной защиты населения РК.

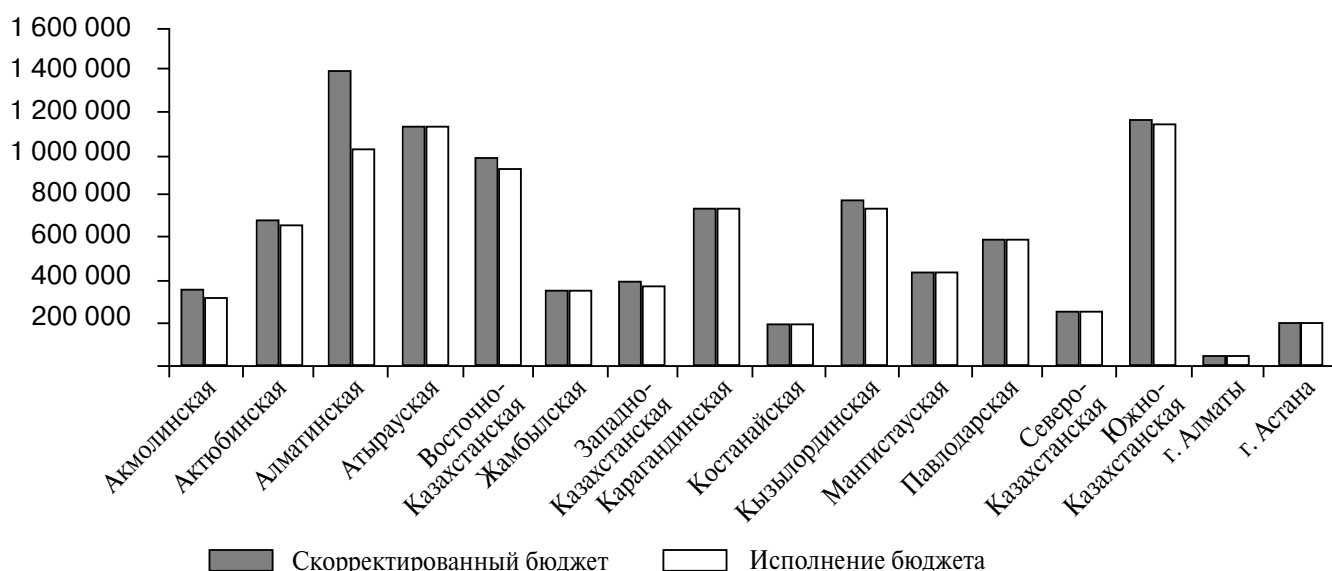
Средний размер АСП варьируется по стране. В начале года наибольший размер пособия АСП составлял 1506 тенге, а наименьший — 500 тенге.

В 2002 году во всех областях, кроме Мангистауской, сначала наблюдалась тенденция к увеличению, а затем к уменьшению размера АСП. В Мангистауской области был установлен самый высокий в стране размер АСП — 1 740 тенге, который затем был увеличен еще на 482 тенге в течение года. Одновременно в Кызылординской и Южно-Казахстанской областях были установлены самые низкие суммы пособий, примерно по 500 тенге по состоянию на конец года¹².

В Атырауской, Костанайской областях и в городе Алматы уточненный бюджет был исполнен на 100%. Худшая ситуация с точки зрения расходов местных бюджетов наблюдалась в Алматинской области и в городе Астане — 74,5 и 84,7% соответственно. В Карагандинской, Мангистауской, Павлодарской, Северо-Казахстанской и Южно-Казахстанской областях эта цифра составила примерно 100%.

¹² По Жамбылской области данные за 4-й квартал отсутствуют.

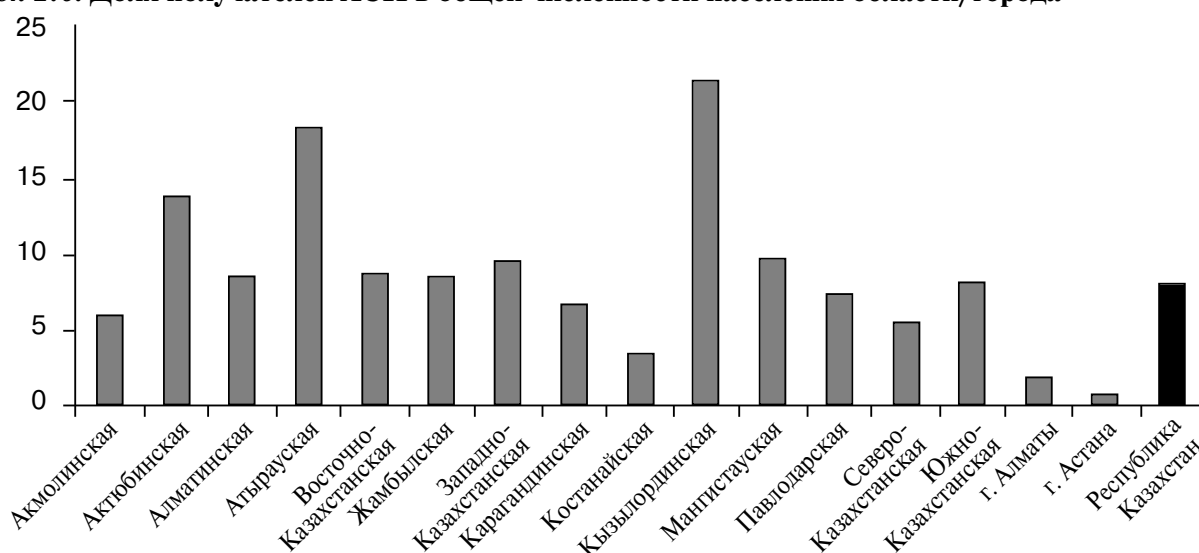
Рисунок 2.5. Исполнение расходной части местных бюджетов по состоянию на 01.01.2003 г.



Источник: данные Министерства труда и социальной защиты населения РК.

Другим способом определения уровня бедности в Казахстане является расчет доли получателей АСП в общей численности населения каждой области/города. Как показано на **Рисунке 2.6**, наибольшее число получателей АСП отмечается в Кызылординской области. За ней следует Атырауская область, а третье место занимает Актюбинская область. Наименьшее число получателей АСП отмечено в Астане, за которой следует Алматы. Численность получателей АСП также находится в устойчивой зависимости и под влиянием наличия средств на АСП или, точнее, суммы бюджетных средств, выделяемых на АСП. В свете этого бюджетного аспекта, наибольшая сумма средств выделяется на АСП в Алматинской области, за которой следует Южно-Казахстанская и Атырауская области (второе и третье место соответственно – см. **Статистическое приложение 2-VI.**), что не обязательно должно совпадать с результатами, показанными на Рисунке 2.6. Однако, при этом следует также учитывать тот факт, что черта бедности, как критерий определения суммы АСП, также не совпадает в различных областях. Из-за разницы в черте бедности трудно установить – если исходить из корреляции бюджета АСП и доли получателей АСП – все ли нуждающиеся получают помощь. Тем не менее Рисунок 2.6 несомненно, иллюстрирует региональную сегментацию бедности в Казахстане.

Рисунок 2.6. Доля получателей АСП в общей численности населения области/города



Примечание: Данные о получателях АСП даны по состоянию на 01.01.2003 г., тогда как данные о населении области/города даны по состоянию на 01.01.2002 г.

Источник: расчеты автора на основе данных Статистического ежегодника Республики Казахстан за 2002 год; данные Минтруда.

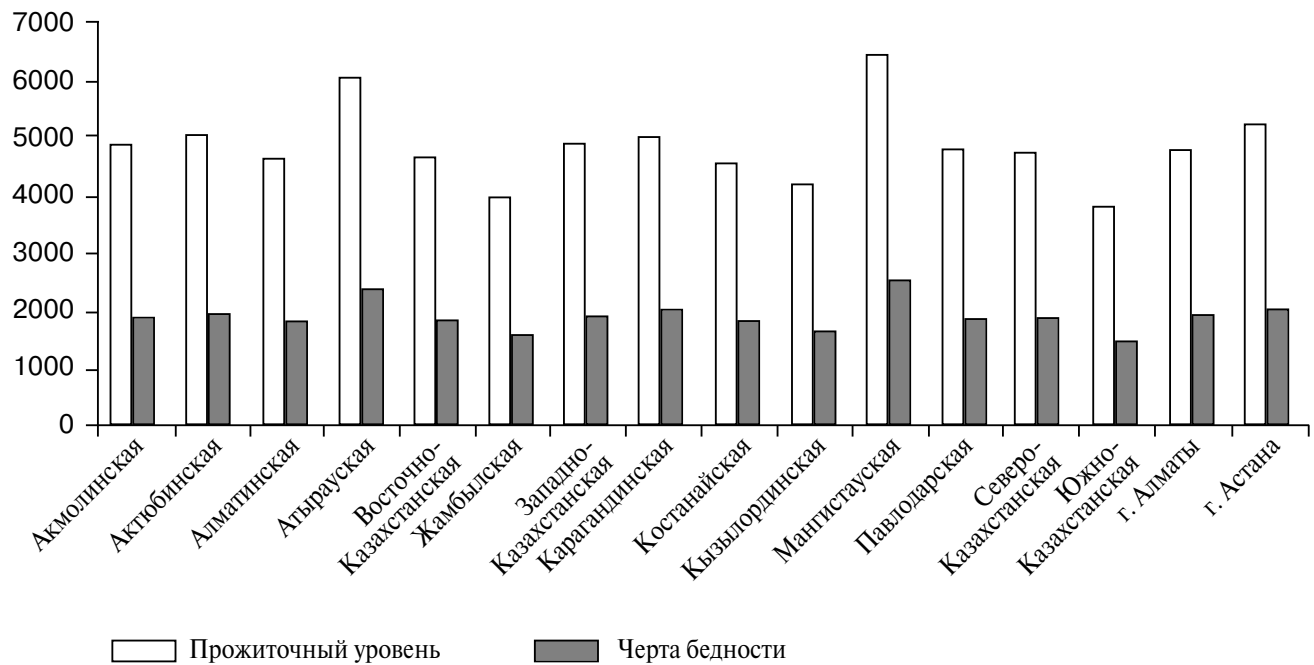
2.4. Сравнение черты бедности и прожиточного минимума по регионам

Масштабы бедности в Казахстане варьируются в региональном разрезе, что указывает, главным образом, на существующее между регионами различие по уровню доходов. При этом наблюдается почти трехкратная разница по уровню заработной платы. Примечательно, что высокие экономические показатели не всегда положительно сказываются на положении бедного населения. Например, в Мангистауской области наблюдается одно из самых высоких в стране значений валового регионального продукта на душу населения, однако при этом здесь самая большая доля малоимущего населения.

Кроме того, существует заметная разница в денежных доходах населения разных регионов. В Мангистауской области, где малоимущие, особенно в сельских районах, составляют 46,2% населения, средняя номинальная зарплата в добывающей промышленности в 8,5 раза выше, чем в сельском хозяйстве. По-видимому, экономический рост сам по себе не гарантирует улучшение материального положения людей при отсутствии эффективной системы перераспределения финансовых ресурсов.

В Мангистауской и Атырауской областях установлен наивысший размер прожиточного минимума в размере 6 453 тенге и 6 045 тенге соответственно. Черта бедности здесь также установлена на наивысшем уровне, так как она по определению составляет 40% от прожиточного минимума. В Южно-Казахстанской области прожиточный минимум самый низкий — 3 900 тенге. Черта бедности в регионах колеблется на уровне от 2 535 тенге до 1 502 тенге.

Рисунок 2.7. Размер прожиточного минимума и черта бедности в 2002 г.



Источник: данные Министерства труда и социальной защиты населения РК.

2.5. Эффективность АСП на рынке труда; безработица и минимальная заработная плата

Дифференциация между регионами затрагивает не только черту бедности, но и занятость. Падение спроса на рабочую силу в регионах часто предопределяется особенностями их социально-экономического развития, скоростью структурных изменений, уровнем технического переоснащения производственных мощностей и другими факторами.

Длительная безработица вызвана тем, что часть трудоспособного населения не отвечает спросу, существующему на рынке, в силу своего возраста, квалификации и психологических установок. Это положение также усугубляется тенденцией к сокращению штатов на существующих предприятиях.

Возможности для самостоятельной занятости, организации семейных хозяйств или малых предприятий сдерживаются из-за отсутствия необходимых навыков и начального капитала.

Как видно в **Статистическом приложении 2-II.**, значительную часть получателей АСП составляют безработные. Эта тенденция наиболее заметна в г. Алматы, Павлодарской и Костанайской областях. В соответствии с нынешним законодательством Казахстана, безработные люди не имеют право на получение АСП в случае, если они отказываются от предложенной им работы. Тем не менее, для безработных прохождение или завершение профессионального обучения для получения работы не является необходимым условием получения АСП. Несмотря на ограниченные бюджетные возможности местных властей, необходимо более активно проводить профессиональное обучение, которое в итоге напрямую связано с улучшением экономического развития на местном уровне. Одним из наилучших предложений было бы проведение профессионального обучения безработных в течение периода получения АСП.

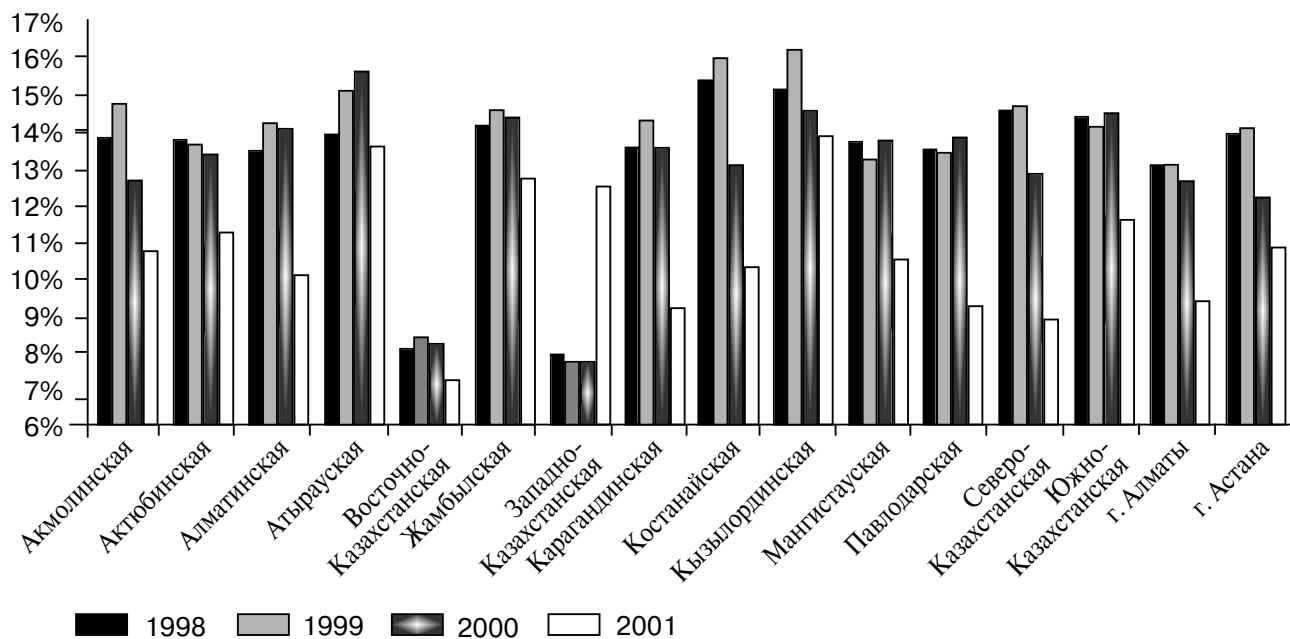
Занятость и доход, который приносит АСП, имеют огромное влияние на составляющие уровня жизни, такие как питание, здоровье, образование и воспроизводство населения. Низкий уровень занятости является основной причиной бедности.

В период между 1991 и 2002 годами изменилось соотношение между занятым/самозанятым населением в общей численности занятого населения: число самозанятых лиц увеличилось с 4,2 до 40%, число занятых сократилось примерно на 36% – с 95,8 до 60%. Рост самостоятельной занятости может говорить как об экономическом росте, так и о необходимости искать возможности для выживания.

Согласно данным проведенного в 2001 году обследования занятости, наибольшую долю среди безработных составляли лица от 15 до 39 лет. Молодежь от 15 до 24 лет составляла 30,8% всех безработных.

Численность безработных (не занятых оплачиваемым трудом, активно ищущих работу и готовых начать работать) составила 780,3 тыс. человек, что на 126 тыс. человек или на 14% меньше, чем в предыдущем году. Практически половину всех безработных (56,7%) составляют женщины.

Рисунок 2.8. Уровень безработицы в 1998–2001 гг.



Источник: данные Агентства РК по статистике.

В 2001 году самый высокий уровень безработицы в стране был отмечен в Кызылординской, Атырауской и Жамбылской областях – 13,9, 13,5 и 12,7% соответственно. Самый низкий уровень безработицы отмечался в Восточно-Казахстанской (7,3%), Северо-Казахстанской (8,9%) и Павлодарской (9,2%) областях. На **Рисунке 2.8.** показано, что самый низкий уровень безработицы в период 1998–2001 гг. был отмечен лишь в Восточно-Казахстанской области.

В 2001 году женщины составляли самую большую долю безработных в Мангистауской (68,6%), Павлодарской (67,5%) области, а также городе Астана (66,5%). Самая низкая доля безработных женщин была отмечена в Костанайской (48%), Кызылординской (50,9%) и Северо-Казахстанской (52%) области (**Статистическое приложение 2-VIII.**).

Признаки длительной безработицы становятся все заметнее. В 2001 году одну треть зарегистрированных безработных составляли люди, ищущие работу более года. Длительно безработные составляли 23%. Требования к квалификации соискателей работы становятся все более жесткими, что уменьшает шансы трудоустройства для молодежи без опыта и необходимых навыков.

В связи с дефицитом рабочих мест проблема занятости обостряется для инвалидов, у которых самый низкий статус на рынке труда. Репатрианты, которые в большинстве своем не имеют квалификации, также с большим трудом находят себе работу.

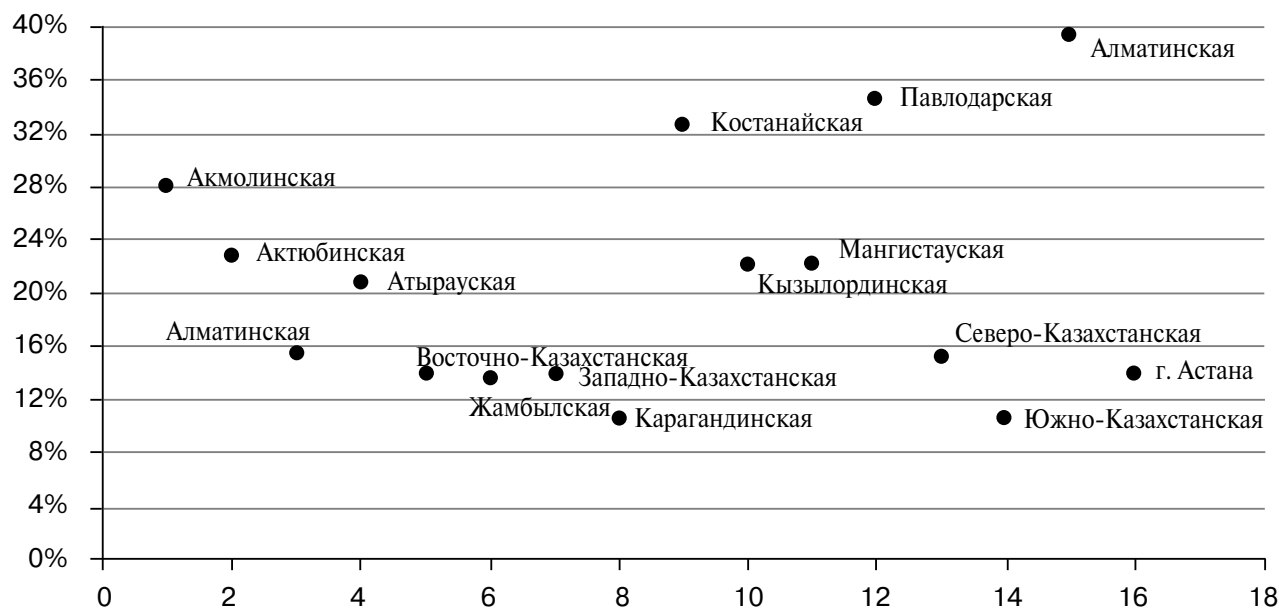
Проблема занятости женщин стоит особенно остро в сельских районах и малых городах. Незанятая женщина несет на себе двойную нагрузку: она тратит больше времени на уход за другими членами семьи и в то же время должна искать дополнительные источники дохода. Положение людей предпенсионного возраста, особенно женщин, также усугубляется из-за дискриминации со стороны работодателей по половому и возрастному признаку. Женщины испытывают больше проблем в области трудоустройства, так как работодатели предпочитают нанимать мужчин. В 2001 году доля мужчин среди зарегистрированных безработных составила 8,9%, женщин – 12%.

Главными факторами бедности женщин являются разница в уровне мужской и женской занятости, огромное различие в заработной плате мужчин и женщин, а также слабая конкурентоспособность женщин на рынке труда. Как правило, женщины трудятся в низкооплачиваемых отраслях (организации здравоохранения, образования, социальных услуг, культуры).

Другой проблемой рынка труда в Казахстане является приток нелегальной рабочей силы, в основном из стран СНГ. Некоторые работодатели стремятся нанимать дешевую рабочую силу из числа незаконных эмигрантов, несмотря на их низкую квалификацию. В этом случае местному населению приходится конкурировать в неравных условиях, что ведет к росту неформального сектора и нелегальной занятости.

На *Рисунке 2.9* показано, что в г. Алматы безработные составляют 39,4% от общего числа получателей АСП. Высокая доля безработных получателей АСП наблюдается также в Павлодарской, Костанайской и Акмолинской областях.

Рисунок 2.9. Доля безработных получателей АСП по состоянию на 01.01.2003 г.



Источник: данные Министерства труда и социальной защиты населения РК.

Существует большое количество низкооплачиваемых рабочих мест и частичная занятость (работа на неполный рабочий день). Уровень заработной платы сильно варьируется в зависимости от вида экономической деятельности и из-за разницы между секторами национальной экономики по производительности труда и квалификации персонала. Получатели АСП находятся в основном среди безработных и лиц с низкими доходами. В настоящее время черта бедности определяется на основании прожиточного минимума в каждой области и является критерием для получения АСП. В 2003 году средний прожиточный минимум по республике составил 5 243 тенге, в то же время минимальный раз-

мер месячной заработной платы составил 5000 тенге, и равнялся уровню минимальной пенсии. В теории минимальную заработную плату и минимальную пенсию следовало бы поместить выше уровня прожиточного минимума. Однако, учитывая высокий уровень активности в неформальном секторе экономики и полученный доход, минимальный уровень заработной платы, установленный в официальной экономике, не может служить надежным показателем минимального стандарта. Как и в других развивающихся странах, минимальная зарплата в Казахстане установлена на довольно низком уровне. В соответствии с законом № 474-1, разница между минимальной зарплатой, минимальной пенсией и прожиточным минимумом должна быть существенно уменьшена¹³.

Как видно, социальная помощь в сочетании с политикой в сфере занятости способствует социальной стабильности. Отсутствие социальной помощи ведет к росту альтернативных издержек, в частности, связанных с ростом социальной напряженности и преступности, которые в свою очередь дорого обходятся экономике, так как оттягивают ресурсы из продуктивных секторов, подрывают инфраструктуру или ведут к снижению инвестиций. Поэтому социальную помощь можно рассматривать как эффективный инструмент.

2.6. Проблемы, испытываемые системой АСП в Казахстане

Существуют проблемы, связанные с выявлением бедных, так как они скрывают свой реальный совокупный доход. Социальная помощь предоставляется по заявлению, но число получателей не всегда пропорционально/равно численности населения с доходами ниже черты бедности.

В сельских районах наблюдается ряд проблем, связанных с предоставлением АСП. Во-первых, система АСП иногда оказывает отрицательное воздействие на занятия сельским трудом. Во-вторых, даже если у людей сохраняется мотивация трудиться, в сельских районах трудно проводить эффективную политику в сфере рынка труда из-за ограниченных возможностей для занятости. Также наблюдаются трудности с успешной реализацией в сельских районах схем микрокредитования, причем эффективное средство решения этой проблемы до сих пор не найдено.

