

Отчет №

Кыргызская Республика

Обзор государственных расходов

Социальная помощь

Май 2014

Отдел по сокращению бедности и экономическому управлению
Регион Европы и Центральной Азии



ВСЕМИРНЫЙ БАНК
МБРР • МАР | ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

Выражение признательности

Настоящая аналитическая справка является частью обзора программных государственных расходов Кыргызской Республики (ОПГР), подготовлена под руководством Евгения Найдова (руководителя рабочей группы) и К. Мигара О. Де Сильва (партнера руководителя рабочей группы). ОПГР был инициирован Орханом Никсиком. Фарук Хан являлся руководителем рабочей группы с сентября 2012г. по июнь 2013г. Партнерство К. Мигара О. Де Сильва в руководстве рабочей группой было непрерывным, и на него возлагалась ответственность за секторные записки по заработной плате, государственным инвестициям и внутригосударственным трансфертам.

Аналитическая справка подготовлена Эркином Мамадалиевым (специалист по социальной защите), при участии Франциски Гассманн (консультант) и Марины Петрович (экономист в области социальной защиты). Содействие группе было оказано со стороны Бакыта Дубашева, Евгения Найдова и Хелены Эдмундсон. Закия Некайен-Ноуруз, Сара Нанкия Бабире, Эвелина Лайч и Лилия Саева обеспечили техническую и административную поддержку. Группа благодарит должностных лиц Правительства Кыргызской Республики за консультации, в частности, представителей Министерства финансов КР (в том числе Центрального казначейства). Для обеспечения диалога по приоритетам государственных расходов в Кыргызской Республике, анализ ОПГР проводился в тесном сотрудничестве с партнерами в Правительстве, с использованием предыдущих проектов, документов, презентаций и семинаров.

Группа выражает признательность Министерству международного развития Великобритании (DFID) и Государственному секретариату Швейцарии по экономике (SECO) за со-финансирование настоящего обзора программных государственных расходов.

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА – ФИНАНСОВЫЙ ГОД ПРАВИТЕЛЬСТВА

1 января – 31 декабря

ВАЛЮТНЫЕ ЭКВИВАЛЕНТЫ

(Обменный курс на 30 апреля 2014г.)

Валютная единица = Кыргызский сом (KGS)

US\$1.00 = KGS 53.9615

Веса и меры

Метрическая система

СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ

DFID	Министерство Международного развития Великобритании	ЕПМС	Ежемесячные пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей
ЧКБ	Черта крайней бедности	МСП	Министерство социального развития
ВВП	Валовой внутренний продукт	ЕСП	Ежемесячное социальное пособие
ГМД	Гарантированный минимальный доход	ОГР	Обзор государственных расходов
ЛОВЗ	Лица с ограниченными возможностями здоровья	SECO	Швейцарское бюро экономического сотрудничества
ИОД КР	Интегрированное обследование домохозяйств Кыргызской Республики	UNICEF	Детский фонд ООН

Вице-президент:	Лора Так
Директор по стране:	Сародж Кумар Джа
Менеджер по стране:	Александр Кремер
И.О. секторного директора:	Румин Ислам
Менеджер сектора:	Ивайло В. Изворский
Руководитель рабочей группы:	Евгений Найдов
Автор аналитической справки:	Эркин Мамадалиев

Оглавление

1.	Краткое резюме.....	5
2.	Обзор бедности в Кыргызской Республике.....	6
3.	Обзор не требующих вноса программ социальной защиты и расходов на нее	9
4.	Эффективность программ социальной помощи.....	15
	Адресность и адекватность льгот и пособий	17
	Воздействие на уровень бедности.....	19
5.	Другие проблемные вопросы	21
6.	Заключения и рекомендации	24
	Список использованных источников	35

Список приложений

Приложение 1.	Таблицы и Рисунки	27
Приложение 2.	Основная социальная помощь и не требующие вноса программы социальной защиты, 2012г.	33

Список вставок

Вставка 1.	Определение социальной помощи Всемирного банка	10
Вставка 2.	Система социальной защиты в Кыргызской Республике и финансирование социальных пособий.....	11
Вставка 3.	Реформирование системы льгот	12
Вставка 4.	Оценка квинтилей благосостояния.....	15
Вставка 5.	Четыре роли социальной помощи.....	17
Вставка 6.	Стратегия развития социальной защиты в Кыргызской Республике на 2012-2014гг.	22

Список рисунков

Рисунок 1.	Абсолютная и крайняя бедность в сельской и городской местностях, 2011г.	7
Рисунок 2.	Уровень бедности в разрезе количества детей в домохозяйстве.....	8
Рисунок 3.	Расходы на социальную помощь, как доля ВВП, 2010-2012гг.	9
Рисунок 4.	Динамика расходов отдельных программ	12
Рисунок 5.	Уровни пособий и эволюция гарантированного минимального дохода в сопоставлении с чертой крайней бедности	14
Рисунок 6.	Распределение получателей программ и пособий в разрезе квинтилей, 2011г.	17
Рисунок 7.	Адекватность программ социальной помощи последней инстанции.....	18
Рисунок 8.	Относительное снижение уровня крайней бедности в разные годы	19
Рисунок 9.	Глубина крайней бедности, 2011г.	20
Рисунок 10.	Соотношение расходов к эффективности пособий в сокращении глубины бедности, 2011г. ...	21

Список таблиц

Таблица 1.	Показатели бедности для Кыргызской Республики, 2005-2012гг.	7
Таблица 2.	Уровень бедности по демографическим характеристикам, 2011г.	8
Таблица 3.	Расходы на социальную защиту и отдельные программы, 2008-2012гг. .	10
Таблица 4.	Тенденции в количестве получателей	13
Таблица 5.	Охват пособий по социальной защите и частных трансфертов, 2011г.	16
Таблица 6.	Доля пособий в общем потреблении домохозяйствами, только домохозяйства-получатели пособий, 2011г.	18

1. Краткое резюме

1. Повышение эффективности расходов на социальную помощь, в том числе ее воздействия на снижение бедности, является основной задачей системы социальной защиты Кыргызской Республики. Расходы на не требующую взносов (не страховую) систему социальной защиты, удвоились с 2008 по 2011гг. Однако, эффективность системы с точки зрения охвата бедных, адресности и воздействия на бедность не улучшились. Увеличение расходов благоприятно отразилось на гражданах и домохозяйствах с более устойчивым финансовым положением. В то же время, ежемесячные пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей (ЕПМС), программа с наибольшим потенциалом в снижении крайней бедности и обеспечении равных условий для детей младшего возраста (основной фактор для успешности в зрелом возрасте), претерпела сокращения в охвате и не получала достаточного финансирования. В то время как ЕПМС адресно предоставляется бедным семьям, более 60% детей в самом бедном квинтиле остаются неохваченными. Пособия, предоставляемые программой, не обеспечивают удовлетворения базовых нужд. Расширение охвата нижнего квинтиля социальной помощью и повышение ее соразмерности нуждам потребует постепенного перехода от преимущественно категориальной к системе, направленной на защиту бедных, а также перераспределения бюджета на программы, адресованные бедным слоям населения.

2. Кыргызская Республика нуждается в реформе системы социальной защиты для улучшения механизмов защиты уязвимых групп в периоды экономических шоков. Сюда входят, среди других событий: шоки, связанные с ценами на продовольствие и энергоносители, возникающие в результате нестабильности на глобальных рынках и в экономике, потенциальное негативное влияние реформирования тарифов на электроэнергию на малообеспеченные группы. Одного увеличения расходов не будет достаточным, т.к. большая часть малообеспеченных групп остается не охваченной системой, а преобладающая часть расходов попадает к небедным группам. Реформа системы должна изменить ее вектор на охват бедных и повысить степень ее реагирования на вызовы и потенциальные шоки. Правительством уже были предприняты некоторые шаги в этом направлении. Однако, для повышения эффективности системы необходимы более решительные действия.

3. В настоящей аналитической справке предложены реформы для реагирования на вызовы, стоящие перед системой социальной защиты. Реформа потребует: i) постепенного перенаправления государственных расходов в пользу программ, адресованных малообеспеченным; ii) гармонизации и улучшения взаимодополняемости программ социальной защиты, и iii) обеспечения большей инклюзивности программ социальной помощи и их степени реагирования на нужды. Более конкретно, анализ в настоящей аналитической справке, обозначил следующие рекомендации для реформы социальной защиты:

- Интегрированное администрирование программ, в том числе применение единого окна для обращений за пособиями, улучшение информационных систем и координации. Все это поможет сократить дублирование функций и сгенерировать сбережения.
- Разработка стратегии Системы социальной помощи, с четко определенными задачами, ожидаемыми результатами и индикаторами эффективности. Для обеспечения широкой поддержки, настоящая стратегия должна быть

разработана в процессе обсуждений с общественностью и регулярным информированием населения.

- Увеличение ассигнований на ЕПМС в бюджете, с одновременным улучшением дизайна и аспектов реализации программы.
- Пересмотр портфеля социальных программ и внедрение взаимодополняющих и последовательных программ, которые направлены на защиту бедных и предоставление возможностей для получателей социальной помощи выйти на уровень экономической самодостаточности.
- Совершенствование администрирования пособий для лиц с ограниченными возможностями здоровья через оптимизацию доступа к освидетельствованию, решение вопросов с негативными стимулами и предоставление возможностей для реабилитации и получения дохода.
- Реформа нынешней регрессивной системы распределения компенсационных выплат за электроэнергию и субсидий. Это включает переход к подходу, ориентированному на защиту бедных с целью смягчения социального воздействия реформы тарифов в рамках имеющегося финансирования.
- Более тщательное изучение программ, которые действуют с периода до получения независимости – досрочный выход на пенсию и надбавки к пенсиям, с целью оценки обоснованности государственных расходов на такие программы.

4. Структура настоящей главы приводится ниже. Следующие два раздела проводят обзор бедности, а также композицию и тенденции в расходах не требующих взноса программ социальной защиты Кыргызской Республики. Четвертый раздел рассматривает эффективность расходов на социальную помощь в Кыргызской Республике и показывает, что хотя в последние годы расходы и увеличились в значительной степени, их результативность с точки зрения охвата и адресности для бедных, а также вклада в снижение бедности, остается невысокой. Другие вопросы, которые также требуют внимания в процессе повышения эффективности расходов на социальную помощь, рассмотрены в последующем разделе. В заключительном разделе приводится резюме основных проблем, и предлагаются рекомендации для реформирования системы, наряду с направлениями, требующими дальнейшего изучения и анализа.

2. Обзор бедности в Кыргызской Республике

5. Большая доля населения Кыргызской Республики продолжает оставаться бедной, несмотря на значительное снижение уровня бедности в последние десять лет. Уровень абсолютной бедности снизился с 43.1% в 2005г. до 31.7% в 2008 и 2009гг. (Таблица 1).¹ Крайняя бедность, определяемая в качестве денежного эквивалента, недостаточного для обеспечения уровня потребления в 2,100 калорий, сократилась ускоренными темпами, с 11.1% в 2005г. до 3.1% в 2009г.² Однако, из-за

¹ Индекс уровня бедности отражает процент населения, чей уровень потребления ниже нижней границы черты бедности (Таблица 1). *Черта бедности* рассчитывается на основе потребительской корзины (в том числе собственного производства) и непродовольственных товаров (за исключением коммунальных расходов). Черта бедности была установлена в 2003г. (обновлена в 2008г.) и корректируется на ежегодной основе с учетом уровня инфляции.

² Продовольственная/крайняя черта бедности эмпирически взята из данных ИОД КР. Она отражает фактическую практику населения Кыргызской Республики в потреблении продовольственных продуктов и, в частности, рассматривает продовольственную корзину домохозяйств с низким уровнем дохода.

уязвимости перед внутренними и внешними шоками, ее уровень вырос в последние годы. Комбинация растущих мировых цен на продовольствие и энергоносители, мировой экономический кризис и внутренний конфликт вылились в тяжелые последствия для Кыргызской экономики и сказались на уровне жизни населения республики.

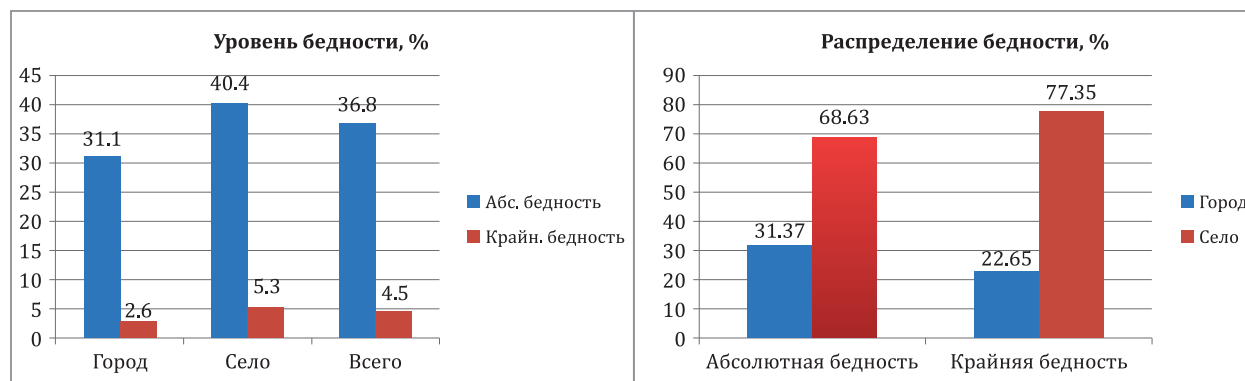
Таблица 1. Показатели бедности для Кыргызской Республики, 2005-2012гг.
(в %)

Мера благосостояния	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Абсолютная бедность								
Уровень бедности	43.1	39.9	35.0	31.7	31.7	33.7	36.8	38.0
Индекс глубины бедности	10.5	9.1	6.6	7.5	6.1	7.5	7.5	7.7
Индекс остроты бедности	3.6	3.1	1.9	2.6	1.8	2.5	2.2	3.4
Крайняя бедность								
Уровень бедности	11.1	9.1	6.6	6.1	3.1	5.3	4.5	4.4

Источник: веб-сайт НСК: <http://212.42.101.124:1041/STAT1.KG/>, расчеты Всемирного банка 2011.

