

ӘОЖ 364 (574)

М.Ж. Искакбаева

Т. Рысқұлов атындағы Қазақ экономикалық университеті, Қазақстан Республикасы, Алматы қ.

E-mail: mba333@mail.ru

**Қазақстандағы халықты әлеуметтік қорғаудың адрестік әдісін енгізу механизмі**

Қазақстандағы мұқтаж жандарға әлеуметтік көмек көрсету жүйесінің тиімсіздігі және әлеуметтік шығындар тек әлеуметтік саясаттың (ең алдымен, зейнетақы) дәстүрлі бағыттарында ғана жұмсалғандықтан, абсолютті кедейлік жағдайы, тіпті, статистикалық мәліметтерде де жақсармай отыр. Абсолютті кедейліктің симметриялық жойылмауының негізгі себебі, қаржының бөлінуі мұқтаждық деңгейіне қарап емес, әлеуметтік топқа қарап бөлу болып отыр. Нормативтік-құқықтық шектеулер бүгінгі таңда адрестік әлеуметтік көмекті енгізуге мүмкіндік бермеуде. Ол ең мұқтаж топты анықтап, категориялық жәрдемақыларды және әлеуметтік сақтандырудың классикалық жүйесін жаңа жүйеге ауыстырар еді. Бұл әлеуметтік көмектің адрестік жүйесіне өтуді кезең-кезеңімен жүзеге асыру қажеттілігі мен мұқтаждық деңгейін бағалау жүйесі негізінде адрестік әлеуметтік көмекті енгізу кезеңдері қарастырылады. Адрестік әлеуметтік көмекті енгізудің орталықтандырылмаған тәсілдеменің оң жақтарын ескере отырып, әлеуметтік көмек әлеуметтік келісімшарт негізінде ғана беріледі, ол өз кезегінде еңбекке қабілетті жұмыссыз адамдардың әлеуметтік бейімдеуін қарастырады.

**Түйін сөздер:** халықты әлеуметтік қорғау, әлеуметтік шығындар, адрестік әлеуметтік көмек, жәрдемақы, кедейлік, мұқтаждық, мұқтаждықты бағалау жүйесі.

M.Zh. Iskakbayeva

**Implementation mechanism is a targeted approach to social protection of the population in Kazakhstan**

The current system of social assistance to the most needy in Kazakhstan as a result of inefficient and increase the cost of the traditional areas of social policy (especially pensions) ceases to contribute even a statistical improvement in the situation of absolute poverty. The main reason that the increase in spending on social policy does not lead to the balanced reduction of absolute poverty is the allocation of resources on the basis of belonging to a certain category of citizens (support status groups) and not on the basis of means-testing. Regulatory constraints are not currently allow you to quickly implement targeted social assistance, based on means-tested, which would replace the existing categorical exemptions and the classical system of social insurance. In this connection, it is expedient to provide for a phasing implementing targeted social assistance, and proposed that the following stages of implementation of targeted social assistance system based on means-testing. Consider the advantages of the decentralized approach to the introduction of targeted social assistance. Social support is provided to enter into binding social contract providing for the social adaptation of the able-bodied unemployed household members.

М.Ж. Искакбаева

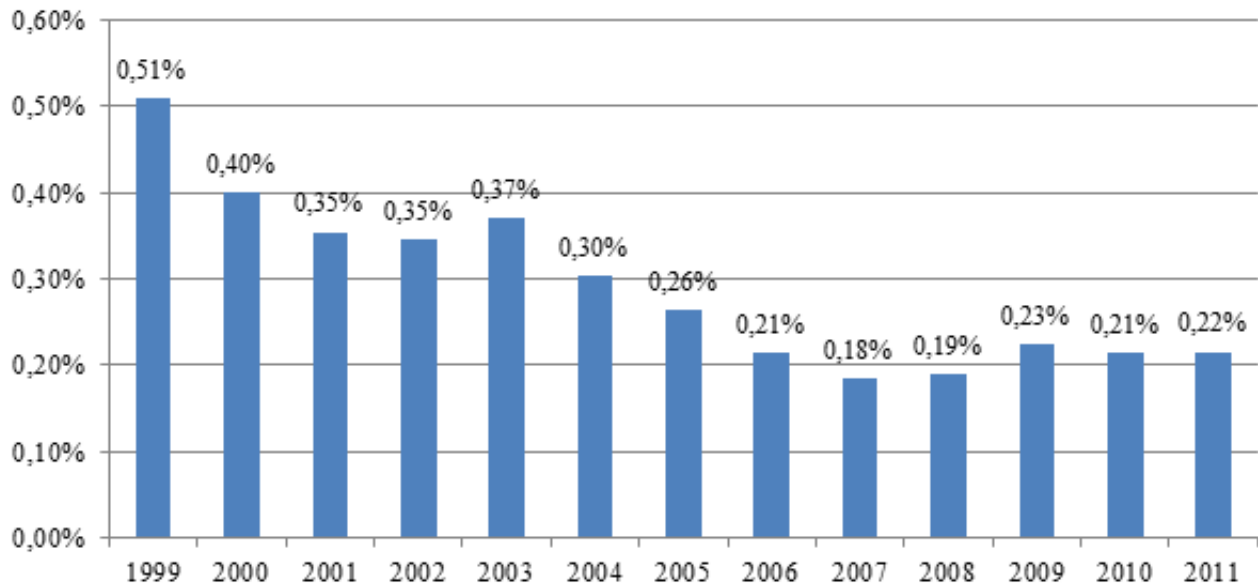
**Механизм внедрения адресного подхода к социальной защите населения в Казахстане**