Стратегия в сфере занятости должна учитывать краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные перспективы изменения спроса и предложения на рынке труда. Сложность состоит в точности определения спроса на труд и уровня безработицы в различных отраслях и профессиях. Необходимо обеспечить координацию всех национальных и региональных программ развития в сфере занятости и преодоления бедности и вставить их в контекст достижения общих социально-экономических задач.

Нужно разработать и усовершенствовать понятия домохозяйства и дохода домохозяйств, улучшить методику определения прожиточного минимума и черты бедности, создать эффективные связи между существующими базами данных (связанными с определением бюджета домохозяйств, отдельными домохозяйствами и социальным обеспечением), а также определить роль и возможности органов местного самоуправления по финансовым и административным аспектам АСП.

¹³ Закон № 474-1 гласит: «минимальные размеры месячной заработной платы и пенсии ежегодно утверждаются законодательным актом на основе прожиточного минимума, исходя из принципа поэтапного повышения их до величины прожиточного минимума».

Глава 3. Измерение дохода домохозяйства

17 июля 2001 года в Казахстане был принят Закон «О государственной адресной социальной помощи», который вступил в силу с 1 января 2002 г. В соответствии с этим законом и другими нормативными актами, принятыми Правительством позднее, адресная социальная помощь (АСП) предоставляется лицам со среднедушевым доходом не превышающим черту бедности. Среднедушевой доход рассчитывается, исходя из среднемесячного совокупного дохода семьи, поделенного на количество членов семьи.

Это положение, кажущееся ясным и простым, тем не менее вызвало ряд методических вопросов в течение первого года после введения АСП. Во-первых, в статистической практике страны понятие «семья» было заменено понятием «домохозяйство». Агентство РК по статистике с учетом международных рекомендаций (в отношении статистики населения, социальной статистики, системы национальных счетов и т. д.) использует понятие «домохозяйство» в качестве учетной единицы (или «институциональной единицы», «статистической единицы») при составлении социально-экономических обследований.

Основным источником данных о доходах, расходах и уровне жизни населения Казахстана является экономико–статистическая информация, получаемая в результате ежеквартального выборочного обследования домохозяйств, (очевидно, основанная на данных, собранных по домохозяйствам), проводимое Агентством РК по статистике. Во-вторых, в соответствии с законами и нормативными актами по АСП, местным органам разрешается самостоятельно определять размер домохозяйства («семьи»), количество членов домохозяйства («семьи») для назначения АСП, а также определять размер совокупного дохода. В целях большей эффективности и прозрачности АСП Министерство труда и социальной защиты населения (МТСЗН) Казахстана работает над совершенствованием этого процесса. При этом оказалось особенно необходимым дать определение таким терминам, как «домохозяйство» и «совокупный доход домохозяйства», которые являются основными при оказании АСП. В настоящем отчете высказываются некоторые соображения методического характера с учетом национальной и международной практики.

3.1. Определение домохозяйства

В СССР при переписи населения и других статистических исследованиях использовалось понятие «семьи», а не «домохозяйства». Разница между ними состоит в том, что семья строится вокруг семейной пары, с которой связаны остальные члены семьи. Этот аспект четко прописан в Законе Республики Казахстан «О браке и семье», который определяет семью как «группу лиц, обладающих правами и обязанностями в отношении общего имущества и личных отношений, вытекающих из брака, приемных детей или других форм приобретения детей...» Домохозяйство не обязательно строится на брачных отношениях, хотя чаще всего оно по составу очень похоже на семью. Понятие «домохозяйство» было введено в статистическую практику Казахстана.

Домохозяйство определяют как небольшую группу лиц, проживающих вместе (UNSD, 1998). Используют понятие «единица жилья» (квартира). Это единица, рекомендована для использования при проведении анализа распределения дохода семьи в докладе Канберра (Canberra Group, 2001). Наиболее общее определение основывается на понятии «хозяйство» (домашнее). Именно его рекомендовано было использовать в 2000 году в ходе переписи населения. (UNSD, 1998).

Домохозяйство может состоять из:

- 1) одного лица, обеспечивающего себя всем необходимым, включая жилье и питание, при этом не кооперируясь с другими лицами;
- 2) нескольких лиц, то есть двух и более человек, полностью или частично объединяющих свои доходы, совместно обеспечивающих себя всем необходимым, включая жилье и питание. Эти лица не обязательно должны быть родственниками (MOT, 2003).

Такое определение домохозяйства предполагает его соответствующее отличие от институционализированного населения. Статистические обследования, выполненные для измерения доходов и расходов домохозяйств, охватывают гражданское, неинституционализированное население. Как статистическая единица, домохозяйство включает только лиц, считающихся постоянными жителями.

Оно включает временно отсутствующих лиц, например, находящихся в отпуске, на непродолжительном лечении в больнице, на учебе в школе, колледже или университете в течение учебного года. Однако домохозяйство не включает членов религиозных общин, живущих в монастырях или подобных заведениях; больных, находящихся на длительном лечении (в том числе в психиатрической больнице); а также других лиц, отсутствующих длительное время.

Каждый член домохозяйства должен иметь определенное право на его коллективные ресурсы. Поэтому, оплачиваемый работник (как правило, не член семьи), вовлеченный в небольшой семейный бизнес, прислуга или вносящий плату постоялец сообща пользуются питанием и жильем, но они не могут считаться членами домохозяйства в контексте критериев, используемых АСП в Казахстане. Это объясняется тем фактом, что такие лица не имеют общего бюджета и поэтому не имеют права на коллективные ресурсы домохозяйства.

Вышеуказанное определение домохозяйства также используется в статистических исследованиях домохозяйств, проводимых Агентством РК по статистике. Так как, определение прожиточного минимума и другая статистика по доходам и расходам, опираются на методологические и организационные положения по обследованию домашних хозяйств, существует потребность обеспечить единообразие понятий при реализации Закона РК «О государственной адресной социальной помощи».

Однако, следует признать, что для системы АСП требуется дать более точное определение домохозяйства во избежание необоснованных претензий на социальную помощь. В статье 3 Закона «О государственной адресной социальной помощи» указано, что лицо может обратиться за АСП от себя лично или от имени *семьи* на основании документов, подтверждающих ее состав. Хотя в Законе не указано, каким должен быть состав семьи, в статье 4 (параграф 6) упоминается, что в состав семьи (не домохозяйства) не включаются:

- дети, находящиеся на полном государственном обеспечении;
- престарелые и инвалиды, постоянно проживающие в интернатах;
- лица, находящиеся на срочной военной службе;
- лица, находящиеся в местах лишения свободы или на принудительном лечении.

В Законе РК «О государственной адресной социальной помощи» конкретно не говорится, что члены домохозяйства должны быть зарегистрированы по одному месту жительства в подтверждение их совместного проживания. Но согласно Правилам определения совокупного дохода лица (семьи), претендующего на получение адресной социальной помощи, утвержденных приказом Министра труда 13 февраля 2002 г., объясняется, что число членов семьи определяется из расчета лиц, проживающих совместно и зарегистрированных по одному месту жительства. На этом основании местные органы власти в качестве условия для получения АСП требуют предъявить регистрацию. В большинстве случаев это требование оправдано тем, что оно не позволяет заявителю включить «чужаков» в число членов домохозяйства (*семьи*). С другой стороны, имеются сведения о том, что требование предъявить регистрацию мешало действительно нуждающимся получить социальную помощь. Это особенно справедливо в условиях города, куда в поисках работы стекается большое число людей.

На основании вышесказанного рекомендуется оказывать адресную социальную помощь домохозяйствам на основе следующего определения.

Домохозяйство определяют как небольшую группу лиц, проживающих вместе, полностью или частично объединяющих свои доходы и состояние и совместно потребляющих определенные виды товаров и услуг, главным образом, жилье и питание. Домохозяйство может включать одно или более лиц.

Домохозяйство включает всех членов, проживающих вместе, в том числе временно отсутствующих:

- лиц в отъезде и отпуске;
- лиц в больнице на непродолжительном лечении;
- лиц, находящихся на учебе в школе, колледже или университете;
- лиц, отбывших на сезонные работы на срок менее 3 месяцев.

С другой стороны, домохозяйство не включает лиц, временно живущих вместе, — гостей (в том числе вносящих плату), оплачиваемых работников, прислугу, — которые могут совместно питаться и проживать вместе с членами домохозяйства.

Домохозяйство не включает следующих лиц:

- лиц, отбывших на работу на срок более 3 месяцев;
- лиц, проходящих военную службу;
- членов религиозных общин, проживающих в монастырях и т. д.;
- лиц на длительном лечении в больнице (в том числе психбольнице);
- лиц, длительно находящихся в местах лишения свободы;
- престарелых/инвалидов, постоянно проживающих в домах-интернатах и других специальных учреждениях.

Для проверки отсутствия или присутствия лица в течение короткого или долгого периода местным органам необходимо проверить его регистрацию или соответствующие документы.

Введение нового определения «домохозяйства» в механизм оказания АСП может потребовать определенных изменений в существующем законодательстве.

Во-первых, используемое сейчас понятие «семьи» нужно заменить на «домохозяйство». Во-вторых, необходимо точно определить, кто может получать АСП¹⁴. В соответствии со статьей 2 Закона РК «О государственной адресной социальной помощи» № 246 «...право на адресную социальную помощь имеют граждане Республики Казахстан... со среднедушевым доходом ниже черты бедности». Гражданин может иметь лишь личный доход, тогда как «подушевой доход» предполагает усреднение дохода группы лиц. При этом гражданин с доходом, превышающим черту бедности, может иметь право на АСП, если коллективный доход (доход домохозяйства) меньше чем величина (*черта бедности x число членов домохозяйства*). Поэтому не только гражданин, но и домохозяйство может получать АСП в раз-
мере:

$$\text{АСП домохозяйства} = (\text{Черта бедности} \times \text{Число членов домохозяйства}) - \text{Совокупный доход домохозяйства}$$

Поэтому право на АСП целесообразнее определять следующим образом: *АСП назначается домохозяйству со средним доходом на каждого члена, не превышающим черты бедности.*

Домохозяйство и члены домохозяйства, имеющие право на АСП, — это две разные категории. Например, безработный член домохозяйства, отказавшийся от предложенной ему работы, не имеет права на АСП. Но это не значит, что это лицо больше не является членом домохозяйства. Поэтому члены домохозяйства делятся на две разные категории: *имеющие и не имеющие* право на АСП. Такое различие можно сделать в соответствии с положением статьи 2 Закона «О государственной адресной социальной помощи» № 246. Если в домохозяйстве есть какое-либо лицо, не имеющее права на АСП, то выплачиваемая сумма АСП рассчитывается следующим образом:

$$\text{АСП} = (\text{Черта бедности} \times \text{Число членов домохозяйства, имеющих право}) - \text{Совокупный доход домохозяйства}$$

При правильном определении состава членов домохозяйства можно точно рассчитать совокупный доход. Если какой-либо член домохозяйства исключен из числа имеющих право на АСП, то его/ее доход не считается частью совокупного дохода домохозяйства. В частности, это относится к членам домохозяйства, проживающим отдельно. Например, если учащийся не включен в число членов, имеющих право на АСП, то его стипендия не может считаться частью дохода домохозяйства. Точно так же, лицо, выбывшее на работу на длительный срок, не может считаться членом домохозяйства, поэтому доход от его работы тоже исключается. Однако, если эти лица помогают своему домохозяйству, отправляя часть своего дохода, то такие суммы следует включать в доход домохозяйства.

Поскольку назначение АСП не основывается на величине дохода каждого в отдельности, а зависит от совокупного дохода домохозяйства, любой взрослый член домохозяйства может стать заявителем на АСП. В теории это не влияет на право получения АСП, даже если член домохозяйства имеет доход выше уровня бедности, но до тех пор, пока совокупный доход домохозяйства будет ниже уровня бедности на каждого члена домохозяйства. В реальности те, чей индивидуальный доход ниже черты бедности, претендуют на получение АСП чаще, чем те, чей доход выше черты бедности.

3.2. Доход домохозяйства¹⁵

Совокупный доход домохозяйства — это сумма всех видов денежного или натурального дохода каждого члена, а также смешанный и коллективный доход домохозяйства в целом. Личный доход работающих членов домохозяйства поступает от зарплаты и других видов вознаграждения. Лица пенсионного возраста получают пенсию, другие лица (в частности, женщины, дети, инвалиды и т. д.) могут получать разные виды социальных трансфертов. Если один или более членов домохозяйства заняты самостоятельной экономической деятельностью (так называемая самозанятость), то они получают смешанный

¹⁴ Понятие «семья» рекомендуется использовать как производную единицу при проведении переписи населения (UNSD, 1998); оно точно определяет, что «семья внутри домохозяйства, будучи категорией особого интереса, может быть определена как особый род отношений между членами домохозяйства, особая степень родства, включая кровные узы, усыновление или замужество» (МОТ, 2003).

¹⁵ Публикации о международном изучении методов статистики дохода домохозяйств см. в материалах, подготовленных Канберра Групп (<http://www.listproject.org/links/canbaccess.htm>), в частности, публикацию — «Экспертная группа по изучению статистики дохода домохозяйств — Итоговый доклад и рекомендации» (2001, <http://listproject.org/links/canberra/finalreport.pdf>).

доход, в котором вознаграждение за рабочее время сочетается с прибылью. Домохозяйство может также получать коллективный доход от продажи или сдачи в аренду имущества, находящегося в общей собственности. Таким образом, домохозяйство может иметь следующие источники дохода.

Доход от занятости

Доход от занятости охватывает вознаграждение от первичной и вторичной занятости на гражданской, военной службе или в охране, или на другой работе. Сюда входит заработок от регулярной, временной, неполной или сезонной занятости, включая общественные работы, организуемые службой занятости в период безработицы члена домохозяйства. Сюда также включается компенсация или выходное пособие, полученное по завершению договорного срока на предыдущей работе.

Вознаграждение за работу может включать в себя следующие платежи:

- заработная плата, сверхурочные, премиальные и т. д.;
- пособия на жилье и т. п.;
- сбережения из командировочных (*официальных*);
- натуральные услуги (*медицинские, жилищные*);
- натуральные товары (*одежда, питание, прочие товары*).

Доход от экономической деятельности домохозяйства

Домохозяйство может заниматься различными видами экономической деятельности в целях производства товаров и услуг для собственного потребления, а также на продажу. Услуги, производимые домохозяйством только для собственного потребления, не могут считаться доходом, но услуги, производимые на продажу, могут быть оплачены деньгами или натурой, что составляет доход домохозяйства. Потребление товаров собственного производства считается частью натурального дохода домохозяйства. Домохозяйство также получает доход от продажи/обмена продуктов на рынке. Доход от экономической деятельности не совпадает с экономическим результатом. Результат — это стоимость товаров/услуг, произведенных за определенный срок. Результат сочетает в себе издержки производства и прибавочную стоимость. В случае крупных промышленных/сельскохозяйственных предприятий трудовые издержки и материальные затраты указываются в балансе отдельно. Но при экономической деятельности в масштабе домохозяйства, из совокупной стоимости экономического результата вычитаются только материальные издержки, учитывая, что необходимые затраты труда при этой деятельности единственно несут члены домохозяйства, причем их вклад оценивается не в денежном эквиваленте¹⁶.

Также необходимо определить категорию лиц, обслуживающих свое собственное предприятие в формальном и неформальном секторах экономики. Можно различать лиц, работающих не по найму, в формальном и неформальном секторах экономики. Например, если деятельность лица, работающего не по найму, ориентирована на промышленное производство более, нежели чем на сельскохозяйственное, возможно, что данное лицо может содержать работников, независимо от того, в каком из секторов экономики — формальном или неформальном будет происходить процесс производства¹⁷.

Экономическую деятельность домохозяйств в Казахстане можно в целом разделить на две группы: частное сельскохозяйственное производство и другие виды деятельности.

• Частное сельскохозяйственное производство

Обследование домохозяйств показывает, что 95,5% домохозяйств в сельских районах страны имеют земельные наделы, из них почти 80% используют их для выращивания продукции для собственного потребления или на продажу. Еще 7% используют свои наделы для животноводства. Сельскохозяйственная деятельность домохозяйств — так называемое «личное подсобное хозяйство (ЛПХ)» — это производственная бытовая единица, занятая производством товаров и услуг сельскохозяйственного характера для собственного потребления и на продажу. ЛПХ находятся в прямой собственности и под контролем членов домохозяйств, не могут быть отделены от домохозяйств и, поэтому, не могут счи-

¹⁶ Уравнение первой степени для определения дохода от смешанной экономической деятельности (другими словами «комбинированный доход») может иметь следующий вид:

Комбинированный доход = Продукт — Издержки производства — Амортизация

Издержки производства могут быть нулевыми, если домохозяйство ведет экономическую деятельность без выплаты зарплат. Однако, стоимость труда может быть отнесена к издержкам производства, даже если данное домохозяйство ведет экономическую деятельность, например, содержит работников в неформальном секторе экономики.

¹⁷ Подробнее о доходах самозанятых лиц см. ILO, 2003, pp. 14–15.

таться самостоятельным юридическим лицом. Земля, оборудование, основные средства, иное имущество принадлежат домохозяйствам, а не фермам или предприятиям. Их владельцы несут личную неограниченную ответственность по долгам или обязательствам, принятым на себя в ходе производства.

Излишек, возникающий в результате деятельности ЛПХ, представляет собой совокупность двух разных видов дохода: вознаграждения за работу, выполненную членами домохозяйства, и предпринимательской прибыли. Поэтому этот излишек считается «смешанным доходом».

- *Прочие виды экономической деятельности*

В несельскохозяйственном секторе домохозяйства осуществляют сходную деятельность — так называемый семейный бизнес или предпринимательство. Замечено, что в небольших городах и поселках домохозяйства занимаются в основном торговлей, ресторанным делом и оказанием различных видов услуг. Сходный вид смешанного дохода они получают за счет производства/продажи товаров и услуг от своих экономических единиц.

Доход от имущества¹⁸

Доход от собственности включает в себя доход от финансовых и нефинансовых активов. Доход от финансовых активов — это *проценты* с банковских депозитов и других форм кредита, а также *дивиденды* с доли, принадлежащей домохозяйству (или его членам). Размеры финансовых активов у низкодходных групп населения могут быть весьма ограничены, но при этом последние могут иметь доход от нефинансовых активов, таких как земля, строения, оборудование, транспортные средства, мебель, а также антикварные предметы, украшения и другие ценные предметы¹⁹.

Данные последних обследований домохозяйств показывают, что 90% домохозяйств в Казахстане владеют отдельной квартирой или частным домом. Домохозяйства могут сдавать в аренду или продавать свои нефинансовые активы. В доход от нефинансовых активов входит²⁰:

- арендная плата с товаров (оборудование, транспортные средства и т. д.),
- арендная плата за землю,
- арендная плата за квартиру, дом или иные строения.

Анализ бюджета домохозяйств показывает, что доходы и расходы сбалансированы. Но при отдельном расчете совокупного дохода важно принимать во внимание расходы на содержание имущества. Например, дом или квартира, сданные в аренду, требуют ремонта и содержания, на что домохозяйство может тратить часть получаемой ренты.

Текущие социальные трансферты²¹

Текущие социальные трансферты включают безвозмездные платежи, которые получает домохозяйство. Текущие трансферты осуществляются в рамках различных систем социального обеспечения и социальной защиты, определяемых главным образом государственными или общественными учреждениями, например:

- социальная помощь,
- единовременная помощь,
- пенсии,
- пособия,
- стипендии,
- социальное страхование.

Прочие виды трансфертов осуществляются между предприятиями и домохозяйствами, а также между самими домохозяйствами, например:

- страховые выплаты (кроме страхования жизни);
- помощь друзей или членов семьи, живущих в стране и за рубежом (денежные переводы);
- алименты;
- штрафы и пени, выплачиваемые домохозяйству по решению суда;

¹⁸ Подробнее о доходе от собственности см. ILO, 2003, pp. 15–17.

¹⁹ В международном значении антикварные вещи, украшения и др. ценности не рассматриваются как часть дохода от собственности, а рассматриваются как состояние.

²⁰ В международном значении продажа имущества домохозяйства и ценных вещей не рассматриваются как доход, а рассматриваются как амортизация материальных ценностей, или, другими словами, «ликвидные активы». Если существует прирост капитальной стоимости от этих активов, то его рассматривают как состояние, но не доход.

²¹ Подробнее о трансфертах см. (ILO, 2003, pp. 18–21).

- прочие текущие трансферты.
- Отсюда следует, что совокупный доход домохозяйства, как указывается выше, включает:
- доход от занятости,
 - доход от экономической деятельности домохозяйства,
 - доход от собственности/имущества,
 - текущие социальные трансферты.

Таким образом, для целей АСП в совокупный доход домохозяйства предлагается включать:

- Доход от занятости (целиком, как описано выше, включая самозанятость).
- Доход от экономической деятельности домохозяйства:
 - стоимость потребляемых товаров собственного производства (по ценам производителя),
 - доход от продажи товаров/услуг за вычетом материальных затрат.
- Доход от собственности/имущества:
 - дивиденды,
 - проценты,
 - арендная плата за землю,
 - арендная плата с квартир, домов и строений (за вычетом затрат за ремонт и содержание),
 - арендная плата за оборудование, прочие товары (за вычетом затрат на ремонт и содержание).
- Текущие социальные трансферты, *кроме*:
 - жилищных пособий,
 - поступлений от АСП,
 - государственных пособий на рождение ребенка и погребение,
 - прочих исключений в соответствии с действующим законодательством,
 - платежей учреждениям от друзей или родственников от имени члена домохозяйства (включая оплату лечения в больницах и клиниках, плату за обучение в образовательных учреждениях и другие платежи, на которые у домохозяйства нет юридических претензий).

3.3. Структура дохода и измерение бедности

Данные о доходах и расходах домохозяйств содержатся в выборочном обследовании домохозяйств, которое ежеквартально проводит Агентство РК по статистике. Обследование основано на вероятностной выборке и охватывает 12000 домохозяйств, представляющих все области РК. Результаты обследования публикуются на национальном и областном уровне. Общий номинальный доход домохозяйств рассчитывается, исходя из дохода на потребление и расчетной стоимости дохода от наемной и самостоятельной занятости и с учетом разницы, на сокрытие оплаты труда, образующейся за счет текущих источников данных о занятости. Расчет последней части выполняется на макроуровне. Результаты обследования показывают, что номинальный подушевой доход вырос в 2002 г. на 13,7% по сравнению с предыдущим годом. С учетом корректировки по индексу потребительских цен в размере 5,9% реальный рост доходов в 2002 г. составил 7,4% по сравнению с 2001 годом.

Таблица 3.1. Структура номинальных доходов и расходов домохозяйств в 2000–2002 гг.

	2000	2001	2002
Расчет номинального среднедушевого дохода в месяц, тенге	6102	7334	8339
Изменение номинального дохода в год, %	10,2	20,2	13,7
ИПЦ, пункт к пункту в конце года, %	13,2	8,4	5,9
Изменение реального дохода в год, %	- 2,7	10,9	7,4
Доход, используемый на потребление, тенге	5030	5729	6518
Из которого:	100,0	100,0	100,0
Денежный доход, %	78,6	85,8	87,0
Доход от собственного производства, %	21,4	14,2	13,0
Расходы на потребление, %	100,0	100,0	100,0
Питание, напитки и табачные изделия	49,9	54,4	52,3
Непродовольственные продукты	38,0	34,4	36,8
Жилье	12,1	11,2	10,9

Источник: данные Агентства РК по статистике.

Общий доход, рассчитанный на основе результатов обследования, и понятие «совокупного дохода», которое Министерством труда и социальной защиты населения используется для оказания социальной помощи, имеют определенные различия, которые нужно учесть. Агентство РК по статистике в соответствии с международной практикой определяет общий доход (или номинальный денежный доход, хотя он включает в себя натуральный доход) на основе учета всех видов текущих трансфертов, в том числе получаемых домохозяйством от системы адресной социальной помощи. Однако, совокупный общий доход для АСП определяют в соответствии с положениями Закона об АСП и нормативных актов МТСЗН, пока не включая в него следующие виды доходов:

- адресную социальную помощь,
- жилищные пособия,
- государственные пособия на рождение ребенка и погребение,
- товары и услуги, получаемые по дотируемым ценам.

Другое отличие состоит в том, что расчет общего дохода Агентством по статистике включает расходный аспект домохозяйств, что фактически является объективным подходом к измерению дохода. Понятие совокупного дохода, используемое в целях АСП, нацелено на то, чтобы охватить непосредственно источники дохода. Такой подход нужен для идентификации отдельных домохозяйств, хотя поступающие данные о доходах часто являются произвольными.