6. Уровень бедности выше в сельских регионах. Более 40% сельских жителей находятся за чертой бедности, по сравнению с 31% городского населения. (Рисунок 1). В то же время, сельские бедные жители составляют почти 70% всех бедных граждан страны, что заметно выше, чем их доля в общей численности населения. Присутствуют также значительные региональные различия, которые напрямую отражают различия в уровне бедности областей.

Рисунок 1. Абсолютная и крайняя бедность в сельской и городской местностях, 2011г.
(в %)



Источник: Расчеты Всемирного банка на основе ИОД КР, 2011.

7. Дети уязвимы перед риском стать бедными или крайне бедными. Согласно данным, 52.9% детей младше 6 лет и 43% детей в возрасте от 6 до 15 лет в Кыргызской Республике, проживают в бедности (Таблица 2). 7.5% детей младше 6 лет проживают в крайней бедности, что значительно выше среднего показателя по стране – 4.5%. Отсутствуют значительные различия между мужчинами и женщинами в разрезе уровня бедности.

8. Относительно состава и численности семей, самые высокие показатели бедности характерны для семей с тремя и более детьми. 2/3 всех граждан в домохозяйствах с 3мя детьми, и более, младше 16 лет, проживают в бедности (Рисунок 2). Показатели бедности показывают, что каждый десятый в семьях с 3мя или более детьми, младше 16 лет является крайне бедным. Данный показатель соответствует более высокому уровню бедности среди больших домохозяйств.

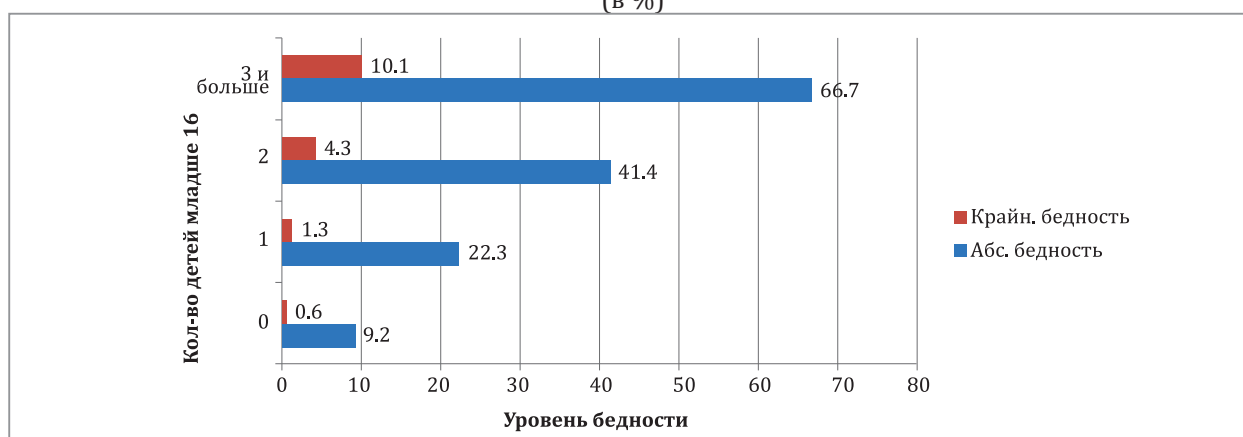
Обзор государственных расходов

Таблица 2. Уровень бедности по демографическим характеристикам, 2011г.
(в %)

	Уровень бедности	Доля в общей численности бедных
По полу:		
Мужчины	37.6	48.2
Женщины	36.1	51.8
Возрастные группы (7 групп):		
Младше 6 лет	52.9	16.2
6-15 лет	43.0	25.2
16-20 лет	33.4	9.3
21-40 лет	39.5	26.9
41-60 лет	25.8	16.9
61-70 лет	28.2	3.2
71 и старше	24.3	2.4
	Уровень крайней бедности	Доля в общей численности крайней бедности
По полу:		
Мужчины	4.8	50.0
Женщины	4.3	50.1
Возрастные группы (7 групп):		
Младше 6 лет	7.5	18.4
6-15 лет	4.7	22.3
16-20 лет	5.2	11.8
21-40 лет	5.1	28.3
41-60 лет	3.0	16.1
61-70 лет	1.6	1.5
71 и старше	2.1	1.6

Источник: Расчеты Всемирного банка на основе ИОД КР, 2011г.

Рисунок 2. Уровень бедности в разрезе количества детей в домохозяйстве
(в %)



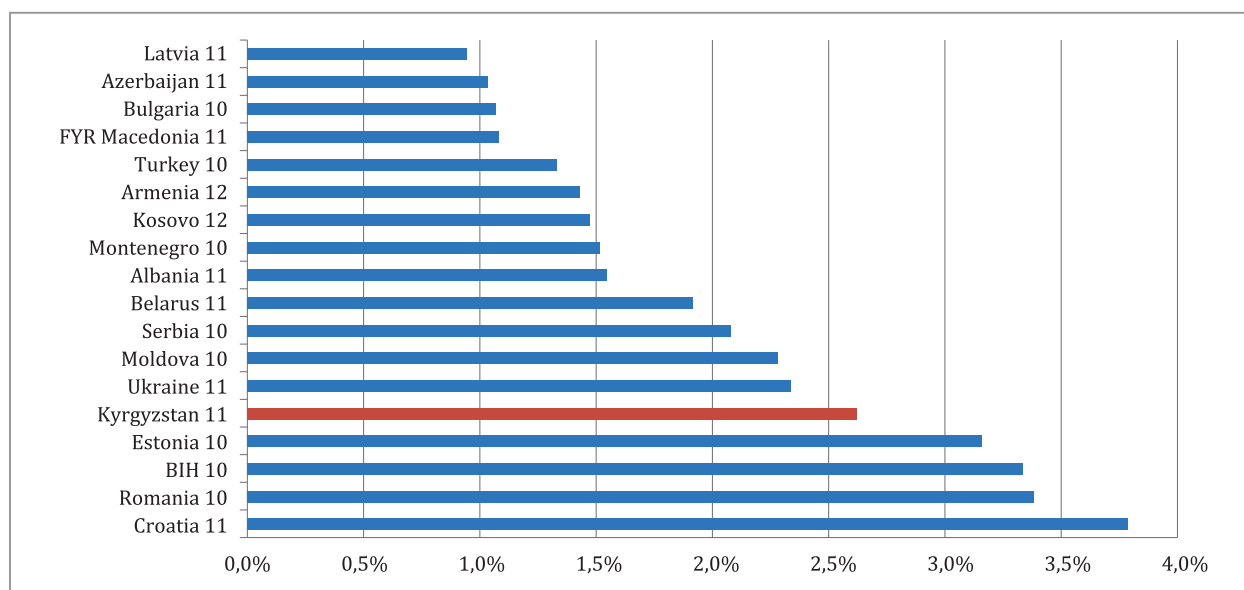
Источник: Расчеты Всемирного банка на основе ИОД КР, 2011г.

9. Положительный тренд в снижении уровня бедности приостановился в 2009г. В 2012г. уровень абсолютной бедности вернулся к уровню 2007г., а крайняя бедность осталась на уровне 5%. Дети подвержены более высокому риску бедности, как абсолютной, так и крайней. Большие домохозяйства и/или многодетные домохозяйства особенно уязвимы перед бедностью.

3. Обзор не требующих вноса программ социальной защиты и расходов на нее

10. Система социальной защиты в Кыргызской Республике сложна. Не требующая взносов социальная защита включает в себя ряд денежных пособий и субсидий, направленных на определенные категории населения. При этом для детского пособия применяется еще проверка на нуждаемость в дополнение к категориальной правомочности. Система состоит из ряда старых программ, унаследованных из советского прошлого и некоторых новых программ и механизмов, введенных с момента обретения независимости. Правительством КР было направлено в среднем более 2.5% ВВП на социальную помощь в течение последних трех лет. Это относительно высокий показатель по сравнению с другими странами с аналогичным уровнем дохода, и выше среднего показателя в регионе Европы и Центральной Азии. Расходы резко выросли с 2008 по 2010гг., когда ряд субсидий и не денежных видов помощи были монетизированы, и Правительством КР был реализован ряд мер социальной защиты вслед за повышением тарифа на электроэнергию для бытовых потребителей в декабре 2009г, которое затем было отменено в 2010г.

Рисунок 3. Расходы на социальную помощь, как доля ВВП, 2010- 2012гг., (в % ВВП)



Источник: База данных по социальной защите в Европе и Центральной Азии, Всемирный банк.

11. Анализ в настоящей главе концентрирует внимание на нескольких основных программах. Не требующая взносов социальная защита в Кыргызской Республике включает в себя ряд программ социальной помощи; компенсаций и льгот по электроэнергии; пособий, в том числе в связи с досрочным выходом на пенсию, надбавки к пенсиям определенным категориям пенсионеров, стипендии, освобождение от со-оплаты медицинских услуг, питание в школах, общественные работы в ограниченном объеме; бесплатные социальные услуги и социальное обеспечение; помощь населению, пострадавшему в стихийных бедствиях и т.д.³ Все эти программы и трансферты финансируются из общих доходов государственного бюджета и не связаны со взносами в прошлом, в отличие от трансфертов на социальное

3 См. Приложение 2 – Перечень основных программ с информацией от ведомств, ответственных за их администрирование, распределение бюджета, и средние величины пособий.

страхование, в том числе пенсий, пособий по безработице, состоянию здоровья и нетрудоспособности (см. Блок 1).

Вставка 1. Определение социальной помощи Всемирного банка

Программы социальной помощи, также называемые Система помощи нуждающимся (Safety Net), обеспечивают не требующие взноса трансферты, финансируемые из общих доходов и, обычно, нацелены в некоторой степени на бедных и тех, кто уязвим перед шоками, в том числе:

- Трансферты для малообеспеченных групп, обусловленные и без условий;
- Продовольствие и другие не денежные виды помощи;
- Программы общественных работ для лиц, получающих пособие в связи с низким уровнем дохода;
- Общие ценовые субсидии (напр., на продукты или энергоносители);
- Льготы на получение базовых услуг здравоохранения и образования;
- Предоставляемые бесплатно социальные услуги и социальное обеспечение.

Настоящая Глава концентрирует внимание на отдельных, не требующих взносов, программах социальной защиты и расходах, по следующим причинам.⁴ Эти программы представляют собой преобладающую часть расходов на социальную защиту, и на них приходится резкое увеличение ассигнований с 2008 по 2010гг. Важность их рассмотрения исходит также из их относительно большого объема, а также интереса с точки зрения потенциальных реформ в секторе. Досрочный выход на пенсию, а также надбавки в целом, являются частью политики социального страхования, однако финансируются из доходов центрального бюджета (нежели из системы пенсионных отчислений), аналогично основным программам социальной помощи, рассмотренным в этой Главе. Таблица 3 приводит сводную информацию о расходах на основные программы социальной помощи, не требующих взносов.

Таблица 3. Расходы на социальную защиту и отдельные программы, 2008-2012гг.
(млн. кырг. сом и % ВВП)

	2008	2009	2010	2011	2012
Общие расходы на социальную защиту*	4,680	5,599	11,102	14,274	17,353
% ВВП	2.49	2.78	5.04	5.23	5.70
Ежемесячное пособие малоимущим семьям	654	778	1,168	1,348	1,488
% ВВП	0.35	0.39	0.53	0.49	0.49
Ежемесячное социальное пособие	552	599	1,147	1,513	1,811
% ВВП	0.29	0.30	0.52	0.55	0.60
Компенсации взамен льгот	688	1,017	2,191	2,540	1,927
% ВВП	0.37	0.51	0.99	0.93	0.63
Компенсации за электроэнергию	475	526	1,720	1,750	1,772
% ВВП	0.25	0.26	0.78	0.64	0.58
Досрочный выход на пенсию и надбавки к пенсиям **	803	1,341	1,869	2,116	2,563
% ВВП	0.43	0.67	0.85	0.77	0.84
Все отобранные программы (% ВВП)	1.69	2.12	3.67	3.39	3.14

Источник: Министерство финансов Кыргызской Республики и расчеты сотрудников ВБ.

