

---

**20 августа 2024 года**

---

*В недавно утвержденном Национальном плане развития Казахстана до 2029 года были озвучены меры по совершенствованию системы оказания адресной социальной помощи – основного инструмента по борьбе с бедностью. В основном изменения коснутся критериев отбора целевой группы получателей: теперь планируется учитывать не только доходы, но и расходы тех, кто претендует на получение АСП. Такие изменения направлены на то, чтобы идентифицировать действительно нуждающихся граждан и обеспечить им справедливую помощь.*

*Мы считаем, что при надлежащей имплементации системы она действительно может значительно улучшить эффективность АСП, которая подвергается критике со стороны экспертов за сложные процедуры оформления, низкий размер выплаты, недостаточное покрытие населения и т.д. Такой подход по учету расходов для выплаты пособий по бедности давно применяется в развитых странах, например, в ЕС. По нашему мнению, важно, чтобы изменения привели к увеличению количества получателей, поскольку косвенные данные свидетельствуют, что их фактическое количество выше.*

### **Текущая ситуация с уровнем бедности**

Согласно официальным статистическим данным, на конец первого квартала 2024 года доля населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, составила 4,6% или около 1 млн человек. Это самая многочисленная группа уязвимого населения, на сокращение которой государство в основном направляет свои усилия в контексте социальной политики. Однако насколько этот показатель реально отражает уровень бедности в стране, от которого очень сильно зависит стратегия государства по социальной поддержке? На его объективность, по нашему мнению, влияют несколько факторов, а реальный уровень бедности может в 2-3 раза превышать установленный официально.

Во-первых, цифра по доле бедных в 4,6% весьма усреднена и сглажена хорошей статистикой столицы и главных городов, например, в Туркестанской области и области Абай уровень бедности в 2023 году составил почти 9% и 8% соответственно, тогда как столица демонстрирует самый низкий уровень – 2,4%. Такой значительной разброс в значениях влияет на то, что итоговый показатель не совсем репрезентативен. Во-вторых, черта бедности, установленная в Казахстане, значительно ниже международных стандартов. На данный момент она представляет собой 70% от величины прожиточного минимума и используется при расчете адресной социальной помощи бедным домохозяйствам. Мы уже [отмечали](#), что согласно показателям Всемирного банка, международный ориентир по определению уровня бедности для стран с ВНД на душу населения, соответствующим показателю Казахстана, в 2,6 раз выше существующего в Казахстане.

Кроме того, в пользу недооцененности реального уровня бедности говорят результаты опроса Всемирного Банка «Слушая Казахстан», проведенного в конце 2023 года,<sup>1</sup> согласно которому более 20% опрошенных самоклассифицировали себя как «бедные». За этими «бедными» скрываются социально-уязвимые группы населения – домохозяйства, живущие за чертой бедности, пожилые, безработные, люди с ограниченными способностями, женщины, дети – которые продолжают больше всех испытывать на себе тяготы ухудшения экономической ситуации. Этот же опрос показал, что четверть опрошенных не смогут покрыть незапланированные расходы, большую часть которых составили домохозяйства с низким доходом. Более 90% опрошенных остро ощущают неравномерное

---

<sup>1</sup> World Bank (2023): "Listening to Kazakhstan. Update on the Social and Economic Wellbeing for December 2023." Доступно: [L2Kaz-Brief-December-2023-en.pdf \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/ru/kz/briefs/2023/12)

---

распределение доходов в стране, что тесно связано с удовлетворенностью населения существующей политикой по поддержке социально-уязвимых слоев населения.

Таким образом, в то время как проблема экстремальной бедности в Казахстане была решена давно, существует опасность того, что достаточно большой доле населения не хватает средств на покрытие своих базовых потребностей, а большая часть доходов уходит на продукты питания.

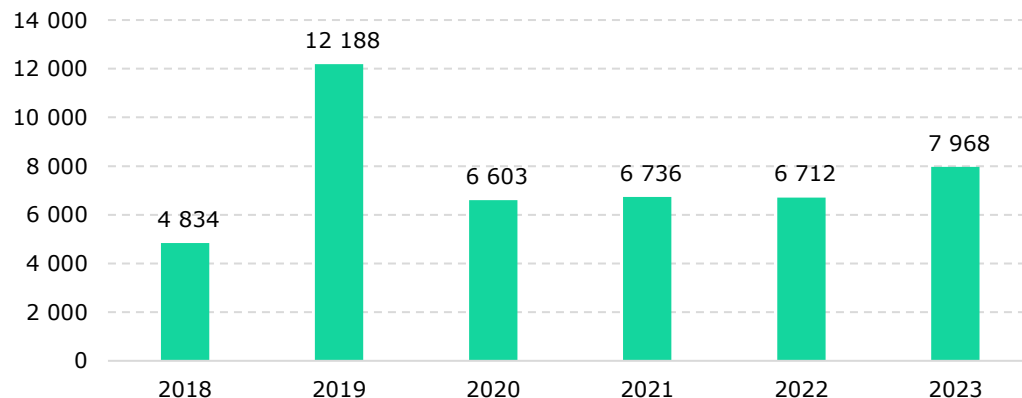
### **АСП – основной инструмент по борьбе с бедностью**

На текущий момент основным социальным пособием, которое выплачивается социально-уязвимому населению и направлено на сокращение бедности, является АСП.