Результаты обследования домохозяйств представлены в сжатом виде в публикациях Агентства РК по статистике. В Законе об АСП доход от частной сельскохозяйственной деятельности домохозяйств определяется отдельно. Такая деятельность относится к samozанятости, поэтому эти цифры приводятся вместе с трудовым доходом. Другими словами, трудовой доход в обследовании домохозяйств — это сумма индивидуального и смешанного доходов (от семейного бизнеса, использования частных земельных наделов и т. п.). В связи с этим доля трудового дохода в общем доходе домохозяйств как в городской, так и в сельской местности очень высока.

Таблица 3.2. Структура доходов домохозяйств в городской и сельской местности в 2001 г., %

Источники дохода	Город	Село	Казахстан
Доход от занятости и samozанятости	80,0	76,0	77,0
Текущие социальные трансферты	14,0	20,0	17,0
Прочие поступления	6,0	4,0	6,0
Всего	100,0	100,0	100,0

Источник: данные Агентства РК по статистике.

Подобным образом в *Таблице 3.2*, в строке «Прочие поступления», объединены текущие трансферты, кроме выплат из системы социального обеспечения, такие как: перечисления средств, алименты, лотерейные выигрыши, а также доход от имущества и всех прочих источников. В сельских районах текущие социальные трансферты составили пятую часть дохода обследованных домохозяйств, что делает эти домохозяйства более зависимыми от социальной помощи, чем в городе. С другой стороны, доля прочих поступлений, куда входит доход от имущества, у сельских домохозяйств меньше.

Результаты обследования домохозяйств также используются для расчета уровня бедности (Headcount index), показателя глубины бедности (Poverty depth index) и индекса остроты бедности (Severity of poverty ratio). Все эти уровни входят в измерение бедности по классификации Фостера-Греер-Торбеке (ФГТ). Хотя две последние величины имеют свое значение, индекс численности бедных является наиболее часто применяемым показателем, определяющим масштаб бедности. Этот показатель рассчитывает долю населения с доходом ниже черты бедности. Хотя во многих других странах черта бедности соответствует прожиточному минимуму, в Казахстане она используется в целях социальной помощи и устанавливается Правительством. В настоящее время черта бедности установлена в размере 40% от прожиточного минимума. Уровень бедности определяется исходя из прожиточного минимума, а не из черты бедности. Таким образом, уровень бедности показывает долю населения, живущую ниже прожиточного минимума. Ниже приводится более подробное изложение различия между прожиточным минимумом и чертой бедности в условиях Казахстана.

В 2002 г. уровень бедности в Казахстане составлял 24,2%. Это означает, что почти у четверти населения доходы²² были меньше прожиточного минимума, равного 4761 тенге на человека в месяц.

²² Здесь и в других расчетах бедности «доход» означает доход, используемый на потребление.

Таблица 3.3. Уровень бедности городского и сельского населения по годам, %

	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Город	30,0	20,0	15,6
Село	34,2	38,5	34,7
Республика Казахстан	31,8	28,4	24,2

Источник: данные Агентства РК по статистике.

Как показано в *Таблице 3.3*, уровень бедности в Казахстане в последние годы снизился. Это изменение особенно заметно в городах, тогда как в сельских районах масштаб бедности остается относительно высоким. Наиболее низкий уровень бедности наблюдался в Астане (2,2%), Алматы (4,1%), и в городах Северо-Казахстанской области (4,8%). Повышенный уровень бедности наблюдается в Мангистауской (39,8%) и Алматинской областях. Несмотря на то, что подушевой доход в Мангистауской области является одним из самых высоких, здесь отмечался наиболее высокий в стране уровень бедности, особенно в сельских районах (84,6%).

Показатель глубины бедности служит для измерения разницы между уровнями дохода бедных и прожиточным минимумом — чем больше эта разница, тем больше величина разрыва, указывающего на глубину бедности. В 2002 г. глубина бедности в Казахстане составляла 0,061 или 6,1%. Это значит, что доходы людей, живущих ниже прожиточного минимума были в среднем на 6,1% ниже прожиточного минимума. Глубина бедности в Казахстане постепенно уменьшилась с 10,3% в 2000 г. и 7,8% в 2001 г. до 6,1% в 2002 г. Однако, есть разница во мнениях даже в отношении самого уровня прожиточного минимума, на котором основаны все эти измерения.

3.4. Переменные по активам для измерения бедности

Данные о доходах или расходах позволяют определить абсолютный уровень бедности исходя из прожиточного минимума — потребления продуктов питания и основных непродовольственных товаров и услуг. Однако, анализ активов, находящихся в собственности домохозяйств, может помочь определить уровень относительной бедности. Актив, будучи аккумулированным доходом, показывает долгосрочный экономический статус домохозяйства. Многие из ныне бедных домохозяйств попали в эту категорию из-за резкого падения своих доходов в 90-х годах. Тем не менее, в отличие от многих развивающихся стран, большая доля населения в Казахстане имеет в собственности существенное количество активов.

Однако, многие домохозяйства пока еще далеки от осмысления своего экономического статуса и предпочитают надеяться на государственную помощь и защиту. Результаты обследования домохозяйств показали, что 90% из них имеют в собственности частный дом/квартиру, 95,5% сельских домохозяйств имеют земельные наделы, из них 82,9% используют землю в производственных целях и получают доход. Сходным образом, 82,9% сельских домохозяйств также имеют в собственности скот. Если не считать последние достижения техники, такие как сотовый телефон или компьютер, то существенное число домохозяйств владеет разной бытовой техникой (холодильник, телевизор, стиральная машина и т. п.), как показано ниже.

Таблица 3.4. Количество домохозяйств, владеющих различными активами (в % к общему числу обследованных домохозяйств)

Наименование актива	Город	Село	Республика Казахстан
Частный дом	23,1	69,8	40,4
Квартира	71,1	13,8	49,9
Холодильник	94,7	70,0	85,6
Стиральная машина	77,2	58,9	70,4
Швейная машина	55,1	50,3	53,4
Пылесос	54,8	20,9	42,2
Телевизор	97,1	96,3	96,8
Видеомагнитофон	29,6	15,6	24,4
Персональный компьютер	3,5	0,2	2,3
Микроволновая печь	3,0	0,3	2,0
Легковой автомобиль	17,1	17,1	17,1
Мотоцикл	2,6	6,3	4,0
Газовая/электроплита	97,3	96,2	94,0
Сотовый/радиотелефон	6,4	0,7	4,3
Земельные наделы	42,4	95,5	62,1
Из которых:			
используются в производственных целях	38,7	82,9	54,8
прочее использование	3,7	12,6	7,3
Скот	13,2	78,9	37,5

Источник: данные Агентства РК по статистике по состоянию на 1 января 2003 г.

Можно составить индекс активов путем подсчета баллов по всем наименованиям активов, которые имеются в домохозяйстве. Наличие данных наименований в домохозяйстве указывает на его суммарный экономический статус. Некоторые из них дихотомичны, поэтому баллы можно считать следующим образом: 1 – «да» и 0 – «нет», как показано ниже.

Наименование актива	Есть ли у вас эти наименования?	
	Да – 1; Нет – 0	
	Домохозяйство 1	Домохозяйство 2
1. Холодильник	1	1
2. Стиральная машина	1	1
3. Швейная машина	0	1
4. Пылесос	1	1
5. Телевизор	1	1
6. Видеоманитофон	1	0
7. Компьютер	0	0
8. Микроволновая печь	1	0
9. Легковой автомобиль	1	0
10. Мотоцикл	0	1
11. Газовая/электроплита	1	1
12. Сотовый/радиотелефон	0	0

Однако, такой подход не учитывает стоимость активов. Сходным образом, баллы по некоторым другим наименованиям активов невозможно подсчитать просто по ответам типа «да/нет». Например, количество комнат или жилой площади в квартире или частном доме. В сельской местности основным наименованием активов будет земельный надел или скот. В этом случае необходимо узнать площадь надела и поголовье скота в собственности домохозяйства. Для подсчета баллов по этим наименованиям потребуется несколько более сложный расчет из-за процедуры взвешивания, что могут делать только подготовленные работники. Тем не менее в аналитических целях было бы небезынтересно сравнить домохозяйства, ранжированные по уровню дохода/расходов и набранным ими баллам по активам.

Предложение учитывать переменные по активам для измерения бедности обсуждалось в ходе миссии. Оно не нашло одобрения в связи с возражением, что большая часть данных наименований активов в собственности беднейших домохозяйств были фактически приобретены в советское время и поэтому ныне не имеют никакой продажной стоимости. У ряда малоимущих семей есть легковой автомобиль, которым они не могут пользоваться, так как не имеют средств на покупку топлива, и продать его также не могут. Поэтому подсчитывать и использовать баллы по активам посчитали нецелесообразным.

Все же у тех домохозяйств, которые претендуют на получение помощи, сведения о наименованиях активов следует собирать. Это может помочь отслеживать их экономический статус. На следующем этапе Минтруд может счесть необходимым проведение анализа переменных по активам.

Глава 4. Прожиточный минимум и бедность

Эти термины взаимосвязаны, так как черта бедности определяется на основе прожиточного минимума, представляющего собой стоимость товаров и услуг, необходимых для удовлетворения насущных потребностей человека по поддержанию жизни, в рыночных ценах. Категория «бедных» охватывает лиц с доходами (расходами) ниже прожиточного минимума. Как упоминалось выше, в Законе «О прожиточном минимуме», принятом 16 ноября 1999 года²³, по-разному определяются понятия прожиточного минимума и черты бедности в Казахстане. Прожиточный минимум определяется как *стоимость минимальной потребительской корзины*, а черта бедности — как *доход, необходимый для удовлетворения минимальных потребностей, который устанавливается Правительством в зависимости от экономических возможностей*. При этом в постановлении Правительства признается, что черта бедности должна приближаться к прожиточному минимуму.

Прожиточный минимум в Казахстане — это объективно определенный уровень доходов (расходов), соразмерный стоимости товаров и услуг, включенных в минимальную потребительскую корзину. Порядок определения прожиточного минимума в Казахстане хорошо отработан с методической точки зрения, хотя специалисты обсуждали возможности его совершенствования. Понятие «черты бедности» используется непосредственно для оказания адресной социальной помощи, но оно опирается не на минимальный уровень потребления, а на максимальные возможности государства оказать такую помощь. Как упоминалось ранее, право получать АСП имеют лица со среднедушевым доходом ниже черты бедности. С точки зрения государства, черта бедности подразумевает социальные и финансовые обязательства. Поэтому обсуждение этой темы вышло за профессиональные рамки и вызвало интерес среди широкой общественности, СМИ и политиков. В настоящем отчете приводятся некоторые вопросы, связанные с улучшением методики.

4.1. Состав потребительской корзины

Определение прожиточного уровня для измерения бедности обладает двумя очевидными достоинствами. Во-первых, оно опирается на потребление товаров и услуг, что отражает национальные привычки в отношении питания и одежды в соответствии с традициями и климатическими условиями. Следуя стандартам, по нему устанавливается абсолютный уровень потребления. Во-вторых, его легко отслеживать посредством сравнения количества людей, живущих ниже этого абсолютного уровня на протяжении времени и по географическим регионам. Прожиточный минимум — это необходимый минимальный денежный доход на одного человека, равный по величине стоимости минимальной потребительской корзины, которая включает минимальный набор товаров и услуг, считающихся необходимыми для поддержания жизни. Этот перечень часто называют «потребительской корзиной». Потребительская корзина состоит из продовольственной корзины и расходов на непродовольственные товары и услуги.

Первой и самой важной составляющей потребительской корзины является продовольственная корзина. Размер и структура продовольственной корзины составляются с учетом определенного уровня питания, выражаемого в количестве калорий. Калории являются только частью общего уровня питания, но при этом принято считать, что другие важные компоненты питания, такие как белки или другие питательные вещества, также поступают в достаточном количестве при удовлетворении потребностей в калориях. Потребление калорий зависит от возраста, пола и географических условий проживания людей. В настоящее время продовольственная корзина содержит наименования продуктов, обеспечивающих потребление калорий на уровне 2172 Ккал в день на душу населения, что соот-

²³ Соотношение между прожиточным минимумом и чертой бедности варьируется в зависимости от страны даже в СНГ. Например, в Азербайджане черта бедности зафиксирована на уровне 120000 азербайджанских манатов в месяц (что примерно эквивалентно USD 24,39 при курсе обмена валют 1 USD = 4920 азербайджанских манатов), а методы оценки уровня прожиточного минимума, так же как и оценка продовольственной и непродовольственной корзины находятся в процессе разработки. В Республике Беларусь уровень прожиточного минимума зафиксирован в размере 107610 белорусских рублей в июне 2003 года (что примерно эквивалентно USD 51,98 при курсе обмена валют 1 USD = 2070,2 белорусских рублей). Понятие черты бедности используется в том смысле, что люди, живущие за чертой бедности, это те, чей доход ниже прожиточного минимума.

ветствует требованиям ВОЗ. Продовольственная корзина составляется не только с учетом потребления калорий: в ней также учитываются местные особенности питания и доступность товаров на местном рынке. Например, было бы бессмысленно включать в состав продовольственной корзины Казахстана такие товары, как маис, креветки или манго.

Химический состав продовольственной корзины и необходимость его дифференциации с учетом климатических зон страны подробно описаны в отчете Академии питания²⁴ и Института труда²⁵. Настоящий отчет не ставит цели вносить какие-либо изменения в наблюдения, содержащиеся в вышеуказанных отчетах.

Второй компонент потребительской корзины представляет собой перечень минимально необходимых непродовольственных товаров и услуг, таких как одежда, обувь, оплата жилья и различные виды услуг. В соответствии с решением Правительства от 8 апреля 2000 г., доля непродовольственных товаров и услуг установлена в размере 30% от стоимости потребительской корзины. Текущая стоимость потребительской корзины приводится ниже.

Стоимость потребительской корзины, как показано в **Таблице 4.1.**, равна стоимости прожиточного минимума, составляющей 5173 тенге на человека в месяц в потребительских ценах июня 2003 года. Состав корзины по годовым нормам потребления одинаков для всей страны и отличается только по ценам в зависимости от области. Стоимость прожиточного минимума в разрезе областей указана в Приложении.

Таблица 4.1. Состав и стоимость потребительской корзины

	Годовая норма потребления на человека, кг	Цена за единицу (в июне 2003 г.), тенге	Стоимость в месяц, тенге
Мука пшеничная в/с	5,91	40	20
Белый хлеб	77	40	257
Черный хлеб	37,59	51	160
Макаронные изделия	7,5	74	46
Рис	13,5	80	90
Молоко	137,3	45	515
Масло сливочное	4,49	367	137
Говядина	42,3	308	1086
Рыба	4,42	140	52
Яйца	14,16	86	101
Картофель	95	43	340
Капуста	32,7	43	117
Морковь	24,5	58	118
Лук репчатый	22,5	52	98
Масло подсолнечное	8,21	179	122
Сахар	20,65	82	141
Яблоки	11,2	132	123
Чай	0,55	672	31
Соль	2,6	21	5
Специи	0,7	1056	62
Продовольственный набор	70% потребительской корзины		3621
Непродовольственные товары и платные услуги	30% потребительской корзины		1552
Потребительская корзина, всего	100%		5173

Источник: данные Агентства РК по статистике.

²⁴ Минимальные нормы потребления продуктов питания для различных половозрастных групп; академик Т. Шарманов и профессор М. Айджанов. Министерство образования и науки, 2003 г.

²⁵ Отчет о совершенствовании методов анализа уровня жизни и расчета прожиточного минимума; С. Берешев, Казахский научно-исследовательский институт труда, 2001 г.

4.2. Структура расходов домохозяйств — доля продовольственных и непродовольственных товаров

Как указывалось выше, потребительская корзина состоит из продовольственных и непродовольственных товаров, причем доля последних установлена в размере 30% от общей стоимости корзины²⁶. Таким образом, в настоящее время потребительская корзина фактически формируется только из продовольственных товаров, при этом изменения в соотношении продовольственных и непродовольственных расходов не учитываются. Однако, замечено, что, по мере роста уровня жизни, доля продовольственных расходов в общих расходах на потребление снижается. Так как человеческий организм потребляет ограниченное количество пищи, в богатых домохозяйствах доля непродовольственных расходов выше. Обследование домохозяйств показало, что в 2002 г. доля расходов на питание, включая питание в ресторанах, напитки и табак, составила 52,3%, соответственно доля непродовольственных товаров составила 47,4%.

Так как прожиточный минимум это кроме всего прочего еще и *политика*, напрямую связанная с бедностью, то его необходимо уточнить с учетом расходов группы населения с низкими доходами. У этой группы по вышеуказанным причинам обычно более высокая доля продовольственных расходов в общей структуре расходов.

Таблица 4.2. Распределение расходов по квантилям населения в 2002 г., %

Квантили	Питание, напитки и табак	Непродовольственные продукты и услуги	Жилье	Всего
Все домохозяйства Казахстана				
Беднейшие (20%)	61,7	26,0	12,3	100
Самые богатые (20%)	48,7	42,0	9,3	100
Городские домохозяйства				
Беднейшие (20%)	60,5	25,8	13,7	100
Самые богатые (20%)	46,9	43,7	9,4	100
Сельские домохозяйства				
Беднейшие (20%)	62,3	26,1	11,6	100
Самые богатые (20%)	50,0	40,8	9,2	100

Источник: данные Агентства РК по статистике.

Примечание: перерасчет выполнен только в отношении потребительских расходов на основе данных по общей структуре расходов, полученных от Агентства РК по статистике

Как следует из *Таблицы 4.2*, у 20% самых богатых людей Казахстана на непродовольственные товары приходилось более половины всех расходов. Эта тенденция проявляется еще сильнее у городских домохозяйств. У беднейшего населения наблюдается противоположное соотношение продовольственных и непродовольственных товаров. Но, даже у этой группы населения доля непродовольственных товаров в совокупных расходах составляет около 40%. Это еще раз доказывает, что установленная сегодня пропорция на необходимые непродовольственные товары в потребительской корзине сильно преуменьшает издержки на продукты. То, что у беднейшего квинтиля непродовольственные расходы составляют 40%, не может быть основанием для установления прожиточного минимума в таком же соотношении. Следует опираться на состав расходов тех домохозяйств, у которых расходы на питание соответствуют нормальному уровню потребления калорий. С другой стороны, резкое изменение в соотношении может увеличить финансовую нагрузку на государство по оказанию АСП. Увеличение доли непродовольственных товаров до уровня продовольственных может увеличить прожиточный минимум на 40%, при этом большая часть населения окажется ниже прожиточного минимума и, следовательно, за чертой бедности.

²⁶ В Республике Беларусь соотношение продовольственных и непродовольственных товаров в потребительской корзине сильно зависит от количества членов в семье. Например, данное соотношение зафиксировано на уровне 51,1% и 48,9% соответственно в семьях, состоящих из 4 человек, тогда как в семьях, состоящих из 2 человек, соотношение зафиксировано на уровне 54,9% и 45,1%.

Таблица 4.3. Расчетная стоимость прожиточного минимума при разных долях продовольственных и непродовольственных расходов

Доли расходов, %		Текущая стоимость продовольственной корзины, тенге	Расчетная стоимость непродовольственных товаров, тенге	Расчетная стоимость прожиточного минимума, тенге	Изменение по сравнению с текущим уровнем, %
Продовольственная	Непродовольственная				
70	30	3621	1552	5173	100,0
65	35	3621	1950	5571	107,7
60	40	3621	2414	6035	116,7
55	45	3621	2963	6584	127,3
50	50	3621	3621	7242	140,0

Тем не менее, нужно изменить данное соотношение, учитывая, по крайней мере, расходы на потребление у самой малоимущей группы населения. Так, *соотношение 60% продовольственных и 40% непродовольственных расходов является приемлемым и обоснованным в нынешней ситуации.*

В то же время есть потребность в выделении расходов на жилье из состава других непродовольственных расходов. Питание, одежда и жилье являются тремя традиционно признанными группами расходов. Расходы на жилье трудно выделить, если они смешаны с другими расходами, хотя характер этих расходов значительно отличается от других непродовольственных наименований, например, одежды. Индекс цен на одежду находится под влиянием цен на импорт в связи с высокой долей (44–67%) импортной одежды на рынке²⁷. В первой половине 2003 г. потребительские цены на одежду и обувь выросли на 3,4% несмотря на то, что эта тенденция существенно сдерживалась падением курса доллара. Напротив, цены на жилищно-коммунальные услуги, куда входит электро-, водо- и газо-снабжение, центральное отопление, ремонт и техническое обслуживание жилого фонда, устанавливаются централизованно. В среднем цены на жилищно-коммунальные услуги выросли за тот же период на 2%. В 2002 г. самая высокая доля расходов на жилье наблюдалась у малоимущей группы населения.

Как следует из Таблицы 4.2, беднейшие 20% городского населения тратили на жилье 13,7% своих совокупных расходов, тогда как у самой богатой группы доля этих расходов была менее 10%. В этой связи важно выделить расходы на жилье, чтобы потребительская корзина состояла из трех компонентов. *Предлагаемое соотношение этих компонентов – 60–30–10.* В этом случае совокупная стоимость корзины будет 6035 (3621 + 1810 + 604) в текущих потребительских ценах.

В некоторых ранних исследованиях, в частности, проведенных Академией питания²⁸ и Научно-исследовательским институтом труда²⁹, предлагалось расширить перечень продуктов продовольственной корзины по сравнению с ее нынешним составом. Он должен был включать 39 наименований продуктов вместо 20, как сейчас. Ученые утверждали, что такой состав является полным набором важнейших продуктов питания и представляет собой нормальное распределение потребностей в энергии. Наблюдения, сделанные учеными, имеют важное значение для подбора правильного состава продуктов питания в соответствии с потребностями человеческого организма по поддержанию требуемого баланса между потреблением и расходом энергии. При этом также предлагалось ввести региональную дифференциацию продовольственной корзины с учетом уровня потребления энергии в разных климатических зонах.

Пересмотр продовольственной корзины не входит в задачу настоящего проекта, но стоимость предложенной корзины и ее влияние на текущий уровень прожиточного минимума были рассмотрены. С помощью Агентства РК по статистике совокупную стоимость продовольственной корзины рассчитали в потребительских ценах января 2003 г. по регионам (кроме Астаны и Алматы) и на уровне страны. Расчет стоимости корзины показал, что региональная дифференциация не приводит к существенному изменению стоимости продовольственной корзины и, соответственно, прожиточного минимума.

²⁷ Об инфляции и ценах потребительского рынка Республики Казахстан. Аналитический отчет; Агентство РК по статистике, 2003 г.

²⁸ Минимальное потребление питания у различных половозрастных групп. Академик Т. Шарманов и профессор М. Айджанов. Министерство образования и науки РК. 2003 г.

²⁹ Отчет о совершенствовании методов анализа уровня жизни и расчета прожиточного минимума. С. Берешев, Казахский научно-исследовательский институт труда. 2001 г.

Таблица 4.4. Дифференциация стоимости предлагаемого прожиточного минимума по избранным регионам (в тенге)

	Стоимость продовольственной корзины	Непродовольственные товары	Прожиточный минимум
Республика Казахстан	3967	1700	5667
Южный Казахстан	2801	1200	4001
Западный Казахстан	3626	1554	5180
Северный Казахстан	3550	1522	5072

Источник: данные Агентства РК по статистике.

Из расчета доли продовольственной корзины в размере 70% в ценах января 2003 г.

В настоящее время на всей территории страны применяется одна и та же продовольственная корзина и нормы потребления – разница между регионами выражается только в ценах. В январе 2003 г. стоимость прожиточного минимума по стране в целом была 5147 тенге. Стоимость новой продовольственной корзины примерно на 10% больше существующей. В предложенной корзине заметно снижены нормы потребления зерновых и увеличено количество молока и молочных продуктов. Нормы потребления мясных продуктов, овощей (включая картофель) остались практически на старом уровне, зато были добавлены фрукты, которых нет в существующем перечне. Состав корзины в более свежих ценах приведен в **Таблице 4.5**. Однако в настоящее время представляется более важным изменить соотношение продовольственных и непродовольственных товаров, чем состав продовольственной корзины.