* Общие расходы на социальную защиту включают все расходы, финансируемые из государственного бюджета, но не включают расходы Социального фонда, финансируемые системой пенсионных отчислений. Подробная информация обо всех расходах системы социальной защиты представлены в Таблице А1-1, Приложение 1.

** Композиция расходов по раннему выходу на пенсию и надбавки к пенсиям представлены на Рис. А1-1, Приложение 1.

4 Этими программами являются: (i) Ежемесячные пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей (ЕПМС); (ii) Ежемесячное социальное пособие (ЕСП); (iii) Компенсации взамен льгот (прежние льготы, не денежные виды помощи и ценовые субсидии); (iv) Компенсации пенсионерам за электроэнергию; и (v) Льготы по раннему выходу на пенсию и надбавки к пенсиям, выплачиваемые из общих доходов.

12. Расходы на отдельные программы значительно выросли в 2010г, и продолжили расти с тех пор. Самое большое увеличение расходов отмечалось для компенсаций взамен льгот и пособий за электроэнергию (см. Таблица 3). Монетизация льгот дополнительно увеличила расходы на социальную защиту. Система льгот, унаследованная из прошлого, была реформирована с 2007 по 2010гг. и заменена программой компенсаций взамен льгот для 25 категорий получателей (см. Блок 2). Увеличение расходов было также вызвано мерами социальной защиты, направленными на компенсацию уязвимым группам в результате повышения тарифов на электроэнергию в 2009г. Меры включали в себя все основные льготы социальной помощи, в том числе: компенсации за электроэнергию пенсионерам, восстановление льготного тарифа для жителей высокогорных регионов, надбавки к заработной плате работников государственного сектора, получающих 5000 сом. Повышение тарифов было полностью отменено Временным правительством после событий апреля 2010г.; однако, компенсационные меры были сохранены. Расходы, связанные с досрочным выходом на пенсию и надбавки за заслуги, также выросли за счет роста числа людей с досрочным выходом на пенсию. Число пенсионеров, получающих пенсию по досрочному выходу, в полной мере выплачиваемую из бюджета, выросло в 1.7 раз с 2007 по 2011гг.

Вставка 2. Система социальной защиты в Кыргызской Республике и финансирование социальных пособий

Социальная защита в Кыргызской Республике многовекторная. Она включает в себя программы **социального страхования**, в том числе пенсионные выплаты, пособия для безработных, страхование здоровья, от смерти, и потери трудоспособности. Эти, основанные на взносах программы, управляются государственными органами, в том числе Социальным фондом, Министерством молодежи, труда и занятости, а также Фондом обязательного медицинского страхования. Пособия **социальной помощи** и не требующие взноса пособия/льготы (досрочный выход на пенсию и надбавки к пенсиям) составляют наибольшую часть расходов республиканского бюджета на социальную защиту (3.14 из 5.7% ВВП в 2012г.). Сюда входит ряд денежных пособий, администрируемых, как правило, Министерством социального развития и Социальным фондом. Третий основной компонент – это **социальное обеспечение**. Оно ограничивается бесплатным медицинским уходом и социальными услугами для детей, ЛОВЗ и пожилых. Социальное обеспечение администрируется Министерствами социальной защиты, образования и здравоохранения.

Основные пособия социальной помощи финансируются централизованно из республиканского бюджета. Финансирование других видов, не требующих взносов, трансфертов, в том числе компенсации за электроэнергию, досрочный выход на пенсию, надбавки к пенсиям, также осуществляется из центрального бюджета через Социальный фонд. Лишь 6% от общего объема расходов на социальные пособия, за исключением тех, что осуществляются через Социальный фонд, было профинансировано из местных бюджетов в 2011г. (Таблица А1-5 в Приложении 1). Льготы за временную нетрудоспособность, похороны, общественные работы и определенные привилегии являются теми видами пособий, в которых участие на местном уровне имеет относительно большое значение. Важно отметить, что помимо выплаты определенных льгот, на органы местного самоуправления возложена ответственность за финансирование заработной платы социальных работников на уровне айыл окмоту. Кроме того, они имеют полномочия по обеспечению дополнительных пособий, таких как: жилищное пособие, надбавки к доходу и гранты, пособия на продовольствие и энергоносители, а также иные виды не денежных пособий.

13. Среди всех не требующих взноса программ социальной защиты, только ежемесячные пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей (ЕПМС) направлены непосредственно на самые бедные слои. Это единственная программа, которая использует проверку нуждаемости в дополнение к категориальной идентификации по определению правомочности. Программа обеспечивает семьи ежемесячными пособиями для детей, чтобы привести доход на детей к уровню

Гарантированного минимального дохода (ГМД), который равнялся 1/3 черты крайней бедности в 2011г.⁵ Чтобы получать ЕПМС, семьи, подающие заявку, должны иметь доход на душу населения в размере ниже ГМД, в соответствии с оценкой районного отделения социальной защиты, руководствующегося положениями Закона о государственных пособиях в Кыргызской Республике. Во всех других программах, получатели правомочны, если они подпадают под определенную категорию (категориальные программы).⁶ Правомочность в этих программах не связана с уровнем благосостояния. Среди более 25 категорий населения, правомочного на получение категориальной социальной помощи, преобладают пенсионеры, пожилые люди, ветераны, матери-героини, люди с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ), награжденные граждане, иждивенцы погибших кормильцев и др. Категориальные программы составили более 80% общего объема расходов на социальные пособия в 2011 году.

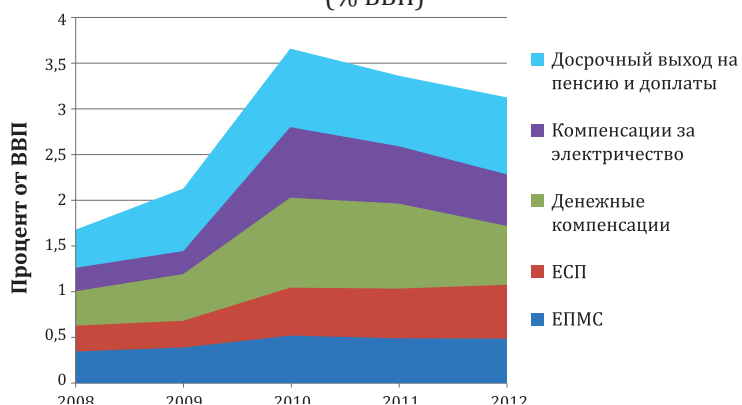
Вставка 3. Реформирование системы льгот

Кыргызская Республика унаследовала из советского прошлого систему социального обеспечения через ряд категориальных, недостаточно адресных, но затратных пособий ("льгот"). До 2010г., 39 категорий населения (напр., ветераны ВОВ, ликвидаторы Чернобыльской аварии, инвалиды и др.) имели право получать более 40 типов субсидий и не денежных пособий. Сюда входили: бесплатные транспортные услуги, льготные коммунальные услуги, бесплатные лекарства и др. Право на получение таких льгот не обязательно означало, что они в полной мере использовались или финансировались. Многие граждане были фактически исключены из системы, не имея доступа к пособиям и льготам (напр., люди с ограниченными возможностями – путешествовать, пользоваться бесплатным транспортом), или в аптеках отсутствовали бесплатные лекарства.

В период с 2007 по 2010гг. Правительство КР провело реформу программы, нацеленной на монетизацию не денежных пособий. На сегодняшний день, 25 категорий получателей продолжают получать пособия, выдаваемые в качестве ежемесячных компенсаций взамен льгот в размере от 1 000 до 7 000 сом. Эта реформа обеспечила более высокую прозрачность государственных расходов, расширение выбора потребителей через выдачу денежных средств вместо номинальных, но не всегда доступных льгот, а также упрощение администрирования программы.

14. Увеличение расходов в рассматриваемый период было в пользу категориальных программ. На Рисунке 4 показано, как расходы по пяти программам менялись в течение рассматриваемого периода. С 2010г. расходы на отдельные программы постепенно сократились, как процент от ВВП. В абсолютном выражении, расходы на все программы продолжали расти, за исключением компенсаций взамен льгот. Программа ЕСП продолжила расти как в абсолютном, так и относительном

Рисунок 4. Динамика расходов отдельных программ (% ВВП)



Источник: Министерство финансов КР

5 Дети в возрасте младше трех лет получают пособие равное ГМД. Двойни и тройни получают более высокую фиксированную сумму пособия.

6 В программе компенсаций за электроэнергию получатели также должны получать пенсию ниже порогового значения, чтобы получать пособие. Пособие также зависит от размера пенсии. В 2011г. 95% всех пенсионеров получали это пособие.

выражении. Темп роста расходов на ЕПМС, единственной программы нацеленной на бедных, был самым низким среди программ, которые продолжали расти. Что касается компенсаций взамен льгот, то сокращение номинальных расходов отмечалось в 2011-2012гг. (Таблица 3). Этот спад объясняется естественным уменьшением числа ветеранов ВОВ (которым полагается самая большая компенсационная сумма), и мерами предпринятыми Правительством КР для контроля числа категорий правомочных на денежные компенсации и размеров компенсаций (которые уже относительно высоки, как будет видно из последующих разделов).

15. Охват категориальных программ расширился. Тенденции в числе получателей пособий из программ социальной помощи заслуживают особого внимания, по той причине, что данная динамика имеет непосредственное воздействие на уровень расходов. Как было показано выше, расходы на категориальные программы выросли в значительной степени. Два фактора могли вызвать увеличение расходов: изменение числа получателей пособий и изменение размеров пособий. Как показано ниже в Таблице 4, число получателей пособий росло в большинстве категориальных программ. Компенсации взамен льгот, монетизация и сокращение числа правомочных категорий привели к сокращению числа получателей. Однако, большое число прежних получателей льгот до сих пор правомочны получать субсидии на электроэнергию и, следовательно, продолжают обладать этой привилегией/льготой. При этом такие лица были переведены в другую программу. Данная группа получателей называется «жители высокогорных районов». В ней насчитывалось около 172 тысяч домохозяйств в 2010г. Рост также отмечался и в других категориальных программах, в том числе по компенсациям за электроэнергию и среди досрочно вышедших на пенсию граждан. Напротив, число бенефициаров программы ЕПМС снижается. В предыдущие годы, сокращение могло объясняться снижением уровня бедности, однако число получателей продолжило сокращаться, несмотря на повышение и стагнацию уровня бедности в 2010-2012гг. Сокращение также было связано с мерами, предпринятыми Министерством социального развития КР, по устранению ошибочного включения граждан в программу (UNICEF, 2011).

Таблица 4. Тенденции в количестве получателей (тыс. чел.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Число получателей						
ЕПМС	481	475	434	362	371	362	377
ЕСП	57	59	59	61	63	68	70
Компенсации взамен льгот	439	434	303	296	285	54	56
Компенсации за электроэнергию			455	466	464	503	516
Досрочный выход на пенсию			46	64	68	71	78
Надбавки к пенсиям			45	47	45	45	48

Источник: Министерство социального развития КР и Социальный фонд.

16. Рост числа получателей был неравномерным в разрезе категорий и географических территорий. В программе ЕСП, рост числа получателей был выше в Бишкеке, Чуйской и Иссык-кульской областях (Рисунок А1-2 в Приложении 1). Он также был выше в таких категориях, как сироты и ЛОВЗ третьей группы (Рисунок А1-3 в Приложении 1). Более высокий рост в последней категории был связан с пропорционально более высоким ростом уровня пособий для этой категории, по сравнению с другими в предыдущие годы. (Таблица А1-2 в Приложении 1)

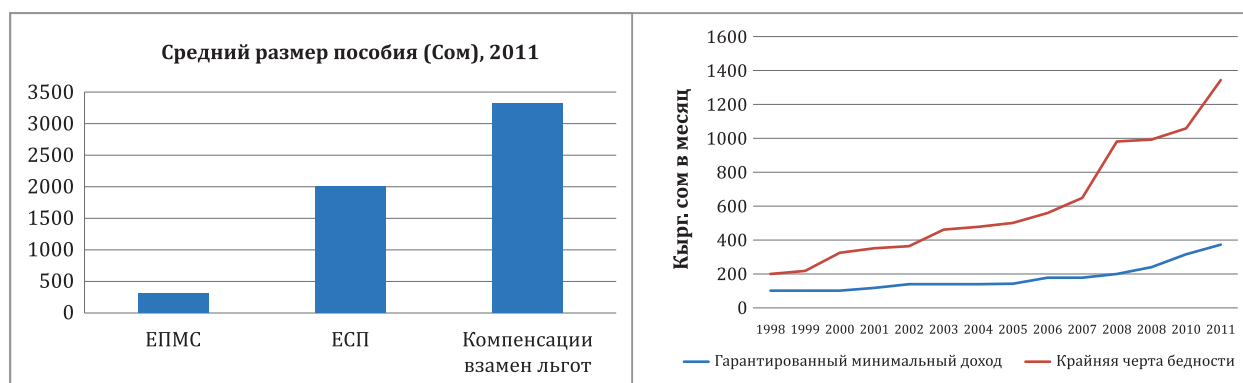
(UNICEF, 2011). Причины более высоких темпов увеличения в одной географической зоне по сравнению с другой не ясны. В компенсациях взамен льгот, такие категории, как ветераны ВОВ и их иждивенцы, а также ветераны Чернобыля и их родственники, сокращаются. При этом, сокращение этих категорий было компенсировано увеличением таких категорий, как реабилитированные граждане, почетные доноры крови, слабовидящие и слабослышащие. (Рисунок А1-4 в Приложении 1).

