

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Ф.Р. Асанбекова – ст. преподаватель

Рассматриваются предпосылки развития системы социального страхования Кыргызской Республики как одного из элементов социальной защиты населения, так как являются предметом повышенного внимания государства и всего гражданского общества, в той или иной степени касающегося каждого гражданина.

Ключевые слова: социальное страхование; социальная защита; прожиточный минимум; государственная пенсия; социальные пособия и пенсии.

В настоящее время Кыргызстан находится в процессе реформирования и созидания социальных институтов, имеющих важное значение для построения гражданского общества. На этом пути можно избежать многих серьезных просчетов и ошибок, если использовать весь накопленный мировой опыт организации социальной защиты населения. Как показывает практика экономически развитых стран, чьи системы социального страхования создавались в условиях тяжелейших экономических кризисов, социальные реформы наиболее эффективны именно в то время, когда они сопровождают важные экономические преобразования. Сегодня отечественная система социального страхования находится в ракурсе

пристального внимания органов государственного управления. Объем финансовых средств, в совокупности проходящих через внебюджетные фонды, сравним с размером республиканского бюджета и представляет собой колоссальный денежный поток. Эффективность же управления этими средствами крайне неудовлетворительна, о чем свидетельствует и снижение реальных доходов граждан, и высокий удельный вес населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, и размер государственных пенсий, не превышающий прожиточный минимум, рассчитанный для пенсионеров.

Необходимо отметить, что современная система социальной защиты Кыргызстана очень

Таблица 1

Реальный рост начисленной заработной платы одного работника и удельный вес оплаты труда в денежных доходах населения за 1998–2007 гг.

Показатель	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Средняя зарплата, % к предыдущему году	490,9 133,3	680,2 138,6	840,6 123,6	1049,9 124,9	1227 116,9	145,1 118,6	168,4 115,8	185,0 110,0	205,2 110,1
ИПЦ, %	132	123,4	166,9	139,9	109,6	103,7	102,3	103,2	103,5
Денежные доходы населения, сом.	13618,3	18838,0	23670,6	32531,0	42243,2	51126,3	52886,5	54872,2	56781,3
Уд. вес оплаты труда в денежных доходах насел., %	43,3	34,4	42,6	38,7	34,9	34,2	38,2	36,6	35,3

молода, ее история только подходит к двадцатилетию. Начало становлению нового кыргызстанского социального страхования было положено в конце 1990 г. Оно создавалось в сложных условиях общесистемного кризиса, преследуя цели социального регулирования новых рыночных отношений. В определенной мере система сохранила практику советского периода, еще в большей мере скопировала западный опыт и даже по некоторым организационным позициям “опредила” развитые зарубежные страны. Например, по многим социальным пособиям и пенсиям Кыргызстан имеет самые высокие периоды выплаты и пропорции сохранения заработка, в медицинском страховании уровень участия коммерческих страховщиков превышает некоторые западноевропейские стандарты. Однако по уровню социальной защищенности населения КР немногим опережает только развивающиеся страны. Вывод очевиден: как бы ни была совершенна организация, сама система без соответствующих экономических преобразований не может остановить снижение уровня жизни населения.

В условиях трансформации политической системы и становления рыночных отношений порядка 70 % населения республики оказались на грани бедности и нуждались в экстренной социальной защите. К основным причинам, вызвавшим затяжной кризис в экономике, относятся и социально-экономические реформы, проводимые в республике с 1992 г. в целях разгосударствления, ваучерной приватизации, демонаполизации государственных предприятий, либерализации цен, ускоренной реструктуризации и ликвидации промышленных, сельскохозяйственных предприятий и организаций других секторов экономики. Немаловажную роль сыграла также внешняя гипермиграция специалистов и высококвалифицированных работников, вызванная политической нестабильностью в ре-

спублике. К примеру, число мигрирующего населения за 1991–2007 гг. составило 1483,6 тыс. человек, при этом выбыли из страны 943,2 тыс. человек, в том числе 71,3 тыс. в 1991 г., пик миграции пришелся на 1993 г., когда общий объем миграции составил 166,6 тыс. человек¹.

