

Жумаева Р.

БЕДНОСТЬ В КЫРГЫЗСТАНЕ И МИРЕ: СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ

R. Zhumaeva

POVERTY IN KYRGYZSTAN AND THE WORLD: THE SOCIO-POLITICAL SOLUTIONS

УДК: 095.947.1/17..081

Бедность в Кыргызстане развивается высокими темпами, в статье рассматриваются социально-политические пути решения проблемы бедности в Кыргызстане и в мире.

Poverty in Kyrgyzstan is developing rapidly, the article considers the social and political solutions to the problem of poverty in Kyrgyzstan and in the world.

Проблема бедности – одна из острейших социальных проблем современного Кыргызстана. Именно бедность определяет ограниченность доступа значительной части населения нашей страны к ресурсам развития: высокооплачиваемой работе, качественным услугам образования и здравоохранения, возможности успешной социализации детей и молодежи. Низкий уровень доходов значительной части семей в сочетании с чрезмерной поляризацией доходов обуславливают социальный разлом общества, вызывают социальную напряженность, препятствуют успешному развитию страны, определяют кризисные процессы в семье и обществе.

Социальное государство обязано проводить активную государственную социальную политику, направленную на обеспечение своим гражданам важнейших социальных прав, к которым безусловно относится право на труд и его достойную оплату, на жилье, образование, охрану здоровья, на социальное обеспечение и др., т.е. на определенный уровень благосостояния. В этой связи важнейшее теоретическое и практическое значение приобретает разработка и реализация государственной политики по профилактике и сокращению бедности в современном Кыргызстане.

В мировой науке и практике выделяются три основных подхода к определению бедности: *абсолютная* бедность (бедные по доходам и расходам), *относительная* бедность (лишения, депривации) и *субъективная* бедность (на основе самооценки опрашиваемых лиц).

Абсолютная бедность рассчитывается на основании сравнения душевых доходов и прожиточного минимума (при абсолютной концепции) или душевых доходов и относительной линии бедности (40-60% от медианы или средней доходного распределения населения).

Относительная бедность определяется через потребительские характеристики семьи (домохозяйства) и понимается как необеспеченность данной семьи предметами длительного пользования, потре-

бительскими товарами и услугами, рассматриваемыми как сложившиеся в обществе стандарты потребления. Отклонения от сложившегося в обществе уровня потребления обозначаются понятием лишения, депривации. Бедность семьи понимается как высокая степень концентрации различных лишений.

Субъективная бедность определяется на основе собственных оценок населением своего материального положения, возможностей сводить концы с концами, платить за жилье, лекарства, образование и т.п.

В международных исследованиях, проводимых ООН, применяется комбинированная методика исследования бедности, основанная на сочетании всех трех концепций бедности: абсолютной, относительной и субъективной. Статус бедных получают семьи, одновременно соответствующие трем подходам. Это семьи, имеющие доходы (расходы) ниже прожиточного минимума, испытывающие лишения в сфере потребления и ощущающие себя бедными.

Во всех странах, проводящих политику снижения бедности, применяются единые принципы установления прожиточного минимума, определенные конвенцией МОТ № 117 (ст.5, часть 2) и Конвенцией МОТ № 82 (ст.9, часть 2): «При установлении прожиточного минимума принимаются во внимание такие основные потребности семей трудящихся как продукты питания, их калорийность, жилище, одежда, медицинское обслуживание и образование».

Массовая бедность населения и чрезмерная поляризация общества оказывают негативное влияние на экономическое развитие Кыргызстана, противоречат созданию институтов социального государства. Усиление неравенства и нищеты препятствует развитию внутреннего рынка Кыргызстана, формированию среднего класса, т.е. платежеспособного большинства населения. Здоровый и устойчивый рост экономики не может опираться только на богатое и сверхбогатое население в условиях массовой бедности.

Главным фактором, определяющим высокий уровень бедности в Кыргызстане, является низкий уровень заработной платы, не обеспечивающий реализацию воспроизводственной и стимулирующей функций оплаты труда. Сегодня даже средняя заработная плата не обеспечивает нормальные условия воспроизводства работников и членов их семей и скорее выполняет роль социального пособия.