Таблица 4.5. Стоимость продовольственной корзины, предложенная Академией питания РК

	Годовая норма потребления на человека, кг	Цена за единицу (в июне 2003 г.), тенге	Стоимость в месяц, тенге
I. Зерновые продукты	108,99		
1. Мука пшеничная в/с	79,6	40,27	267,12
2. Мука ржано-пшеничная I сорта	10,86	33,07	29,93
3. Макароны изделия	4	72,59	24,20
4. Рис	8,47	80,11	56,54
5. Гречка	2,42	105,31	21,24
6. Овес	1,13	85,95	8,09
7. Прочие зерновые	0,81	52,94	3,57
8. Чечевица	1,62	54,35	7,34
II. Картофель	70,65	43,16	254,10
III. Овощи	100,92		
1. Капуста	19,28	42,96	69,02
2. Морковь	18,06	58,21	87,61
3. Лук репчатый	18,77	52,29	81,79
4. Помидоры	8,98	165,38	123,76
5. Огурцы	6,66	126	70,07
6. Свекла	2,12	56	9,94
7. Зелень (лук, укроп, петрушка и т.п.)	2,02	255,94	43,08
8. Прочие овощи (тыква)	25,03	50,29	104,90
IV. Фрукты и ягоды	20		
1. Яблоки	12,13	131,97	133,40
2. Груши	1,79	152	22,67
3. Косточковые (сливы, персики, абрикосы и т.п.)	1,07	181	16,14
4. Цитрусовые (апельсины, мандарины)	0,73	245	14,90
5. Виноград	3,56	326	96,71
6. Ягоды (малина, клубника и т.п.)	0,72	124	7,44
V. Сахар и кондитерские изделия	18,17	81,98	124,13
VI. Мясо и субпродукты	43,62		
1. Говядина	14,08	308	361,39
2. Свинина	8,81	293	215,11
3. Баранина	7,54	375	235,63
4. Колбасы и копчености	2,38	437	86,67

5. Прочие субпродукты	3,65	236	71,78
6. Птица	5,54	357	164,82
7. Сало, животный жир	0,91	382	28,97
VII. Рыба и рыбопродукты	4,54	213	80,59
VIII. Молоко и молочные продукты	236,42		
1. Молоко	149,79	45	561,71
2. Сливки	2,99	215	53,57
3. Творог	2,99	167	41,61
4. Сыр	2,99	552	137,54
5. Масло сливочное	1,73	367	52,91
6. Яйца	12,625	86	90,48
IX. Масло растительное	7,99	163	108,53
			3969,00

Источник: данные Агентства РК по статистике.

4.3. Правильная черта бедности

Существует достаточно большое количество исследований по вопросам снижения бедности, проводимых как организациями системы ООН, так и другими международными организациями, научно-исследовательскими институтами и академическими организациями разных стран. Черта бедности является четко определенным и крайней важной социально-экономическим понятием, которое используется во всем мире. Странам настоятельно рекомендуется использовать это понятие для проведения международных сравнений. Черта бедности устанавливается не ниже уровня прожиточного минимума, и у одной страны не может быть более одной черты бедности.

Ранее Дж. О. Ланжу усомнился в целесообразности использования черты бедности в качестве порога для определения права на социальную помощь. «Совершенно ясно, — писал он, — что чем выше черта бедности, тем больше государственных ресурсов требуется для оказания адресной помощи. Такая роль черты бедности вызывает сомнения, так как приводит к тому, что порог бедности становится связанным не с тяжестью материального положения или потребностями, а с возможностями государственного бюджета»³⁰. Для установления абсолютной черты бедности необходимо определить минимальную корзину насущных продуктов потребления. Люди, не имеющие средств для приобретения этой корзины, считаются бедными, а люди, обладающие такими средствами, таковыми не считаются. Так, в исходном документе Всемирного Банка о стратегии снижения бедности указано, что понятие черты бедности основано на стоимости, необходимой для удовлетворения насущных потребностей в продуктах питания (т.е. стоимость продовольственной корзины считается минимумом для выживания типичной семьи), к чему добавляется обеспечение непродовольственными товарами³¹.

Вполне понятно, что государство оказывает социальную помощь в пределах своих экономических возможностей, как сказано в Законе РК «О государственной адресной социальной помощи». Однако, правильное определение черты бедности не связано с возможностями государства оказывать социальную помощь всем тем, кто живет за этой чертой. Даже существующее законодательство можно сформулировать таким образом, чтобы оказывать АСП семьям со среднедушевым доходом равным или ниже черты бедности, т.е. менее 40% от прожиточного минимума. Еще более целесообразно оказывать АСП, основываясь не на промежуточной черте в 40%, что можно всегда оспорить с точки зрения оснований для такого решения, а исходя из некоторого объективного критерия. Таким критерием может стать стоимость продовольственной корзины. Минимальная продовольственная корзина является самой важной частью прожиточного минимума, и люди (домохозяйства), живущие ниже этого уровня, будут нуждаться в определенной помощи государства до тех пор, пока им не удастся повысить свой уровень жизни.

Государственная программа помощи малоимущим группам населения в Казахстане в последние годы стала более сфокусированной и приобрела специфический характер. Система государственной адресной социальной помощи была введена в январе 2002 года. Согласно этой системе, государство посредством местных муниципальных учреждений, предоставляет пособия семьям, имеющим среднедушевой доход ниже черты бедности, как указано выше.

³⁰ Ланжу Дж.О. Демистификация черты бедности. Программа борьбы с бедностью, ПРООН, 1998 г. http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Demystifying_Poverty_Lines.pdf

³¹ Кудуэль А., Хенцшель Дж. и Уодон К. Измерение и анализ благосостояния. <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/data/data.htm>

4.4. Обоснование АСП

Система АСП направлена непосредственно на наиболее нуждающееся бедное население . Например, в городе Шахтинск Карагандинской области среднедушевой доход в семьях – получателях АСП – равен 637 тенге, что в 8 раз меньше прожиточного минимума и в 5 раз меньше минимальной продовольственной корзины. Даже в Алматы, южной столице Казахстана, не говоря уже об удаленных территориях, среднедушевой доход получателей АСП равен 747 тенге. Если учесть, что эти данные занижены (считается, что так оно и есть), недостаточный уровень дохода все равно невозможно скрыть. АСП позволяет беднейшему населению ощущать себя частью общества и сохранять веру в социальную помощь. Таким образом, АСП – по своей сути весьма гуманная вещь.

Кроме того, существуют экономические факторы, оправдывающие потребность в АСП. В конце 2002 года минимальная заработная плата была на 12% ниже прожиточного минимума и на 3,6% меньше минимальной пенсии. При этом сама минимальная пенсия была на 9,1% ниже прожиточного минимума.

Таблица 4.6. Основные индикаторы уровня жизни населения

	2001 г.	2002 г.
Размер прожиточного минимума на человека в месяц, тенге	4596	4761
Минимальная зарплата в среднем в месяц, тенге	3484	4181
Минимальная пенсия в месяц, тенге	4000	4336
Стоимость продовольственной корзины на человека в месяц, тенге	3217	3333
Доля населения с доходами ³² ниже прожиточного минимума, в % от общей численности	28.4	24.2
Доля населения с доходами ниже стоимости продовольственной корзины, в % от общей численности	11.7	8.9
Численность населения ³³ с доходами ниже стоимости продовольственной корзины, тыс. человек	1737	1323
Численность получателей АСП, тыс. человек	683 ³⁴	1184
Доля получателей АСП в общей численности населения с доходами ниже стоимости продовольственной корзины, в %	39,3	89,5

Источник: данные Агентства РК по статистике и Информационно-аналитического центра Министерства труда и социальной защиты населения РК.

При минимальной заработной плате ниже прожиточного минимума домохозяйство обычного размера не может обеспечить себя минимумом продовольственных товаров, даже если один из его членов работает. Допустим, что в домохозяйстве (полной семье) есть один ребенок. Мать должна ухаживать за ребенком, а отец работает, получая 5500 тенге в месяц, что выше минимальной заработной платы. Даже с учетом установленного критерия в размере 40% от прожиточного минимума семья должна иметь доход около 6000 тенге. Для того, чтобы обеспечить себя минимумом продовольствия, она должна получать почти 11000 тенге. Образуется разница в размере суммы дохода (5500 тенге), а сумма АСП, которую получает домохозяйство, составляет всего лишь 500 тенге, что менее 10% от того, что требуется для приобретения минимальной продовольственной корзины. В 2002 году в стране насчитывалось 1,3 млн человек со среднедушевым доходом, не позволяющим обеспечивать себя минимальным набором продовольствия.

Полуторогодичный опыт работы системы показывает, что АСП в целом удовлетворительно обеспечивает население адресной помощью. Крупнейшими получателями АСП были области с наиболее высоким уровнем бедности. Для сравнения уровня бедности в областях с численностью получателей АСП ниже приводится таблица распределения населения с чистым доходом менее стоимости минимальной продовольственной корзины. В таблице также указаны доли получателей АСП и сумма выплат АСП. В правой части *Таблицы 4.7* приведен рейтинг значений распределения и указана разница, рассчитанная по формуле .

³² Учитывается доход, располагаемый для потребления.

³³ Численность на конец года (начало следующего года).

³⁴ Система АСП появилась в 2002 году; указанная цифра обозначает сумму социальной помощи, которую заменила АСП.

Таблица 4.7. Сравнение населения с доходами ниже стоимости минимальной продовольственной корзины и доли получателей АСП по областям³⁵

	Беднейшее население ³⁶	Получатели АСП	Сумма выплат	R ₁ по числу бедных	R ₂ по числу получателей	d ²
	в % от общей численности					
1 Акмолинская	2,90	4,00	3.86	12	11	1
2 Актюбинская	5,11	4,80	7.19	9	10	1
3 Алматинская	16,94	14,66	13.39	2	1	1
4 Атырауская	5,71	7,96	10.84	7	4	9
5 Восточно-Казахстанская	8,22	10,54	11.13	4	3	1
6 Жамбылская	10,34	7,63	4.26	3	6	9
7 Западно-Казахстанская	3,49	4,99	5.39	11	9	4
8 Карагандинская	6,90	6,69	6.93	6	7	1
9 Костанайская	7,69	3,02	2.33	5	14	81
10 Кызылординская	4,55	7,95	8.48	10	5	25
11 Мангистауская	5,13	3,05	4.41	8	13	25
12 Павлодарская	2,54	5,23	5.76	13	8	25
13 Северо-Казахстанская	1,16	3,76	2.97	14	12	4
14 Южно-Казахстанская	18,35	13,97	10.73	1	2	1
15 г. Алматы	0,25	1,48	1.98	16	15	1
16 г. Астана	0,74	0,27	0.36	15	16	1
Республика Казахстан	100,0	100,0	100,0			190

В большинстве случаев расхождение в рейтингах у разных областей является небольшим. Наибольшее расхождение наблюдалось у Костанайской области, которая находится на 5 месте по численности беднейшего населения, но на 14 месте по численности получателей АСП. Уровень соответствия двух различных рейтингов можно проверить посредством расчета коэффициента ранговой корреляции Спирмана по следующей формуле:

$$\rho = 1 - \frac{6 \sum d^2}{n(n^2 - 1)}, \text{ где } +1 \geq \rho \geq -1$$

Вставив значение из таблицы, получим:

$$\rho = 1 - \frac{6 \times 190}{16(16^2 - 1)} = 1 - \frac{1140}{4080} = 0.72$$

Это означает, что сравниваемые в рейтингах переменные являются высоко коррелированными и находятся в прямо пропорциональной зависимости друг от друга. Это показывает, что АСП в целом адекватно выполняет свое основное предназначение оказания помощи наиболее нуждающимся слоям населения.

4.5. Эквивалентный размер домохозяйств

Понятие эквивалентного размера домохозяйств не ново для Казахстана. Агентство РК по статистике и раньше использовало его в статистических данных по доходам и расходам домохозяйств. Согласно постановлению об определении суммарных доходов домохозяйств, местным властям следует исчислять доход на душу населения как простую среднюю величину (Совокупный доход/число членов домохозяйства). Это положение можно усовершенствовать, применяя принцип эквивалентного размера домохозяйства.

Ясно, что домохозяйство, состоящее из одного человека, живущее на совокупный месячный доход в сумме 8000 тенге, находится в лучшей ситуации, чем домохозяйство из 4 человек, так как во втором случае среднедушевой доход составляет лишь 2000 тенге. С другой стороны, домохозяйство из 4 человек с 8000 тенге обеспечено лучше, чем домохозяйство, состоящее из одного человека с суммарным месячным доходом в 2000 тенге, благодаря положительному *эффекту масштаба* в потреблении. Например, стоимость жилья и коммунальных услуг в душевом исчислении для домохозяйства из од-

³⁵ Таблица составлена на основе данных, полученных в Агентстве по статистике и Минтруде РК. Сравнение примерное вследствие разницы в отчетных периодах у указанных источников.

³⁶ Относится к населению с чистым доходом ниже стоимости минимальной продовольственной корзины.

ного человека гораздо выше, чем для домохозяйства, состоящего из 4 человек. Эффект масштаба возникает не только при распределении стоимости жилья, но и при потреблении продовольствия (например, масла для жарки, специй и т. п.). Точно так же, дети (младше 14 лет) потребляют меньше, чем взрослые, в особенности, трудоспособного возраста. Эффект масштаба применяется для выведения эквивалентного размера домохозяйства. Допустим, что домохозяйство из 4 человек в нашем примере состоит из двух взрослых и двух детей. Эквивалентный размер показывает, во сколько раз больше должно расходовать домохозяйство из 4 человек по сравнению с домохозяйством, состоящим из одного человека, для того, чтобы быть одинаково обеспеченным.

Уравнение А. Эквивалентный размер = (Размер домохозяйства)^β = (x+y)^β

Значение параметра — колеблется от 0 до 1. При отсутствии эффекта масштаба β =1, следовательно, эквивалентный размер равняется размеру домохозяйства. Чем выше параметр β, тем меньше эффект масштаба.

Общепринятого стандарта для оценки шкалы эквивалентности не существует. Обычно применяемая шкала выглядит иначе, чем приведенные выше формулы.

Уравнение В. E(s) = a + bx + cy, где a =0,3, b =0,7 и c =0,5
или
Эквивалентный размер = 0,3 + 0,7x взрослых + 0,5x детей

Подразумевается, что в случае домохозяйства с одним взрослым эквивалентный размер составляет единицу, так как (a+b=1).

В таблице ниже приведен подсчет эквивалентного размера с использованием Уравнения В. При других составах домохозяйств эквивалентный размер зависит от числа взрослых и детей.

a	b	Число взрослых	c	Число детей	Размер домохозяйства (взрослые + дети)	Эквивалентный размер
0,3	0,7	1	0,5	0	1	1,0
0,3	0,7	1	0,5	1	2	1,5
0,3	0,7	2	0,5	1	3	2,2
0,3	0,7	2	0,5	2	4	2,7
0,3	0,7	2	0,5	3	5	3,2

Согласно этой шкале, расходы домохозяйства из 4 человек с двумя взрослыми и 2 детьми в 2,7 раза больше, чем для домохозяйства, состоящего из одного человека. Это означает, что если уровень потребления на одного человека фиксирован, например, в сумме 5000 тенге, домохозяйству из 4 человек требуется не 20000, а 13500 тенге для обеспечения минимального уровня расходов. Если бы адресная социальная помощь (АСП) предоставлялась домохозяйствам на уровне прожиточного минимума, было бы разумно применять метод эквивалентного размера. В таком случае помощь составила бы:

АСП = $\left(\text{Прожиточный уровень} - \frac{\text{Совокупный доход домохозяйства}}{\text{Эквивалентный размер}} \right) \times \text{Размер домохозяйства}$

Однако, сейчас, когда АСП предоставляется на уровне 40% от прожиточного минимума, нельзя рекомендовать применение метода эквивалентного размера. Эквивалентный размер не может применяться, даже если поднять современную «*черту бедности*» до уровня минимальной стоимости продовольственной корзины, так как эффект масштаба, оправдывающий расчет эквивалентного размера, возникает благодаря совместным расходам на жилье и коммунальные услуги, не являющиеся расходами на питание. Цель представления данного метода в этой работе, несмотря на трудности с его немедленным применением, состоит в том, чтобы указать на данный метод предоставления достаточной помощи, как на вариант, который возможно будет применить, как только современный уровень «*черты бедности*» будет поднят до прожиточного минимума.

Глава 5. Реализация программы адресной социальной помощи — ее сущность и проблемы

5.1. Анализ данных по доходам в рамках осуществления программы адресной социальной помощи (Карагандинская область, города Астана и Алматы)

Как указывалось в Главе 2, система адресной социальной помощи в Казахстане представляет собой децентрализованную систему социальной помощи; и местные исполнительные органы в полном объеме несут ответственность за осуществление программы в рамках существующих правовых норм. Однако, в настоящее время в каждой области база данных получателей адресной социальной помощи составляется по информации, предоставляемой районными и городскими отделами. База данных одной области отличается от остальных по применяемым программным средствам, по формату и другим техническим характеристикам. На государственном уровне доступны только несколько консолидированных таблиц, что препятствует проведению широкого статистического анализа. В этой связи финансовый анализ, представленный в настоящей главе, в основном сконцентрирован на Карагандинской области. Информация о городах Алматы и Астане до некоторой степени основана на данных, полученных в ходе работы технической миссии в июле 2003 г.

Дополнительная информация, собранная в районах в ходе работы технической миссии, выявила отдельные противоречия в данных по доходам, представленных получателями социальной помощи в рамках программы адресной социальной помощи (АСП). Результаты исследования домохозяйств показали, что группа с минимальным уровнем дохода, составляющая 20% населения, получает трудовой доход в размере 45% от общего числа, однако сведения об этих источниках дохода чересчур занижены в базе данных программы АСП. В Астане трудовой доход составляет лишь 22,8% от общего числа, что совсем не свойственно для городской территории.

Таблица 5.1. Отчет о доходах бедных домохозяйств в отдельно взятой области

Область/ город	Число домо- хозяйств	Доход согласно отчетам, в %				всего
		трудовой доход	переводы: пенсия, пособие	экономи- ческая деятельность	другие источники дохода	
г. Астана	673	22,8	32,5	0,0	44,7	100,0
г. Алматы	3502	19,7	43,9	0,0	36,4	100,0
Карагандинская область	14005	32,5	29,4	8,9	29,2	100,0

Источник: данные Департаментов труда, занятости и социальной защиты населения Карагандинской области, г. Алматы и г. Астана.

Значительная часть доходов представлена в графе «другие источники дохода», которые, в целом, должны иметь менее значимую величину. Вероятнее всего, это произошло по причине того, что источники доходов не были должным образом выявлены или классифицированы в ходе составления отчетов властям. Поскольку безработные лица могут оказаться в числе получателей социальной помощи в рамках АСП, они могли вписать в графу «другие источники дохода» заработок, получаемый на временной или сезонной работе. Местные отделы обратили внимание на то, что некоторые безработные торгуют на рынках, будучи заняты неполный рабочий день, что не всегда учитывается в сведениях о доходах. В этой связи необходимо изменить формат сведений, предусмотрев дополнительное место для различного рода источников дохода.

Форма, содержащая сведения о доходе домохозяйства (декларация), должна содержать информацию относительно всех членов семьи, которые в настоящее время проживают вместе, либо временно отсутствуют.

Например:

1. Пожалуйста, перечислите всех членов семьи, включая себя, которые проживают с вами в настоящий момент:

Имя	Пол: 1. муж. 2. жен.	Возраст	Родство	Является ли он/она членом вашего домохозяйства? 1. Да 2. Нет
1 Исламова К.	2	36	заявитель	1
2 Исламов Д.	1	42	Муж	1
3				
4				

2. Являются ли эти лица членами вашего домохозяйства — 1. Да, 2. Нет

3. Отсутствует ли в настоящее время один из членов вашего домохозяйства — 1. Да, 2. Нет

4. Если «Да», то отсутствовал ли этот член домохозяйства большую часть времени в прошлом квартале?

5. Если «Да», то укажите следующие детали:

Имя	Пол: 1. муж. 2. жен.	Возраст	Родство	Причина отсутствия: 1. работа 2. воинская служба 3. учеба 4. лечение 5. другие причины (подробно)
1 Исламов Н.	1	19	сын	3
2				

Аналогичный вопрос следует задавать при определении тех, кто проживает в домохозяйстве временно и не претендует на общие средства семьи. Если эти лица являются своего рода жильцами с пансионом, их оплата относится к семейному бюджету. После определения всех членов домохозяйства будет гораздо легче выявить источники их дохода. Также необходимо определить первичную и вторичную занятость всех взрослых членов домохозяйства, в то время как дети, студенты и пенсионеры могут получать пособия, стипендии и пенсии.

Что касается хозяйственной деятельности, осуществляемой в рамках домохозяйства, то декларация должна включать в себя два отдельных вопроса относительно денежного дохода и товаров, потребляемых из собственного производства. Денежный доход с предприятия включает в себя прибыль от продажи за вычетом затрат на материалы. Потребление товаров собственного производства — это доход в натуральной форме, и оценка такого дохода должна производиться по текущим продажным ценам. В этой связи необходимо изменить форму анкеты, чтобы декларация о доходах была более прозрачной.

Несмотря на то, что Закон № 246 устанавливает роль комиссии, как органа, действующего на постоянной основе, необходимо усовершенствовать качество материального обследования, осуществляемой комиссией, чтобы позволить ей идентифицировать источники доходов домохозяйств, и прийти к выводу о приемлемости выделения социальной помощи в рамках АСП. Альтернативным решением вопроса может стать изменение формы заявления, если сделать ее исчерпывающей и прозрачной для того, чтобы местные отделы, функционирующие в рамках АСП, могли напрямую общаться с заявителями и предоставлять помощь тем, кому она необходима.

5.2. Дилемма иждивенчества и помощи

Есть люди, крайне нуждающиеся в адресной социальной помощи. Есть и такие, которые приобретают привычку находиться на иждивении и воспринимают адресную социальную помощь в качестве дополнительного или гарантированного источника дохода. Известно несколько случаев, когда за-

явители хотели скрыть доходы и заявить право на получение адресной социальной помощи. В Астане подобные случаи жульничества составили 2,5% от общего числа заявлений, в то время как в Акмолинской области доля отказавшихся отвечать составила лишь 1,2%. Ложные заявители не пострадают в том случае, если программа адресной социальной помощи будет отменена, но они могут способствовать ее закрытию. Остальные же реально пострадают без адресной социальной помощи. Все понимают то, что АСП не является постоянным решением жизненных проблем человека, хотя сама система может функционировать долго, поскольку всегда будет существовать часть общества, которая в силу различных причин остро нуждается в средствах к существованию и социальной помощи.

В целях более эффективной реализации АСП абсолютно необходим механизм контроля. Службы трудоустройства поощряют людей принимать участие в общественных работах, предоставляют возможность обучения, помогая тем самым приобретать новые специальности, содействуют в открытии своего дела и т. д., но остается вопрос: как долго человек может находиться в системе получения социальной помощи в рамках АСП? Есть ли такие, кто повысил свой уровень жизни и больше не обращается за адресной социальной помощью? Минтруду рекомендуется контролировать этот процесс. Для этого необходима хорошо организованная база данных, а также кадры, способные оперативно представлять отчеты об осуществлении контроля. Основная проблема ведения контроля заключается в несовместимости баз данных различных областей, а также между той или иной областью и Информационно-аналитическим центром Минтруда.

В ходе миссии в г. Астане и Карагандинской области была собрана информация о домохозяйствах, являющихся получателями АСП или выбывших из этой системы. Данные представлены в *Таблице 5.2*. Данная информация доступна на районном уровне в случае необходимости детального анализа.

Таблица 5.2. Число домохозяйств — получателей или выбывших из программы АСП в Карагандинской области и г. Алматы

Область /Город	2002 г.			Первое полугодие 2003 г.			Общее количество новых семей- получателей	Общее количество семей, выбывших из програм- мы АСП
	Число семей, впервые обратившихся в программу АСП в 1 квартале	Новые получатели (семья) во 2–4 кварталах	Семьи, выбыв- шие из програм- мы АСП	Число новых семей- получателей	Число семей, выбывших из програм- мы АСП	Число получате- лей помощи в рамках АСП на 1 июля		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Карагандинская	15 342	9 965	10 054	2 123	5 715	11 661	27 430	15 769
г. Алматы	3 412	3 462	1 620	1 176	1 288	3 574	8 050	2 908

Источник: данные Департаментов труда, занятости и социальной защиты населения Карагандинской области и г. Алматы.

Примечание: Столбец (6) не следует рассматривать в качестве баланса по причине разницы между подавшими заявления, и зачисленными в список получателей социальной помощи в рамках АСП.