В статье рассмотрен механизм внедрения адресного подхода к социальной защите населения в Казахстане. В ней определяется, что в результате наращивания расходов по традиционным направлениям социальная политика (прежде всего пенсии) перестает способствовать даже статистическому улучшению ситуации с абсолютной бедностью. Основной причиной того, что рост расходов на социальную политику не приводит к симметричному сокращению абсолютной бедности, является выделение ресурсов на основе принадлежности граждан к определенной категории (поддержка статусных групп), а не на основе определения нуждаемости. Нормативно-правовые ограничения в настоящее время не позволяют быстро внедрить адресную социальную помощь, основанную на проверке на нуждаемость, которая бы заменила действующие категориальные льготы и классическую систему социального страхования. Это предполагает определенную этапность внедрения адресной системы социальной помощи. Автор определяет и обосновывает эти этапы внедрения адресной социальной помощи на базе системы оценки нуждаемости, опираясь в основном на децентрализованный подход. **Ключевые слова:** социальная защита населения, социальные расходы, адресная социальная помощь, бедность, нуждаемость, система оценки нуждаемости.

Қазақстандағы ең мұқтаж топқа әлеуметтік көмек көрсету жүйесі тиімсіз болып отыр. Оған дәлел, кедейлік деңгейіне қатысты статистика. Бұл екі жағдайға байланысты. Біріншіден, әлеуметтік көмек шығындарында басымдылыққа зейнетақы ие болып табылады, ал оны о бастан кедейлікпен күресуге арналған қадам деп атай алмаймыз. Екіншіден, қалған әлеуметтік көмек бөлігінің шығыны да қалған алушылардың арасында бөлінеді, осылайша, көмекке шын мұқтаж жандар ол көмектен мақрұм да қалып жатады.

Шығындар тек әлеуметтік саясаттың (ең

алдымен, зейнетақы) дәстүрлі бағыттарында ғана көбейіп отырғандықтан абсолютті кедейлік жағдайы, тіпті, статистикалық мәліметтерде де жақсармай отыр. 1-суретте берілген мәліметтерден көріп отырғанымыздай, 2000-2008 жж. әлеуметтік шығындар ЖІӨ-нің 0,4%-ын құрады. Нәтижесінде, 2010 жылы халықтық кіріс құрылымында әлеуметтік трансферттердің үлесі 15%-ға жетті, бұл тарихта болмаған максималды көрсеткіш еді, 1985 жылдары нәтиже мұндай емес еді (13,4%). Үй шаруасымен айналысып отырғандардың 60%-ға жуығы қандай да бір жәрдемақы немесе төлемақылар алады.



Дерек көзі: Қазақстан Республикасының статистика жөніндегі агенттігі [1, с. 20; с.19; с. 134]

1-сурет – ЖІӨ-ге шаққандағы әлеуметтік шығындар, %

Оған қарамастан, үй шаруасының ақшалай дефициті (кірістері күн көру минимумына жеткізуге жетпей тұрған сома) ЖІӨ 1%-да аз құрайды. Осылайша, соңғы онжылдықтардағы әлеуметтік саясатқа жасалып жатқан шығын көрсеткіші абсолютті кедейлікті жоюға кететін шығын көрсеткішінен де көп болып отыр.