Низкая заработная плата большинства наемных работников сочетается с экономической и социально неоправданной дифференциацией в оплате труда высших менеджеров.

Отсутствие нормальных экономических условий жизнедеятельности значительной части населения страны снижает качество человеческого капитала. Обесценение труда понижает экономическую ответственность работника за выполненный труд, негативно влияет на производительность общественного труда. Несмотря на предпринимаемые усилия, хронической остается проблема задолженности по заработной плате, которая обостряется при каждом повышении минимальных размеров оплаты труда.

Низкая оплата труда не позволяет перейти на рыночные механизмы функционирования отраслей социальной сферы, развитие платных услуг, в том числе провести пенсионную и жилищно-коммунальную реформы, отказаться от ряда льгот для работающих граждан и обеспечить эффективную адресную социальную помощь нетрудоспособным гражданам.

Именно бедность определяет ограниченность доступа значительной части населения нашей страны к ресурсам развития: высокооплачиваемой работе, качественным услугам образования и здравоохранения, возможности успешной социализации детей и молодежи.

Низкий уровень доходов значительной части семей в сочетании с чрезмерной поляризацией доходов обуславливают социальный разлом общества, вызывают социальную напряженность, препятствуют успешному развитию страны, определяют демографический кризис и кризисные процессы в семье и обществе.

Под бедностью понимается такое экономическое положение семьи или отдельного индивида, при котором располагаемые ресурсы и средства (деньги, товары, имущество) крайне недостаточны для удовлетворения их минимальных потребностей (питание, одежда, жилье, медицина, образование и др.). Порогом (чертой) бедности называют нормативно устанавливаемый уровень денежных доходов человека, семьи (домашнего хозяйства), который обеспечивает физический прожиточный минимум.

Бедность является следствием многих взаимосвязанных факторов, в том числе:

- экономических (низкая заработная плата и высокая ее дифференциация, безработица);
- социальных (инвалидность, старость, маргинализация, детская безнадзорность);
- демографических (неполные семьи, семьи с высокой нагрузкой иждивенцев, молодежь и старшее поколение со слабыми позициями на рынке труда);
- политических (разрыв сложившихся межрегиональных связей, военные конфликты, вынужденная миграция);

- регионально-географических (депрессивные монопромышленные регионы, дотационные регионы с низким экономическим потенциалом, северные регионы, зависимые от централизованных поставок продовольствия и ресурсов).

В Кыргызстане три важных экономических фактора, влияющих на бедность: 1) снижение среднего уровня денежных доходов населения; 2) низкий уровень минимальных социальных гарантий; 3) возросшее неравенство в распределении доходов.

На резкое снижение реальных доходов население и рост бедности в начальный период реформ оказали значительное влияние факторы:

- гиперинфляция и обесценивание основных видов доходов населения как заработная плата, пенсии, пособия, стипендии, а также сбережения граждан;
- рост безработицы, задержки и невыплаты заработной платы;
- снижение объемов производства и закрытие многих предприятий, приведшее к значительному сокращению рабочих мест и высвобождению работников;
- уменьшение возможностей государства по финансированию социальных расходов и перераспределению доходов;
- рост межрегиональной дифференциации по уровню экономического и социального развития в силу разных стартовых условий и специфики регионов.

Региональный аспект доходов и бедности обусловлен целым рядом причин и факторов, среди которых, различный экономический потенциал регионов, преобладание в регионе нерентабельных предприятий депрессивных секторов экономики, низкая способность населения адаптироваться к новому типу экономических отношений, неудовлетворительная структура занятости, неэффективность действующей системы социальной защиты населения.

Борьба с бедностью для одних стран, профилактика ее для других - крупнейшая стратегическая задача любой социально ориентированной политики. Для этого мировая практика выработала два главных способа.

Первый используется в развитых странах с высоким уровнем жизни и социальных гарантий, обеспечивающих основные минимальные доходы (заработную плату и пенсии), достаточные для действующих в обществе стандартов потребления.

И второй – система адресной социальной помощи тем, кто находится в худшем, относительно других, положении. Последняя применяется в развитых странах как дополнительная, исключительно для узкого круга лиц, попадающих в экстремальную жизненную ситуацию.