В Карагандинской области общее количество семей, выбывших из программы АСП, введенной в январе 2002 г., превысило число впервые подавших заявления. Таким образом, средняя продолжительность пребывания семьи в списке получателей социальной помощи в рамках АСП составила менее 1,5 года. Однако, в Алматы из 8050 семей, подавших заявления, только 2908 выбыли из программы за последние 1,5 года. Очень важно вести контроль среднего периода пребывания домохозяйств среди получателей социальной помощи в рамках АСП. Чем короче период, тем больше нуждающихся людей получат помощь. Более длительное пребывание предполагает появление зависимости определенной части общества от защиты со стороны государства. В этом случае для квалификационного процесса зачисления в программу АСП могут понадобиться несколько критериев вместо единого критерия дохода.

Информационно-аналитический центр Минтруда опубликовал сведения о всеобщем уменьшении числа получателей социальной помощи в рамках АСП в первом полугодии 2003 г. В целом АСП была предоставлена 774,3 тыс. человек в первом полугодии 2003 года по сравнению с 1 миллионом человек за тот же период 2002 года. Однако, на показатели первого полугодия первого года мог повлиять первоначальный наплыв людей, который впоследствии стабилизировался. Подобным образом уменьшилось количество безработных среди получателей адресной социальной помощи. Более короткий период пребывания в системе АСП, особенно для безработных, может быть достигнут благодаря обучению и мероприятиям, способствующим занятости. В этом отношении для обеспечения всеобщего и открытого рынка труда необходимо участие Правительства.

5.3. Препятствия для реализации программы АСП на сегодняшний день

5.3.1. Законодательные, административные и бюджетные аспекты АСП

Правовые основы АСП, имеющие отношение к прожиточному минимуму и проблемам, связанным с чертой бедности, оговорены в Законах РК, постановлениях Правительства РК и распоряжениях, перечисленных в Приложении. Черта бедности, установленная в настоящее время в размере 40% от прожиточного минимума, иными словами может называться «административной границей» для предоставления АСП, которая соотносится с ограниченной способностью бюджета по финансированию программы. Закон №474-1, Статья 4.1 разъясняет, что «черта бедности — минимальный доход, необходимый для удовлетворения минимальных потребностей человека, будет определена в республике в зависимости от экономических возможностей», дает возможность корректировать черту бедности в соответствии с ситуацией в бюджете.

Однако, при этом, в Правилах № 537, Статья 1.1 утверждает, что «черта бедности — уровень дохода, необходимого для удовлетворения минимальных потребностей человека». Противоречие юридического понимания термина «черта бедности» в Законе № 474 -1 и Правилах № 537 — один из очевидных примеров того, как должны определяться критерии АСП и как различного рода ограничения могут повлиять на процесс осуществления программы АСП. Современное определение черты бедности, применяемое в Казахстане в соответствии с законом, не должно рассматриваться в качестве стандартного определения черты бедности, широко применяемого в других, особенно в развитых, странах.

Второй аспект нормативного ограничения, определенного в Законе № 246 и в Постановлении Правительства Казахстана № 1685, которым утверждаются Правила назначения и выплаты АСП, заключается в том, что право на получение АСП устанавливается на основании предоставления сведений о доходах, подаваемых ежеквартально, с утверждением посредством документов о доходах, заполняемых только на ежеквартальной основе. Оценка права на АСП, определяемая на ежеквартальной основе, значительно облегчает административное бремя. Однако, отсутствие механизма контроля в течение одного квартала легко дает возможность получать социальную помощь в рамках АСП в то время, как семейный доход может стать выше уровня, дающего право на получение АСП. В отношении тех, кто незаконно получает социальную помощь в рамках АСП, не предусмотрены ни санкции, ни специальный контроль, ни учет. Даже если это будет сопряжено с дополнительными расходами АСП и размер АСП будет определяться исходя из дохода домохозяйства в предыдущем квартале, мониторинг получателей АСП по принципу случайной выборки может уменьшить злоупотребление со стороны получателя.

В принципе, необходимый пересмотр бюджета должен иметь место в том случае, если бюджетных средств недостаточно для покрытия расходов по оказанию адресной социальной помощи. Тем не менее, существующее законодательство позволяет оказывать адресную социальную помощь в хронологическом порядке в случае острой нехватки бюджетных средств. Пункт 6, измененный Постановлением Правительства № 1440, оговаривает принцип, по которому АСП оказывается в порядке поступления заявлений в том случае, если местные органы власти сталкиваются с серьезными бюджетными ограничениями. Это означает, что установление приоритетов на оказание адресной социальной помощи в условиях жесткой бюджетной политики основывается не столько на степени реальных потребностей, сколько на административных процедурах и, как следствие, препятствует оказанию эффективной помощи нуждающимся семьям. Официальные статистические данные, подтвержденные в *Статистическом приложении 2-V*, свидетельствуют о том, что адресная социальная помощь в четвертом квартале 2002 г. не оказывалась в Жамбылской области по причине нехватки бюджетных средств на выплату АСП.

Вдобавок, вызывает беспокойство проблема выявления и охвата тех, кто имеет право на АСП, но не может ее получить. По состоянию на январь 2003 г. приблизительно 2000 человек в Карагандинской области не смогли получить АСП из-за отсутствия у них регистрации (прописки); утрат паспорта или другого документа, удостоверяющего личность; не считая случаев развода. В этой ситуации 1515 человек получили содействие в выдаче документов от местных органов власти.

5.3.2. Ограничение базы данных при оценке эффективности АСП

Имеющиеся ограничения базы данных по АСП в значительной степени препятствуют проведению детального финансового анализа системы адресной социальной помощи в ходе ее функциони-

рования. В первичном отчете установление связей между базой данных по результатам обследования домохозяйств, индивидуальной базой данных и базой данных АСП было предложено с целью обеспечения основания для проведения дальнейшего финансового анализа АСП. Для оценки эффективности адресной социальной помощи как части системы социальной защиты в Казахстане предполагается также использование сопряженной базы данных.

В действительности, для того, чтобы связать эти базы данных, необходим общий единый код, как, например, номер социального страхования и/или индивидуальный номер налогоплательщика. В ходе работы технической миссии в июле 2003 г. содержание базы данных АСП было тщательно изучено и рассмотрено в Астане, Карагандинской области и Алматы. В результате был сделан вывод о том, что выполнение точного финансового анализа АСП с целью проверки ее эффективности на этой стадии невозможно, главным образом, вследствие влияния трех факторов: (1) отсутствие общего единого кода; (2) отсутствие совместимости технического обеспечения; (3) отсутствие совместимости программного обеспечения.

Что касается первого пункта, то общий единый код абсолютно необходим для соединения нескольких баз данных в единую систему. Второй пункт связан с тем, что технические возможности компьютерных систем, обеспечивающих работу трех важных органов — районных отделов, находящихся под контролем местных органов власти, самих местных органов власти и Минтруда — настолько отличаются друг от друга, что связать базы данных в техническом отношении не представляется возможным. В условиях современной компьютерной среды изучить отдельную базу данных по АСП Министерства труда и социальной защиты населения РК также не представляется возможным. Поэтому детальный сравнительный анализ, призванный изучать тенденции и основания для оказания АСП, основываясь на финансовых оправдывающих обстоятельствах, в сжатые сроки попросту неосуществим. Третий пункт имеет отношение к всеобщей структуре определения прав на получение адресной социальной помощи и методам и форме проверки совокупного дохода и активов семьи. Данные методы, в частности касательно безналичного дохода или, например, крупного рогатого скота, отличаются от области к области. Программное обеспечение для регистрации деятельности АСП в каждой области/городе развивается независимо и удовлетворяет собственным нуждам и требованиям для ежедневной реализации программы АСП. Вследствие этого программное обеспечение АСП в разных областях несовместимо.

В силу этих причин попытка провести точный финансовый анализ адресной социальной помощи была прервана и приостановлена, поскольку в настоящее время осуществление данной процедуры не представляется возможным. Даже несмотря на то, что база данных не является сопоставимой на национальном уровне, способность людских трудовых ресурсов (а именно, программистов) разработать пакет программного обеспечения для АСП или любой другой базы данных, связанной с социальной защитой, на региональном уровне достаточно высока. Однако, имеющаяся в настоящее время компьютерная техника не позволяет им работать на самом высоком уровне.

5.4. Конкретное социологическое исследование (case study) действия механизма АСП в Казахстане на местном уровне на примере Карагандинской области и г. Алматы

5.4.1. Реализация механизма АСП в Карагандинской области

Карагандинская область, расположенная в середине северной части Казахстана, является крупнейшим регионом страны. Население области по состоянию на май 2003 года составляло примерно 1,33 млн человек, из которых около 1,3 млн живут в городе Караганда. Промышленность Карагандинской области во многом формируется за счет производственного сектора, на долю которого приходится 85% всего объема промышленного производства. На долю добывающей отрасли совместно с инфраструктурными отраслями (электричество, газ и вода) приходится примерно 7–8% всего объема промышленного производства Карагандинской области. При этом последние являются значимыми по отношению ко всей национальной экономике. Доля сельскохозяйственного производства в областной экономике не так уж мала, однако объем сельскохозяйственного производства остается на низком уровне и в 2001 г. составил примерно 60% от уровня 1990 г.

На территории Карагандинской области расположены 9 городов и 9 районов. В 1998 г. до введения в Казахстане системы АСП местные органы власти разработали базу данных для лиц с низкими доходами, в которую включили пенсионеров, инвалидов и других малоимущих граждан. В 2000 г. в базу были включены все семьи, имеющие в своем составе пенсионеров, безработных, а также семьи, получающие детские пособия. Эта база данных содержит сведения примерно о 15000 домохозяйств (или

63000 малоимущих). В ней содержатся сведения обо всех получателях АСП. Она используется для прогнозирования численности потенциальных получателей АСП при составлении бюджета АСП в Карагандинской области. Цель базы данных состоит в том, чтобы: (1) регистрировать малоимущие домохозяйства, (2) проверять получение малоимущими домохозяйствами дохода за счет благотворительных организаций, а также (3) прогнозировать численность получателей АСП и бюджет АСП.

В настоящее время назначением и выплатой АСП на муниципальном уровне в Карагандинской области занимаются примерно семь человек, в зависимости от численности получателей АСП. В районных учреждениях распределением АСП ежедневно занимаются по пять человек, тогда как в сельских районах вопросами АСП занимаются от одного до трех человек.

До своего официального внедрения система АСП была введена на пилотной основе в трех территориальных единицах Карагандинской области (городе, сельском районе и поселке) в качестве первой фазы реализации программы АСП. С января по май 2000 г. АСП финансировалась из бюджета Карагандинской области. С мая по декабрь финансирование АСП обеспечивалось из городских или районных бюджетов. В Карагандинской области в городах проживают 87% получателей АСП, а остальные 13% — в сельской местности. Средняя заработная плата в номинальном выражении составляла в области 15 394 тенге в 2000 г. и 18 841 тенге в 2003 году. Согласно данным областной статистической комиссии, в мае 2003 г. средний душевой доход в номинальном выражении был равен 9 530 тенге, тогда как прожиточный минимум в том же месяце равнялся 5 330 тенге.

Таблица 5.3. Сравнение АСП в г. Алматы и Карагандинской области; число получателей, средний размер АСП и местный бюджет АСП (2002 г.)

	Количество получателей АСП, человек	Средний размер АСП, тенге	Потребность на выплату АСП, тенге
Город Алматы	18 806	1 441	1 387 345
Карагандинская область	90 814	1 127	704 148
Республика Казахстан	1 183 521 (всего)	989 (в среднем)	9 100 786 (всего)

Источник: данные Информационно-аналитического центра Минтруда.

Как видно из **Таблицы 5.3**, средний размер пособия АСП как в г. Алматы, так и в Карагандинской области выше, чем в среднем по стране. Эту ситуацию можно объяснить двумя аспектами: (1) взаимосвязь АСП и прожиточного минимума — средний размер пособия АСП получается более высоким, когда сумма прожиточного минимума (и, соответственно, черта бедности) выше, чем в среднем по стране³⁷ как в области, так и в городе; (2) обеспеченность АСП средствами местного бюджета — использование прямого расчета (средства, выделяемые на АСП из местного бюджета как в городе, так и в области, поделенные на число получателей АСП) показывает, что положение как в городе, так и в области с точки зрения выделения средств из местного бюджета лучше, чем в среднем по Казахстану. Это положение лишь немного лучше в Карагандинской области, но значительно лучше в г. Алматы³⁸.

Если средств, выделяемых из бюджета, недостаточно для финансирования выплаты АСП всем получателям, имеющим на это право, производится соответствующий пересмотр бюджета. По состоянию на январь 2003 г. в Карагандинской области насчитывалось 90 814 получателей АСП, что больше, чем в среднем по стране. Местная администрация ежемесячно проводит выборочные проверки. В 2002 г. на финансирование выплат АСП в Карагандинской области из государственного бюджета было выделено 716 млн тенге. Еще 703 млн тенге было выделено из областного бюджета. Средства негосударственных благотворительных организаций используются в качестве еще одной формы поддержки малоимущих. В 2003 г. благотворительная помощь возросла до 767,7 млн тенге.

В **Таблице 5.4** показан бюджет Карагандинской области, утвержденный на 2003 г., с разбивкой по районам.

База данных АСП в Карагандинской области работает на программе Fix Pro в среде DOS-V. Хотя в областном управлении на компьютерах используются программы, работающие в среде Windows, использование для системы АСП программного пакета в среде DOS-V обусловлено, в основном, необходимостью обеспечить совместимость с устаревшим компьютерным оборудованием, используемым

³⁷ Согласно данным Минтруда, в 2002 г. среднегодовые значения прожиточного минимума (ПМ) и черты бедности (ЧБ) в Карагандинской области, г. Алматы и в среднем по стране составляли (в тенге): для Карагандинской области — ПМ: 4937, ЧБ: 1996; для города Алматы — ПМ: 5212, ЧБ: 2041 в среднем по стране — ПМ: 4761, ЧБ: 1880.

³⁸ Согласно результатам расчета, ситуация с выделением средств из местного бюджета по отношению к числу получателей АСП в областях/городах лучше всего в Астане, за которой следуют г. Алматы и г. Мангистау.

на районном уровне. Передача данных по АСП из районных учреждений в областное управление часто осуществляется на дискетах, так как компьютерная сеть, которая позволяла бы осуществлять передачу данных по АСП в реальном времени, в области пока развернута не полностью. В этой связи одной из главных задач по совершенствованию системы АСП является укрепление технической базы на районном уровне, так как это в конечном счете позволит проводить дальнейший финансовый анализ и обеспечить эффективность системы АСП в Казахстане. Итоговая статистика по АСП поступает в Минтруд ежемесячно и ежеквартально. Однако по причине существующих проблем в совместимости баз данных Минтруда и Карагандинской области областное управление не может направлять в Министерство фактическую индивидуальную базу данных АСП.

Таблица 5.4. Ратифицированный бюджет Карагандинской области на 2003 г. с разбивкой по районам

Название	Расходы всего (А), тенге	Социальное обеспечение и социальная помощь (В), тенге	Доля (В)/(А), %	Государственная адресная социальная помощь, тенге	Доля расходов на АСП в социальных программах, %	Доля расходов на АСП в составе социальных расходов, %
Бюджет Караган- динской области	12 356 586	2 385 271	19			
1 Абай	572 389	62 681	11	27 000	43	5
2 Актогай	336 673	45 300	13	33 215	73	10
3 Балхаш	933 115	43 345	5	13 725	32	1
4 Бухар-Жырау	659 129	65 889	10	45 445	69	7
5 Жанаарка	409 265	76 490	19	60 671	79	15
6 Жезказган	2 283 498	154 469	7	27 000	17	1
7 Караганда	4 371 126	245 635	6	50 000	20	1
8 Каражал	369 065	48 588	13	30 173	62	8
9 Каркаралинск	772 447	172 534	22	125 364	73	16
10 Нуринск	490 287	45 609	9	34 142	68	6
11 Осакаровка	538 124	44 721	8	24 473	55	5
12 Приозерск	261 093	12 731	5	4 000	31	2
13 Сарань	542 202	48 467	9	10 732	22	2
14 Термитау	1 949 515	83 812	4	10 464	12	1
15 Улытау	321 263	22 547	7	13 000	58	4
16 Шахтинск	631 590	58 595	9	15 525	26	2
17 Шетск	640 509	86 159	13	64 055	74	10
Всего	28 437 876	3 702 843	13	588 984	16	2

Источник: данные Департамента социальной защиты и занятости населения при областной администрации.

В действующей в Казахстане системе социальной защиты безработные, не имеющие источников дохода, как правило, сразу вливаются в число получателей АСП по причине отсутствия действенной системы выплат пособий по безработице. Официальный уровень безработицы в Карагандинской области в 2002 г. составил 1,8%, тогда как по неофициальным данным уровень безработицы составлял примерно 8,2%. Для решения проблем АСП, связанных с указанным аспектом, начата активная реализация Программы занятости. Точнее, осуществляется программа развития экономики с упором на создание рабочих мест посредством поддержки возникающих частных предприятий и организации временных общественных работ в целях решения проблемы безработицы.

В 2003 г. за счет организации общественных работ администрации Карагандинской области удалось создать 15 000 рабочих мест средней продолжительностью 16 месяцев. Доля простых общественных работ (например, чистка улиц) в общем составе различных видов общественных работ сокращается, тогда как доля общественных работ, связанных со строительством и преподаванием (например, поддержка активности молодежи во время каникул) увеличивается³⁹. Согласно данным статистики, 22% занятых на общественных работах впоследствии находят для себя постоянную работу. Наблюдается устойчивая корреляция между нижним уровнем последнего образования и безработицей, так как

³⁹ Главное различие между «общественными работами» и «социальными общественными работами» состоит в том, что в рамках программы организации социальных общественных работ, реализуемой в Костанайской области, работодателем непосредственно участвует в создании рабочих мест и получает компенсацию 50% минимальной зарплаты из местного бюджета. Эта программа не реализуется в Карагандинской области.

60% безработных имеют либо начальное, либо среднее образование. С 2000 по 2003 годы число безработных, направляемых на переобучение, увеличилось с 1 300 до 4 000 человек.

В 2002 г. доля безработных среди всех получателей АСП в Карагандинской области составила 9 764 человек или 10,8%. По сравнению с другими областями, среди которых первое место занимает Костанайская область (32,6% при среднем показателе по стране 18,1%), доля безработных получателей АСП в Карагандинской области является одной из самых низких в Казахстане.

Таблица 5.5. Сведения о численности получателей АСП во 2-м квартале 2003 г. (пенсионеры, безработные и матери-одиночки), чел.

№	Название района	Пенсионеры	Число соискателей среди пенсионеров	Безработные	Число соискателей среди безработных	Матери-одиночки	Число соискателей среди матерей-одиночек
1	имени Казыбек-би	23	3	91	82	238	234
2	Октябрьский	44	7	141	111	86	86
3	Сарань	16	1	143	99	62	51
4	Темиртау	17	3	276	163	42	36
5	Шахтинск	20	2	448	294	74	67
6	Абайский	31	5	226	152	32	28
7	Бухар-Жырауский	48	10	124	89	57	42
8	Каркаралинский	100	25	456	226	2	2
9	Нуринский	45	6	83	59	81	50
10	Оскаровский	30	5	72	52	59	38
11	Джезказган	32	9	747	365	137	97
12	Балхаш	10	2	110	89	1	0
13	Каражал	29	1	264	170	0	0
14	Приозерск	3	0	66	32	3	3
15	Актогайский	56	3	185	22	4	1
16	Жанааркинский	87	11	308	191	0	0
17	Улытауский	37	0	92	50	0	0
18	Шетский	154	25	402	235	41	37
	Всего	782	118	4 234	2 481	919	772

Из *Таблицы 5.5* по трем социально уязвимым группам (пенсионеры, безработные и матери-одиночки) видна весьма любопытная взаимосвязь между уровнем безработицы и выплатой АСП в Карагандинской области. Как объясняется в *Статистическом приложении 2-II*, основной категорией получателей АСП не только в Карагандинской области, но и во всех областях и городах Казахстана являются дети. В Карагандинской области основными получателями АСП являются, по порядку: (1) дети, (2) прочие, (3) безработные, (4) работающие бедные, (5) пенсионеры, (6) инвалиды и (7) учащиеся. По указанной классификации, матери-одиночки, осуществляющие уход за младенцами и/или детьми, попадают в категорию либо работающих бедных, либо прочих. Как показывает Таблица 5.5, матери-одиночки, как главы семей, составляют основную группу заявителей на получение АСП; за ними следуют безработные (вторая по величине группа) и, наконец, пенсионеры. По причине того, что начисление АСП осуществляется на домохозяйство как на учетную единицу, а не на отдельное лицо, возникает существенная опасность сделать простой вывод, что матери-одиночки являются бедными (малоимущими) и поэтому чаще, чем безработные или пенсионеры, подают заявления на получение АСП. Однако, рассуждая здраво, можно сделать и вывод, о том, что матери-одиночки, как правило, больше зависят от выплат АСП и имеют больше прав подать заявление на получение АСП, чем другие группы.

Наблюдения, сделанные в отношении пенсионеров, показывают, что доля пенсионеров, подающих заявления на получение АСП, в общей численности пенсионеров намного меньше, чем у других групп. Из этого наблюдения можно сделать два вывода: (1) пенсионеры реже, чем другие категории, подают заявления на получение АСП, так как не все из них имеют на это право; (2) пенсионеры реже подают заявления на получение АСП, так как в их семьях это делают другие взрослые члены. Нам представляется, что оба вывода весьма характерны для нынешней ситуации. Что касается первого вывода, то, так как сейчас минимальная пенсия составляет 5000 тенге, а в 2002 г. черта бедности, служащая критерием для получения АСП и составляющая 40% от прожиточного минимума, в среднем по стране была равна 1880 тенге. Следовательно, лишь пенсионеры, проживающие совместно с членами семьи, получающими очень низкий и/или никакого дохода, имеют право на получение АСП. Что же

касается второго вывода, то есть существенный психологический фактор, влияющий на отбор заявителей на получение АСП. Так как у пенсионеров имеется определенный денежный доход, который, скорее всего, превышает критерий получения АСП, то совершенно естественно, что отбор происходит в пользу тех заявителей, которые имеют полное право на получение АСП.

5.4.2. Функционирование АСП в г. Алматы

Город Алматы является самой маленькой территориальной единицей (после г. Астаны) из 16 административно-территориальных единиц Казахстана (14 областей и 2 города). Алматы исторически был столицей страны в течение длительного времени и отличается самой высокой в стране плотностью населения (в нем проживает почти 1,1 млн человек). По сравнению с другими административно-территориальными единицами, экономическая и промышленная структура города характеризуется преобладанием промышленности и услуг с очень небольшой долей сельскохозяйственного производства, которое существенно сократилось в 2001 г. В том же году официальный уровень безработицы составил 10,8 %, что лишь немногим выше, чем в среднем по стране (10,4 % согласно данным Статистического ежегодника за 2002 г.).

Из 2,7 млрд тенге, выделенных на социальную помощь в бюджете г. Алматы на 2003 год, на АСП было выделено 260 млн тенге (см. *Таблицу 5.6.*), что составляет примерно 10% всего бюджета социальной защиты. Помимо АСП, бюджет социальной защиты включает расходы на следующие мероприятия: обучение инвалидов, жилищную помощь, оплату за использование учреждений здравоохранения ветеранами ВОВ, профессионально-техническое обучение безработных, организацию общественных работ и т. д. Зарплата на общественных работах обычно составляет 8000 тенге в месяц чистыми, что больше, чем минимальная зарплата по стране (5000 тенге). Городской бюджет АСП первоначально составляет городской департамент финансов. Затем администрация города определяет долю средств, выделяемых на АСП из бюджета, с учетом числа заявлений на получение АСП в каждом районе. Затем выделенные средства переводят в районное учреждение банка.

Таблица 5.6. Местный бюджет по социальной защите по г. Алматы, 2003 г., тыс. тенге

Наименование	Уточненный бюджет 2003 г.
<i>Социальная помощь и социальное обеспечение</i>	<i>2 441 593</i>
<i>Государственные социальные пособия</i>	<i>629 535</i>
Дом-интернат для УОД	49 605
Дом-интернат для инвалидов и психохроников	96 270
Дом ветеранов	66 822
Социальный жилой дом	9 620
Территориальные центры социального обслуживания пенсионеров (6 ед.)	68 963
Социальные выплаты отдельным категориям граждан по решению местных представительных органов	796 150
Общественные работы	63 289
Профессиональная подготовка и переподготовка безработных	28 458
Дополнительные меры по социальной защите в сфере	
<i>Государственная адресная социальная помощь</i>	<i>260 640</i>
Жилищная помощь	256 320
Приобретение инвалидных кресел-колясок	8 947
Материальное обеспечение детей-инвалидов, воспитание и обучение на дому	6 008
Оплата услуг по зачислению, выплате и доставке пособий	10 899
ГУ «Алматинский городской Центр социальной адаптации для лиц, не имеющих определенного места жительства	13 192
Укрепление материально-технической базы учреждений	5 875
Капитальный ремонт объектов социального обеспечения	71 000

Источник: данные Департамента занятости и социальной защиты населения г. Алматы.