17. В 2011г. было 78 000 получателей пособий в связи с досрочным выходом на пенсию, на 71% больше, чем в 2007г. Для сравнения, общее число пенсионеров выросло на 10% за тот же период. Матери с 5ю и более детьми и матери с детьми с ОВЗ составляют 64% от всех граждан, получающих пенсию в связи с досрочным выходом на пенсию. 27% являются пенсионерами, проживающими в высокогорных регионах, 68% из них – матери 3х и более детей. Остальные лица, получающие пособие в связи с ранним выходом на пенсию, это жители отдаленных и труднодоступных районов; участники ликвидации последствий Чернобыльской аварии, а также бывшие работники вредных и реорганизованных производств.⁷

18. Размеры пособий увеличились практически во всех программах. Самое большое повышение размеров пособий отмечалось в 2009-2010гг. Оно было связано с монетизацией льгот и компенсационными мерами, последовавшими за двукратным повышением тарифов на электроэнергию для бытовых потребителей, как говорилось выше. Размеры ЕСП уже не связаны с ГМД, начиная с 2009г. и с тех пор размеры пособий значительно и неравномерно выросли для 14 категорий получателей (Таблица А1-2 в Приложении 1). Суммы компенсаций взамен льгот оставались неизменными с 2010г., но они вероятно повысятся в случае повышения тарифов на электроэнергию. Средний размер компенсации за электроэнергию вырос значительно, с 80 сом в 2009г. до 280 сом в 2010г., после повышения тарифов в 2009г., которое затем было отменено (Рисунок А1-5 в Приложении 1).

19. Пенсии в связи с досрочным выходом на пенсию выросли вместе со средним повышением пенсий. К примеру, средний размер пенсии получаемой матерью 5х и более детей, вырос с 621 сом в 2005г. до 2 570 сом (Таблица А1-3 в Приложении 1). Сумма надбавки к пенсиям также выросла (Таблица А1-4 в Приложении 1), и самое большое повышение надбавок за особые заслуги, составило 268% в среднем с 2007 по 2011гг.

Рисунок 5. Уровни пособий и эволюция гарантированного минимального дохода в сопоставлении с чертой крайней бедности (кырг. сом)



Источник: Министерство социального развития КР и Национальный статистический комитет.

⁷ Пенсии последних двух категорий выплачиваются работодателями или из взносов по социальному страхованию.

20. Средний размер ЕПМС намного ниже, чем в других основных программах социальной помощи (Рисунок 5). Размер ЕПМС в основном зависит от уровня ГМД. ГМД был установлен на уровне 50% черты крайней бедности (ЧКБ) в 1998г. с намерением постепенно довести его до 100% ЧКБ. Однако, он отставал от ЧКБ с 1998г., не превышая 30% его уровня в последние годы (Рисунок 5). ГМД корректируется нерегулярным образом, на основе объема выделяемых средств, согласованного с Министерством финансов КР, и прогнозируемого числа получателей пособий. Адекватность ГМД и ЕПМС остается одним из самых больших вопросов и снижает эффективность этой программы в снижении бедности.

4. Эффективность программ социальной помощи

21. Для оценки эффективности программ социальной помощи, аналитики обычно применяют индикаторы охвата, адресности, адекватности и воздействия на бедность. Эти индикаторы оцениваются на основе исследования домохозяйств и часто сопоставляются с административными данными, собранными сотрудниками ведомств, ответственных за программы социальной помощи. Проведение исследований домохозяйств обеспечивает сбор данных по доходам и расходам и позволяет оценить распределение пособий социальной помощи среди населения, в числе других областей использования. Все домохозяйства, принимающие участие в исследовании, могут быть ранжированы от самых бедных до самых богатых, на основе данных по доходу на душу населения или уровню потребления (статус благосостояния). Обычно, население затем подразделяется на группы по уровню благосостояния: квинтили или децили. Уровень и распределение социальных пособий по квинтилям и децилям благосостояния показывают насколько адресно распределяются пособия среди самых нуждающихся, и какой процент из их числа охвачен той или иной программой.

22. Для анализа уровня и распределения пособий в настоящей главе использованы последние имеющиеся данные исследования 2011г.: «Интегрированное обследование домохозяйств Кыргызской Республики» (ИОД КР). Анализ уровня и распределения компенсаций взамен льгот, компенсаций и субсидий на электроэнергию, а также пособия в связи с досрочным выходом на пенсию и надбавки не могут напрямую быть оценены на основании данных ИОД КР ввиду структуры обследования. Мы рассматриваем уровень и распределение компенсаций взамен льгот на основе симуляции получения пособий. Применяя информацию по пенсиям и месторасположению домохозяйств, мы также рассчитываем охват и распределение компенсаций и субсидий на электроэнергию. Пенсии и частные трансферты вошли в анализ в качестве примера.

Вставка 4. Оценка квинтилей благосостояния

Нами использованы данные по среднему потреблению на душу населения, в разрезе домохозяйств, рассчитанные Национальным статистическим комитетом (НСК), в качестве основного индикатора благосостояния домохозяйства. Квинтили благосостояния для оценки эффективности пособий основаны на гипотетическом потреблении на душу населения при отсутствии трансфертов. Предельная склонность к замене потребления при отсутствии трансфертов по оценкам составляет 33%. Это значит, что трансферт дополнительных 100 сом приводит к увеличению потребления на 33 сома. В отсутствии трансфертов, домохозяйства должны будут заполнить 66% другими источниками доходов. Нами рассматривается распределительный эффект с точки зрения получателей (*охват и распределение*), а также пособий (адресность и адекватность пособий) по различным социальным трансфертам.

23. В 2011г. почти половина населения Кыргызской Республики получила, по крайней мере, один вид социального трансферта (в том числе пенсии). Доля получателей трансфертов была самой большой среди крайне бедных 20% населения – 2/3 этой группы получили трансферт (Таблица 5). Самый большой процент населения проживал в домохозяйствах, которые получают пенсию (43%); при этом охват самого бедного квинтиля пенсиями составил 55%. Другие виды трансфертов со значительными процентами охвата, это: трансферты от родственников (25%) и ЕПМС (9%). В целом, около 35% населения получает компенсации за электроэнергию пенсионерам, и 10% - субсидии для населения высокогорных районов. Охват компенсациями и субсидиями на электроэнергию приблизительно равный в разрезе квинтилей благосостояния. В целом, охват ЕСП, согласно ИОД КР, низкий, в пределах 1-2%.

24. ЕПМС, как правило, получают самые бедные домохозяйства, но многие семьи с низким уровнем дохода остаются неохваченными. 22% среди самых бедных (20% населения) получают ЕПМС. ЕПМС является основной программой социальной помощи, направленной непосредственно на бедные слои. Однако 78% самых бедных (20% населения) не охвачены этим пособием. Частично это объясняется тем, что программа нацелена только на детей, и тем, что в стране нет программы социальной помощи, нацеленной на всех бедных одновременно.

Таблица 5. Охват пособий по социальной защите и частных трансфертов, 2011 (%)

Вид пособия	Квинтиль I	Квинтиль II	Квинтиль III	Квинтиль IV	Квинтиль V	Всего
Какой-либо социальный трансферт	66.2	57.7	48.1	38.6	35.5	49.2
Пенсии	55.4	49.0	42.4	33.6	32.5	42.6
ЕСП	1.2	1.7	1.6	0.5	0.8	1.2
ЕПМС	22.3	11.3	6.1	4.8	1.4	9.2
Компенсация за электроэнергию	36.3	38.5	35.8	32.7	32.7	35.2
Субсидия на электроэнергию жителям высокогорья	10.5	9.8	14.1	7.2	7.9	9.9
Денежные средства от родственников	32.3	26.4	23.2	20.7	23.0	25.1

Источник: Расчеты Всемирного банка на основе ИОД КР, 2011.

25. ЕПМС нацелено только на детей и, как было показано в разделе 1.2, в бедных домохозяйствах число детей обычно больше, чем в остальных. Примерно 41% детей в самом бедном квинтиле были охвачены ЕПМС. Это выше, чем 22% всех граждан в самом бедном квинтиле, однако, также означает, что 60% детей в беднейшем квинтиле не охвачены программой. Это можно объяснить различными причинами, в том числе низкой осведомленностью, недостаточным пониманием того, как программа работает, или ошибочным исключением тех, кто обращается за пособием. При этом самым важным фактором, объясняющим низкий охват, является низкое значение ГМД, на уровне приблизительно 30% черты крайней бедности, которая применяется в качестве порогового значения при определении правомочности. На основе распределения доходов из ИОД КР, менее 5% населения проживали в домохозяйствах с доходами ниже ГМД в 2010г. (Всемирный банк, 2013г.). Использование ГМД в качестве порога для получения пособий исключает домохозяйства с формальным или поддающимся проверке доходом, уровень которого выше ГМД, но ниже черты крайней бедности.

Вставка 5. Четыре роли социальной помощи

1. Адресные социальные трансферты оказывают непосредственное воздействие на неравенство и крайнюю бедность.
2. Трансферты дают возможность домохозяйствам лучше инвестировать в будущее, в том числе:
 - В человеческий капитал детей (питание, образование, здоровье)
 - В деятельность приносящую доход
3. Трансферты помогают домохозяйствам управлять рисками
 - Избегая потерь сложных для восполнения
 - Применяя стратегии более высокого риска/более высокой возвратности в доходоприносящей деятельности
4. Сильные системы социальной помощи могут помочь правительствам провести позитивные реформы, например реформы субсидирования и тарифов.

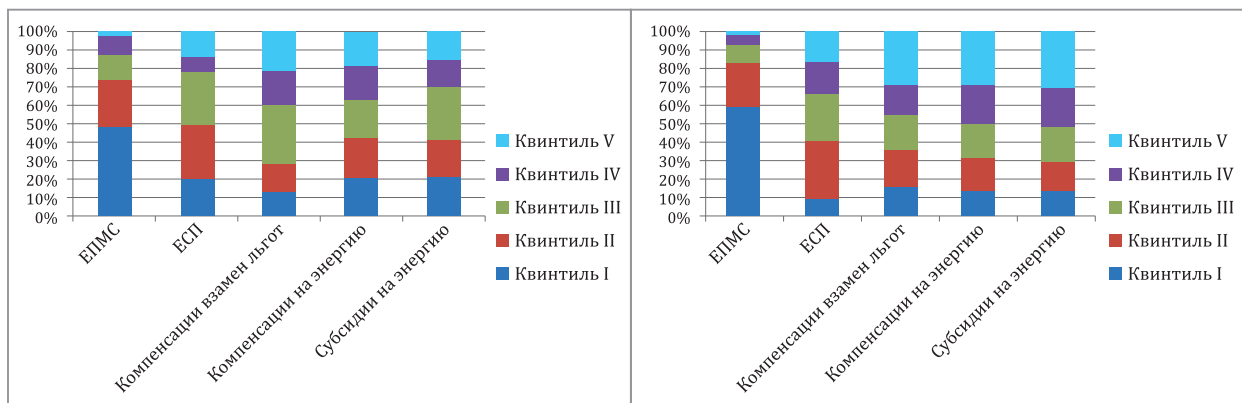
Адресность и адекватность льгот и пособий

26. Почти 50% получателей ЕПМС относятся к беднейшим 20% населения. Распределение получателей социальной помощи в пяти квинтилях потребления представлено на Рисунке 6. В 2011г., почти 50% получателей ЕПМС относились к самому бедному квинтилю и только 3% к самому богатому. Это существенное изменение по сравнению с 2008г., когда только 38% получателей относились к нижнему квинтилю. Почти половина получателей ЕСП относятся к 40% беднейшего населения. Распределение получателей трех других пособий выглядит по-другому. Большинство получателей этих программ не относятся к беднейшим 40% населения.

Рисунок 6. Распределение получателей программ и пособий в разрезе квинтилей, 2011

(Распределение получателей)

(Распределение пособий)



Источник: Расчеты Всемирного банка на основе КИОД 2011.

27. Программа ЕПМС является наиболее адресной. Доля из всего объема пособий ЕПМС, получаемых двумя нижними квинтилями выше 80%, и только менее 2% ЕПМС получает самый богатый квинтиль. В соответствии с данными за 2011г., самый большой процент ЕСП, получаемый домохозяйствами, приходится на II и III квинтили благосостояния. Всего 10% приходится на самые бедные 20% населения. Эти данные следует интерпретировать с осторожностью, ввиду ограниченности данных по программе ЕСП. Что касается других социальных трансфертов, на Рисунке 6 показано, что денежные компенсации обеспечивают больший объем выгод более обеспеченным семьям. Также, более половины компенсаций за электроэнергию получают самые

богатые 40% населения. В результате, программы характеризуются регрессивностью с точки зрения показателей их адресности.