Для развивающихся стран, где доходы основной массы людей крайне низки, распределение социальной помощи, в том числе продовольственной,

лекарственной, коммунально-бытовой, образовательной и т.п., является по сути основным методом поддержки миллионов бедствующих.

Пример первой модели. Во Франции, где высока роль государства и значимы социальные завоевания трудящихся, в основе системы профилактики бедности лежит установление обязательной для всех работодателей минимальной ставки заработной платы, достаточной для удовлетворения основных потребностей работающего, которая систематически индексируется. Кроме того, здесь действует мощнейшее обязательное социальное страхование, включающее достойные трудовые пенсии, качественное медицинское обслуживание, пособия по безработице. Велика роль французской системы пособий и льгот на детей. С конца 80-х годов была введена система минимально гарантированного дохода (МГД), которая в противоположность адресному социальному пособию доступен всем, но при усилиях по возвращению на рынок труда.

Важную роль во Франции играют социальные службы при муниципалитетах. Так, если у человека нет страхового стажа (молодежь, женщины с детьми), или по иным жизненным обстоятельствам (потеря кормильца, одиночество, недееспособность) и он не имеет возможности удовлетворять свои наиболее необходимые потребности, то после рассмотрения в муниципалитете заявления нуждающегося, проверки доходов и состава семьи он получает направление в соответствующую государственную или негосударственную организацию, включенную в систему социального обслуживания, которая окажет необходимую помощь - денежную, натуральную, консультационную, психологическую, правозащитную и пр.

В США действуют мощные программы борьбы с бедностью, охватывающие не менее 15% населения. Помощь предоставляется по двум критериям: надо быть бедным и надо принадлежать к одной из субсидируемых категорий. В их числе: семьи с маленькими детьми, особенно с одиноким родителем или безработным кормильцем, нуждающиеся люди старше 65 лет, инвалиды, слепые, ветераны войны и их семьи, работающие бедные (через налоговые льготы), наконец, все граждане, чей доход ниже определенных требований. Формы помощи, федеральные и на уровне штатов, могут быть не только денежные, но и натуральные: талоны на питание, медицинское обслуживание пожилых, дешевое жилье, уход за малолетними и другие социальные услуги.

Кроме того в развитых странах получение социальной помощи, предоставляемой в относительно значимых для семьи размерах (в Канаде, к примеру, для неполных семей с одним ребенком по провинциям от 11,7 до 13,7 тыс. канадских долл. в год на семью), как правило, обуславливается требованиями определенных трудовых усилий, в частности, участием в низкооплачиваемых общественных

работах независимо от квалификации, профессиональной подготовке с последующим трудоустройством (программа "Онтарио трудится"). Отсюда, пособие получает не более 40% бедных, и тенденция здесь отрицательная. При росте доли бедных уменьшаются число бенефициантов.

В постсоциалистических странах гарантированный доход, равный прожиточному минимуму (с выплатой пособия в случае его отсутствия), удалось установить только в Чехии - на уровне минимальной пенсии. В остальных странах социальная поддержка не имеет в виду полное возмещение недостающего дохода, ее размеры невелики, не позволяют выйти из состояния бедности. При этом после предоставления помощи социальный работник периодически посещает клиента. Общее число отказов в помощи, как правило, является небольшим.

Несмотря на общее признание особой значимости социальной помощи в странах с переходной экономикой, увязки ее с доходами или активами (имуществом) семей (так называемая "адресность"), роль ее в доходах населения невелика. По данным Мирового Банка, в 1993-1995 годах ежемесячные социальные пособия на домохозяйство составили: в Польше - 54 долл., в Болгарии - 10 долл., что позволяет сделать вывод о ее неэффективности. Более существенным нередко бывают здесь жилищные субсидии (льготные тарифы) для малоимущих, детские пособия, помощь инвалидам, различные натуральные льготы (транспорт, протезы, лекарства, курортное лечение), бесплатные услуги специализированных социальных учреждений для проблемных детей, лиц, нуждающихся в постороннем уходе, различные программы для групп со специфическими потребностями, находящимися в зоне риска бедности (бездомные, алкоголики, наркоманы и пр.).

