



Таубаев А.А. , д.э.н., профессор, ректор Esil University Астана	Кенжебеков Н.Д. , к.э.н., доцент в.н.с., ТОО «Rational Solution», Караганда	Жайлауов Е.Б. , PhD, директор ТОО «Rational Solution», Караганда	Улыбышев Д.Н. , к.э.н., доцент, директор Центра социально- экономических исследований Esil University Астана
--	---	--	---

ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ПРОАКТИВНОЙ СИСТЕМЫ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В настоящее время комплексные подходы, направленные на разработку современных форм социальной защиты, реактивных и проактивных мер государственной социальной политики, базируются на положениях концепции адаптивности социальной помощи (АСП). Адаптивный подход к социальной защите требует, чтобы все разрабатываемые механизмы АСП основывались на развитой правовой и институциональной основе. Это должно обеспечить как стабильность программы, так и признание бенефициаров правообладателями. При этом под проактивным механизмом адресной социальной помощи авторы понимают предотвращение ухудшения социального и экономического положения домохозяйств, находящихся в уязвимом положении, и поддержке их интеграции в общество.

На основе глубинных интервью и анкетного опроса экспертов (профессионалов, занятых в системе социальной защиты населения страны), а также анкетных опросов получателей адресной социальной помощи получен ряд научных результатов, а именно: применительно к действующей в Казахстане системе адресной социальной помощи составлен портрет получателя АСП; определены особенности системы АСП, влияющие на степень адресности помощи; выявлены особенности и проблемы действующей системы обусловленных денежных трансфертов при оценке ее способности решить проблему бедности в Казахстане.

Авторами предлагается использование такой системы предоставления адресной социальной помощи, элементами которой являются четыре блока: 1. Ранее выявление круга лиц, находящихся в зоне риска. 2. Система АСП, ориентированная на расходы. 3. Социальная интеграция. 4. Профилактика.

Современная рыночная экономика предполагает формирование такой модели социальной защиты населения, при которой бы не просто удовлетворялись минимальные нужды социально-уязвимых слоев населения, но и обеспечивался минимально необходимый уровень их человеческого развития для прерывания «самовоспроизводящейся» бедности. В этом контексте государству, предоставляющему общественные блага в рамках системы социальной защиты, необходимо соблюсти баланс между удовлетворением потребностей населения в социальной помощи, в том числе адресной социальной помощи (АСП), и имеющимися ресурсами государственного бюджета на основе принципов максимизации экономической и социальной эффективности.

Проактивный подход к организации и функционированию системы социальной защиты, широко используемый в странах с развитой социально-ориентированной экономикой, позволяет соблюдать этот баланс на основе выявления требуемых и перспективных сумм АСП, семей, реально нуждающихся в поддержке, фактов иждивенчества, и соответствующей корректировки институционального наполнения механизма адресной социальной помощи в части методологии и практики внесения изменений в расчет социальных пособий, процедуры выявления нуждающихся, определения и реализации типовых

алгоритмов активизации социально-уязвимых слоев населения, и, как результат, сокращения бедности в долгосрочной перспективе.

Таким образом, цель данного исследования – совершенствование механизма адресной социальной помощи социально-уязвимым слоям населения в Республике Казахстан на основе проактивного подхода.

Исследования, посвященные формированию адаптивной социальной защиты, начались относительно недавно, в 2008 г. М. Дэвис, Б. Гюнтер и др. в труде «Адаптивная социальная защита: синергия для снижения уровня бедности» поднимают вопросы снижения рисков бедствий за счет разработки адаптивной структуры социальной защиты [1]. Это направление исследований связано с усугублением глобальных проблем изменения климата. В данном случае адаптивность направлена на повышение уровня координации и повышению устойчивости социальной политики, снижению уязвимости, в первую очередь сельского населения, связанной с экстремальными изменениями климатических условий проживания, ведения сельскохозяйственной деятельности и др.

В дальнейшем эта концепция нашла свое развитие в инициативах Генеральной ассамблеи ООН, в частности «Цели развития тысячелетия», «Цели в области устойчивого развития», содержащие 17 глобальных взаимосвязанных целей (в частности, цель 1: «Ликвидация нищеты», цель 2: «Ликвидация голода», цель 3: «Хорошее здоровье и благополучие», цель 8: «Достойная работа и экономический рост», цель 10: «Уменьшение неравенства») и 169 соответствующих задач в области устойчивого развития [2].

