

ПОЛИТИКА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

К основным видам социального обеспечения населения можно отнести:

- пенсионное;
- социальное страхование;
- предоставление малообеспеченным гражданам и пенсионерам льгот;
- государственными социальными пособиями;
- пособия безработным;
- компенсации по временной нетрудоспособности;
- компенсация ущерба в связи с несчастным случаем на работе;
- реабилитация пострадавших на производстве;
- социальная помощь;
- выделение инвалидам протезно-ортопедических изделий;
- бесплатное зубопротезирование и обеспечение очковой оптикой отдельных категорий населения и др.

Вышеперечисленные виды социального обеспечения можно объединить в 6 групп:

1. Пенсионное обеспечение.
2. Социальные пособия.
3. Социальные компенсации и реабилитации.
4. Социальная помощь.
5. Социальное страхование.
6. Предоставление льгот или государственные социальные гарантии.

Виды социального обеспечения - это его конститутивные признаки, а формы социального обеспечения - это способ его организации.

Основным видом социального обеспечения, рассматриваемым нами, является обязательное социальное страхование в целях социального обеспечения, которое в Кыргызской Республике осуществляется через целевые внебюджетные фонды, работая по принципу солидарности или условно-накопительной системы. Последнее требует безотлагательного эволюционного перехода на накопительную систему без слияния с государственным бюджетом. Можно поддержать точку зрения А.М. Бабича, Е.Н. Егорова и Е.Н. Жильцова, что консолидация обязательного социального страхования с государственным бюджетом «...означает, что социальное страхование теряет свою специфику и растворяется в общей системе социального обеспечения».⁽¹⁾

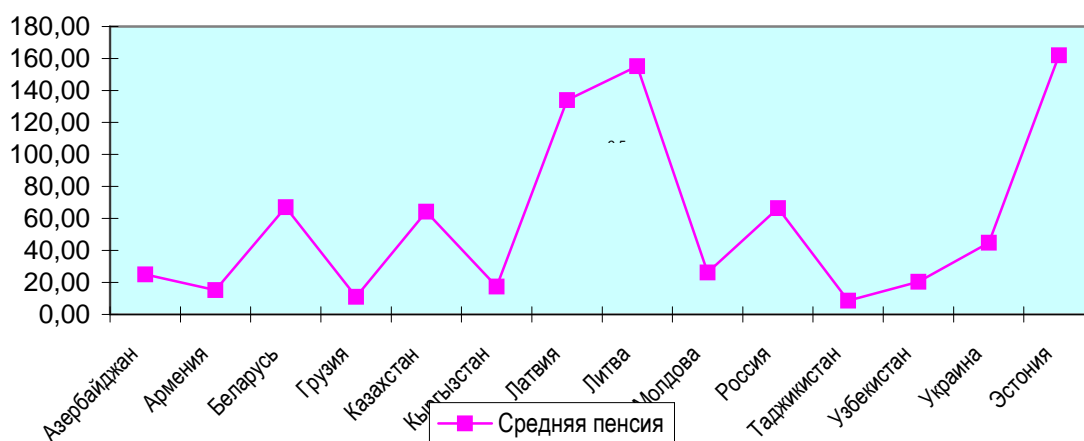
Условно-накопительная система была принята с советской системы социального обеспечения в период перехода к рыночной экономике и в условиях кризиса в экономике после распада СССР. К основным причинам затяжного кризиса можно отнести и социально-экономические реформы, проводимые на начальном этапе становления Кыргызской Республики международными экспертами, всех секторов экономики республики без учета национальных особенностей региона. Кризис реально отражает изменение такого экономического показателя, как доля государственного сектора в валовом внутреннем продукте (далее – ВВП), который сократился в 2007 году – до 16,5% против 78,0% в 1990 году (в 1993 году -до 23,4%, соответственно в 1995 году -до 19,5%; реальный объем ВВП за 1992-1995 годы снизился на 45%)

В настоящее время остаются крайне низкими показатели уровня жизни населения Кыргызской Республики среди стран СНГ. Так, среднемесячная номинальная заработная