Әлеуметтік саясатқа шығынның көбеюіне қарамастан, абсолютті кедейліктің симметриялық жойылмауының негізгі себебі, қаржының бөлінуі мұқтаждық деңгейіне қарап емес, әлеуметтік топқа (арнайы топтарды қолдау) қарап

бөлу болып отыр. Бүгінгі таңдағы тәжірибеде әлеуметтік көмек көрсетудің категориялық бір әдісі белең алған. 2005 жылы жүргізілген жеңілдік монетизациясы категориялық жеңілдік берілген топтарды жәрдемақы мен өтемақы алушылардың негізгі тобы ретінде қайта бекітті. Бірақ жәрдемақы алушылардың басым бөлігі орта кірісті тұрғындардың арасында шоғырланған. Әлеуметтік көмекті алушылардың негізгі тобы зейнеткерлер болды, ал шын мәнінде, көмекке мұқтаждар тобы, негізінен, балалы отбасылар болып келеді.

Дүниежүзілік банктің бағалауынша [2, с. 16], Қазақстандағы категориялық жәрдемақылар (адресаттары, негізінен, кедей отбасылары болып табылмайтын) жалпы әлеуметтік көмектің 85%-ын құрайды, ал адрестік әлеуметтік көмектің жалпы көрсеткіші ЖІӨ 0,5%-ды ғана құрап отыр.

Жағдайы нашарларға бөлінетін қаржының шектеулілігі және олардың түрлерінің өзара үйлестірілмегендігі берілетін көмек қаржысының төмен болуын және әлеуметтік көмектің жеке түрлерімен тұрмысы төмен отбасылардың (мұнда балаға берілетін, тұрмысы төмен отбасыларға, тұрғын үй субсидиясына және коммуналдық қызметке берілетін жәрдемақы кіреді) аз қамтылуына себеп болып отыр. Бұл жағдай тұрмысы төмен отбасыларға көрсетіліп жатқан көмектің тиімсіз екендігін көрсетеді, яғни қолданыстағы қаржы көмегімен оларды кедейліктен шығару екіталай.

Тіпті, негізгі үш «адрестік» әлеуметтік жәрдем бойынша да (тұрғын үй субсидиясы, сәбиге берілетін ай сайынғы көмек, аз қамтылған, кірісі аз отбасылар мен азаматтарға ай сайынғы бір реттік көмек) әлеуметтік тұрғыдан әлсіз топтарға мардымды көмек беру мүмкін емес болып тұр:

- шамамен кедейлердің тең жартысы әлеуметтік қолдаудың адрестік бағдарламаларына қол жеткізе алмауда;

- адрестік жәрдемақылардың олардың кірісіндегі кіріс салмағы төмен, небары – 9,5% [1].

Мемлекеттік те, аймақтық та деңгейде жүргізіліп отырған мұндай әлеуметтік саясаттың салдары әлеуметтік жіктің көбеюі және кедейліктің еңбекке қабілетті балалары бар отбасыларға ауысуы болып отыр.

Экономиканың көп саласындағы төмен жалақыдан басқа, жұмыссыздарға көмектің тиімді құралдарының болмауы, балаларға берілетін базалық көмектің көлемінің мардымсыз болуы осындай жағдайға алып келуде. Дегенмен қалыптасқан жағдайды қысқа мерзімде өзгерту мүмкін емес. Өйткені мұндай өзгерістердің бюджеттік шектеулерден бұрын саяси кедергілері көп, әлеуметтік қорғау жүйесін өзгерту мақсатында қандай да бір көмекті қысқарту немесе түбегейлі алып тастау қадамы қоғамда дүрлігулерге себеп болуы мүмкін.

Нормативтік-құқықтық шектеулер бүгінгі таңда адрестік әлеуметтік көмекті енгізуге мүмкіндік бермей отыр. Ол ең мұқтаж топтарды анықтап, категориялық жәрдемақыларды және

әлеуметтік сақтандырудың классикалық жүйесін жаңа жүйеге ауыстырар еді.

Сондықтан да әлеуметтік көмектің адрестік жүйесіне өтуді кезең-кезеңімен жүзеге асыру қажет, алдымен, оны аз қамтылған, ең мұқтаж топтың арасында сынап, кейін тұрғындардың барлық топтарына, әлеуметтік қолдаудың барлық түрлеріне енгізу қажет.

Мұқтаждық деңгейін бағалау жүйесі негізінде адрестік әлеуметтік көмекті енгізуді мынадай кезеңдері қарастырылуда.

*1-ші кезең.* Мұқтаждықты бағалау жүйесі балалардың жәрдемақы үшін жасалады. Бүгінгі таңда балалы отбасылар ең әлсіз категория болып табылады. Бұл категорияны қосымша қолдау саяси тұрғыдан да тиімді болып табылады, себебі ол елдегі абсолютті кедейліктің деңгейін түсіруге мүмкіндік береді. Оған қоса, бұл кезеңнің мақсаты жағдайы нашар балалы отбасыларды қамтып қана қою емес, мұқтаждықты анықтау әдісін жасау, тиімді ұйымдастыру жүйесін құру.