Данная концепция определяет приоритеты социальной политики на фоне роста проблем обеспечения продовольственной безопасности, борьбы с бедностью, роста безработицы и необходимости развития человеческого капитала, производительной занятости, достойного труда и многое другое. В этой связи, преимущества формирования и развития адаптационного потенциала социальной защиты позволят обосновать и выявить критерии проактивных и реактивных компонент механизма адресной социальной помощи.

Адаптивная социальная защита направлена на повышение устойчивости уязвимых слоев населения и домохозяйств за счет денежных и натуральных (неденежных) трансфертов. Под устойчивостью понимается готовность и развитие адаптационного потенциала домохозяйств на долгосрочный период к различным вариантам негативных ситуаций и обстоятельств. Адаптивные системы социальной защиты состоят из широкого спектра мероприятий, направленных на сокращение бедности, неравенства и уязвимости. Как следует из теоретического обзора современных концепций адресной социальной помощи, адаптивного механизма социальной политики, идея проекта заключается в расширении действующего механизма АСП за счет компонент проактивного типа. Т.е., предполагается смещение акцентов государственной социальной политики, ориентированных на благополучателей АСП, к политике, учитывающей интересы и права благополучателей АСП.

Социальная защита с учетом интересов уязвимых слоев населения расширяет свободу действий, как экономическую, так и социальную. При этом, независимо от того, являются ли они предполагаемыми благополучателями АСП или нет, адаптивная АСП должна учитывать, в первую очередь их уязвимость. Это означает, что механизм должен давать свободу выбора потенциальным благополучателем определенных мер, направленных на минимизацию потенциальных неблагоприятных рисков или последствий, а также на оптимизацию положительных эффектов в уровне жизни [3-5].

Безусловно, адаптивный подход к социальной защите требует, чтобы все разрабатываемые механизмы АСП основывались на развитой правовой и институциональной основе. Это должно обеспечить как стабильность программы, так и признание бенефициаров правообладателями. В таблице 1 нами обобщены современные формы АСП реактивного и проактивного типа, которые в различных комбинациях могут применяться в развитых и развивающихся странах для формирования национальных моделей механизмов социальной помощи населению.

Таблица 1 – Формы АСП реактивного и проактивного типа

Виды моделей	Функции (адресность)	Формы социальной помощи
Патерналистская модель социальной защиты	Защитные (адресность высокая)	Адресные денежные трансферты
	Защитные (адресность высокая)	Продовольственные программы (продовольственные корзины, ваучеры, купоны на приобретение продуктов питания, школьное питание)
	Защитные (адресность средняя)	Организация пунктов питания, услуг проживания
	Профилактические, стимулирующие (адресность высокая)	Бесплатные услуги здравоохранения, образования, социально-бытовой сферы

Производительная модель социальной защиты	Профилактические (адресность высокая)	Программы медицинского страхования,
	Стимулирующие	Программы социальной адаптации
	Преобразующие	Программы спорта для лиц с ограниченными возможностями
Контрактная модель социальной защиты	Стимулирующие	Обеспечение минимальных стандартов занятости
	Преобразующие (адресность высокая)	Программы трудовой активности, профессионального роста, общественные работы
	Преобразующие (адресность высокая)	Программы микрокредитования
Примечание – составлен авторами на основе источников [6-11]		

Проактивный механизм адресной социальной помощи, таким образом, заключается в предотвращении ухудшения социального и экономического положения домохозяйств, находящихся в уязвимом положении, в поддержке их интеграции в общество. Он включает в себя меры и действия, направленные на предотвращение социальных проблем до их возникновения или обострения, а также на активную поддержку получателей помощи в достижении самостоятельности и улучшении их жизненных условий.

Для проведения исследования нами было опрошено свыше 195 специалистов из 17 областей и трех городов республиканского значения. Количество анкет, присланных экспертами, проживающими в городах, составляет 80, другие 118 анкет из сельских населенных пунктов. Несмотря на то, что система адресной социальной помощи в городах более развита, результаты опроса показали, что проблемы, с которыми сталкиваются получатели АСП как в городах, так и в селах, одинаковы.