плата, занятых в отдельных отраслях экономики, за 1993-2006 годы в экономике возросла в 5,3 раза, или составила 2240,3 сома против 83,8 сома, в то время как реальный размер ее повысился всего на 20%. Крайне низок уровень среднемесячной заработной платы в сельском хозяйстве – 903,5 сома, что составляет всего 40,3% от уровня средней зарплаты в целом по экономике, или 52,3% от величины прожиточного минимума, соответственно образование - 1345,5 сома, или 60,1%, 78,0%, здравоохранение и предоставление социальных услуг – 1126,2 сома, или 50,3%, 65,2% (в 2006 году). Данные факты свидетельствует о том, что заработная плата как в реальном, так и социальном секторах экономики крайне низка, что усугубляет проблемы бедности.

Несмотря на стабильное увеличение в республике среднедушевых денежных доходов населения за 1993-2006 годы в 17,8 раза (1150,1 сома против 48,3 сома), размер ее ниже величины прожиточного уровня (1725,9 сома) в 1,5 раза. Соотношение среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума невысокое, или составило в 2006 году всего 66,6%.

Средний размер месячной пенсии также остается низким и в 2006 году составил 716 сомов, хотя и отмечается динамика его устойчивого повышения против в 1993 года (60,2 сом). Этот показатель один из самых низких среди стран СНГ (диаграмма).



Уровень среднего размера пенсии в странах СНГ
на 1.01.2005 года, в долл. США

Остается высоким и уровень бедности населения (39,7% в 2006 году) особенно в сельской местности и в горных и предгорных регионах страны. Относительно высокая численность бедных семей, в том числе и в сельской местности, свидетельствует о необходимости изменении социальной политики в области социального обеспечения как фактора поддержания благосостояния малообеспеченных граждан. Хотя развитие социального обеспечения населения напрямую зависит от экономики государства. При настоящем уровне социально-экономического развития Кыргызской Республики государство гарантирует только минимальные стандарты социального обеспечения¹.

Социально-экономическая политика правительства Кыргызской Республики должна быть направлена, в первую очередь, на приоритетное финансирование социального обеспечения малоимущих граждан, пенсионеров и социально-уязвимых слоев населения. Однако наряду с оптимизацией социального обеспечения для снижения уровня бедности населения требуется развитие национального рынка труда, дальнейшее развитие малого и среднего бизнеса и т.д.

Снижение пенсионного возраста наряду с отменой некоторых видов льгот по досрочному выходу на пенсию вызвало резкое увеличение численности пенсионеров. Отчасти это связано и с вступлением в пенсионный возраст лиц, рожденных во время пика

¹ О минимальных стандартах бюджетного финансирования здравоохранения в Кыргызской Республике: постановление Правительства Кыргызской Республики от 1 июля 2005 года №280 и др.

рождаемости в послевоенные годы. Все это дает нагрузку на бюджет Социального фонда Кыргызской Республики, что предопределяет инвестирование свободных денежных ресурсов Пенсионного фонда в бизнес или в другие структуры для получения дохода для поддержания его финансовой устойчивости. Однако последнее для сокращения финансовых рисков требует разработки или внесения изменений в нормативные правовые акты, в частности, в Закон «О пенсионном социальном страховании граждан Кыргызской Республики».

Введение страховых принципов назначения пенсий и высокая занятость населения в низкооплачиваемых секторах экономики республики, в том числе в сельском хозяйстве, обслуживающих сферах социального сектора и др. обусловило то, что в среднем пенсии, назначенные после введения персонифицированного учета, стали ниже пенсий, назначенных до 1997 года. Однако введение персонифицированного учета граждан в соответствии с законодательством несколько снизило нагрузку на застрахованных лиц. В 2006 году коэффициент сопряженности, выражающий соотношение плательщиков страховых взносов и численности пенсионеров увеличился и составил порядка 2,0 против 1,5 в 1994 году. Реформирование пенсионного обеспечения, пенсионная политика, благоприятные демопроцессы, повышение сбора страховых взносов с физических и юридических лиц и другие факторы создали позитивные условия в финансовом менеджменте Социального фонда. Так в 2002 году отмечался профицит бюджета Пенсионного фонда в сумме 95,8 млн. сом, в 2003 году – 260,2 млн. сом, в 2004 году – 397,7 млн. сом, в 2005 году – около 500 млн. сом, в 2006 году – 850 млн. сом, или 0,4% к ВВП². Пенсионные расходы в структуре ВВП сократились с 6,9% в 1996 году до 4,4% в 2006 год. Однако снижение пенсионного возраста может вызвать обратную картину из-за снижения страховой базы.