За последние годы макроэкономическая ситуация в республике неустойчива и зависит не только от отрицательных внутренних факторов, но и от внешних, таких, как падение курса национальной валюты по отношению к ключевым валютам мира, а также ежегодное снижение показателя внутреннего валового продукта (ВВП), где удельный вес государственного сектора в ВВП резко сократился по сравнению с прошлыми годами, например: в 1993 г. составил 23,4%, в 1995 г. – 19,5%, в 2007 г. – 15,8% против 78,0% в 1990 г.²

Для социального страхования Кыргызстана ситуация усугубляется еще и тем, что его поступления напрямую связаны с изменениями заработной платы и пенсий, которые являются индикаторами уровня жизни населения. Поэтому снижение реальных доходов населения на уровне первичного распределения (заработная плата) автоматически определяет снижение доходов от социальных трансфертов (табл. 1).

Как показывает анализ табл. 1, реальный рост начисления заработной платы одного работника с 1998 по 2007 г. снизился с 133,3 до 110,1%, а удельный вес оплаты труда в денежных доходах населения – с 43,3 до 35,3%. Остаются низкими основные индикаторы уровня жизни населения. Среднемесячная заработная плата работающих, несмотря на динамику ее

¹ Миграционная подвижность населения КР за 1991–2006 гг. – Бишкек: Нацстатком КР, 2006.

² Социальные тенденции Кыргызской Республики. – Бишкек: Нацстатком КР, 2007.

устойчивого роста, остается низкой. Среднемесячная номинальная заработная плата занятых в экономике за 1998–2007 гг. возросла в 2,8 раза и составила 2718,7 сом. в сравнении с 98,8 сом., в то время как реальный размер ее повысился всего на 20%. В совокупности можно наблюдать существенное уменьшение общей доли заработной платы в структуре ВВП¹.

Падение уровня социальных трансфертов определяется и еще двумя негативными тенденциями в динамике доходов. Во-первых, увеличивается доля скрытой заработной платы, которая составляет третью часть официальной заработной платы. Теневые денежные доходы не участвуют в перераспределении и формировании социальных трансфертов. При легализации всех заработков уровень финансового пополнения системы социального страхования мог бы реально повыситься. А пока фактически повышаются только доходы определенных групп экономически активного населения, социально незащищенные же слои населения недополучают значительную долю реально возможной помощи. Во-вторых, большое развитие получили так называемые “зарплатные схемы”, обеспечивающие увод заработной платы из-под налогообложения за счет использования тех денежных выплат работникам, на которые не надо начислять взносы по социальному страхованию. Наиболее часто используются выдача ссуд и личное страхование за счет средств работодателя. В-третьих, возрастает в структуре совокупных доходов населения доля доходов, которые граждане получают от предпринимательской деятельности и обладания собственностью. Положительная тенденция с точки зрения развития экономики приводит к отрицательным социальным последствиям, поскольку, с одной стороны, эти доходы почти не участвуют в процессах перераспределения, а с другой стороны, приводят к концентрации средств среди малочисленной богатой прослойки граждан, когда основная масса населения не обладает этими доходами или получает их крайне мало.

Начиная с 1998 г. наметилась тенденция увеличения доли населения, имеющего доходы ниже величины прожиточного минимума. Значение этого важного социально-экономического показателя достигло в Кыргызстане критического уровня – почти 1/3 населения. Если учесть,

что в долларовом эквиваленте величина среднемесячного прожиточного минимума составляет порядка 45–50 долл. США, то доля населения, имеющего доходы ниже этой величины, автоматически переходит в группу населения, живущего за чертой бедности (менее чем на 2 долл. в день), принятой в международном масштабе

Сугубо негативную тенденцию демонстрирует и процесс имущественного расслоения населения. Коэффициент Джини (уровень концентрации доходов) в 2007 г. составил 0,247, почти в 2 раза выше уровня 1985–1990 гг., в Европе этот показатель составляет в среднем 31. Распределение доходов по группам населения свидетельствует, что Кыргызстан еще далек от европейской модели социально ориентированного рынка.

Ежегодно устанавливаемый Правительством Кыргызской Республики гарантированный минимальный уровень потребления (ГМУП), позволяющий посредством дотаций обеспечивать малообеспеченным семьям и малоимущим гражданам прожиточный минимум, остается крайне низким, и за 1998–2007 гг. увеличился в 1,75 раза, а минимальный потребительский бюджет (МПБ) – в 2,3 раза (табл. 2).