Кроме того, был проведен опрос получателей адресной социальной помощи. Количество респондентов составило 426 человек преимущественно из города Астана, Акмолинской, Костанайской и Жамбылской области. Результаты опроса получателей адресной социальной помощи подтвердили данные, полученные в ходе анализа анкетирования специалистов.

Применительно к действующей в Казахстане системе адресной социальной помощи составлен портрет получателя АСП. Обычный получатель АСП характеризуется следующими качествами. Причина обращения за АСП: одинокий родитель не имеет возможности работать и/или домохозяйство имеет низкий уровень дохода. Финансовое положение домохозяйства: сложное и среднее (один член домохозяйства имеет работу со средней или низкой зарплатой). Семейный состав заявителей: многодетные или неполные семьи. Наличие инвалидности у членов семьи: чаще всего у одного ребенка или у одного родителя. Ограничения трудовой активности у взрослых членов домохозяйства, как правило, отсутствуют. Наличие жилья: собственное жилье отсутствует (семьи живут у родственников, либо арендуют жилье). Уровень образования взрослых членов домохозяйства: среднее или среднее специальное в городах и часто без образования в селах. Характер профессии работоспособного члена семьи: актуальная, но малооплачиваемая либо сезонная работа. Трудовая активность на момент обращения за помощью: наемные работники в городах и безработные в селах. Средняя возрастная группа взрослых получателей АСП – 25-45 лет.

Степень адресности помощи охарактеризована нами следующими особенностями:

- в систему АСП включены не все нуждающиеся, при этом в системе находятся получатели, не имеющие права на получение АСП;
- «Цифровой портрет семьи» хорошо отлажен и работает эффективно, но данные о получателях АСП не всегда соответствуют действительности;
- 50-70% заявителей получают одобрение на получение АСП;
- высоко количество отказов в АСП из-за того, что доходы домохозяйства на каждого его члена превышают черту бедности всего на 1-5 тыс. тенге;
- действующая методика определения права входа в систему АСП позволяет достоверно определить право на получение помощи и ее размер, однако не в полной мере учитывает потребности современной семьи;
- мониторинг периодически выявляет незаконно назначенную (получаемую) помощь.

При оценке способности действующей системы обусловленных денежных трансфертов решить проблему бедности в Казахстане выявлены следующие особенности и проблемы:

- действующая система АСП позволяет бедным слоям населения удовлетворить только базовые потребности и трудоустроиться;
- выплачиваемой суммы АСП, в целом, достаточно для решения проблемы бедности;

- почти половина получателей АСП не покидают систему в течение длительного времени (то есть не решается проблема бедности);
- доля получателей АСП, покидающих систему и не возвращающихся в нее хотя бы в течение года, не превышает 20%;
- основным фактором, способствующим выходу получателя АСП из системы, является самостоятельное трудоустройство по своей специальности или повышение доходов по другой причине;
- эксперты считают необходимым предусмотреть возможность оказания комбинированного вида помощи (денежная + натуральная).

Выводы. На основе полученных данных опроса и следанных по итогам их обработки выводам, авторами разработана схема проактивного механизма адресной социальной помощи. Схематично предлагаемый проактивный механизм АСП состоит из четырех блоков (рисунок 1).

Первый блок: Ранее выявление круга лиц, находящихся в зоне риска. Этот блок проактивного механизма направлен на диагностику и выявление домашних хозяйств, находящихся в зоне риска, до того, как они столкнутся с серьезными проблемами. Этот блок может быть расширен не только экономическими показателями уровня жизни, но и обстоятельствами непредвиденных чрезвычайных ситуаций (наводнений, техногенных катастроф и пр.).

В рамках данного блока необходимо совершенствование системы АСП в следующих направлениях:

- технологии искусственного интеллекта, больших данных по углублению применения «Цифровой карты семьи»;
- краудсорсинг некоммерческого сектора.

Применение технологий больших данных и аналитических инструментов для обработки и анализа информации о демографических и социальных показателях позволяет выявлять паттерны и предсказывать кризисные ситуации. Разработка приложений и платформ для сбора обратной связи от населения, предоставления информации о доступных услугах и ресурсах. Кроме того, следует расширить базу данных для Центров трудовой мобильности и карьерных центров, объединяющей информацию от различных государственных и негосударственных организаций, включая здравоохранение, образование, социальные службы и правоохранительные органы.