АСП делится на условную и безусловную. В первом случае получатели не несут встречных обязательств. Это люди и семьи, которые ограничены в возможностях по участию на рынке труда из-за болезни, инвалидности, возраста или ухода за ребенком до 3 лет. Обусловленная АСП предоставляется трудоспособным лицам и семьям с трудоспособными лицами при условии их участия в мерах содействия занятости с заключением социального контракта. Кроме компенсации до уровня достижения черты бедности, статус получателя АСП дает возможность получать выплаты в размере 1,5 МРП при наличии детей от 1 до 6 лет.

Согласно бюджету министерства труда и социальной защиты населения (МТСЗН), в 2023 году в рамках АСП было выплачено около 65 млрд. Это немного ниже, чем в предыдущем году, когда выплаты были осуществлены в размере 69,6 млрд. АСП ежегодно получают около 600 тыс. человек, а среднемесячная выплата в 2023 году составила 7 968 тенге. В общих расходах на социальную защиту это составляет чуть более 1%, представляя собой весьма незначительную долю.

Рисунок 1. Среднемесячный размер АСП в 2018-2023 гг., тенге



Источник: БНС

Резкое снижение в 2020 году, вероятно, связано с пересмотром механизма выдачи АСП, когда были внедрена система стимулирования трудовой деятельности и условный характер помощи.

На текущий момент в отношении АСП существует критика, которая выражается в следующих пунктах:

- (1) Незначительный размер выплаты, среднее значение которой в 2023 году было ниже 8 тыс. тенге, что более, чем в 6 раз ниже величины прожиточного минимума. Такая ситуация сложилась в том числе из-за уровня черты бедности, который значительно ниже международных стандартов, описанных выше. Таким образом, база для расчета АСП в Казахстане в три раза ниже той, что предлагает Всемирный Банк для стран с ВВП на душу населения, соответствующем показателю Казахстана.

- (2) Критерии для получения АСП сформированы так, что в расчет доходов домохозяйства могут быть включены доходы получателей, которые не относятся к этому домохозяйству. Например, это пособия по инвалидности родственников, которые могут проживать в той же квартире, но не относиться к этой семье или стипендии студентов, которые уже живут отдельно. Кроме того, такие требования, как регистрация по месту жительства, могут потенциально отсекают большое количество людей, не имеющих собственного жилья, арендуящих его, но хозяева которого отказываются их регистрировать.
- (3) Требования по оформлению заявок на получение АСП воспринимаются людьми как слишком сложные с избыточным количеством процедур. Процедура оформления для многих воспринимается унижительно и стигматизирует получение такой помощи, несмотря на необходимость в ней.
- (4) Со статусом получателя АСП связано получение и других льгот, и отсечение лиц от АСП влечет за собой лишение, например, поддержки детей дошкольного возраста.

Кроме того, в СМИ нередко выходят статьи о вероятности возникновения морального риска того, что в результате таких пособий могут возникать стимулы к иждивенчеству и излишнему полаганию на государство. Много лет в стране наблюдается риторика, когда такая помощь считается стимулом к иждивенчеству. Само государство через своих официальных лиц не раз озвучивало такие опасения. Тем не менее, право малоимущих граждан на получение такой помощи, обеспечение социальной защиты со стороны государства – аспекты правочеловеческих обязательств со стороны государства, ратифицировавшего соответствующие международные договоры.

### **Адресные меры по борьбе с бедностью в ЕС**

Насколько цифры по АСП сопоставимы с цифрами развитых стран с рыночной экономикой, которые априори не проводят слишком социально-ориентированную политику, а нацелены на внедрение рыночных механизмов во всех сферах? В Европейском Союзе сопоставимыми с АСП выплатами можно считать выплаты по преодолению социальной изоляции (social exclusion benefits), которые так же, как АСП призваны в первую очередь бороться с бедностью. В 2021 году такие выплаты составили 5,6% от совокупных социальных расходов, что в 4,5 раза выше показателя в Казахстане. Такая разница в выплатах прежде всего связана с разными подходами к определению адресной или таргетированной группы-получателей помощи.