28. Социальные трансферты составляют почти 30% общего потребления домохозяйств-получателей пособий в самом бедном квинтиле. Таблица 6 показывает адекватность или относительную значимость различных государственных трансфертов, как доли среднего потребления в каждом квинтиле для всех домохозяйств и всех получателей пособий. ЕПМС прогрессивно в относительном выражении, обеспечивая больший вклад в общее потребление тех, кто находится в бедных квинтилях. Тем не менее, размер этого вклада довольно ограничен из-за малого охвата и размера пособий. ЕПМС составляет около 9%, а ЕСП 5% от общего объема потребления домохозяйств-получателей в нижнем квинтиле.

Таблица 6. Доля пособий в общем потреблении домохозяйств, только домохозяйства-получатели пособий, 2011
(в %)

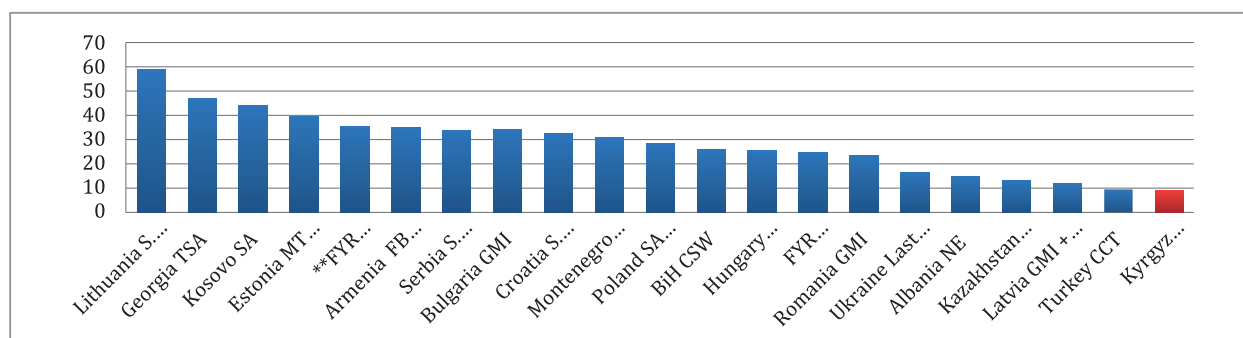
Тип пособий	Квинтиль I	Квинтиль II	Квинтиль III	Квинтиль IV	Квинтиль V
Социальные трансферты в совокупности	29	31	30	32	34
Пенсии	34	33	32	35	35
ЕСП	5	12	5	15	6
ЕПМС	9	6	4	2	2
Денежные средства от родственников	12	18	19	16	18

Источник: Расчеты Всемирного банка на основе ИОД КР, 2011.

29. Согласно данным, пенсионные трансферты имеют большое значение для бедных домохозяйств-получателей. Их доля в объеме потребления домохозяйств составляет 34%. Составляя 12% от объема потребления домохозяйств, средства от членов семей и родственников (в том числе денежные переводы) также имеют большое значение для домохозяйств-получателей в нижнем квинтиле.

30. По сравнению с результатами за предыдущие годы, вклад в потребление ЕПМС и ЕСП оставался низким. Неудивительно, что адекватность ЕПМС низка по сравнению с аналогичными программами, основанными на проверке нуждаемости в регионе. Другими словами, во всех остальных странах действуют программы социальной помощи последней инстанции, которые обеспечивают более адекватные пособия.

Рисунок 7. Адекватность программ социальной помощи последней инстанции
Пособия, в процентах от общего пост-трансфертного потребления домохозяйств (2007-2011гг.)



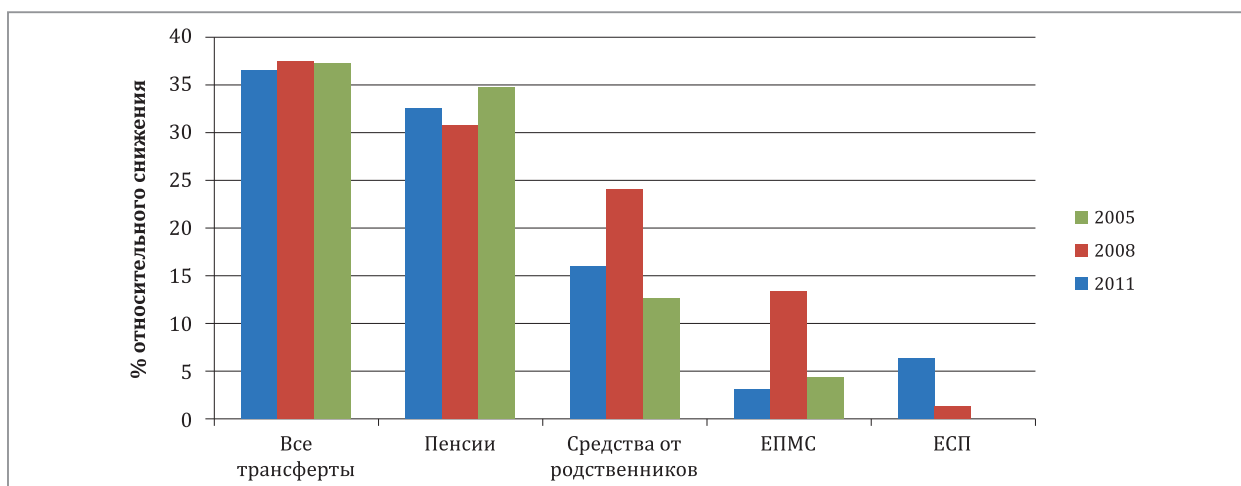
Источник: База данных по социальной защите в Европе и Центральной Азии, Всемирный банк.

31. ЕПМС, единственная из программ применяет проверку на нуждаемость и нацелена на бедные домохозяйства в КР. Эта программа достигает более высоких результатов с точки зрения адресности, по сравнению с категориальными программами. ЕСП распределяется равномерно по всем квинтилям благосостояния, а другие категориальные программы часто нацелены на более обеспеченные слои населения. Анализ показывает наличие значительной ошибки исключения в программе ЕПМС: 60% детей в самом бедном квинтиле не получают пособий и, более того, размер этих пособий не обеспечивает удовлетворения даже базовых потребностей. Низкий охват ЕПМС, прежде всего, связан с дизайном программы, который основан на ГМД, как уже говорилось выше. Всемирный банк недавно изучил и предложил альтернативы по увеличению охвата ЕПМС и усилению его воздействия на бедность через применение различных методов и подходов для отбора получателей (Всемирный банк, 2013г.). В числе таких альтернатив, привязка ЕПМС к другому стандарту уровня жизни, такому, как прожиточный минимум, например. Прожиточный минимум обновляется ежеквартально в отличие от ГМД и это позволило бы избежать потери в реальной величине пособия. Также, данная работа включает в себя симуляции охвата и воздействия на бедность ЕПМС, с применением альтернативных подходов, таких, как сочетание географического и категориального методов адресности, а также косвенную оценку нуждаемости. Симуляции показали, что комбинация мер, включая пересмотр методики ГМД, повышение адресности и увеличение бюджета, могли бы улучшить охват самых бедных детей программой ЕПМС, а также усилить ее воздействие на бедность.

Воздействие на уровень бедности

32. При отсутствии социальных и частных трансфертов, уровень крайней бедности был бы намного выше. С учетом всех социальных трансфертов за 2011г., уровень крайней бедности был сокращен на 2.7 процентных пункта или 37.3% в относительном выражении (Рисунок 8). Одновременно, глубина крайней бедности сократилась с 1.0% до 0.5% (Рисунок 9). В 2005г. и 2008г., относительное сокращение бедности также варьировалось в пределах 35%-40%. Пенсии и частные трансферты снова включены в анализ для сравнения.

Рисунок 8. Относительное снижение уровня крайней бедности в разные годы
(в %)

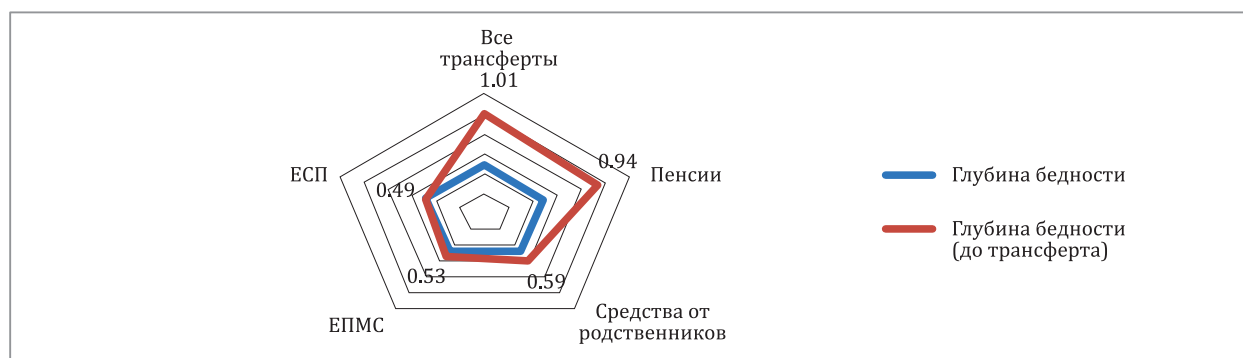


Источник: Расчеты Всемирного банка на основе ИОД КР 2005, 2008, 2011.

33. Хотя сокращение бедности не является основной задачей пенсионной системы, эффект сокращения бедности благодаря пенсиям был самым значительным. В 2011г., благодаря пенсиям уровень бедности снизился почти на 35%, что незначительно выше уровня предыдущих лет (Рисунок 8). Воздействие пенсий на снижение уровня бедности объясняется тем, что пенсионные платежи значительно выше не требующих взноса трансфертов и на пенсии приходится наибольший объем финансирования из государственного бюджета и Социального фонда.

34. Вторым по значимости трансфертом, с точки зрения снижения уровня бедности, являются частные трансферты, в том числе денежные переводы, и другие виды семейной поддержки. В 2011г. они снизили уровень крайней бедности на 12.7%. В то же время, частные трансферты сократили уровень крайней бедности с 0.6% до 0.5% (Рисунок 9).

Рисунок 9. Глубина крайней бедности, 2011г. (в %)



Источник: Расчеты Всемирного банка на основе ИОД КР, 2011.

35. Эффективность ЕПМС в сокращении уровня бедности снизилась. Это связано с малым охватом и низким размером пособий. Программа ЕПМС имеет ограниченное воздействие на бедность. Уровень крайней бедности снизился на 4.4% а глубина бедности на 7.5% благодаря только ЕПМС (Рисунок 8). Все остальные пособия, согласно результатам анализа, не имели существенного влияния на сокращение уровня бедности в 2011г.

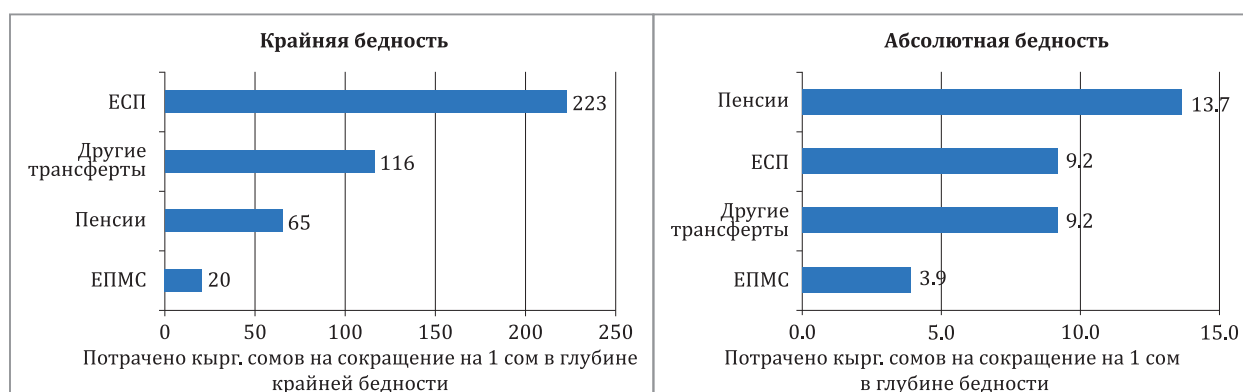
36. Программа ЕПМС является самой эффективной в сокращении уровня бедности на единицу затрат. Рисунок 10 показывает соотношение расходов к эффективности трансфертов по социальной защите. Соотношение расходов к эффективности применяется для измерения расходов на сокращение глубины крайней (или абсолютной) бедности на 1 сом.⁸ В 2011г. программе ЕПМС требовалось 20 сом для сокращения глубины крайней бедности на 1 сом. В то время как ЕПМС все еще показывает самый лучший результат соотношения расходов к эффективности (20 сом), сейчас оно намного выше, чем в 2005г. (4.7 сом) и 2001г. (1.7 сом). Низкий охват и увеличивающийся разрыв между ГМД и чертой крайней бедности является возможным объяснением снижения эффективности в последние годы. Последний аргумент частично подтверждается показателем эффективности затрат на ЕПМС при рассмотрении уровня абсолютной бедности. Сокращение глубины абсолютной бедности на 1 сом требует 3.9 сом, что соответствует выводам, сделанным в

⁸ Эта мера получается из взвешивания стоимости снижения глубины бедности в кыргызских сомах относительно стоимости программы. Расчет соотношения затрат к выгодам производится делением трансфертов в соответствии с категорией *пособий* (значения сильно отличаются от административных данных) на уровень снижения глубины бедности. Административные расходы и расходы получателей не включены в расчет, по причине отсутствия данных.