Следовательно, реформирование пенсионного обеспечения в Кыргызской Республике на первоначальном этапе обеспечила финансовую устойчивость Пенсионного фонда. Однако при профиците бюджета пенсионного фонда Социальный фонд Кыргызской Республики поддерживал размер пенсий в 2 раза ниже уровня минимального потребительского бюджета пенсионера, вовлекая тем самым большую часть пенсионеров в бедность. Это можно объяснить недостатками в пенсионной политике республики, в том числе индексацией вкладов и пенсий в размерах, не обеспечивающих возмещение инфляционных потерь и без учета изменения индекса стоимости жизни и роста заработной платы.

В Законе «О государственном социальном пенсионном страховании» записано, что сумма взносов на личных страховых счетах ежегодно индексируется в определенных пределах от роста заработной платы, фактически сложившегося в отчетном году. Следовательно, требуется ежегодная индексация пенсий для сокращения численности бедных пенсионеров. Политика снижения тарифа страхового взноса в Социальный фонд при низких размерах пенсии и существующего механизма индексации вкладов для назначения пенсии и снижение возраста выхода на пенсию может вызвать дефицит средств Пенсионного фонда, что приведет к финансовой его неустойчивости и противоречит национальной безопасности.

Снижение пенсионного возраста предопределяет более ранний выход бедного населения на пенсию, особенно проживающих в сельской местности, и льгот, и отдельных категорий работающих граждан в соответствии с действующим пенсионным законодательством. С точки зрения социальной защиты, предоставление пенсии ниже прожиточного минимума противоречит 27 статье Конституции Кыргызской Республики. Кроме того, принятие нового закона о запрещении продолжения трудовой деятельности пенсионерам, обсуждаемого в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, не позволит им получать дополнительный доход, что увеличит число малообеспеченных семей и граждан.

² По данным Нацстаткома Кыргызской Республики.

Получение статуса пенсионера по новому законодательству сделает работающего, имеющим риск пополнить армию безработных, зарегистрированных в региональных отделениях Государственного комитета миграции и занятости, и лишит возможности дальнейшего пополнения пенсионных накоплений для увеличения размера пенсии.

Таким образом, на наш взгляд, политика снижения пенсионного возраста может не решить задач социальной политики государства по сокращению бедных.

Введение накопительной пенсионной системы и финансового ее обеспечения при снижении общего тарифа взноса в пенсионную систему и со снижением пенсионного возраста также может вызвать финансовый риск в системе Пенсионного фонда. Введение накопительной системы потребует введения режима экономии в отношении индексации пенсий на начальном ее этапе, так как раздел страховых взносов и в накопительную часть вызовет дефицит финансовых средств.

Следовательно, для снижения рисков финансовых ресурсов Пенсионного фонда требуется как поэтапная индексация, так и стабилизация тарифов страховых взносов в Социальный фонд, финансирование базовой части пенсии за счет государственного бюджета и сокращение расходной части накопительной системы.

Введение накопительной системы требует разработки нормативной законодательной базы, ее введения для регулирования деятельности данной системы, прав и обязанностей ее участников, с учетом международного опыта, в том числе Республики Казахстан и России, где модель накопления пенсионных активов успешно работает. Кроме того, требуется внесение изменений и в Закон Кыргызской Республики «Об обязательном государственном пенсионном страховании в Кыргызской Республике» с введением новой статьи по накопительной пенсии.