На современном этапе развития Кыргызстана помимо традиционной социальной бедности (многодетные семьи, неполные семьи с детьми и т.д.) существует и экономическая бедность, когда работоспособные граждане не могут обеспечить себе социально приемлемый уровень благосостояния.

При этом факторы, генерирующие экономическую бедность, таковы, что само по себе получение работы трудоактивным населением не может служить источником благосостояния по следующим причинам:

- нормативно установленные минимальные размеры оплаты труда не позволяют работникам получать достойное вознаграждение за труд;
- отсутствие рынка труда в депрессивных регионах (особенно в малых городах и поселках), где экономика определяется небольшими кругом предприятий (а зачастую одним - градообразующим) stagnирующих отраслей промышленности.

Хронические очаги бедности сформировались и в ряде отраслей внебюджетного сектора экономики,

в том числе в текстильной промышленности, обувной, швейной, деревообрабатывающей. Более высокие показатели бедности на селе. Такое положение объясняется крайне низким уровнем оплаты труда в сельском хозяйстве.

Следует отметить, что в категорию "работающие бедные" могут попасть работники предприятий с большой долей "серой" заработной платы, хотя их реальный заработок выше величины прожиточного минимума.

Для преодоления экономической бедности принимаются меры общеэкономического характера: содействие занятости, повышение оплаты труда, совершенствование налоговой политики, выравнивание уровня социально-экономического развития регионов и многие другие. Что же касается мер по борьбе с социальной бедностью, то они заключаются непосредственно в области перераспределения доходов в рамках социальной защиты населения.

В увеличении масштабов распространения бедности особую роль определяет безработица.

Смягчить падение уровня жизни трудоспособного, потерявшего работу, было призвано пособие по безработице. Система выплаты пособий по безработице имела свои издержки становления и развития, балансируя между поддержкой безработных и искоренением иждивенческих настроений среди неработающего населения. Анализ функционирования данной системы, проведенный экспертами МОТ, свидетельствует о том, что наиболее последовательно проводилась борьба с иждивенческими настроениями, а поддержка безработных рассматривалась как задача далеко не первой важности.

Несмотря на то, что вторичная занятость за последние 10 лет стала наиболее распространенной адаптационной моделью к новым экономическим условиям, она продолжает регулироваться нормами законодательства советского периода.

Анализ причин и факторов бедности позволяет сделать вывод о том, что стратегия содействия сокращению бедности будет эффективна только в том случае, если ее основу составят следующие три направления:

- Создание условий, позволяющих работающему населению зарабатывать достаточно для того, чтобы семья не пребывала в состоянии бедности.
- Создание эффективной системы поддержки социально уязвимых групп населения (престарелые, инвалиды, семьи с высокой иждивенческой нагрузкой, семьи в экстремальной ситуации, беженцы и т.п.).
- Противостояние дискриминации бедных при доступе к бесплатным или дотируемым социальным услугам.

Для предотвращения дальнейшего роста численности бедного населения также необходимо обеспечить соблюдение следующих правил:

- Прохождение всех масштабных реформ через процедуру экспертизы социальных последствий. В случае, если реформы приводят к ухудшению положения уязвимых категорий граждан, они не могут быть одобрены без наличия компенсационной социальной компоненты. В преддверии реформ в сфере медицины, образования и жилищно-коммунального хозяйства этот принцип приобретает особую актуальность.

- До тех пор, пока положительная динамика уровня жизни не приведет к существенному сокращению масштабов бедности, следует воздержаться от принятия новых методологических принципов определения и измерения бедности, следствием которых является рост численности бедных. В условиях, когда такие шаги не подкреплены адекватными мерами социальной поддержки, существенно затрудняется доступ к социальной помощи самых уязвимых категорий граждан.

Создание условий для самостоятельного выхода из бедности трудоспособных слоев населения. В сфере доступа бедных к ресурсам, позволяющим им самостоятельно выйти из бедности, ключевые проблемы сконцентрировались в четырех направлениях: институциональное регулирование рынка труда; оплата труда; содействие занятости; помощь безработным.

Меры институционального регулирования занятости в настоящее время предполагают:

- Детальную проработку механизмов практической реализации правовых норм о труде, которые бы включали создание предпосылок, стимулов и методов контроля с целью их более эффективного действия. Необходимо повысить ответственность не только работодателей за нарушение трудовых прав работников, но также и государственных правоохранительных и судебных органов за некачественное и несвоевременное реагирование на нарушение этих прав.