При администрации Алматы существует шесть районных учреждений; в каждом районе есть собственная участковая комиссия, созданная при районном акимате. Районные учреждения связаны городским Департаментом посредством компьютерной сети, позволяющей передавать данные по АСП в реальном времени. Однако, городская база данных пока что не связана через компьютерную сеть с

Минтруда. Выплаты АСП, как правило, осуществляются банковским переводом, за исключением инвалидов, которым пособия доставляются на дом.

В **Таблице 5.7.** показана доля получателей АСП по районам в общей численности населения г. Алматы. Доля получателей АСП в общей численности населения каждого района колеблется от 1,2% в Алмалинском до 2,2% в Медеуском районе, составляя в среднем по городу 1,7%. Как объясняется в Главе 2, по доле получателей АСП в общей численности населения, г. Алматы находится на предпоследнем месте в Казахстане (перед г. Астаной). **Таблица 2.6.** в Главе 2 не может служить индикатором оценки степени бедности каждой области/региона. Однако, она несомненно содержит числовые значения, помогающие понять, какие регионы находятся в более тяжелом положении.

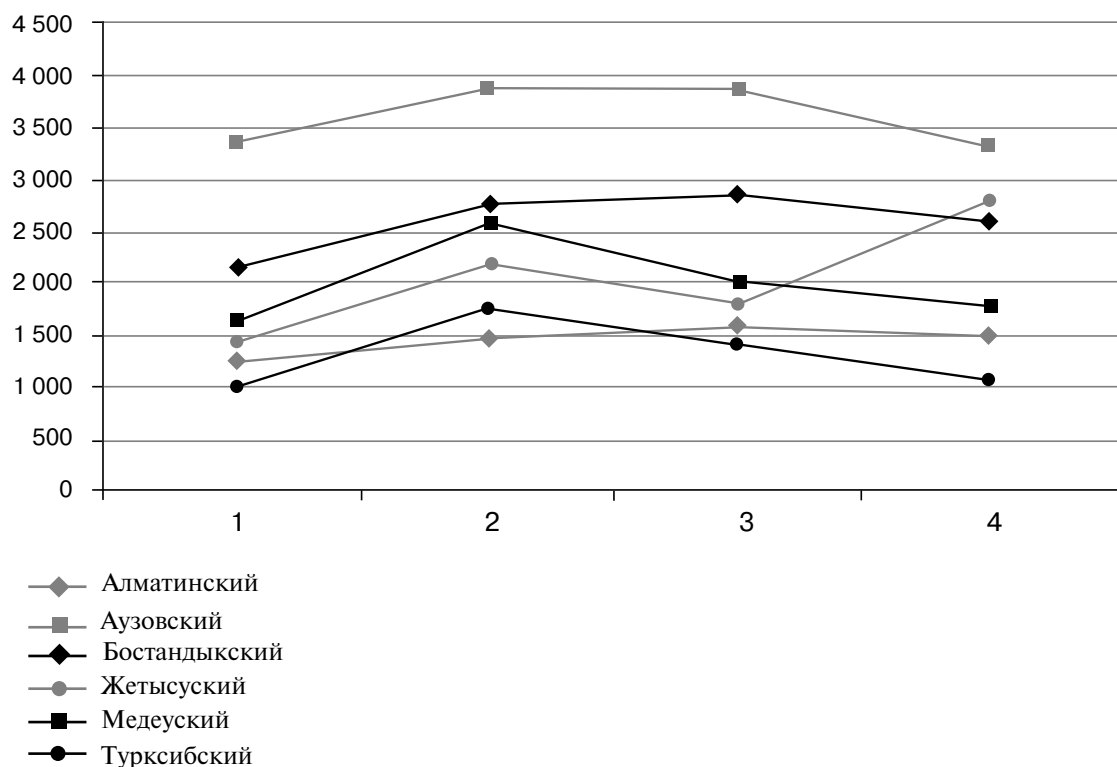
Таблица 5.7. Доля получателей АСП в общей численности населения г. Алматы на конец 2002 г.

	Население, всего, чел.	Доля населения района в Алматы, %	Число получателей АСП, чел.	Доля получателей в районе, %
Алмалинский	174 800	15,4	2100	1,2
Ауэзовский	285 500	25,3	5200	1,8
Бостандыкский	241 200	21,3	3600	1,5
Джетысуский	143 700	12,7	2 800	1,9
Медеуский	128 800	11,4	2 800	2,2
Турксибский	156 400	13,8	2300	1,5
Всего	1 130 400	100	18 800	1,7

Источник: данные Департамента занятости и социальной защиты населения г. Алматы.

В 2002 г. численность получателей АСП в Алматы колебалась в пределах от 10000 до 15000 человек. Как показано на **Рисунке 5.1.**, в 4-м квартале 2002 г. их численность снизилась во всех районах, кроме Джетысуйского. Так как на прирост/сокращение влияют самые разные причины, то четко определить главную причину этого явления, исходя просто из данных значений, затруднительно. В некоторых областях, как указывалось в предыдущей главе, не последним фактором может быть ограниченность и возможное истощение средств, выделенных на АСП в последнем квартале финансового года. Таким же образом, внезапный прирост получателей АСП может объясняться полным освоением бюджета, выделенного на АСП до конца финансового года. Тем не менее, в г. Алматы бюджет АСП

Рисунок 5.1. Сведения о численности получателей АСП в 2002 г., чел.



Источник: данные Департамента занятости и социальной защиты населения г. Алматы.

был умеренно расходован еще до конца третьего квартала 2003 г.⁴⁰ Поэтому снижение количества получателей в Алматы может быть объяснено другими факторами, такими, как, например, увеличение совокупного дохода домохозяйства.

Город Алматы совершенно отличается от других областей по социальному составу получателей АСП. Как указано в *Статистическом приложении 2-II*, социальный состав получателей в Алматы характеризуется следующими особенностями: (1) самая низкая в Казахстане доля получателей-детей; (2) самая высокая в Казахстане доля получателей-учащихся; (3) очень высокая для Казахстана доля получателей-безработных; (4) самая низкая в Казахстане доля получателей из числа работающих бедных. В *Таблице 5.8.* указаны более подробные сведения о получателях АСП с разбивкой по районам. Так как большинство зданий Правительства и городской администрации сосредоточены в Алмалинском районе, доля детей-получателей АСП здесь ниже, чем в остальных районах, зато больше, чем в других районах, доля получателей-безработных. Проблему большого числа безработных среди получателей АСП в г. Алматы необходимо решать в двух направлениях: посредством создания в Казахстане отлаженной системы социального обеспечения, включающей в себя пособия по безработице, и за счет дальнейшей реализации активной политики в сфере рынка труда, включающей в себя создание рабочих мест по инициативе городской администрации.

Таблица 5.8. Численность получателей АСП по состоянию на 1.01.2003 г.

Число получателей АСП и их доля в общей численности получателей	Алмалинский	Ауэзовский	Бостандыкский	Жетысуский	Медеский	Турксибский	Всего
Всего, чел.	2142	5200	3598	2772	2817	2277	18806
В том числе по категориям							
Дети	782	2543	1537	1219	1370	1113	8564
%	36,5	48,9	42,7	43,9	48,6	48,8	45,5
Инвалиды	41	119	77	56	50	75	418
%	1,9	2,3	2,1	2	2,7	3,3	2,2
Пенсионеры	21	55	59	28	137	43	343
%	1	1	1,6	1	4,9	1,9	1,8
Безработные	1022	1964	1418	1058	1121	736	7382
%	47,7	37,8	41,2	38,2	39,8	32,3	39,3
Работающие	98	182	129	90	78	42	619
%	3,3	4,6	3,5	3,6	3,3	2,8	1,8
Прочие	178	337	315	321	61	268	1480
%	8,3	6,5	8,7	11,6	2,2	11,8	7,8

Источник: данные Департамента занятости и социальной защиты населения г. Алматы.

⁴⁰ Совокупный бюджет АСП в г. Алматы в 2003 г. составил 260 тыс. тенге. К 1 ноября 2003 г. было израсходовано 140 тыс. тенге.

Выводы и рекомендации

Несмотря на ряд проблем, связанных с определением права на получение АСП, нехваткой бюджетных средств и функционированием самого механизма, АСП выполняет свою основную задачу — обеспечение бедного населения Казахстана средствами к существованию. Попытки сосредоточить АСП в наиболее бедных областях и средства, выделяемые на АСП, согласуются с уровнем и распространением бедности. Результаты конкретного исследования (case study) положения в Карагандинской области показали удовлетворительную мобильность получателей АСП (лиц, претендующих на получение АСП и прекращающих получать помощь из системы). Анализ функционирования системы позволяет сделать вывод, что АСП, будучи системой оказания помощи, не является средством, вызывающим зависимость. Следовательно, АСП должна продолжать обслуживать беднейшие слои населения.

Существует необходимость в определении и совершенствовании понятий «домохозяйства» и «дохода домохозяйства», улучшении методик, служащих для определения прожиточного минимума и черты бедности, создании эффективных связей между имеющимися базами данных (по учету расходов домохозяйств, отдельным домохозяйствам, а также в целом по социальному обеспечению), а также в определении роли местных органов власти и их способности выполнять все функции, касающиеся финансирования и управления системой АСП.

Для дальнейшего совершенствования механизма оказания АСП необходимо принять ряд решений в отношении методики. В соответствии с нормативно-правовой базой АСП, действующей в настоящее время в Казахстане, очевидно, что выплаты АСП производятся в зависимости от экономических возможностей и бюджетной ситуации в стране. Однако установление критерия для получения помощи на уровне 40% от прожиточного минимума и определение его как «*черты бедности*» является условностью и порождает противоречия.

Альтернативным и, можно сказать, идеальным способом решения этой проблемы могла бы стать выплата АСП лицам с доходом ниже стоимости минимальной продовольственной корзины, что было бы обоснованным и объективным критерием. Если привязать право на получение АСП к минимальной продовольственной корзине, то тем самым решится еще один спорный вопрос, связанный с определением состава прожиточного минимума. Его нынешний состав — 70% продовольственных и 30% непродовольственных товаров — не соответствует фактической структуре потребительских расходов домохозяйств, даже принадлежащих к беднейшим слоям населения. Если же нынешнее определение «*черты бедности*» будет по-прежнему служить критерием для определения права на предоставление АСП, то состав прожиточного минимума настоятельно рекомендуется изменить следующим образом: 60% — минимальная продовольственная корзина, 30% — непродовольственные товары, 10% — жилищные и коммунальные услуги. Однако целесообразность финансирования АСП, исходя из стоимости минимальной продовольственной корзины, является другим спорным вопросом, который связан с нехваткой бюджетных средств для финансирования АСП.

В настоящем отчете также упоминаются два метода анализа дохода домохозяйств, а именно — по индексу активов и эквивалентному размеру домохозяйства. Мы даем только общий анализ этих методов, так как их применение в нынешних условиях требует крайней осторожности в связи с возможными ограничениями и препятствиями, с которыми можно столкнуться при их фактической реализации.

Так как прожиточный минимум определяется на основе необходимого минимума потребления калорий в стране, черта бедности должна соответствовать прожиточному минимуму. Другим возможным подходом, который можно применить к решению данной проблемы в качестве временной меры, является классификация бедного населения на несколько категорий в зависимости от степени бедности, например, нищие, бедные и малоимущие (или нищие, очень бедные и бедные). Такой подход может оказаться эффективным для оперативной корректировки черты бедности в условиях ограниченности бюджетных средств с тем, чтобы она была оправданной, целесообразной и сопоставимой в международном масштабе. В любом случае, нынешнее условное определение черты бедности на уровне 40% от прожиточного минимума требует тщательного рассмотрения и переработки.

Несмотря на благородство дела, которому служит АСП, первый год работы системы АСП выявил ряд проблем, связанных с ее функционированием. Главная трудность состояла в правильности оценки дохода домохозяйств. Вследствие этого также важно определить, кто является непосредственным

получателем АСП — отдельное лицо или домохозяйство. Положения действующего законодательства не проясняют этот вопрос. Если получателем является отдельное лицо, то сведения о доходах других лиц не должны требоваться; если же получателем является домохозяйство, то это необходимо четко прописать в действующем законодательстве, для чего в него необходимо внести соответствующие поправки.

Эта проблема также тесно связана с выбором понятийного аппарата, какое понятие использовать: *домохозяйство* или *семья*. Использование понятия «*семья*» не соответствует не только международным нормам, но также национальным статистическим стандартам, так как статистические данные, формируемые Агентством по статистике, опираются на понятие «домохозяйство». Поэтому вместо понятия «*семья*» мы настоятельно рекомендуем использовать понятие «домохозяйство». При этом регистрация (прописка) не является условием для того, чтобы считать какое-либо лицо членом домохозяйства. Однако, этот вопрос остается открытым и должен решаться с точки зрения удобства функционирования системы АСП. После того, как вышеуказанные вопросы будут концептуально прояснены, необходимо изменить форму заявления на получение АСП. В форме нужно раскрыть понятие домохозяйства и указать составляющие дохода домохозяйства в соответствии с приведенными в настоящем отчете.

Необходимо обеспечить постоянный контроль функционирования системы АСП не только с точки зрения расходования бюджетных средств, но также для отслеживания того, как долго получатели остаются в списке нуждающихся в помощи. Для этого рекомендуется ввести единый формат для центральной и областных баз данных. Для начала можно разработать единый формат представления данных. Это значит, что сводные таблицы и отчеты должны соответствовать единому формату, специально разработанному для мониторинга. При этом не следует стремиться немедленно обеспечить единообразие всех баз данных в целом, так как в районных отделах соцобеспечения применяются мало мощные компьютеры, работающие на устаревших версиях операционных систем, таких как DOS-V. По этой причине прикладные программы, разработанные для местных баз данных, тоже работают в среде DOS-V.

Несмотря на относительно малую производительность компьютерного оборудования на местном уровне, профессиональный уровень не только операторов баз данных, но также и программистов является достаточно высоким. В этой связи первым шагом по созданию единой компьютерной сети должны стать консультации по вопросам развития баз данных между Минтруда и областными органами социальной защиты, а также между областными и районными органами социальной защиты. При создании сети баз данных также весьма желательно провести модернизацию компьютерного оборудования на районном уровне. Однако, здесь снова в качестве основного препятствия возникает проблема ограниченности бюджетных средств на областном и районном уровне.

В целом сложность процедуры АСП не только препятствует эффективному определению объектов (получателей) АСП, но также делает трудным снижение административных издержек. Некоторые сложности, существующие в схеме назначения АСП в настоящее время, в рамках нормативной и реальной областей деятельности Министерства труда по данной проблеме, могли бы быть устранены посредством более тесных контактов между местными органами власти и Минтруда. Проблема базы данных также могла бы быть значительно упрощена более тесными контактами между двумя сторонами.

Бремя материальной поддержки бедных, которое ложится на систему АСП, отчасти объясняется отсутствием в Казахстане комплексной системы социальной помощи. Отсутствие в стране системы выплаты пособий по безработице автоматически вынуждает тех, кто оказался без работы, обращаться за АСП. Разработка проектов законов о пенсиях в случае потери кормильца, пособиях по нетрудоспособности вследствие трудовой травмы и пособиях по безработице, управление которыми будет осуществлять Фонд социального страхования, близка к завершению. С января 2003 года в Казахстане введены единовременные пособия по случаю рождения ребенка, однако пособия по уходу за детьми во время декретного отпуска, а также детские пособия пока не выплачиваются.

Наконец, если Правительство Казахстана сочтет приемлемыми для дальнейшей дискуссии технические рекомендации в отношении прожиточного минимума, дохода домохозяйств и функционирования системы АСП, представленные в настоящем отчете, то в ходе реализации рекомендованных методик понадобится внести соответствующие поправки в законодательство.

Схема АСП должна служить только в качестве чрезвычайной меры для решения проблемы бедности. Снижение бедности так же как и обеспечение социальной защиты граждан Казахстана в средне- и долгосрочной перспективе необходимо решить с помощью политики полной занятости на рынке труда. Нынешнее несоответствие спроса и предложения труда частично вызвано неэффективным распределением и использованием человеческих ресурсов в Казахстане. В этом смысле, наряду с рассмотрением внятной и разумной политики занятости, должны быть структурированы и реализованы

как схемы социальной помощи, так и схемы выплаты пособия по безработице. Профессиональное обучение и переобучение, и особенно обучение с целью научиться проводить специальную техническую экспертизу потребностей и нужд на трудовом рынке, являются ключевыми инструментами для борьбы с проблемой бедности в Казахстане.

В действительности, бюджетные ограничения на АСП в местных органах власти и попытка найти ответ на проблему бедных в Казахстане сосуществуют в одном контексте. Установление АСП, как ожидается, поможет снижению бедности в республике. Нет сомнения в необходимости схем социальной помощи в сегодняшнем Казахстане. Тем не менее, проблема высокой степени зависимости от АСП, которая находит свое выражение в продолжительности получения, количестве получателей и денежных размерах, должна быть решена не только в серии изменений, имеющих отношение к АСП, но также и созданием всесторонней структуры социального обеспечения, национальных стратегий занятости, активной трудовой рыночной политики и местного экономического развития. Активные трехсторонние обсуждения среди непосредственно участвующих в процессе выработки тактики, как ожидается, обеспечат справедливый и многоуровневый диалог, который отразит реальность и действительные нужды в Казахстане.

Литература

(в том числе статистические раздаточные материалы)

1. Публикации

Уровень жизни населения Республики Казахстан (рус.). Агентство Республики Казахстан по статистике, 2001.

Уровень жизни населения Республики Казахстан (рус.). Агентство Республики Казахстан по статистике, 2002.

Труд и занятость в Казахстане. Статистическое собрание (рус.). Агентство Республики Казахстан по статистике, 2003(а).

Уровень жизни населения Республики Казахстан (рус.). Агентство Республики Казахстан по статистике, 2003(б).

Демографический ежегодник Казахстана (рус.). Агентство Республики Казахстан по статистике, 2002.

Экономика и статистика (рус.). Агентство Республики Казахстан по статистике, №1/2002.

Промышленность Казахстана и его регионов 1998–2001 гг. (рус.). Агентство Республики Казахстан по статистике.

Казахстан и его регионы. № 4, 2002 г. (рус.). Агентство Республики Казахстан по статистике.

Итоги переписи населения 1999 года по Карагандинской области. Том 1 (рус.). Агентство Республики Казахстан по статистике.

Статистический ежегодник Казахстана 2002 г. (рус. и англ.). Агентство Республики Казахстан по статистике.

Годовой отчет о полученных и использованных средствах Национального фонда Республики Казахстан за 2002 г. Агентство Республики Казахстан по статистике.

Группа экспертов по статистике доходов домохозяйств. Итоговый доклад и советы (англ.). Группа «Камберра», Оттава, 2001.

Статистика дохода и расхода домохозяйств (англ.). Доклад II: материал 17-й международной конференции статистиков труда, 24 ноября — 3 декабря 2003 г. в Женеве, МОТ, 2003.

Республика Казахстан: Избранные вопросы и статистическое приложение. МВФ, март 2002.

Информационно-вычислительная система «Адресной Социальной Помощи» (рус.). РГКП Информационно-аналитический центр Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, 2003.

Цели развития Казахстана в новом тысячелетии под эгидой Организации объединенных наций. Правительство Казахстана и Группа представителей ООН в Казахстане, декабрь 2002 .

Учебный курс по проблемам снижения бедности (рус.). Министерство экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан и ПРООН Казахстана, 2002.

- Республиканское государственное предприятие «Государственный центр по выплате пенсий» (рус.).* Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, 2002.
- Республиканское государственное предприятие «Государственный центр по выплате пенсий» (рус.).* Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, 2003.
- Республика Казахстан, 2002. Обзор 10-летнего прогресса Казахстана по выполнению Повестки Дня на 21 век (рус.).*
- Освещение бедности в казахстанской прессе (рус.).* ПРООН Казахстана и Азиатский банк развития (АБР), 2002(а).
- Материалы конференции по снижению бедности, 25–26 апреля 2002 года (рус. и англ.).* ПРООН Казахстана и Азиатский банк развития (АБР), 2002(б).
- Экологические проекты программы малых грантов Глобального Экологического Фонда (ГЭФ): опыт Казахстана и извлеченные уроки (рус.).* ПРООН Казахстана и ГЭФ, 2002.
- Стратегический план развития Республики Казахстан до 2010 г. (рус. и англ.).* ПРООН Казахстана и Исламский Банк Развития, 2001.
- Неправительственные организации Казахстана: вчера, сегодня, завтра (рус. и англ.).* ПРООН Казахстана, 2002(а).
- Сельские районы Казахстана: новые аспекты типологии (рус.).* ПРООН Казахстана, 2002(б).
- Волонтерство в Казахстане: основные результаты национального исследования 2001 года (рус. и англ.).* ПРООН Казахстана, 2002(с).
- Атлас. Развитие села в Казахстане.* ПРООН Казахстана, 2003(а).
- Донорская помощь Казахстану. Обзор 2002 г. (англ.).* ПРООН Казахстана, 2003(б).
- Отчет о человеческом развитии. Казахстан, 2002 (рус. и англ.).* ПРООН Казахстана, 2003(с).
- Правила и рекомендации по переписи населения и жилья (англ.).* Выпуск №1. Департамент экономических и социальных дел ООН, отделение статистики, Нью-Йорк. Статистический департамент ООН (UNSD), 1998.
- Казахстан: Уровень жизни в переходный период.* Всемирный банк, март 1998.
- Казахстан: Обзор расходов на социальные нужды (в трех томах).* Всемирный банк, Июнь 2000.
- Казахстан: Приоритеты развития и меры, предлагаемые Всемирным банком.* Всемирный банк, Сентябрь 2001.
- www.enbek.kz — веб-страница Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан
- www.minfin.kz — веб-страница Министерства финансов Республики Казахстан
- www.stat.kz — веб-страница Государственного Агентства Республики Казахстан по статистике

- 2. Статистические раздаточные материалы (раздаточные материалы и копии на русском языке, собранные в ходе миссии)**
- Сравнительные данные по рынку труда Республики Казахстан на 1 марта 2002 и 2003 гг.
- Сравнительные данные по общественным работам, завершившим обучение и численности частично занятых граждан на 01.03.2002 г. и 01.03.2003 г.
- Справочная информация (приложение к социальной карте).
- Сведения по назначению адресной социальной помощи с 1 января по 30 ноября 2002 г. по Южно-Казахстанской области.
- Сведения по численности получателей, средним размерам пособий и суммам средств, направленных на АСП в 2000–2002 гг.
- Сведения о численности участников общественных работ и средствах, начисленных на их оплату в 2000 – 2002 гг.
- Сведения о численности граждан, которым назначена АСП на 1.01.2003 г. (в разрезе категорий получателей). Информационно-аналитический центр Минтрудсоцзащиты РК.
- Сведения о численности трудоустроенных граждан уполномоченными органами по вопросам занятости в 2000 – 2002 гг.
- Сведения о численности безработных, завершивших обучение, и затратах на профподготовку за 2001 и 2002 гг.
- Сведения о выплате средств на адресную социальную помощь за период с января по декабрь месяц т. г. по Северо-Казахстанской области.
- Величина прожиточного минимума по половозрастным группам населения и размеры черты бедности за 2000 – 2002 гг.
- Численность граждан, обратившихся в органы занятости, за 2001 и 2002 гг.
- Численность безработных граждан, состоящих на учете органов занятости, на 1 января 2002 – 2003 гг.
- Исполнение расходов местных бюджетов по состоянию на 1 января 2003 г.
- Население в 2002 г.
- Население с доходами ниже величины прожиточного минимума и стоимости продовольственной корзины на 3 квартал 2002 г. по данным Агентства РК по статистике.
- Доля получателей АСП от общей численности малообеспеченных граждан.
- Численность малообеспеченных граждан.
 - Получатели АСП.
 - Доля получателей АСП.
- Доля получателей АСП от общей численности малообеспеченных граждан (по кварталам).
- Социальная карта.
- Структура получателей АСП в Республике Казахстан за 2002 г. (по данным уполномоченных органов социальной защиты).
- Сводный отчет о численности обратившихся за трудовым посредничеством в частные агентства занятости за январь – февраль 2003 г.