Рисунок 1 – Проактивный механизм адресной социальной помощи
Примечание: составлен авторами

Второй блок: Система АСП, ориентированная на расходы. Модель назначения АСП на основе расходов ориентирована на повышении точности таргетирования и справедливости распределения денежной помощи, учитывая реальные финансовые нужды семей.

В первую очередь, она устраняет недостатки существующей системы. В частности, бенефициары АСП, являющиеся индивидуальными предпринимателями, могут скрывать реальные доходы в теневом секторе экономики и в таком случае, законодательством установлен порог 25-кратный МРП (92,5 тыс.

тенге), что чуть больше уровня минимальной заработной платы. Ориентированность на расходы позволяет устранить данную проблему, поскольку расходы легко отслеживаются и их трудно скрыть.

Кроме того, существующая система не учитывает неравенство в расходах получателей АСП. В этом случае, домашние хозяйства, имеющие одинаково низкие доходы имеют разную структуру расходов. Например, семья, не имеющая собственное жилье, вынуждена платить арендную плату. Результаты проведенных опросов и наблюдений показали, что значительная часть расходов идет на оплату аренды жилья, поскольку бенефициары не имеют собственного жилья. Это же касается медицинских расходов, расходов на образование и др.

Так, оценка расходов домохозяйств позволяет более точно определить финансовое положение семьи, учитывая их реальные потребности и обстоятельства и способствует справедливому распределению ресурсов АСП. Однако, эффективность этой системы во многом зависит от точности отбора получателей.

Одним из ключевых методов таргетирования нуждающихся является комплексная оценка доходов и расходов домохозяйств. Данный подход основывается на концепции жизненного цикла доходов Ф. Модильяни и Р. Блумберга, согласно которой расходы семьи могут варьироваться в зависимости от жизненного этапа, несмотря на неизменность доходов [12].

Комплексная оценка доходов и расходов подразумевает отдельную оценку совокупных доходов домашних хозяйств, претендующих на получение АСП. Процедуры оценки применяются в существующей системе, координируя процент от регионального прожиточного минимума можно увеличивать охват нуждающихся. Основные категории расходов, домашних хозяйств, претендующих на получение адресной социальной помощи, следует классифицировать следующим образом:

- расходы на аренду или ипотеку, коммунальные платежи (вода, электричество, газ, отопление), ремонт и обслуживание жилья;
- расходы на минимальную продуктовую корзину;
- расходы на медицинские услуги и лекарства;
- расходы на детские сады, учебные материалы, школьную форму и др.;
- расходы на общественный транспорт;
- расходы на покупку одежды, обуви и аксессуаров для всей семьи;
- прочие расходы (услуги связи (интернет, телефон), развлечения и досуг).

Подробная категоризация основных расходов позволяет более точно оценить потребности домохозяйств и обеспечивает справедливое распределение адресной социальной помощи.

В качестве процедур проверки следует применять верификацию данных через банки, коммунальные службы, медицинские учреждения, аптеки, образовательные структуры и др.

Следующим шагом после комплексной оценки доходов и расходов является разработка региональных минимальных стандартов расходов, обеспечивающих базовый уровень жизни. Региональные минимальные стандарты расходов представляют собой набор показателей, определяющих минимальные финансовые затраты, необходимые для обеспечения базового уровня жизни в различных регионах. Эти стандарты учитывают различия в стоимости жизни, климатические и экономические условия, а также социальные и экологические особенности регионов. Применение региональных минимальных стандартов расходов включает определение уровня нуждаемости населения и разработку программ социальной помощи, корректировку размеров пособий и других форм поддержки с учетом региональных различий, а также разработку стратегий экономического развития. Постоянный мониторинг изменений в стоимости жизни и корректировка стандартов позволяют оценивать эффективность программ социальной помощи и экономической политики, обеспечивая более справедливое и точное распределение ресурсов.

Третий блок: Социальная интеграция. Социальная интеграция направлена на включение получателей АСП в экономическую, социальную и культурную жизнь общества. Это достигается через меры, способствующие улучшению их благосостояния и повышению уровня их участия в жизни сообщества.

Экономическая интеграция подразумевает поддержку в поиске работы, обучение и повышение квалификации, а также участие в программах временного трудоустройства.

Культурная интеграция направлена на активное участие получателей АСП в культурной жизни общества. Этот процесс должен отражать мероприятия по организации культурных мероприятий, фестивалей и праздников, обеспечению равного доступа к культурным учреждениям и ресурсам, занятиям по изобразительному искусству, музыке и др.