Использовать показатель ГМУП в качестве показателя для определения права граждан на единое ежемесячное пособие (ЕЕП) не совсем корректно, так как ежегодно стирается адресное назначение этих выплат. Расчет ГМУП без сведений и учета ежегодного роста численности населения, получающего единые ежемесячные пособия, не является решением вопроса снижения бедности населения, так как абсолютный размер остается крайне низким. В соответствии с законодательством Кыргызской Республики на период 2008 г. для лиц, имеющих право на материальную поддержку, размеры государственных пособий малообеспеченным семьям и отдельным категориям населения составляют: единое ежемесячное пособие (ЕЕП) – 87,8 сом; единое социальное пособие (ЕСП) – 364,7 сом. По данным Минсоцтруда КР и Нацстаткома КР, в настоящее время в республике насчитывается – 1109,6 тыс. домашних хозяйств. В том числе из них более 600 тыс. человек имеют по законодательству право на различные виды льгот, компенсаций и субсидий по оплате за электроэнергию, природный газ и жилищно-коммунальные услуги. Кроме того, 510 тыс. человек получили государственные пособия, из них ЕЕП – 455,0 тыс. человек и ЕСП – 55,0 тыс. человек, это порядка 10% населения республики, или каждый

¹ Сборник нормативных документов по государственному социальному страхованию. – Бишкек, 1996. – №2.

Таблица 2

Гарантированный минимальный уровень потребления и прожиточный минимум населения Кыргызской Республике за 1998–2007 гг.

Показатель	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ГМУП, сом.	80	100	120	140	140	140	140	175	175
Темп роста, % к предыдущему году		125,0	120,0	116,7	100,0	100,0	100,0	125,0	100,0
МПБ (на душу населения в среднем за месяц), сом	1097,3	1205,31	1316,45	1404,78	1540,4	1725,9	1836,6	1985,5	2135,2
Темп роста, % к предыдущему году		109,3	109,2	106,7	109,6	112,0	106,4	108,1	107,5

десятый житель республики охвачен системой льгот и пособий. Источником покрытия данных выплат является государственный бюджет.

Большинство населения, в основном социально уязвимые слои, в течение короткого времени оказались в положении бедных. Изучение уровня бедности населения является важным компонентом анализа с целью реформирования системы социального страхования в республике. Низкие темпы снижения и сохранение высокого уровня бедности населения в республике свидетельствуют о малой эффективности проводимых государством мероприятий, направленных на снижение бедности в республике. В 2008 г. уровень бедности населения достиг 49,3%, по сравнению с 1996 г., где этот показатель составлял 63,7%. В 1993–1998 гг. впервые Нацстаткомом КР был проведен мониторинг бедности населения. Результаты обследований показали, что при довольно значительном уровне бедности населения республики в целом (доля бедных домохозяйств 39,7% в 1993 г. и 61,6% в 1998 г.) бедность в домохозяйствах пенсионеров была несколько меньше (соответственно 37,9 и 60,3%). Однако в 1998 г. рост бедности среди пенсионеров вдвое опережал рост всего бедного населения в республике. Как отмечается в Национальной программе преодоления бедности “Аракет”, 39% пенсионеров по возрасту относятся к числу малообеспеченных и составляют 12% бедного населения Кыргызстана.

Сокращение реальных доходов, рост уровня бедности в республике повлекли за собой сокращение поступлений страховых взносов в Фонд социального страхования на фоне растущего числа получателей пособий за счет разрешенного в 1992–1993 гг. досрочного выхода на пенсию в случае сокращения и ликвидации предприятий.

Сложившиеся экономические условия в Кыргызской Республике оказали влияние и на

демографические показатели. С 90-х гг. произошли изменения в демографической ситуации в республике, вызванные резким увеличением миграционной подвижности, когда отток населения превышает его приток. Численность населения республики по состоянию на 1 января 2008 г. составила 5 млн. 198,7 тыс. человек, или возросла с 1991 г. на 19,5%. Доля сельского населения республики составляет свыше 65,0%, по сравнению с городским – 35,0%. По данным Нацстаткома КР, в республике наметилась тенденция сокращения рождаемости. Так, если общие темпы прироста постоянного населения республики в 80-е гг. были стабильными (в среднем 2,8% в год), то в 90-е и последующие годы этот показатель сократился вдвое, что связано с новыми демографическими процессами в народонаселении и обусловлено, главным образом, затянувшимся социально-экономическим и политическим кризисом в республике (табл. 3).