предыдущие годы. Сокращение глубины крайней бедности требует большего объема расходов, и это происходит тогда, когда программа не способна определить и охватить самых бедных среди бедных.

37. Представленные данные демонстрируют, что пенсии – это вторая программа по уровню эффективности в сокращении глубины бедности. При этом важно отметить, что общая сумма ассигнований на пенсии значительно выше. Если объем финансирования и размеры ЕПМС будут увеличены, и ошибка исключения будет снижена, тогда значительно повысится эффект воздействия программы на бедность. Мы хотим еще раз подчеркнуть тот факт, что величина ГМД, применяемого для определения правомочности на ЕПМС и размер пособий, значительно ниже черты крайней бедности, что способствует низкому эффекту воздействия ЕПМС на снижение бедности.

Рисунок 10. Соотношение расходов к эффективности пособий в сокращении глубины бедности, 2011 (Кырг. сом)



Источник: Расчеты Всемирного банка на основе ИОД КР, 2011.

5. Другие проблемные вопросы

38. Правительством Кыргызской Республики в 2011г. была принята среднесрочная Стратегия развития социальной защиты на 2012-2014гг. Основными проблемами, изложенными в Стратегии, являются: недостаточная финансовая поддержка бедных семей и людей с ограниченными возможностями здоровья (ЛОВЗ) из-за небольшого размера пособий; несогласованность пенсионной политики с программами социальной помощи; неудовлетворенный спрос на качественные социальные услуги для уязвимых семей и детей, ЛОВЗ и пожилых. Приоритетные направления политики, определенные Стратегией, включают повышение размера пособий, выплачиваемых малообеспеченным семьям, имеющим детей (ЕПМС) и ЛОВЗ (ЕСП), деинституционализацию социального обеспечения, развитие альтернативных социальных услуг. Стратегия не рассматривает вопрос приоритетности при распределении социальных пособий и не дает оценки того, в какой степени социальные пособия доходят до самых нуждающихся, масштабов охвата системы, и того, что должно быть сделано для устранения этих недостатков. В ней также не предлагается видение относительно не требующей взносов системы социальной защиты на будущее.

Вставка 6. Стратегия развития социальной защиты в Кыргызской Республике на 2012-2014гг.

Стратегия устанавливает среднесрочные задачи, направленные на повышение уровня благосостояния уязвимых слоев населения. Основная стратегическая цель заключается в создании эффективной и справедливой системы социальной защиты. Основные задачи Стратегии приведены ниже:

- Повышение доступа семей и детей в сложной жизненной ситуации к государственным социальным трансфертам, гарантированным социальным услугам, направленным на обеспечение детей семейной средой;
- Повышение доступа к социальным услугам и трансфертам для нетрудоспособных и создание условий для равных возможностей участия в социальной жизни;
- Обеспечение пожилых адекватным уровнем пособий и качественными социальными услугами;
- Создание социальной инфраструктуры для предоставления профилактических мероприятий и социальной реабилитации бездомных людей.

39. Вопрос, связанный с вышесказанным, заключается в необходимости более четкого определения задач и критериев эффективности каждой из программ социальной защиты. В отсутствии четких критериев и индикаторов эффективности, основные стейкхолдеры не могут прийти к единому мнению относительно эффективности программ и относительно мер, необходимых для улучшения ситуации. Разработка системы мониторинга и оценки, основанной на четких задачах и критериях эффективности, могла бы стать важным этапом на пути к повышению эффективности системы социальной защиты. Это помогло бы также сделать акцент на реформировании в рамках средне- и долгосрочных задач, нежели на осуществлении краткосрочных мер.

40. Фрагментация политики социальной защиты среди различных министерств и ведомств, без адекватных механизмов координации ведет к несоответствию между программами различных секторов и внутри секторов. К примеру, программы социального страхования и социальной помощи не согласованы между собой. Иждивенцы и пенсионеры с определенным стажем/историей взносов, могут получать меньшие по размеру пенсии, в рамках системы социального страхования, по сравнению с иждивенцами и пенсионерами без стажа/истории взносов вообще, в рамках программы социальной помощи (ЕСП). Это становится еще одним стимулом против осуществления взносов в пенсионный фонд.⁹

41. Социальные пособия имеют дублирующие критерии правомочности. К примеру, домохозяйства, в которых есть получатели компенсаций взамен льгот, могут также получать и компенсацию за электроэнергию, выплачиваемую пенсионерам. Домохозяйства с пенсионерами, проживающими в высокогорных районах, зачастую получают как компенсацию за электроэнергию, так и субсидию на определенный объем потребления электроэнергии. В то же время, большое число бедных домохозяйств не получают социальной помощи вообще.

42. Администрирование программ социальной помощи – область, требующая тщательной оценки. Большинство программ контролируются ведомствами центрального управления, которые, как правило, имеют отделения на районном

⁹ Более подробное рассмотрение стимулов для осуществления взносов в пенсионный фонд приводится в аналитической записке ОГР, посвященной пенсиям. В ней также рассмотрены риски для системы социальной помощи, которая обеспечивает пенсиями людей, не имеющих истории взносов, ввиду значительной неохваченности пенсионной системой людей трудоспособного возраста.

уровне. Муниципалитеты и органы местного самоуправления также играют важную роль, например органы местного самоуправления, отвечают за предварительное определение нуждающихся домохозяйств через так называемые социальные комиссии.¹⁰ Однако, роли и обязанности руководителей местного уровня, районных специалистов и органов местного самоуправления, а также комиссий требуют более ясного описания, а также более четкого исполнения. Кадровый потенциал остается проблемным вопросом в секторе и на различных его уровнях. Министерство социального развития КР (МСР КР) и другие ведомства в настоящее время разрабатывают и внедряют электронные реестры получателей социальных трансфертов и услуг. Реестр получателей социальной помощи в МСР КР позволит оптимизировать администрирование программ, улучшить отслеживание финансовых потоков, мониторинг и анализ трендов, а также принятие обоснованных решений. Потенциал обмена данными между реестрами получателей социальных трансфертов, а также с другими базами данных/реестрами, в том числе по налогам и имуществу, еще предстоит использовать. Управление финансовыми потоками – это еще одно направление, требующее усиления. Пенсии и пособия, как правило, доставляются посредством национальной почтовой службы *Кыргызпочтасы*. В доставлении пенсий и пособий получателям, отмечаются нарушения и коррупционные проявления, однако их масштаб не был оценен в последние годы.

43. Система социальной защиты играет ограниченную роль в защите бедных от таких шоков, как повышение цен на продовольствие и энергоносители.

Основная причина – низкий уровень охвата бедных адресной социальной помощью. Охват ЕПМС остается низким, а другие механизмы кризисного реагирования, как например, пособия по безработице и программы по общественным работам не развиты. Не был создан механизм по расширению охвата адресной социальной помощью, в том числе финансирования, в кризисные периоды. Несмотря на эти ограничения, программа ЕПМС в определенной степени послужила механизмом передачи донорской поддержки на смягчение тяжелых последствий повышения цен на продовольствие для многодетных семей, уже включенных в программу в 2008-2009гг. В частности, Всемирный банк и ЕС предоставили надбавку к пособиям в рамках ЕПМС, в целях компенсации повышения стоимости прожиточного минимума, в результате повышения продовольственных цен. Однако эта помощь носила временный характер и ограничивалась лишь существующими получателями, без значительного увеличения охвата программы.

44. Бедные должны быть адекватно защищены в процессе повышения тарифов на электроэнергию. В краткосрочном периоде, Правительство КР могло бы рассмотреть возможность повторного введения ступенчатых тарифов с субсидией минимального объема потребления прожиточного уровня. В среднесрочном периоде, повышение адресности, охвата и механизмов оказания социальной помощи, в том числе ЕПМС, рассматриваются как более предпочтительные с точки зрения повышения эффективности затрат, параллельно с введением ступенчатых тарифов. После того, как система социальной защиты станет способна защищать бедных от разного рода шоков, в том числе вызванных повышением тарифов на электроэнергию, ступенчатые тарифы могут быть отменены.¹¹

¹⁰ См. Приложение 2 для получения краткой информации о программах и ведомствах, администрирующих их.

¹¹ Для получения более подробной информации по тарифам на электроэнергию и возможным мерам смягчения, см. аналитическую записку по энергетике Обзора государственных расходов.

45. Реагирование на специальные нужды включает в себя подтверждение нетрудоспособности, выплату социальных пособий и институционализацию лиц со средней и тяжелой формой инвалидности, в том числе детей. Процедуры и процессы подтверждения нетрудоспособности устарели. Существуют ограниченные, или отсутствуют вообще, возможности для реабилитации или социальной интеграции ЛОВЗ. Действующая ныне система создает стимулы для людей с особыми нуждами полагаться на социальную помощь, нежели на поиски путей реабилитации, обучения и возможностей трудоустройства.

6. Заключение и рекомендации

46. Не требующая взносов система социальной защиты прошла через несколько этапов реформ. Самая значительная реформа проводилась в конце 2009г. и ее результатом стали монетизация льгот, внесение некоторых изменений в критерии оценки нуждаемости в ЕПМС и расширение мер по смягчению последствий повышения тарифа на электроэнергию для уязвимых домохозяйств.

47. Расходы на социальную защиту, не требующую взносов, выросли почти в 2 раза с 2008г., однако показатели эффективности системы, с точки зрения охвата, адресности и адекватности, не показали существенных улучшений. ЕПМС охватывает меньшую долю бедных, нежели прежде. Усилия по снижению количества ошибок включения в программу ЕПМС в последние годы показывают результат, и утечка трансфертов ЕПМС в небедные домохозяйства уменьшилась. Но, при этом охват беднейших домохозяйств не улучшился. Категориальные трансферты, в том числе компенсации взамен льгот и компенсации за электроэнергию характеризуются низким уровнем адресности. В целом, воздействие на бедность системы социальной помощи остается ограниченным. В последние годы эффективность затрат на различные трансферты в снижении глубины бедности, в том числе ЕПМС, снизилась.

48. Резкое сокращение регрессивных категориальных программ является сложной задачей с политической точки зрения, и было нелегкой задачей для многих странах, где такие пособия/льготы существовали либо еще действуют. Более прагматичный подход в таких ситуациях – постепенное сворачивание таких программ. Это может быть сделано посредством замораживания размеров пособий или удерживания повышений ниже уровня инфляции, а также недопущение роста новых бенефициариев в программы.

49. Учитывая трудности, которые предстоит решить, Правительство КР должно будет консолидировать и укреплять меры по социальной защите, нацеленные на бедных и уязвимых. Среди таких трудностей: ожидаемое увеличение тарифов на электроэнергию и дальнейшая консолидация бюджета, которые также повлияют на расходы на социальную защиту.

50. Продолжают оставаться нерешенными следующие вопросы:

- В то время как адресное и эффективное расходование государственных ресурсов является приоритетом для Правительства КР (как отмечено в Национальной стратегии устойчивого развития и других документах), в реальности значительная часть расходов на социальную помощь все еще направляются более обеспеченным домохозяйствам, нежели нуждающимся.

- Система социальной помощи (ССП) предоставляет определенные вознаграждения определённым категориям населения за заслуги в прошлом, а также компенсацию вреда/ущерба. Система в недостаточной мере выполняет свою основную роль в предоставлении защиты от бедности.
- ССП остается сложной (множество различных видов трансфертов с дублирующими функциями) и фрагментированной. Программы социальной помощи не гармонизированы между собой и с программами по социальному страхованию, в том числе с базовыми пенсиями, и пенсиям по нетрудоспособности, и в связи с утерей кормильца.
- Следовательно, ССП подвержена явлениям дублирования и накладок. Некоторые бенефициары получают два или более разных видов пособий, в то время, как многие бедные не получают поддержки вообще. Администрирование программ с дублирующими критериями правомочности требует больше затрат и труднее для понимания бенефициариев.
- Охват ЕПМС, единственной программы нацеленной на беднейших, сокращается, а ее бюджет рос меньшими темпами, чем в других программах. ЕПМС охватывает менее 1/3 самых бедных – 20%, в основном из-за дизайна программы, основанного на ГМД, уровень которого продолжает оставаться ниже черты крайней бедности.
- Динамика программы ЕСП требует более детального изучения. В программе присутствуют ошибки включения и исключения, объяснением которым может служить неравный доступ к медико-социальному освидетельствованию, а также непрозрачные практики в системе. Ныне действующая система также не предоставляет соответствующие стимулы людям с нетяжелыми формами нетрудоспособности, которые могли бы потенциально приносить доход.
- Компенсации и субсидии за электроэнергию охватывают отдельные подкатегории населения и не направлены на бедных. В то время как значительные ресурсы расходуются из бюджета, система продолжает оставаться регрессивной: государственные ресурсы расходуются на поддержку потребления некоторых бедных домохозяйств, но в то же время приносят выгоду и широкому кругу более обеспеченных семей.
- Требуется более подробное изучение того, на каких принципах устроена система досрочного выхода на пенсию и регулирование надбавок к пенсиям, для анализа причин резкого увеличения расходов, а также того, насколько эти программы актуальны и необходимы.