- Либерализацию отношений найма и увольнения работников. Следует изменить концепцию социальной поддержки безработных и повысить качество надзора за исполнением трудового законодательства работодателями. В противном случае, для того чтобы не допустить роста численности трудоспособных бедных, целесообразно остаться в рамках старых правовых норм.

Сокращение численности низкооплачиваемых работников является главным приоритетом в *содействии сокращению бедности в сфере оплаты труда*. Для увеличения объема средств, направляемых на рост заработной платы низкооплачиваемым работникам, ресурсы могут быть получены как за счет экономического роста, так и за счет совершенствования распределительных отношений.

Следует более четко разграничить два направления активной социальной политики: *общественные работы и создание временных рабочих мест*,

которые должны быть ориентированы на разные категории безработных. Как показывает опыт многих стран, общественные работы организуются на достаточно продолжительный период времени и участвовать в них предлагают преимущественно длительно безработным, в значительной мере утратившим квалификацию и навыки регулярной трудовой деятельности. Доля трудоустройства по окончании общественных работ невелика в силу специфики контингента. Временные рабочие места организуются для лиц, недавно лишившихся работы, и для молодежи, впервые выходящей на рынок труда. Как показывает практика, они являются достаточно эффективным "мостом" к последующей постоянной занятости.

Содержание и направленность программ борьбы с бедностью во многом будет зависеть от принципиально выбранной стратегии, которая имеет две альтернативы.

Первая состоит в том, что эффективная борьба с бедностью, исходя из мирового опыта, возможна только в условиях оживления национального производства и роста источников самообеспечения: труда и предпринимательства. Все экономические, финансовые и иные инструменты макроэкономической и региональной политики должны быть направлены на это оживление. Однако, стоит подчеркнуть, что нет автоматической связи между экономическим и социальным прогрессом, важна политическая идеология, - либо опора национального роста и развития на дифференциацию и конкуренцию в обществе и на активность частного капитала, либо - на социальное рыночное хозяйство, государство благосостояния, социальное государство с высокой долей социальных вложений в человеческий капитал.

Другая альтернатива борьбы с бедностью - введение пособий по нуждаемости для всех, не имеющих прожиточного минимума.

Предлагаемый комплекс мер, с одной стороны, предполагает дальнейшее проведение реформ, направленных на обеспечение устойчивого экономического роста, с другой - нацелен на смещение приоритетов социальной политики в сторону тех, кто не способен самостоятельно обеспечить приемлемый уровень жизни. Центральным звеном приоритетов являются процессы на рынке труда: как в сфере занятости, так и оплаты труда. Расширение для трудоспособных бедных возможностей получения доходов - это ключевое звено. Отправной точкой в реализации данного приоритета является легализация неформальных моделей поведения как работников, так и работодателей. Позитивные перемены в сфере занятости в любом случае приведут к увеличению официального фонда оплаты труда. Это в свою очередь не только сократит потенциальную нагрузку на программы социальной поддержки уязвимых групп населения, но и увеличит социальные отчисления, что будет способствовать укреплению финансовой базы социальных трансфертов.

Литература:

1. Белоусова С. Анализ уровня бедности / С. Белоусова // Экономист. - 2006. - № 10. - С. 65-71.
2. Колмаков И. Б. Методы прогнозирования показателей уровня бедности с учетом обездоленных групп населения / И. Б. Колмаков // Проблемы прогнозирования. - 2008. - № 6. - С. 85-97.
3. Старшова Н. И. «Преодоление бедности - путь к социальной стабильности» / Н.И. Старшова // Социальная работа. - 2007. - № 4. - С. 5-6.
4. Шишков Ю. В. Уровень бедности в современном мире: методологические споры / Ю. В. Шишков // Мировая экономика и международные отношения. - 2006. - № 1. - С. 3-14.
5. Васильев В. С. Распределительные эффекты федеральных социальных программ в США / В. С. Васильев // США. Канада. Экономика - политика - культура. - 2007. - № 5. - С. 3-22.

Рецензент: д.полит.н., профессор Артыкбаев М.Т.