*2-ші кезең.* Алдыңғы кезеңде жасақталып, қолданылған мұқтаждықты бағалау жүйесі келесі кезеңде қиын өмірлік жағдайға тап болған адамдар үшін қолданылады: жұмыссыздық бойынша жәрдемақы, ай сайынғы балаға берілетін жәрдемақы, мектепке дейінгі ұйымдар мен мекемелерде ата-аналар тарапынан жасалатын өтемнің бір бөлігін төлеу, қиын өмірлік жағдайда қалған отбасылар мен азаматтарға көмек (төтенше жағдайлардан азап шеккендерді қоспағанда), әлеуметтік тұрғыдан әлсіз азаматтарға көмек, тұрғын үй мен коммуналдық қызметтерді төлеуге субсидия, зейнетақының негізгі бөлігі, зейнетақыны күн көру минимумына жеткізу үшін мемлекеттік және аймақтық тұрғыдан қосымшалар, категориялық жәрдемақы иелеріне төлемақылар.

*3-ші кезең.* Мұқтаждық деңгейін анықтау мектепке дейінгі, мектеп кезеңіндегі, жоғарғы білім алу барысында, денсаулық сақтауда көмек көрсетуде қолданылады. Тұрғындардың ең байқуатты бөлігі тегін әлеуметтік көмектерден шеттетіледі.

Әсіресе адрестік жәрдемақы механизмін енгізу өте маңызды шаруа болып табылады. Бұл механизм танымал, алайда шығыны көп әлеуметтік көмек механизмін танымалдылығы төмен механизмдер әдісімен алмастыруы қажет. Сонымен қатар ҚР жергілікті атқару органдарының құзыреті арқылы өмірдің қиын

жағдайына тап болған адамдарға жәрдемақы енгізу қарастырылуда.

Шоғырландырылған субсидияны тұрғындардың жалпы саны мен бюджеттік қамсыздандырылуын есепке ала отырып жүргізетін тұтас формула негізінде жүргізу ұсынылуда (бюджеттік қамсыздандырылу территорияның салықтық потенциалының және бюджеттік қызметтердің бағасының қымбаттауына әсер ететін факторларды есепке алатын есептік көрсеткіш).

Ол үшін мынадай қадамдар жасау қажет:

– мемлекеттік деңгейде үй шаруасындағылардың мұқтаждық деңгейін анықтайтын әмбебап қадам жасау;

– мұқтаждықты тексеретін индикаторлық тесттік әдісін жасау (*проху means testing* – кедейлер категориясына ену мүмкіндігін беретін бақылау сипаттамалары, олардың өмір сүру шарттары регрессивті анализ нәтижесінде анықталуы мүмкін), ол үй шаруасындағылардың мұқтаждық деңгейін анықтау негізі аймақтық ерекшеліктерді есепке ала отырып жасалуы тиіс.

– облыстарға тұрғындарды әлеуметтік қорғау реформасын блогтық трансферт шеңберінде қаржыландыруды ұсыну. Әлеуметтік қорғау реформасын блогтық трансферт қаржысын шығындайтын бағыттардың бірі етіп таңдап алған облыс, мыналарды жүзеге асыруы тиіс:

– үй шаруасындағы кедей отбасыларға мемлекеттік деңгейде әдіске негізделген *жәрдемақы беру*. Мемлекеттік деңгейде аймақтарға кедейлік бойынша әмбебап жәрдемақыны ақшалай және ақшалай көмек пен түрлі әлеуметтік қызметтерден тұратын ваучерлік «пакет» ретінде де беру құқығымен қамтамасыз ету;

– көмекті сұрап келгендерге ғана беру;

– мемлекеттік әдіске сәйкес көмек сұрап келгендерді мұқтаждық деңгейіне тексеру (бұл тексерісті жүргізетін агенттердің мұқтаждық деңгейін анықтайтын индикаторлық тесттен хабарсыз болғаны абзал). Отбасы жағдайын зерттеу, берілген отбасы жағдайы жайында көршілерінен сұрастыру секілді тексерістің формаларын белсендіру қажет;

– категориялық төлемдерді инфляциядан жоғары индексациялаудан бас тарту (бұдан да радикалды сценарийді қарастырып көруге болады: категориялық төлемдерді индексациялаудан бас тарту, кейбір категориялық жеңілдіктерден бас тарту);

– категориялық төлемдер берілетін шарттарды жұмсартудан бас тарту (одан да радикалды