Список законодательных и нормативно-правовых актов по вопросам социальной помощи в Республике Казахстан

- Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 июля 2000 года № 1164 «О Плане мероприятий по реализации Программы по борьбе с бедностью и безработицей на 2000 – 2002 годы».
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2002 года № 1440 «О внесении изменения в постановление Правительства Республики Казахстан от 24 декабря 2001 года № 1685 «О мерах по реализации Закона Республики Казахстан «О государственной адресной социальной помощи».
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 декабря 2001 года № 1685 «О мерах по реализации Закона Республики Казахстан «О государственной адресной социальной помощи» и Правила назначения и выплаты государственной адресной социальной помощи – изменение Постановления от 21 марта 1997 года № 382 «Об оказании социальной помощи семьям, имеющим детей».
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 марта 2003 года № 296 «Об утверждении Программы по снижению бедности в Республике Казахстан на 2003–2005 годы».
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 апреля 2000 года № 537 о порядке определения черты бедности.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 мая 1996 года № 665 о мерах по оказанию социальной, медицинской и иной помощи лицам, не имеющим определенного места жительства, документов.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 мая 2000 года № 738 о размерах и источниках социальной помощи нуждающимся гражданам в период получения ими образования.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 3 июня 2000 года № 833 о Программе по борьбе с бедностью и безработицей на 2000 – 2002 годы.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 6 июня 2000 года № 855 о Комиссии при Правительстве Республики Казахстан по реформированию государственных служб – пересмотр постановления Правительства РК от 3 июня 1996 года № 686.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 июня 2001 года № 886 об одобрении Концепции социальной защиты населения Республики Казахстан.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 июля 1999 года № 999 о Национальном плане действий по улучшению положения женщин в Республике Казахстан.
- Закон Республики Казахстан от 17 июля 2001 года № 246 о Государственной адресной социальной помощи.
- Закон Республики Казахстан от 1 апреля 1999 года № 357-1 о бюджетной системе.
- Закон Республики Казахстан от 16 ноября 1999 года № 474-1 о прожиточном минимуме.
- Закон Республики Казахстан от 17 декабря № 321-1 о Браке и семье.
- Приказ Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 13 февраля 2002 года № 31-п «Об утверждении Правил определения совокупного дохода лица (семьи), претендующего на получение адресной социальной помощи».
- Указ Президента Республики Казахстан № 735 «О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2010 года» от 4 декабря 2001 года.

Статистические приложения

Таблица 1-1. Основные экономические показатели Республики Казахстан, 1996–2000 гг.

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
млн тенге					
Номинальный ВВП	1 415 750	1 672 143	1 733 264	2 016 456	2 599 901
Промышленность	299 958	357 452	422 521	569 087	864 727
Сельское хозяйство	172 044	190 738	148 468	199 354	210 872
Строительство	62 301	70 723	85 579	95 671	134 575
Транспорт и связь	159 704	195 625	239 386	243 196	298 515
Торговля и общественное питание	244 417	261 643	262 654	273 896	323 467
Прочие	477 326	595 962	574 656	635 252	767 745
в процентах					
Реальный рост ВВП	0,5	1,7	-1,9	2,7	9,6
Промышленность	0,3	4,1	-2,4	2,7	15,5
Сельское хозяйство	-5	-0,8	-18,9	21,6	-3,2
Строительство	-21,8	8	15	8	14
Транспорт и связь	1,5	3,3	-0,9	4,8	18,8
Торговля и общественное питание	10,7	3	-3,2	2,1	5
Прочие	-0,6	2,8	2,7	-1,7	6,8
процент в ВВП					
Доля в ВВП					
Промышленность	21,2	21,4	24,4	28,2	33,3
Сельское хозяйство	12,2	11,4	8,6	9,9	8,1
Строительство	4,4	4,2	4,9	4,7	5,2
Транспорт и связь	11,3	11,7	13,8	12,1	11,5
Торговля и общественное питание	17,3	15,6	15,2	13,6	12,4
Прочие	33,7	35,6	33,2	31,5	29,5
Изменение индекса розничных цен					
в процентах (на конец периода)	28,7	11,2	1,9	17,8	9,8
процент в ВВП					
Общие государственные доходы и субсидии	13,2	13,3	18,3	17,4	21,7
Общие государственные расходы	18,6	20,1	26,1	22,1	22,9
Общий государственный бюджет	-5,3	-6,9	-7,8	-4,7	-1,2
Сальдо текущего платежного баланса					
(млн долларов США)	-750	-803	-1225	-37	923
Сальдо текущего платежного баланса (% в ВВП)	-3,6	-3,5	-5,6	-0,2	5,1

Источник: данные Агентства Республики Казахстан по статистике.

Таблица 1-II. Рост численности населения в Республике Казахстан, 1991–2002 гг.

	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Общая численность населения, тыс. человек	16 451,7	16 426,5	16 334,9	15 956,7	15 675,8	15 480,6	15 188,2	14 955,3	14 900,3	14 862,7	14 846,0	14 862,5
городское население	9 404,0	9 343,2	9 162,6	8 884,4	8 730,3	8 635,2	8 499,4	8 376,1	8 357,9	8 373,0	8 388,0	8 416,2
сельское население	7 047,7	7 083,3	7 172,3	7 072,3	6 945,5	6 845,4	6 688,8	6 579,2	6 542,4	6 489,7	6 458,0	6 446,3
От общей численности населения:												
ниже трудоспособного возраста	5465,2	5408,2	5326,2	5158,4	5024,5	4898,4	4737,4	—	—	—	—	—
трудоспособного возраста	9063,8	9060,3	9033,5	8838,5	8706,6	8646,4	8656,3	—	—	—	—	—
старше трудоспособного возраста	1922,7	1958,0	1975,2	1959,8	1944,7	1935,8	1794,5	—	—	—	—	—
Продолжительность жизни при рождении, лет:												
Все население	67,6	67,4	65,4	64,9	63,5	63,6	64	64,5	65,5	65,2	65,6	-
В т. ч. мужчины	62,6	62,4	60,1	59,7	58	58	58,5	59	60,3	59,9	60,3	-
женщины	72,4	72,3	70,8	70,3	69,4	69,7	69,9	70,4	71	70,9	71,1	-
На 1000 человек:												
количество рожденных	21,5	20,5	19,3	18,9	17,5	16,3	15,2	14,8	14,5	14,8	14,8	15,3
количество умерших	8,2	8,4	9,5	9,9	10,7	10,7	10,4	10,2	9,9	10,1	10	10
Из которых новорожденные:												
Младше 1 года (на 1000 рожденных)	27,4	26	28,3	27,2	27,3	25,4	24,9	21,6	20,5	18,9	19,3	17
естественный прирост	13,3	12,1	9,8	9	6,8	5,6	4,8	4,6	4,6	4,7	4,8	5,3
количество браков	10,1	8,9	8,8	7,5	7,3	6,6	6,6	6,4	5,8	6,1	6,3	6,7
количество разводов	3	3	2,7	2,6	2,4	2,6	2,3	2,4	1,7	1,8	2	2,1
рост миграции населения	-3	-10,9	-13,6	-25,4	-15,1	-11,3	-17	-13,5	-8,3	-7,3	-5,9	-4,2

Источник: данные Агентства Республики Казахстан по статистике.

Таблица 1-III. Экономически неактивное, активное и занятое население, 1991–2002 гг.

	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Экономически активное население, тыс. человек	7 716,2	7 577,8	6 963,4	7 118,2	7 359,8	7 489,5	7 440,1	7 052,6	7 055,4	7 107,4	7 479,1	7 400,3
Доля экономически активного населения, в %	68,6	67,0	61,5	63,5	66,8	68,7	68,8	65,9	66,0	66,0	70,2	70,1
Работающее население, тыс. человек	7 716,2	7 577,8	6 963,4	6 581,8	6 551,5	6 518,9	6 472,3	6 127,6	6 105,4	6 201,0	6 698,8	6 709,6
Доля занятости, в %	100	100	100	92,5	89	87	87	86,9	86,5	87,2	89,6	90,7
Лица наемного труда, тыс. человек	7 389,5	7 210,2	6 594,4	6 029,8	5 466,4	4 918,4	4 271,3	3 783,0	3 354,2	3 504,4	3 863,3	4 030,3
Лица наемного труда, %	95,8	95,1	94,7	91,6	83,4	75,4	66	61,7	54,9	56,5	57,7	60
Лица, занятые в собственном бизнесе, тыс. человек		367,6	369,0	552,0	1 085,1	1 600,5	2 201,0	2 344,6	2 751,2	2 696,6	2 835,5	2 679,3
Лица, занятые в собственном бизнесе, %	4,2	4,9	5,3	8,4	16,6	24,6	34	38,3	45,1	43,5	42,3	40
Безработные, тыс. человек	—	-	—	536,4	808,3	970,6	967,8	925	950	906,4	780,3	691
Доля безработных	—	-	—	7,5	11	13	13	13,1	13,5	12,8	10,4	9,4
Экономически неактивное население, тыс. человек	3 533,0	3 733,7	4 355,1	4 086,3	3 658,3	3 417,7	3 368,8	3 649,9	3 639,5	3 655,2	3 175,8	3 155,2
Доля экономически неактивного населения, в %	31,4	33,0	38,5	36,5	33,2	31,3	31,2	34,1	34,0	34,0	29,8	29,9

Источник: данные Агентства Республики Казахстан по статистике.

Таблица 1-IV. Занятость в Казахстане, 1991–2001 гг. (тыс. человек)

	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Всего	7 716,2	7 577,8	6 963,4	6 581,8	6 551,5	6 518,9	6 472,3	6 127,6	6 105,4	6 201,0	6 698,8
Сельское хозяйство и лесоводство	1 738,4	1 782,0	1 767,4	1 411,8	1 437,9	1 384,9	1 547,7	1 353,9	1 335,4	1 940,7	2 366,3
Рыбная промышленность	15,4	12,1	9,3	7,4	6,6	4,0	3,5	5,9	6,9	7,5	13,1
Всего промышленность:	1 533,3	1 490,1	1 353,4	1 201,3	1 088,1	1 045,2	921,5	903,2	904,5	855,2	830,4
Угледобывающая промышленность	276,1	268,2	243,6	209,0	174,1	167,2	127,2	123,7	129,0	136,8	166,5
Обрабатывающая промышленность	963,9	938,8	852,7	771,2	729,0	700,3	637,7	627,0	627,8	572,6	513,8
Электроэнергетика, добыча газа и получение воды	293,3	283,1	257,1	221,1	185,0	177,7	156,6	152,5	147,7	145,8	150,0
Строительство	771,0	739,9	495,5	481,8	364,1	296,6	261,5	222,9	210,6	226,1	264,0
Торговля, ремонт автотранспорта и хозяйственные товары	661,9	503,0	623,5	818,8	985,0	1 324,2	1 298,5	1 404,6	1 398,0	970,7	1 006,4
Гостиницы и рестораны	98,0	69,3	61,7	67,7	80,6	91,4	98,6	67,9	69,8	60,5	54,4
Транспорт и связь	561,7	691,0	597,3	577,4	527,6	518,3	656,0	560,2	576,3	549,9	506,3
Финансовый сектор	42,1	45,7	52,8	49,0	49,9	44,6	37,4	37,9	36,0	39,6	45,9
Недвижимость	124,5	115,5	110,6	116,6	207,8	112,6	107,9	183,5	210,8	226,0	213,6
Государственный сектор	384,8	405,9	353,9	331,9	301,3	314,0	299,1	346,2	343,5	314,0	280,5
Образование	930,0	894,9	814,1	743,9	743,8	667,5	557,4	521,7	513,3	531,4	576,3
Здравоохранение и социальные услуги	463,7	481,5	426,2	428,5	417,4	394,0	356,2	325,9	320,3	291,6	287,1
Прочие местные, социальные и индивидуальные услуги	391,4	346,9	297,7	342,9	338,2	317,6	324,0	193,7	171,8	181,4	183,1
Бытовое обслуживание	–	–	–	2,8	3,2	4,0	3,0	0,1	7,5	6,3	71,4

Источник: данные Агентства Республики Казахстан по статистике.

Таблица 1-V. Средняя заработная плата по секторам с 1993 по 2001 гг. (тенге)

	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Средняя заработная плата	128	1 726	4 786	6 841	8 541	9 683	11 864	14 374	17 303
Сельское хозяйство и лесоводство	100	1 037	2 397	3 519	3 898	3 896	4 600	5 657	6 851
Рыбная промышленность	99	1 900	5 333	5 538	5 706	4 798	5 917	6 812	7 562
Всего промышленность:	171	2 801	7 792	10 198	12 489	13 465	16 370	20 647	23 812
Угледобывающая промышленность	224	3 955	9 963	13 317	18 323	20 317	24 659	32 059	36 625
Обрабатывающая промышленность	160	2 547	7 274	9 288	11 092	11 357	13 821	17 717	19 982
Электроэнергетика, добыча газа и получение воды	270	4 862	12 281	14 426	15 550	14 197	15 651	17 290	20 026
Строительство	170	2 660	7 852	9 659	11 320	12 375	15 905	21 017	26 805
Торговля, ремонт автотранспорта и хозяйственные товары	98	1 392	3 886	5 837	7 104	8 239	10 766	12 961	15 366
Гостиницы и рестораны	98	1 396	3 869	5 772	6 992	8 660	13 736	15 979	21 511
Транспорт и связь	164	2 294	6 580	9 319	10 786	11 929	14 696	18 788	24 412
Финансовый сектор	252	4 177	10 969	13 010	16 992	19 324	33 392	36 140	41 686
Недвижимость	88	1 346	4 126	6 939	9 232	10 334	12 338	16 672	22 132
Государственный сектор	130	1 775	4 475	7 249	9 635	10 310	11 308	11 758	14 970
Образование	81	907	2 948	5 059	6 382	7 247	8 149	8 512	9 937
Здравоохранение и социальные услуги	66	797	2 678	4 567	5 824	6 454	6 821	7 267	8 288
Прочие местные, социальные и индивидуальные услуги	95	1 537	4 363	6 298	7 670	7 907	10 097	12 857	16 873

Источник: данные Агентства Республики Казахстан по статистике.

Таблица 1-VI. Государственный бюджет Республики Казахстан в 1990–1994 гг.
(в текущих ценах, млн тенге)

	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.
Доход¹⁾ – Всего	18 351,6	27 157,8	253 789,4	7 102,7	91 824,8
из которого:					
налог на прибыли	1 630,0	6 392,2	62 193,3	1 248,5	14 550,0
налог на добавленную стоимость	4 924,8	4 410,2	72 759,1	1 158,6	10 797,8
подоходный налог с физических лиц	1 119,9	3 084,8	30 458,3	743,1	8 256,8
от внешнеэкономической деятельности	22,2	49,9	324,2	138,5	8 577,8
акцизные сборы	–	1 478,1	7 987,5	159,7	2 181,1
налог на природные ресурсы	–	212,9	247,6	1,1	0,7
поступления в бюджет для покрытия расходов					
на геологическую разведку	–	340,8	7 717,4	94,9	1 280,6
земельный налог	–	14,4	2 579,4	18,3	225,1
от приватизации	–	9,1	82,6	784,0	1 459,3
прочие поступления	10 654,7	11 165,4	69 400,0	2 756,0	44 495,6
Итого расходы	17 055,4	32 800,6	259 012,8	7 488,0	101 939,7
из которых:					
народное хозяйство	9 009,1	12 548,3	105 958,2	1 880,9	16 164,7
социально-культурная деятельность и наука	6 498,2	13 754,1	90 519,6	2 460,1	28 593,3
Содержание государственных органов управления					
и органов, осуществляющих контроль					
за соблюдением налоговой дисциплины	292,3	1 014,0	18 103,6	801,2	9 626,2
оборона	–	–	14 883,5	330,7	3 775,9
внешнеэкономическая деятельность	11,3	–	28,7	5,0	5 262,6
прочие расходы	1 264,9	5 484,2	29 519,2	2 010,1	38 517,0
Убыток (-), доход (+)	1 296,2	(5 642,8)	(5 223,4)	(385,3)	(10 114,9)

1) начиная с 1991 года в данные не включаются средства, привлеченные для возмещения дефицита

Источник: данные Агентства Республики Казахстан по статистике.

Таблица 1-VII. Государственный бюджет Республики Казахстан с 1995 по 2001 г. (млн тенге)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1 пол. 2002
<i>Доход ¹⁾ – Всего</i>	<i>219,395</i>	<i>242,961</i>	<i>279,719</i>	<i>309,547</i>	<i>398,592</i>	<i>598,746</i>	<i>746,612</i>	<i>376,974</i>
<i>Налоговые поступления</i>	<i>159,836</i>	<i>178,124</i>	<i>204,127</i>	<i>215,620</i>	<i>330,267</i>	<i>524,058</i>	<i>635,792</i>	<i>341,968</i>
из них:								
подходный налог с юридических лиц	35 270	41 446	40 285	38 271	54 759	163 529	169 048	89 862
налог на добавленную стоимость	33 259	53 905	58 801	81 007	89 030	115 159	159 913	87 325
акцизные сборы	6 308	10 892	16 737	18 853	18 956	19 285	21 830	12 094
подходный налог с физических лиц	25 802	31 280	41 266	30 127	35 329	51 016	68 574	36 150
налог на собственность	1 872	5 902	13 068	14 625	15 210	14 763	20 944	11 257
земельный налог	2 059	3 449	4 870	5 013	4 644	5 506	5 454	2 644
социальный налог	...	...	...	...	70 463	99 082	124 284	61 058
неналоговые поступления	21 918	22 104	16 045	18 926	26 896	38 602	72 505	28 456
Доход от операций с капиталом	17 278	42 492	59 265	69 548	35 787	24 379	25 363	1 779
Официально полученные трансферты	20 363	241	282	5 453	2 629	3 196	233	–
Погашение основного долга					3 013	8 511	12 719	4 771
<i>Расходы на кредитование за вычетом погашения</i>	<i>260 240</i>	<i>280 001</i>	<i>341 871</i>	<i>377 397</i>	<i>468 423</i>	<i>602 024</i>	<i>759 610</i>	<i>360 710</i>
из них:								
государственная служба общего назначения	8 242	14 244	29 441	31 677	28 855	35 114	50 772	18 977
оборона	10 830	16 272	17 860	18 962	17 198	20 379	32 481	13 501
общественный порядок и безопасность	17 539	30 700	28 156	31 133	32 507	47 738	64 319	32 454
образование	45 830	65 608	73 375	69 462	78 491	84 668	106 419	58 910
здравоохранение	29 954	35 743	35 270	26 024	44 825	54 323	62 323	30 965
социальное обеспечение и помощь (социальное страхование в 1998 г.)	7 837	9 212	26 566	53 618	159 065	171 065	186 715	98 377
культурно-развлекательные мероприятия	...	...	11 030	11 770	12 237	17 487	18 076	10 614
хозяйственные и коммунальные услуги	...	...	5 676	4 325	6 012	22 106	30 454	9 028
топливно-энергетический комплекс	943	1 412	1 093	463	...	...	5 500	2 348
Сельское хозяйство, лесная промышленность, водное хозяйство,								
рыбная промышленность, защита окружающей среды	5 893	10 195	10 559	5 929	6 944	11 441	23 168	10 260
горнодобывающая промышленность за исключением топлива,								
производства и строительства	523	1 268	5 736	1 920	2 867	7 191	4 771	709
транспорт и связь	1 481	2 273	268	225	12 865	37 804	44 212	12 323
прочие услуги, связанные с экономической деятельностью	131 168	93 074	28 197	24 572	26 118	31 325	59 042	21 979
Расходы, не связанные с основными группами	...	...	45 493	72 352	...	...	...	...
обслуживание долга	...	...	...	...	19 442	35 541	37 764	18 986
Официально полученные трансферты	...	...	...	...	...	...	...	5 696
кредитование за вычетом погашения	...	...	23 151	24 965	20 997	25 842	33 594	15 583
<i>Убыток (-), доход (+)</i>	<i>(40 845)</i>	<i>(37 040)</i>	<i>(62 151)</i>	<i>(67 850)</i>	<i>(69 831)</i>	<i>(3 278)</i>	<i>(12 998)</i>	<i>16 264</i>

Источник: данные Агентства Республики Казахстан по статистике.

Таблица 2-І. Сведения о численности получателей, средних размерах и суммах средств, направленных на АСП в первом квартале 2002 и 2003 гг.

Наименование областей	1 апреля 2002 г.			1 апреля 2003 г.		
	Численность получателей АСП, чел.	Средний размер АСП, тенге	Сумма средств, направленных на АСП (млн тенге)	Численность получателей АСП, чел.	Средний размер АСП, тенге	Сумма средств, направленных на АСП (млн тенге)
Акмолинская	26 824	864,75	69,6	27 317	1 032,60	84,6
Актюбинская	72 630	955,72	208,2	33 629	1 098,50	110,8
Алматинская	55 595	940,82	128,1	99 990	955,50	286,6
Атырауская	71 599	1 241,90	266,8	57 083	1 300,10	222,7
Восточно-Казахстанская	90 072	864,34	233,6	75 279	1 026,70	231,9
Жамбылская	51 603	735,30	103,0	50 870	855,40	130,5
Западно-Казахстанская	26 763	670,38	53,8	34 111	1 056,40	108,1
Карагандинская	57 350	1 118,00	170,6	43 257	1 008,80	130,9
Кызылординская	24 454	891,85	65,4	18 700	865,95	48,6
Костанайская	77 572	770,81	179,4	52 898	1 012,10	160,6
Мангистауская	22 609	1 257,60	85,3	21 006	1 647,70	103,8
Павлодарская	45 380	888,32	120,9	37 368	1 209,00	135,5
Северо-Казахстанская	22 641	794,43	54,0	24 350	913,55	66,7
Южно-Казахстанская	22 433	753,82	35,3	87 649	731,50	192,3
г. Алматы	10 877	1 506,50	32,8	10 399	1 409,10	44,0
г. Астана	2 484	1 153,20	8,6	1 848	1 189,30	6,6
Республика Казахстан	680 886	888,79	1 815,5	675 754	1 018,32	2 064,4

Источник: данные Информационно-аналитического центра Министерства труда и социальной защиты населения РК.

Таблица 2-II. Сведения о численности граждан, которым назначена адресная социальная помощь на 1.01.2003 года (в разрезе категорий получателей)

№/№	Наименование областей	Число назначенной АСП, в тыс. человек, и в % от общей численности получателей														
		Всего	из них по категориям													
			детям	студентам и др. дневной формы обучения		инвалидам	пенсионерам		безработным	работающим	прочим					
				%	%		%	%				%	%			
1	Акмолинская	42,7	20,2	47,3	0,6	1,4	0,6	1,4	0,5	1,2	12	28,1	3,7	8,7	5,1	11,9
2	Актюбинская	92,5	49,1	53,1	1,7	1,8	1,2	1,3	2,5	2,7	21,1	22,8	7,3	7,9	9,7	10,5
3	Алматинская	132,5	73,7	55,6	1,7	1,3	1,7	1,3	1,7	1,3	20,7	15,6	10	7,5	23,1	17,4
4	Атырауская	82,8	45,6	55,1	1,1	1,3	1,1	1,3	3,5	4,2	17,3	20,9	8,6	10,4	5,6	6,8
5	Восточно-Казахстанская	129,6	81,7	63,0	1,3	1,0	1,8	1,4	2,3	1,8	18,2	14,0	10,3	7,9	14,1	10,9
6	Жамбылская	82,8	51,2	61,8	0,8	1,0	1,3	1,6	1,2	1,4	11,3	13,6	4,9	5,9	12,1	14,6
7	Западно-Казахстанская	56,4	31,7	56,2	0,4	0,7	1,5	2,7	2,1	3,7	7,9	14,0	5,4	9,6	7,5	13,3
8	Карагандинская	90,8	47,2	52,0	1,5	1,7	2,2	2,4	2,3	2,5	9,8	10,8	8,3	9,1	19,6	21,6
9	Кызылординская	31,6	15,8	50,0	0,9	2,8	0,3	0,9	0,4	1,3	10,3	32,6	2,1	6,6	1,9	6,0
10	Костанайская	130,6	69,8	53,4	1,7	1,3	2,7	2,1	3,2	2,5	28,7	22,0	7,6	5,8	16,9	12,9
11	Мангистауская	32,1	17,8	55,5	0,8	2,5	0,7	2,2	0,7	2,2	7,1	22,1	2,3	7,2	2,6	8,1
12	Павлодарская	55,7	28,4	51,0	0,6	1,1	0,9	1,6	1	1,8	19,2	34,5	3,1	5,6	2,6	4,7
13	Северо-Казахстанская	37,1	21,2	57,1	0,4	1,1	0,6	1,6	0,6	1,6	5,6	15,1	3,6	9,7	5,1	13,7
14	Южно-Казахстанская	164,6	105	63,8	1,5	0,9	3,5	2,1	3,5	2,1	17,2	10,4	6	3,6	28,1	17,1
15	г. Алматы	18,8	8,6	45,7	0,7	3,7	0,4	2,1	0,3	1,6	7,4	39,4	0,6	3,2	0,8	4,3
16	г. Астана	2,9	1,5	51,7	0,07	2,4	0,1	3,4	0,04	1,4	0,4	13,8	0,2	6,9	0,6	20,7
17	Республика Казахстан	1184	668,3	56,5	15,67	1,3	20,6	1,7	25,75	2,2	214	18,1	83,85	7,1	155,37	13,1

Источник: данные Информационно-аналитического центра Министерства труда и социальной защиты населения РК.