Образовательная интеграция направлена на устранение барьеров к обучению и создание условий для полноценного образовательного и профессионального развития, обеспечивая равные возможности для всех получателей АСП. Образовательные программы для взрослых, направленные на повышение квалификации и профессиональную подготовку, помогают получателям АСП улучшить свои навыки и повысить конкурентоспособность на рынке труда.

Как показывает зарубежный опыт, все меры по интеграции должны быть зафиксированы в так называемом индивидуальном плане интеграции, где также прописываются определенные обязательства получателя.

Этот план представляет собой договор между получателем АСП и уполномоченным государственным органом, к примеру Центром трудовой мобильности детализирует обязанности и права обеих сторон и включает конкретные шаги и мероприятия, которые получатель должен предпринять для улучшения своего благосостояния и выхода из системы АСП. Это касается вопросов трудоустройства, успеваемости детей в школе, сотрудничества с различными привлекаемыми органами (медицинские, образовательные учреждения, некоммерческие организации).

План включает конкретные сроки для выполнения каждой из мер и достижения поставленных целей. Это помогает структурировать процесс и делает его более управляемым. План регулярно пересматривается и обновляется в зависимости от прогресса получателя и изменений в его ситуации. Это позволяет корректировать меры и цели, чтобы они оставались актуальными и эффективными. Невыполнение мер грозит сокращением объема помощи.

Четвертый блок: Профилактика. Задачи этого блока являются логическим продолжением третьего и тесно связаны с задачами первого блока, направленные на раннюю диагностику домашних хозяйств, находящихся в зоне риска.

Главной целью данного блока является своевременный выход получателей из системы АСП. В отношении хронических получателей или иждивенческого настроя у получателей АСП следует предусмотреть сокращение или прекращение выплат АСП. Социальные работники должны регулярно оценивать прогресс каждого получателя АСП, вносить коррективы в индивидуальные планы интеграции.

Исследование профинансировано Комитетом науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан (грант BR18574225).

Источники:

- 1 Davies M., Guenther B., Leavy J., Mitchell T., Tanner T. Adaptive Social Protection: Synergies for Poverty Reduction // IDS Bulletin. – 2009. – №39 (4). – P. 105-112. – doi:10.1111/j.1759-5436.2008.tb00483.x
- 2 Цели тысячелетия в области развития (ЦТР). – URL: [https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)](https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs))
- 3 Мюллер-Армак А. Принципы социального рыночного хозяйства. В кн.: Социальное рыночное хозяйство. (Теория и этика экономического порядка в России и Германии). – СПб, 1999. – 366 с.
- 4 Бедность и неравенство в современной России: аналитическая записка Оксфам. – URL: www.oxfam.org
- 5 Буранкова М.А. Оказание адресной социальной помощи на основе электронного социального сертификата // Актуальные вопросы современной экономики. – 2019. – №5. – С. 206–218.
- 6 Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas. – URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/publication/a-new-look-at-old-dilemmas-revisiting-targeting-in-social-assistance>.
- 7 Фицбайн А. и др. Обусловленные денежные трансферты. Сокращение бедности в настоящем и будущем. – URL: <https://www.vesmirbooks.ru/fragments/1663/>.
- 8 Aleksandrova M., Costella C. Reaching the poorest and most vulnerable: addressing loss and damage through social protection // Current Opinion in Environmental Sustainability. – 2021. – №50. – P. 121-128.
- 9 Пряжникова О.Н. Всемирный банк о социальном развитии: изменение подходов // Экономические и социальные проблемы России. – 2021. – № 4. – С. 97-109
- 10 Devereux S., Masset E., Sabates-Wheeler R., Samson M., Rivas A.-M., Lintelo D. The targeting effectiveness of social transfers // Journal of Development Effectiveness. – 2017. – №9 (2). – P.162-211.
- 11 Bowen T. et al. Adaptive social protection: building resilience to shocks. – World Bank Publications, 2020. – doi: 10.1596/978-1-4648-1575-1
- 12 Nauenberg E. Social capital and health across the life cycle // Elgar Companion to Social Capital and Health. – Edward Elgar Publishing, 2018. – P. 47-69. – doi: 10.4337/9781785360718.00012