Из табл. 3 видно, что население в трудоспособном возрасте составляет более 50% всего населения республики, а доля престарелых граждан невысока (около 9% населения) и имеет тенденцию к сокращению. В результате на 100 человек в трудоспособном возрасте приходится немногим более 15% лиц пенсионного возраста. Однако проблемы возникнут позднее, по мере старения населения, процесс которого уже начался. На это указывает показатель естественного прироста населения, который за годы перехода к рыночной экономике существенно сократился.

Половозрастной состав населения является важнейшей предпосылкой дальнейшего социально-экономического развития страны. В целом сохраняется прогрессивная половозрастная структура населения – доля молодого населения составляет 33,2%. Средний возраст населения республики на 2007 г. составил 27,13 лет:

Таблица 3

Основные демографические показатели населения
Кыргызской Республики в 1998–2007 гг.

Показатель	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Насел., тыс. чел.	4540,2	4661,0	4731,9	4806,1	4822,9	4907,6	4946,5	5000,0	5172,5
% к итогу	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе в возрасте:									
моложе трудоспособного	1798 39,9	1769,6 38,0	1769,6 38,0	1826,5 38,0	1837,3 38,1	1800,6 36,7	1779,0 36,0	1755,2 35,2	1723,4 34,8
трудоспособного	2344,2 51,9	2463,3 52,8	2500,6 52,8	2536,3 52,8	2541,3 52,7	2671,1 54,4	2731,6 55,2	2797,1 56,1	2853,6 57,0
старше трудоспособного	437,5 9,5	428,5 9,2	434,7 9,2	443,3 9,2	444,3 9,2	435,9 8,9	435,9 8,8	432,1 8,7	430,2 8,6
На 100 чел. трудоспособного возраста приходится лиц пенсионно- го возраста, чел.	18,7	17,4	17,4	17,5	17,5	16,3	16,0	15,4	15,1
На 1000 чел. населения:									
родившихся	24,1	23,2	21,6	21,7	21,4	19,7	19,8	20,2	20,5
умерших	8,7	7,4	7,3	7,2	6,8	6,9	6,6	7,1	7,4
естественный прирост	16,3	15,8	14,3	14,5	14,6	12,8	12,8	13,1	13,3
Миграционный прирост (+), снижение (–)	-3,6	-2,5	-1,4	-1,1	-2,1	-4,6	-5,4	-5,6	-5,8

сельское население – 26,06, городское – 29,11 лет. Несмотря на прогрессивную половозрастную структуру населения, наблюдается снижение доли населения моложе трудоспособного возраста и увеличение доли населения старших возрастных групп, что может вызвать в дальнейшем большую экономическую нагрузку на социальный сектор экономики в области социальной защиты населения, особенно на пенсионное обеспечение. Также в республике существует снижение ожидаемой или средней продолжительности жизни, уровень которой в 2007 г. составил 67,7 лет, в том числе мужчин – 63,8 и женщин – 71,8 лет. Существующий значительный разрыв в продолжительности жизни мужского и женского населения (8 лет) связан, в основном, с повышенной мужской смертностью, особенно в трудоспособном возрасте, в результате различных случаев¹.

В последнее время все больше недостатков выявляется в функционировании механизма социального страхования, что выражается в низком уровне страховой защиты, монополии государства за распределением средств социального

страхования, недостаточности использования потенциала института обязательного социального страхования, а также в слабом развитии инструментов и инфраструктур управления социальным страхованием, выраженном в отсутствии официально утвержденных моделей актуарных расчетов. Они носят системный и концептуальный характер, что в итоге блокирует дальнейшее развитие системы социального страхования.

Иначе говоря, система социального страхования пока действует без существенных изменений, но, тем не менее, можно внести предложения по формированию финансовой модели социального страхования, которые заключаются в уточнении источников финансирования для гарантированного обеспечения социальной защиты работодатель – работник – государство, определении основных субъектов социального страхования, в перераспределении ответственности и соблюдении основных принципов эквивалентности (взносы – выплаты) в процессе распределения и перераспределения ресурсов.

Таким образом, всякая реформа, какие бы благие цели она не преследовала, требует продуманных и обоснованных действий как со стороны государства, так самих граждан.

¹ Демографический ежегодник КР. – Бишкек: Нацстатком, 2001–2007.