Таблица 2-III. Величина прожиточного минимума (ПМ) и размеры черты бедности (ЧБ) за 2000–2002 гг., тенге

№/№	Наименование областей	2000 г.		2001 г.		2002 г.	
		ПМ	ЧБ (38% от ПМ)	ПМ	ЧБ (38% от ПМ)	ПМ	ЧБ (38% от ПМ)
1	Акмолинская	3 983	1 487	4 723	1 760	4 872	1 921
2	Актюбинская	3 996	1 462	4 580	1 693	4 979	1 944
3	Алматинская	3 895	1 467	4 446	1 653	4 622	1 824
4	Атырауская	4 490	1 703	5 365	1 934	6 045	2 375
5	Восточно-Казахстанская	4 013	1 516	4 568	1 701	4 639	1 841
6	Жамбылская	3 335	1 254	3 765	1 405	3 956	1 545
7	Западно-Казахстанская	3 581	1 350	4 236	1 548	4 876	1 889
8	Карагандинская	4 369	1 648	4 876	1 824	4 937	1 966
9	Кызылординская	3 514	1 327	4 319	1 561	4 516	1 803
10	Костанайская	3 605	1 359	3 982	1 486	4 198	1 651
11	Мангистауская	5 243	1 980	6 047	2 225	6 453	2 535
12	Павлодарская	4 094	1 551	4 583	1 722	4 790	1 868
13	Северо-Казахстанская	3 861	1 434	4 616	1 723	4 733	1 862
14	Южно-Казахстанская	3 248	1 214	3 686	1 373	3 819	1 502
15	г. Астана	4 055	1 538	4 635	1 717	4 777	1 885
16	г. Алматы	4 552	1 714	4 977	1 871	5 212	2 041
17	Республика Казахстан	4 007	1 508	4 596	1 707	4 761	1 880

* Черта бедности стала определяться начиная со второго квартала 2000 года МТСЗН в размере 38% от прожиточного минимума.

Источник: данные Информационно-аналитического центра Министерства труда и социальной защиты населения РК.

Таблица 2-IV. Сведения по (1) численности получателей (чел.), (2) средним размерам пособий (тенге) и (3) суммам средств (тенге), направленных на АСП в 2000–2002 гг.

№/№	Области	2001 г.			2002 г.		
		Бюджетная линия			Бюджетная линия		
		1	2	3	1	2	3
1	Акмолинская	33 116	480	311 456	42 718	854	299 263
2	Актюбинская	53 735	419	993 157	92 518	1 034	545 148
3	Алматинская	6 822	1 014	591 621	132 528	1 054	1 387 345
4	Атырауская	49 559	775	517 502	82 788	1 333	1 114 863
5	Восточно-Казахстанская	69 686	775	712 345	129 553	997	969 576
6	Жамбылская	72 752	775	510 372	82 782	608	335 017
7	Западно-Казахстанская	40 371	300	253 386	56 440	823	386 636
8	Карагандинская	52 825	775	627 425	90 814	1 127	704 148
9	Кызылординская	19 052	775	677 726	31 576	871	177 897
10	Костанайская	70 370	400	531 050	130 585	762	521 401
11	Мангистауская	15 858	775	290 935	32 110	1 541	439 094
12	Павлодарская	42 837	775	507 197	55 720	1 054	584 450
13	Северо-Казахстанская	18 257	1 002	306 606	37 125	872	245 483
14	Южно-Казахстанская	123 513	775	761 920	164 593	644	1 155 037
15	г. Астана	2 623	998	83 564	2 865	1 119	198 390
16	г. Алматы	11 614	775	430 410	18 806	1 441	37 038
17	Республика Казахстан	682 990	675	8 106 672	1 183 521	989	9 100 786

* С учетом расходов на жилищную помощь

Источник: данные Информационно-аналитического центра Министерства труда и социальной защиты населения РК.

Таблица 2-V. Численность получателей АСП по кварталам в 2000 г.

Области	Численность получателей, чел.			
	1 квартал	2 квартал	3 квартал	4 квартал
Акмолинская	26 824	34 990	32 775	32 854
Актюбинская	72 630	83 860	68 300	45 658
Алматинская	55 595	85 051	98 076	103 086
Атырауская	71 599	79 956	69 265	62 714
Восточно-Казахстанская	90 072	82 818	74 786	72 346
Жамбылская	51 603	63 286	42 978	-
Западно-Казахстанская	26 763	43 093	38 920	41 668
Карагандинская	57 350	77 281	54 662	50 038
Костанайская	24 454	16 454	12 621	17 412
Кызылординская	77 572	101 421	96 611	34 595
Мангистауская	22 609	25 602	23 516	22 825
Павлодарская	45 380	52 640	42 713	41 995
Северо-Казахстанская	22 641	26 508	22 691	26 647
Южно-Казахстанская	22 433	139 643	116 673	86 881
г. Астана	2 484	2 213	2 293	2 439
г. Алматы	10 877	14 616	13 537	12 914
Республика Казахстан	680 886	929 432	810 417	654 072

Источник: данные Информационно-аналитического центра Министерства труда и социальной защиты населения РК.

Таблица 2-VI. Исполнение расходов местных бюджетов по состоянию на 1 января 2003 года (тыс. тенге)

№/№ Области	Всего АСП с учетом целевых трансфертов			АСП -42 программа (Бюджетная линия)				
	уточненный бюджет, всего	кассовое исполнение	% исполнения к уточненному бюджету	уточненный бюджет, всего	разрешено всего	кассовое исполнение	% исполнения к уточненному бюджету	Недоис-пользовано
1 Акмолинская	350 692	315 491	90,0	299 263	264 063	264 062	88,2	1,0
2 Актюбинская	690 063	677 238	98,1	545 148	545 035	545 035	100,0	
3 Алматинская	1 387 345	1 033 715	74,5	1 387 345	1 033 715	1 033 715	74,5	
4 Атырауская	1 134 788	1 134 772	100,0	1 114 863	1 114 847	1 114 847	100,0	
5 Восточно-Казахстанская	989 501	941 419	95,1	969 576	941 420	941 419	97,1	1,0
6 Жамбылская	361 754	353 831	97,8	335 017	327 094	327 094	97,6	
7 Западно-Казахстанская	392 937	385 200	98,0	386 636	378 899	378 899	98,0	
8 Карагандинская	753 364	752 194	99,8	704 148	704 078	703 848	100,0	230,0
9 Кызылординская	772 635	744 885	96,4	521 401	493 651	493 651	94,7	
10 Костанайская	187 945	187 944	100,0	177 897	177 896	177 896	100,0	
11 Мангистауская	439 094	438 355	99,8	439 094	438 355	438 355	99,8	
12 Павлодарская	594 327	592 565	99,7	584 450	582 961	582 688	99,7	273,0
13 Северо-Казахстанская	259 447	258 304	99,6	245 483	244 340	244 340	99,5	
14 Южно-Казахстанская	1 155 037	1 149 432	99,5	1 155 037	1 149 432	1 149 432	99,5	
15 г. Астана	37 038	31 378	84,7	37 038	31 387	31 387	84,7	
16 г. Алматы	198 390	198 389	100,0	198 390	198 389	198 389	100,0	9,0
17 Республика Казахстан	9 704 357	9 195 112	94,8	9 100 786	8 625 562	8 625 048	94,8	514,0

Источник: данные Министерства финансов РК.

**Таблица 2-VI. Исполнение расходов местных бюджетов по состоянию на 1 января 2003 года
(продолжение) (тыс. тенге)**

		целевые трансферты							
		Оказание АСП населению территорий, на которых расположены летно- испытательные полигоны и комплекс космодрома «Байконур» – 47 программа				Оказание АСП населению Шалкарского района Актюбинской области, Аральского и Казалинского районов Кызылординской области – 49, 48 программа соответственно			
№/№	Области	уточненный бюджет, всего	кассовое исполнение	% исполнения к уточненному бюджету	недоисполь- зовано	уточненный бюджет, всего	кассовое исполнение	% исполнения к уточненному бюджету	недоисполь- зовано
1	Акмолинская	51 429	51 429	100,0					
2	Актюбинская	45 469	45 468	100,0	1	99 446	86 735	87,2	12 711
3	Алматинская								
4	Атырауская	19 925	19 925	100,0					
5	Восточно-Казахстанская	19 925	–	0,0	19 925				
6	Жамбылская	26 737	26 737	100,0					
7	Западно-Казахстанская	6 301	6 301	100,0					
8	Карагандинская	49 216	48 346	98,2	870				
9	Кызылординская	51 948	51 948	100,0		199 286	199 286	100,0	
10	Костанайская	10 048	10 048	100,0					
11	Мангистауская								
12	Павлодарская	9 877	9 877	100,0					
13	Северо-Казахстанская	13 964	13 964	100,0					
14	Южно-Казахстанская								
15	г. Астана								
16	г. Алматы								
17	Республика Казахстан	304 839	2 844 043	93,2	20 796	298 732	286 021	95,7	12 711

Источник: данные Министерства финансов РК.

**Таблица 2-VII-1. Сведения о численности экономически активного и неактивного населения
(старше 15 лет) в 1998–2001 гг.**

Области	Экономически активное население, тыс. человек	Работающие, тыс. человек	Безработные, тыс. человек	Доля безработицы, %	Экономически неактивное население, тыс. человек	Экономически активное население, тыс. человек	Работающие, тыс. человек	Безработные, тыс. человек	Доля безработицы, %	Экономически неактивное население, тыс. человек
	1998				1999					
Акмолинская	404,0	348,1	55,9	13,8	216,0	394,6	336,4	58,2	14,7	209,8
Актюбинская	318,6	274,9	43,7	13,7	160,0	323,0	278,9	44,1	13,7	155,0
Алматинская	676,4	585,3	91,1	13,5	412,8	659,9	565,9	94,0	14,2	438,7
Атырауская	195,7	168,4	27,3	13,9	94,5	196,9	167,2	29,7	15,1	97,7
Восточно-Казахстанская	758,2	696,4	61,8	8,2	395,3	740,9	677,9	63,0	8,5	408,0
Жамбылская	432,7	371,3	61,4	14,2	236,0	434,3	371,1	63,2	14,6	239,5
Западно-Казахстанская	293,5	270,1	23,4	8,0	150,2	292,3	269,6	22,7	7,8	149,5
Карагандинская	716,9	619,9	97,0	13,5	352,6	699,9	599,8	100,1	14,3	355,3
Кызылординская	482,2	408,4	73,8	15,3	303,2	478,4	402,6	75,8	15,8	285,1
Костанайская	243,2	206,6	36,6	15,0	130,0	254,7	213,7	41,0	16,1	124,2
Мангистауская	154,7	133,6	21,1	13,6	60,1	148,9	129,2	19,7	13,2	68,2
Павлодарская	417,0	361,0	56,0	13,4	197,0	410,9	355,9	55,0	13,4	192,8
Северо-Казахстанская	352,8	301,8	51,0	14,5	195,7	353,9	302,4	51,5	14,6	185,5
Южно-Казахстанская	807,4	692,1	115,3	14,3	419,8	844,5	725,7	118,8	14,1	402,7
г. Астана	164,2	142,8	21,4	13,0	77,7	171,2	148,9	22,3	13,0	81,6
г. Алматы	635,1	546,9	88,2	13,9	249,2	651,1	560,2	90,9	14,0	245,9
Республика Казахстан	7 052,6	6 127,6	925,0	13,1	3 649,9	7 055,4	6 105,4	950,0	13,5	3 639,5

Источник: данные Агентства Республики Казахстан по статистике.

Таблица 2-VII-2. Сведения о численностях экономически активного и неактивного населения (старше 15 лет) в 1998–2001 гг.

Области	Экономически активное население,		Работающие, Безработные,		Доля безработицы, %	Экономически неактивное население,		Экономически активное население,		Доля безработицы, %	Экономически неактивное население,
	тыс. человек	тыс. человек	тыс. человек	тыс. человек		тыс. человек	тыс. человек	тыс. человек	тыс. человек		тыс. человек
			2000					2001			
Акмолинская	414,6	362,2	52,4	12,6	187,1	435,1	388,0	47,2	10,8	154,7	
Актюбинская	325,9	282,4	43,5	13,3	154,2	364,2	332,8	41,3	11,3	110,3	
Алматинская	667,3	573,5	93,8	14,1	445,6	733,3	658,3	75,0	10,2	349,5	
Атырауская	208,6	176,2	32,4	15,5	91,5	203,0	175,5	27,5	13,5	90,0	
Восточно-Казахстанская	744,4	683,0	61,4	8,2	406,7	760,7	704,8	55,9	7,3	390,2	
Жамбылская	430,3	368,5	61,8	14,4	251,9	478,7	417,8	60,9	12,7	194,2	
Западно-Казахстанская	296,5	273,5	23,0	7,8	145,6	326,2	285,5	40,8	12,5	114,7	
Карагандинская	715,4	618,8	96,6	13,5	338,4	720,3	654,1	66,2	9,2	325,5	
Кызылординская	494,0	429,5	64,5	13,1	259,7	564,6	506,4	58,2	10,3	183,9	
Костанайская	257,3	220,1	37,2	14,5	128,7	259,9	223,9	36,0	13,9	124,8	
Мангистауская	153,7	132,7	21,0	13,7	67,8	146,0	130,6	15,4	10,5	61,0	
Павлодарская	414,3	357,3	57,0	13,8	184,8	449,9	408,5	41,4	9,2	153,0	
Северо-Казахстанская	354,1	308,9	45,2	12,8	184,1	439,9	400,8	39,1	8,9	105,4	
Южно-Казахстанская	826,7	708,1	118,6	14,3	450,1	844,8	747,5	97,3	11,5	402,2	
г. Астана	179,4	156,9	22,5	12,5	77,2	196,4	178,1	18,3	9,3	79,6	
г. Алматы	624,9	549,4	75,5	12,1	281,9	556,0	496,1	60,0	10,8	336,6	
Республика Казахстан	7 107,4	6 201,0	906,4	12,8	3 655,2	7 479,1	6 698,8	780,3	10,4	3 175,8	

Источник: данные Агентства Республики Казахстан по статистике.

Таблица 2-VIII. Доля женщин и молодежи среди безработных в 2001 г.

Области	Мужчины, тыс. человек	Женщины, тыс. человек	Доля женщин, %	Молодежь от 15 до 24 лет, тыс. человек	Доля молодежи, %
Акмолинская	20,4	26,7	56,7	13,5	28,7
Актюбинская	15	26,3	63,7	10,5	25,4
Алматинская	36,2	38,7	51,7	21,4	28,6
Атырауская	10,5	17	61,8	10,2	37,1
Восточно-Казахстанская	21,6	34,3	61,4	17,2	30,8
Жамбылская	26,8	34	55,9	18	29,6
Западно-Казахстанская	18,7	22,1	54,2	17,9	43,9
Карагандинская	26,2	40	60,4	23,5	35,5
Кызылординская	30,3	27,9	47,9	15,8	27,1
Костанайская	17,7	18,3	50,8	15,8	43,9
Мангистауская	4,8	10,6	68,8	4,2	27,3
Павлодарская	13,5	28	67,5	8,6	20,7
Северо-Казахстанская	18,8	20,3	51,9	14,4	36,8
Южно-Казахстанская	44,9	52,3	53,8	32,1	33,0
г. Астана	6,1	12,1	66,5	3,7	20,3
г. Алматы	26,3	33,6	56,1	13,5	22,5
Республика Казахстан	338	442,3	56,7	240,3	30,8

Источник: данные Агентства Республики Казахстан по статистике.

Таблица 5-1. Структура доходов семей, получающих АСП, в Карагандинской области за 2003 год

Наименование городов (районов)	Количество семей	Количество членов семей, чел.	Среднедушевой доход, тенге	Структура доходов, %						
				доход от трудовой деятельности	пенсии, пособия	алименты	стипендия	доход от предпринимательской деятельности	доход от пособия хозяйства	прочие доходы
им. Казыбек-би	659	1 886	796	32,32	32,68	3,81	3,46	0,00	1,12	26,61
Октябрьский	1 021	3 074	845	21,17	36,11	3,46	0,31	0,00	1,19	37,76
г. Сарань	357	991	918	39,35	30,42	2,31	0,11	0,00	1,16	26,64
г. Темиртау	335	1 192	1 077	29,69	24,63	0,95	0,60	0,12	1,64	42,38
г. Шахтинск	553	1 599	637	38,40	33,93	2,51	0,80	0,00	1,93	22,44
Абайский	690	2 183	849	28,95	25,83	1,20	0,55	0,00	10,11	33,37
Бухаржырауский	1 036	4 002	1 003	2,20	2,16	0,05	0,00	0,00	1,00	94,60
Каркаралинск	2 000	7 832	832	33,15	30,92	0,37	0,63	0,01	21,75	13,16
Нуринский	735	2 860	1 122	34,65	22,05	1,70	0,04	0,00	16,40	25,15
Осакаровский	663	2 482	982	23,92	26,63	2,22	0,00	0,00	15,34	31,89
г. Жезказган	789	2 963	860	23,22	38,18	3,66	0,87	0,00	1,68	32,38
г. Балхаш	383	1 265	830	44,69	32,38	3,49	0,23	0,00	0,07	19,14
г. Каражал	539	2 048	779	36,51	32,77	2,09	0,50	0,00	1,55	26,57
г. Приозерск	107	446	1 072	55,82	10,83	0,34	1,87	0,00	1,03	30,10
Актогайский	715	3 250	1 076	57,76	24,86	0,23	0,04	0,00	6,61	10,49
Жанааркинский	1 225	4 667	769	24,76	36,10	0,59	0,28	0,03	10,30	27,95
Улытауский	356	1 599	970	41,21	39,04	0,05	0,40	0,00	8,43	10,86
Шетский	1 842	7 423	911	47,81	30,29	0,40	0,08	1,41	7,21	12,80
Всего по области	14 005	51 762	897	32,50	27,76	1,22	0,40	0,21	8,69	29,22

Таблица 5-II. Сведения по учету малообеспеченных граждан в Карагандинской области на 1.07.2003 г. (база данных за июнь)

Наименование территориальной единицы	Количество малообеспеченных граждан по данным обследования			Категории малообеспеченных граждан										В т. ч. в базе лица, полу- чающие спецгос- пособия, чел.
				Дети до 18 лет, чел.				Граждане в трудоспособном возрасте, чел.				Пенсио- неры, чел.		
	семьи	чел.	средне- душевой доход, тенге	Всего	из них:			Всего	в т. ч.					
					0 – 6 лет	7–10 лет	11–18 лет		Рабо- таю- щие	безработ- ные, заре- гистриро- ванные в органах за- нятости	инва- лиды		прочие	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
им. Казыбек-би	1 394	4 742	810	1 880	528	489	863	2 680	393	160	68	2 059	182	214
Октябрьский	1 542	5 874	808	3 048	897	739	1 412	2 700	357	215	132	1 996	126	196
Балхаш	317	1 225	527	658	190	166	302	543	77	132	24	310	24	55
Жезказган	937	3 961	779	1 905	443	492	970	2 001	134	503	96	1 268	55	234
Каражал	359	1 515	608	886	244	230	412	608	86	114	26	382	21	72
Приозерск	186	803	1 024	88	28	23	37	713	97	30	30	556	2	27
Сарань	442	1 467	721	761	269	180	312	660	144	168	28	320	46	46
Темиртау	774	2 804	1 113	1 470	342	342	786	1 271	155	608	66	442	63	189
Шахтинск	471	1 497	345	687	163	149	375	789	65	297	21	406	21	41
Абайский	767	3 073	316	1 082	394		688	1 955	82		33	1 840	36	107
Актогайский	734	3 663	886	1 735	468	516	751	1 674	608	236	33	797	254	171
Бухар-Жырауский	941	3 149	531	576	102	135	339	2 503	189	21	143	2 150	70	196
Жанааркинский	1 100	3 999	746	2 117	410	663	1 044	1 850	44	668	42	1 096	32	87
Каракаралинский	1 735	8 463	785	4 773	1 384	1 273	2 116	3 605	601	465	110	2 429	85	481
Нуринский	568	2 574	501	1 299	377	347	575	1 246	289	1	22	934	29	10
Осакаровский	452	2 139	871	1 124	368	307	449	906	71	59	19	757	109	84
Улытауский	247	1 728	500	43	8	12	23	1 680	6	47	26	1 601	5	25
Шетский	2 335	11 039	532	3 552	983	1 041	1 528	7 200	760	660	99	5 681	287	372
Всего	15 301	63 715	689	27 684	7 598	7 104	12 982	34 584	4 158	4 384	1 018	*25 024	1 447	2 607

* В графе «прочие» указаны безработные, не зарегистрированные в Центрах занятости, многодетные матери, лица по уходу за инвалидами и малолетними детьми, самозанятые граждане

Таблица 5-III. Сведения о количестве семей , получивших АСП, в Карагандинской области за период с 1.01.02 г. по 1.07.03 г.

No.	Наименование территориальной единицы	к-во семей, обратившихся за назначением в I квартале 2002 г.	к-во семей, выбывших из числа получателей во II квартале 2002 г.	к-во новых семей, обратившихся за назначением во II квартале	к-во семей, выбывших из числа получателей в III квартале 2002 г.	к-во новых семей, обратившихся за назначением в III квартале 2002 г.	к-во семей, выбывших из числа получателей в IV квартале 2002 г.	к-во новых семей, обратившихся за назначением в IV квартале 2002 г.	к-во семей, выбывших из числа получателей в I квартале 2003 г.	к-во новых семей, обратившихся за назначением в I квартале 2003 г.	к-во семей, выбывших из числа получателей во II квартале 2003 г.	к-во новых семей, обратившихся за назначением во II квартале 2003 г.	к-во семей, получивших АСП на 1.07.03 г.
1	им. Казыбек-би	328	39	479	200	182	187	86	98	60	113	38	536
2	Октябрьский	955	120	320	248	139	190	124	165	110	146	89	868
3	Сарань	417	73	183	184	34	64	52	84	43	57	32	299
4	Темиртау	322	42	114	113	45	51	39	66	46	59	37	272
5	Шахтинск	469	58	231	177	67	85	68	69	61	73	43	477
6	Абайский	716	59	264	213	117	152	52	139	56	123	45	564
7	Бухар-Жырауский	1 086	54	658	608	148	173	64	202	75	188	56	862
8	Каркаралинский	2 254	150	1 414	732	216	406	99	794	56	237	45	1 765
9	Нуринский	1 027	102	654	681	64	282	16	51	45	173	46	563
10	Осакаровский	718	46	348	344	74	96	29	86	48	208	18	455
11	Жезказган	1 137	235	448	544	48	144	44	109	79	109	65	680
12	Балхаш	613	127	191	274	55	89	34	81	34	81	27	302
13	Каражал	599	111	78	45	117	126	72	123	42	114	35	424
14	Приозерск	49	18	36	34	127	34	19	66	15	19	13	88
15	Актогайский	758	97	425	397	97	48	42	128	36	86	27	629
16	Жанааркинский	1 493	149	331	245	103	194	36	263	64	212	50	1 014
17	Улытауский	367	55	156	120	41	86	22	325	295	52	61	304
18	Шетский	2 034	188	807	503	139	262	117	532	123	284	108	1 559
	Всего	15 342	1 723	7 137	5 662	1 813	2 669	1 015	3 381	1 288	2 334	835	11 661