сценарийлерді қарастырсақ болады, мысалы, категориялық жаңа жеңілдіктерді енгізуден бас тарту; сәйкес мәртебелерге ие болу шарттарын қатаңдату);

– кедей емес тұрғындардың тұрғын үй мен коммуналдық қызметтерін төлеуде субсидиядан бас тарту (субсидия берудің мемлекеттік стандарттарын сақтай отырып);

– алдында жасалған шаралардың нәтижесінде үнемделген қаражаттың барлығын немесе шектеулі бір бөлігін кедей үй шаруасындағылар үшін әмбебап жәрдемаққа жұмсау; аз қамтылған отбасыларды өзін-өзі қамтамасыз ете алатын отбасылардың қатарына шығаруға атсалысу.

Әлеуметтік көмек әлеуметтік келісімшартқа келіскен кезде ғана беріледі, ол өз кезегінде еңбекке қабілетті жұмыссыз адамдардың әлеуметтік бейімдеуін қарастырады (мамандандырылған тәжірибелер жинау, қайта оқыту, жұмыспен қамтамасыз ету бөлімі арқылы белсенді түрде жұмыс іздеу, алкогольді ішімдіктерден аластату бағдарламаларына қатысу, қоғамдық жұмыстарға қатысу және т.б.).

Адрестік әлеуметтік көмекті енгізудің орталықтандырылмаған тәсілдеменің оң жақтары:

– саяси жауапкершілікті делегирлеу: категориялық жеңілдіктер жүйесін қысқарту туралы шешім қабылдау жекелеген аймақтарда кезеңмен жүргізуге қарағанда, мемлекеттің барлық аумағында бір мезетте жүргізу саяси тұрғыдан анағұрлым қиынырақ;

– манипуляциялау мен зиян келтірудің мүмкіндігін азайту. Блогтық субсидия бойынша аймақ бойынша трансферттің жалпы көлемі алдын ала бекітіледі және белгілі бір аймақта қанша мұқтаж анықталғанына байланысты болмайды. Бұның нәтижесінде, жергілікті билік мұқтаждардың санын әдейі көбейтуге құлықты болмайды. Әлбетте, кейбір аймақтарда қаражаттың кедей азаматтарға бағытталмау қаупі де бар, алайда бұған басқа аймақтардың салық төлеушілері артық құн төлеуге тиіс болмайды.

– жергілікті қажеттіліктерді назарда ұстау:

– әмбебап жәрдемақыны төлеуге бағытталатын блогтық субсидияның көлемі жергілікті қоғамдастықтың кедейлік мәселесін қаншалықты маңызды деп қабылдауына байланысты болады;

– мұқтаждылыққа тексеру әлдеқайда тиімді бола алады, өйткені ол кезде белгілі бір үй шаруасындағы әйелді кедейлерге жатқызуда жергілікті факторлар есепке алынады.

Біздің пікірімізше, категориялық қадамды қолдану жәрдемақыны төлеудің ең қарапайым түрі болуына қарамастан, мұндай әмбебап бағдарламалар тиімділік тұрғысынан ұтымды емес, адрестік бағдарламалар секілді олар

экономикалық қажеттіліктерді есепке алмайды және кедейлікпен күресте ықпалы аз болып келеді. Адрестік тәсілдің әлеуметтік қорғаудағы механизмдерінің бірі әлеуметтік келісімшарттар болып табылады.

#### Әдебиеттер

1    Уровень жизни населения Казахстана: Статистический сборник/под ред. А.А. Смаилова. – Алматы, 2001. – 208 с.;  
Уровень жизни населения Казахстана: Статистический сборник/под ред. Ю.К. Шокаманов. – Астана, 2007. – 212 с.;  
Уровень жизни населения Казахстана: Статистический сборник/под ред. А.А. Смаилова. – Астана, 2012. – 248 с.

2    Документ Всемирного банка «Социальные расходы в Казахстане»//Отчет №54392-Р. Всемирный банк. – 2011. – 70 с.

#### References

1    The standard of living of the population of Kazakhstan. Statistical Compendium// By the edition of A.A. Smailov. – Astana, 2001. – 208 p.;  
Standard of living of the population of Kazakhstan. Statistical Compendium/By the edition of J.K. **Shokamanov**. – Astana, 2007. – 212 p.;  
Standard of living of the population of Kazakhstan. Statistical Compendium / By the edition of A.A. Smailov. – Astana, 2012. – 248 p.

2    Document of the World Bank “Social Expenditure in Kazakhstan”// Report. No. 54392-R. – The World Bank. – 2011. – 70 p.