51. Ожидается, что реформа социальной помощи будет построена в основном на основе действующих программ и стратегических направлений, изложенных в основных документах по развитию страны. Следующие меры рекомендованы для рассмотрения Правительству КР:

- Разработка среднесрочного плана по реформированию системы социальной помощи путем постепенного перенаправления государственных расходов в пользу программ, адресованных малообеспеченным (основанным на проверке нуждаемости) и постепенного свертывания регрессивных категориальных программ. Свертывание регрессивных категориальных программ может быть достигнуто через продолжение моратория на новые категории и недопущение повышения размеров пособий.
- В будущем рекомендуется рассмотреть возможность построения портфеля взаимодополняющих или последовательных программ социальной защиты,

которые направлены на защиту бедных, предотвращают рост бедности, и предоставляют возможности для получателей социальной помощи стать экономически самодостаточными.

- Задачи, ожидаемые результаты и основные индикаторы системы социальной помощи требуют более четкого определения, и должны быть понятны и приняты всеми заинтересованными сторонами. Рекомендуется принять меры по обеспечению широкой поддержки четко изложенной стратегии реформирования системы социального обеспечения со стороны общественности, через общественные обсуждения, информирование заинтересованных сторон и коммуникации.
- Для решения проблем с недостаточным охватом, адресностью и адекватностью ЕПМС, важно продолжать увеличение ассигнований с одновременным совершенствованием дизайна программы и повышением эффективности в различных направлениях (в том числе стратегии привлечения, коммуникации, адресность, зачисление, повторная сертификация и выход).
- Консолидация различных пособий и гармонизация критериев правомочности, в качестве меры средне- и долгосрочного реформирования. Это приведет к снижению дублирования пособий, что, в свою очередь, повысит эффективность расходов.
- Снижение расходов, путем интегрирования администрирования программ и сокращения дублирования в функциях (напр., применение единой формы обращения за пособиями, усиление информационных систем управления, сокращение ошибок и нарушений и др.).
- Сокращение ошибок включения и исключения в программе ЕСП через оптимизацию системы освидетельствования нетрудоспособности, улучшение доступа к освидетельствованию, решение вопросов, связанных с негативными стимулами, и предоставление возможностей для реабилитации и получения дохода.
- Пересмотр политики смягчения социального воздействия в результате реформирования тарифов на электроэнергию для решения вопросов связанных с регрессивным распределением компенсаций и субсидий на электроэнергию. Сюда входит переориентация на подход, нацеленный на бедность, для снижения социального воздействия.
- Изучение нынешней политики, связанной с досрочным выходом на пенсию и надбавками к пенсиям. Это может быть сделано в рамках реформирования пенсионной системы в целом, или в отдельности от нее.

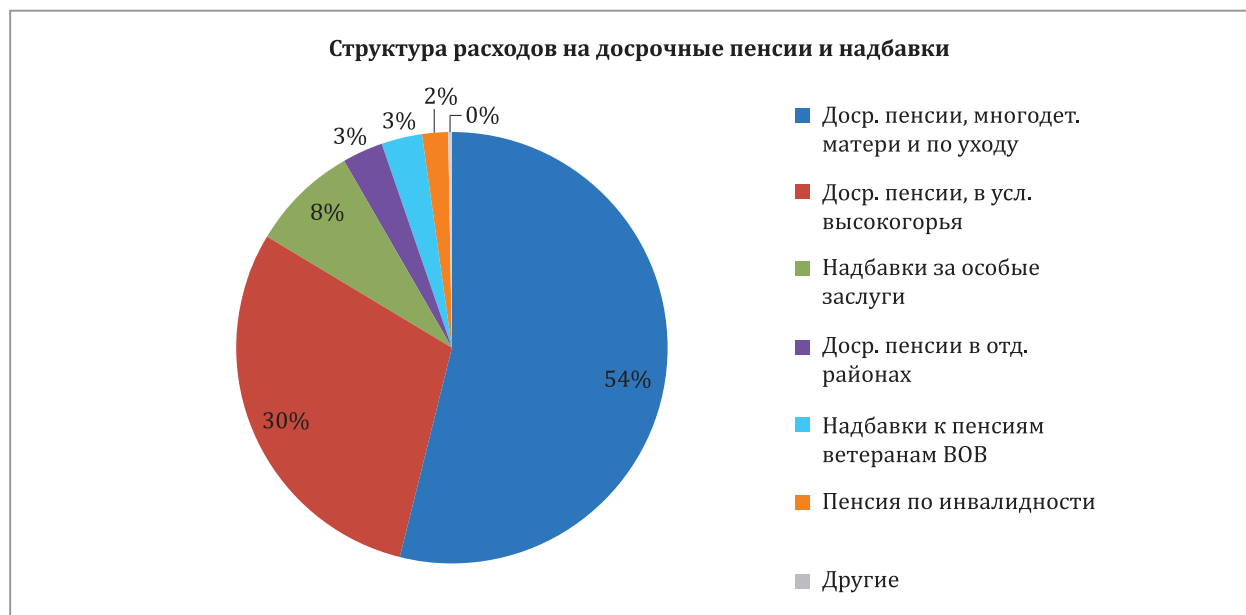
Приложение 1. Таблицы и Рисунки

Таблица А1-1. Расходы на социальную защиту из центрального и местного бюджета
(тыс. сом, 2012г.)

Название	Республиканский бюджет	Местный бюджет
Заработная плата	339 981.44	81 198.09
Взносы в социальный фонд	60 569.99	13 059.44
Командировочные	11 446.36	1 172.17
Коммунальные услуги и услуги связи	33 748.15	8 552.06
Аренда зданий и помещений	439.30	0.00
Транспортные услуги	7 033.89	1 372.68
Приобретение прочих услуг	62 329.46	40 141.81
Закупка медикаментов и медицинских средств	4 255.50	863.80
Закупка продовольственных товаров	40 920.85	11 648.70
Трансферты в Социальный фонд, в том числе:	10 652 290.00	13.01
- Базовая часть пенсий	5 232 355.48	0.00
- Льготная пенсия за работу в высокогорных и труднодоступных районах	800 422.89	0.00
- Пенсии военных	1 022 500.00	0,00
- Пенсии матерям многодетных семей и матерям детей-инвалидов	1 345 124.76	0,00
- Льготная пенсия за работу в высокогорных и труднодоступных районах	85 646.71	0,00
- Обязательное государственное страхование военных на случай смерти, на случай возникновения инвалидности	17 500.00	0,00
- Возмещения пенсионерам за электроэнергию	1 771 536.43	0,00
- Возмещение за трудовые травмы	43 700.63	13.01
- Возмещение ликвидаторам последствий аварии на Чернобыльской АЭС	1 266.58	0.00
- Надбавка к пенсиям инвалидов	133 411.72	0.00
- Надбавка к пенсиям за особые заслуги	198 824.79	0.00
Пособия социальной помощи населению	5 263 850.63	322 050.91
- Пособия для семей с низким уровнем дохода	1 008 157.51	5 480.92
- Разовое пособие при рождении ребенка	32 840.50	13.26
- Пособия для матерей по уходу за ребенком до 1,5 лет	442 062.50	4.20
- Пособия по безработице	4 946.95	4.00
- Социальные трансферты населению	1 811 481.60	0.00
Заработная плата	0.00	3.74
- Пособия по беременности и родам	203 405.00	159.37
- Пособие на погребение (похороны)	9 313.85	9 243.16
- Компенсация взамен льгот	1 620 465.48	306 742.97
- Расходы на профессионально-техническое образование	26 255.86	0.00
- Расходы на организацию общественных услуг	31 943.79	170.79
- Расходы по микрокредитам	3 377.60	0.00
- Безвозмездная помощь населению, пострадавшему от стихийных бедствий	69 600.00	228.50
Текущие различные расходы	7 445.50	40.00
Здания и сооружения	5 312.40	185.96
Машины и оборудование	1 781.36	1 120.30
Кредиты, займы и ссуды	380 400.00	0.00
Всего:	16 871 804.82	481 418.93

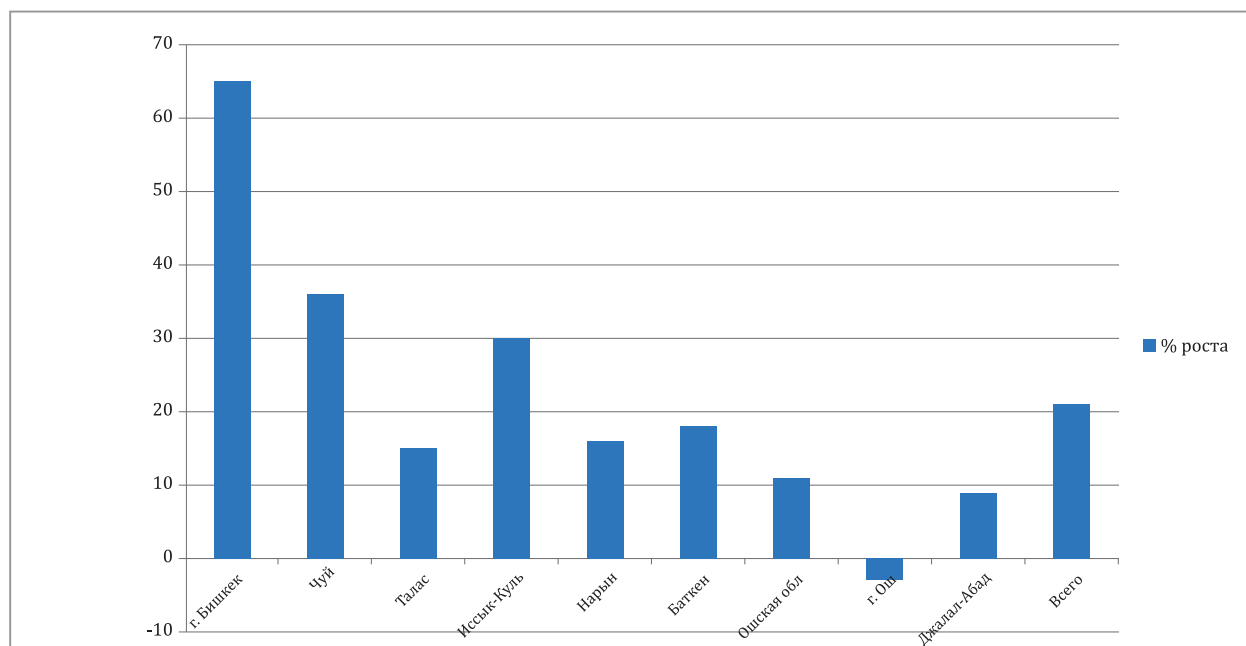
Источник: Министерство финансов КР.

Рисунок А1-1. Состав расходов на выплату пособий в связи с досрочным выходом на пенсию и надбавок к пенсиям (%)



Источник: Социальный фонд.

Рисунок А1-2. Динамика прироста получателей ЕСП по областям, 2007-2012гг. (%)



Источник: Министерство социального развития КР

Рисунок А1-3. Динамика прироста получателей ЕСП по категориям, 2007-2012гг.
(%)

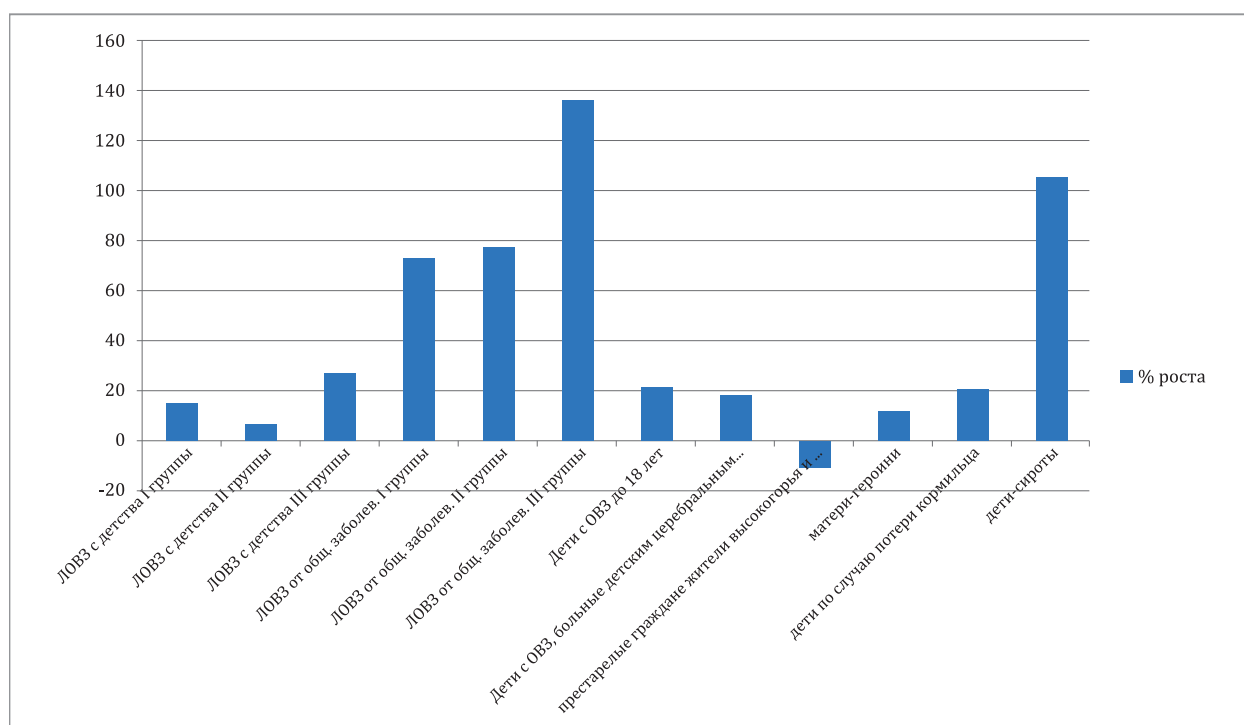
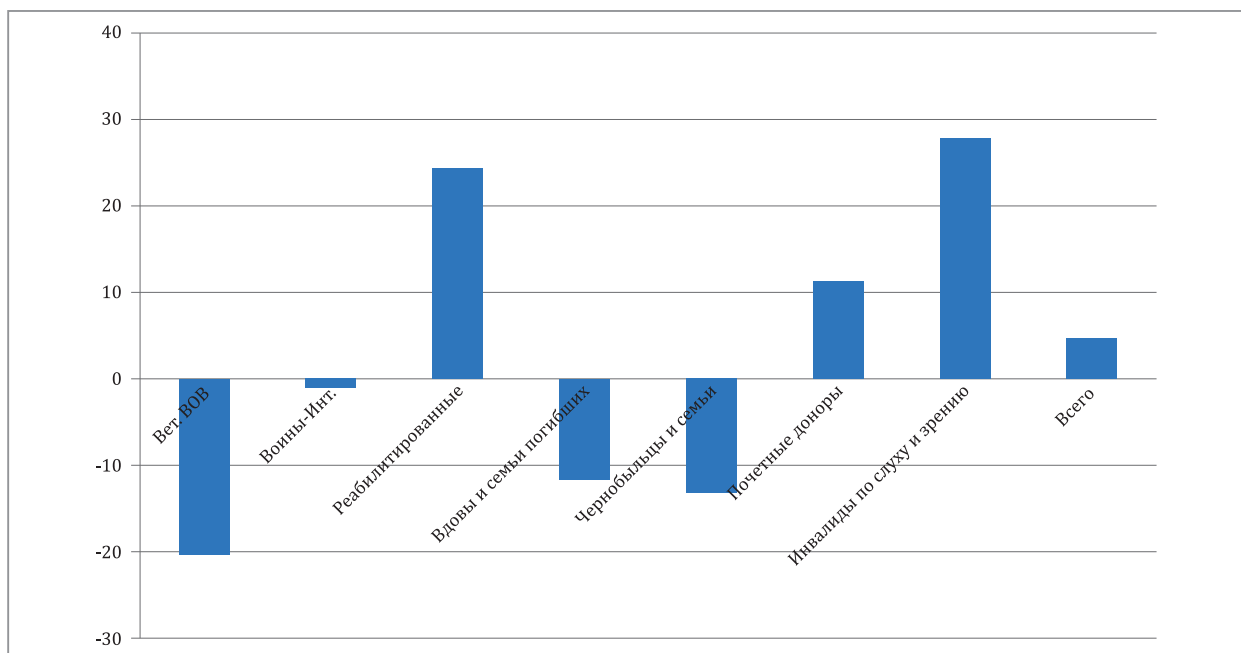


Таблица А1-2. Число получателей ЕСП и суммы по категориям, 2009 и 2012гг.
(ед.)

Категории	Кол-во (чел.)	Среднее месячное пособие (кырг. сом)	
		2009	2012
Дети с ДЦП	3 975	1 164	3 000
Дети с ОВЗ	19 235	848	1 500
Дети с ВИЧ и СПИД	164	948	3 000
Дети, рожденные от матерей с ВИЧ и СПИД	49	948	3 000
ЛОВЗ с детства - I категории	4 273	1 164	2 000
ЛОВЗ с детства - II категории	15 755	848	1 500
ЛОВЗ с детства - III категории	5 825	532	1 000
ЛОВЗ I категории	579	848	2 000
ЛОВЗ II категории	3 118	532	1 500
ЛОВЗ III категории	1 177	316	1 000
Пожилые граждане, в том числе жители высокогорных и отдаленных регионов	2 027	402	3 000
Матери-героини	183	848	2 000
Дети, в случае потери кормильца	13 476	532	1 000
Сироты без обоих родителей	547	848	2 000

Источник: Министерство социального развития КР.

Рисунок А1-4. Изменение в отдельных категориях получателей компенсаций взамен льгот 2010-2012гг. (%)



Источник: Министерство социального развития КР.

Рисунок А1-5. Динамика среднего размера компенсации за электроэнергию для пенсионеров (ед.)



Источник: Социальный фонд.

Таблица А1-3. Досрочный выход на пенсию и средний размер пенсий, 2005-2011гг.
(ед.)

Год	2000	2005	2010	2011
Общее число пенсионеров, тыс. чел.	525.8	536.0	530.1	545.9
Число пенсионеров, получающих пенсию в связи с досрочным выходом на пенсию, тыс. чел.	38.2	42.0	70.8	77.6
% от общего числа пенсионеров	12.2	12.6	13.4	14.2
Из них:				
<u>Многодетные матери и матери с детьми-инвалидами</u> , тыс. чел	24.6	26.1	45.4	49.3
Расходы, млн. сом	123.6	194.4	1,013.8	1,519.8
Средний размер пенсии, кырг. сом	419.0	621.0	1,861.0	2,570.0
<u>Пенсии бывшим работникам в высокогорных регионах</u> , тыс. чел.	9.4	12.1	19.2	20.9
Расходы, млн. сом	57.4	107.1	534.1	654.0
Средний размер пенсии, кырг. сом	510.0	789.0	2,318.0	2,768.0

Источник: Социальный фонд.

Таблица А1-4. Пособия и надбавки для пенсионеров
(ед.)

Год	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Число пенсионеров, получающих надбавки и компенсации к пенсиям (чел.)</i>					
Всего пенсионеров	45,406	46,677	44,633	45,018	48,003
По возрасту	34,569	35,230	34,101	34,718	36,094
По нетрудоспособности	8,228	8,833	7,906	7,742	8,484
За особые заслуги	2,609	2,614	2,626	2,558	3,425
<i>Сумма надбавок и компенсаций к пенсиям (в тыс. сом)</i>					
Всего пенсионеров	7,057.1	6,830.0	8,053.3	13,660.8	19,669.9
По возрасту	3,770.2	3,407.8	3,057.1	3,794.6	5,573.3
По нетрудоспособности	593.4	717.6	663.9	633.6	1,123.5
За особые заслуги	2,687.6	2,704.6	4,332.2	9,232.6	12,973.0
<i>Общая сумма надбавок (сом/1 получателя)</i>					
Всего пенсионеров	155	146	180	303	410
По возрасту	109	97	90	109	154
По нетрудоспособности	72	81	84	82	132
За особые заслуги	1,030	1,035	1,650	3,609	3,788

Источник: Социальный фонд.

Обзор государственных расходов

**Таблица А1-5. Распределение отдельных категорий социальных пособий
между республиканским и местным бюджетами, 2011г.**
(ед.)

	Республиканский бюджет, %	Местный бюджет, %
Пособия для нуждающихся семей	99.56	0.44
Разовое пособие матерям	99.99	0.01
Пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет	99.99	0.01
Пособие по безработице	99.94	0.06
Ежемесячное социальное пособие	100.00	0.00
Пособие по временной нетрудоспособности	0.00	100.00
Пособие по беременности и родам	99.98	0.02
Пособие на погребение (похороны)	22.28	77.72
Денежные компенсации и льготы	86.44	13.56
Профессионально-техническое образование	100.00	0.00
Общественные работы	92.29	7.71
Расходы на микрокредитование	96.95	3.05
Помощь населению, пострадавшему от стихийных бедствий	99.85	0.15
Стипендии	0.00	100.00
Всего	93.71	6.29

Источник: Министерство финансов КР.

Приложение 2. Основная социальная помощь и не требующие взноса программы социальной защиты, 2012г. (ед.)

№	Программа	Правомочность	Ведомство, администрирующее программу	Охват (тыс. чел.)	Расходы (млн. сом)	Средний размер пособия
1	Ежемесячное социальное пособие (ЕСП)	Дети и взрослые с ОВЗ, иждивенцы погибших родителей, люди пенсионного возраста, без истории взносов в Социальный фонд	Министерство социального развития КР (МСР КР)	73.6	1,771.6	2,500
	Дополнительное социальное пособие	Иждивенцы погибших родителей и ЛОВЗ событий апреля и июня 2010г.	МСР КР	0.79	37.3	3,700
2	Ежемесячное пособие малообеспеченным семьям, имеющим детей (ЕПМС)	Дети из семей с доходом на душу населения ниже Гарантированного минимального дохода	МСР КР	361.5	1,488.0	464
3	Компенсация взамен льгот (прежние льготы, не денежные пособия и ценовые субсидии), в том числе:	25 категорий граждан (ветераны ВОВ, их вдовы, реабилитированные граждане, почетные доноры, ветераны Чернобыля и их иждивенцы, слабослышащие и слабовидящие и др.)	МСР КР	55.4	1,522.9	От 1,000 до 7,000
	- Лечение в специализированных курортных учреждениях	ЛОВЗ, дети из нуждающихся семей	МСР КР, Федерация профсоюзов	1.0	23.2	19,863
4	- коляски, вспомогательные средства	ЛОВЗ	МСР КР	0.8	56.5	Н/п.
	Пособия матерям	Беременные и родившие женщины, с историей взносов в Социальный фонд, или официально зарегистрированные как безработные	МСР КР	28.3	203.4	1,799.5
5	Пособие на похороны	Родственники погибших, с историей взносов в Социальный фонд или официально зарегистрированных как безработные	МСР КР , ОМСУ	3.7	10.6	3,073
6	Социальные услуги:	ЛОВЗ, пожилые	МСР КР	2.3	230	От 4,000 до 7,000
	- в подведомственных учреждениях МСР КР;	Дети до 4х лет, оставшиеся без попечения родителей	Министерство здравоохранения КР	0.2	25.5	
	- в стационарах подведомственных МЗ КР;	Дети до 4х лет, оставшиеся без попечения родителей	Министерство образования и науки	3.73	262.3	
	- в подведомственных учреждениях МОиН КР;	ЛОВЗ, дети, семьи, женщины, жертвы преступлений	МСР КР	Информация отсутствует		
7	- реабилитационные центры, кризисные центры, центры дневного ухода;					
	Компенсация за электроэнергию	Люди пенсионного возраста, ЛОВЗ и иждивенцы лиц с историей взносов в Социальный фонд	Социальный фонд	532.3	1,771.5	270

8	Компенсация за электроэнергию жителям высокогорных регионов	Лица, проживающие в высокогорных населенных пунктах (перечень населенных пунктов, утвержденный ЖК КР)	МФ КР, ОМСУ	171.0	114.0	60
9	Жилищные пособия на оплату жилищных и коммунальных услуг	Владельцы квартир или домов, соединенных к правомочным коммунальным услугам, с доходом, не превышающим установленный уровень и тратящие более 16% своего дохода на оплату коммунальных услуг	ОМСУ	18.0	Информация отсутствует	
10	Надбавки к пенсиям	Пенсионеры с историей взносов и относящиеся к определенным категориям	Социальный фонд	48.0 (2011)	332.3	Информация отсутствует
11	Досрочный выход на пенсию	Несколько категорий граждан, в том числе работники высокогорных и отдаленных регионов, многодетные матери и др.	Социальный фонд	78.0 (2011)	2,231.2	
12	Школьное питание	Дети – ученики начальной школы государственных школ (1-4 классы)	Министерство образования и науки КР, ОМСУ	400	475	

Источник: Министерство социального развития КР, Министерство финансов КР, Социальный фонд.

Список использованных источников

1. CASE. Кыргызская Республика, Аналитическая справка по системе социального обеспечения/исходный документ/ CASE Kyrgyzstan, - 2008.
2. Гассманн Ф. В какой степени существующая система социального обеспечения защищает бедных?- 2010.
3. Министерство социального развития. Стратегия развития социальной защиты в Кыргызской Республике на 2012-2014гг., Бишкек, -2011.
- 4 UNICEF. Обзор государственных расходов 2007-2010гг., Бишкек, - 2011.
5. Всемирный банк. Система социальной защиты в Кыргызской Республике, капитализация достижений и решение новых вызовов, Вашингтон, Округ Колумбия,- 2009.
6. Кыргызская Республика: прожиточный минимум и альтернативные методы охвата социальных трансфертов, Аналитическая справка. 2013. Доступна по ссылке: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/06/04/000356161_20130604143034/Rendered/PDF/781680PN0P10160h0Kyrgyz0Rep02012Eng.pdf.