В ЕС существует широкое понятие части населения, которое относится к населению с низкими доходами – так называемое население «в риске бедности или социальной изоляции» (at risk of poverty or social exclusion – AROPE). Эта группа делится на три части: (1) в риске бедности после получения социальных трансфертов – границей определения является таргет в 60% от медианного располагаемого дохода; (2) население с серьезной материальной недостаточностью, к которым относятся те, кто не могут покрыть коммунальные расходы, нести неожиданные расходы, иметь в рационе мясо, рыбу и другие полезные продукты, проводить недельный отпуск вне дома, не имеют автомобиля, стиральной машины, телевизора и т.д. Необходим недостаток хотя бы в четырех вышеперечисленных вещах; (3) домохозяйства с очень низкой интенсивностью труда, где взрослое население в возрасте 18-59 лет работает менее 20% от потенциально возможного рабочего времени. Таким образом, в ЕС понятие AROPE является всеобъемлющим, сложным, покрывающим большую группу людей, что способствует определению действительно нуждающихся в этом и исключает оценку бедности только по доходу. AROPE и является таргетированной группой по получению социальной помощи в ЕС, которая по своему характеру является адресной, поскольку учитывает

несколько групп нуждающихся. В 2022 году около 20% европейцев находились в зоне риска социальной изоляции.<sup>2</sup>

### Планы правительства и нововведения по АСП в Казахстане

6 августа 2024 года был [опубликован](#) утвержденный Главой государства Национальный план развития Казахстана до 2029 года. В нем в рамках рассмотрения проблем по социальной защите выделены несовершенства подходов в предоставлении мер социальной поддержки. В частности, отмечается, что существующая система «имеет ряд недостатков, связанных с процессом оценки нуждаемости, в том числе в части отсутствия полной информации о доходах граждан, обусловленной недостаточной интеграцией информационных систем государственных органов и других организаций, а также факторами, препятствующими получению социальной помощи. Также существуют недостатки в организации деятельности участковых комиссий, связанные с отсутствием оплаты труда, высокой нагрузкой и совмещением с основной работой, что влияет на качество оценки. Кроме того, сегодня более половины трудоспособных получателей АСП уже имеют работу. Вместе с тем АСП не включает эффективные меры для выведения данной категории получателей из бедности».

НПР в качестве одного из приоритетов выделяет пересмотр условий и механизмов администрирования АСП. Основными мерами должны стать следующие нововведения:

- (1) С 1 января 2025 года черта бедности для назначения АСП будет определяться на основе медианного дохода. Мы уже подробно [останавливались](#) на рассмотрении этой меры и отмечали, что критически важно правильно определить долю медианного дохода, используемую для определения уровня бедности. Это связано с очень низким уровнем медианного дохода в стране, который в 2,5 раза ниже среднего дохода, что отражает неравномерность в распределении доходов и может сильно снизить черту бедности и отсеять большую часть нуждающихся людей.
- (2) Запланирована интеграция Цифровой карты семьи (ЦКС) с информационными системами финансовых организаций и предусмотрен механизм учета потребительских расходов семей. МТСЗН [было дано разъяснение](#), согласно которому планируется предусмотреть такие виды основных расходов, как покупка движимого или недвижимого имущества, оплата обучения и дополнительного образования, расходы на отдых и развлечения, на оздоровление, покупку предметов мебели, бытовой техники, погашение кредитов и другое. При внедрении этой системы важно обеспечить конфиденциальность и безопасность данных, поскольку государственные органы с согласия претендующих на АСП получают доступ к информации о доходах и расходах этих граждан. На наш взгляд, попытка включить расходы людей в критерии определения нуждающихся может действительно усовершенствовать этот механизм. Есть большая вероятность, что единственный критерий – величина дохода ниже черты бедности – не является объективным и может исключать большое количество бедного населения. При этом весьма низкий уровень определения черты бедности, а также невысокие относительно ВВП расходы на соответствующую помощь исключают моральный риск иждивенчества получателей такой помощи. Еще неясно, будут ли продолжать использовать критерий по уровню доходов или он будет заменен. На самом деле, как показывает европейский опыт, гораздо эффективнее использовать несколько критериев – и по доходам, и по расходам.
- (3) Будет усовершенствована деятельность участковых комиссий путем обеспечения необходимых условий для их эффективной работы. Это довольно верхнеуровневый взгляд на

<sup>2</sup> Sustainable Governance Indicators (2022): “Social Inclusion Report.” Доступно: [2022 Social Inclusion Report | SGI Sustainable Governance Indicators \(sgi-network.org\)](#)

проблему, которая скрывает за собой уже отмеченные нами выше недостатки с получением АСП – сложности с оформлением заявок на АСП, ненадлежащее качество оценки, ощущение стигматизации получателями – то, что НПР должен был отметить и что действительно должно стоять за усовершенствованием деятельности участковых комиссий.

Кроме того, не совсем понятно, как будут выведены из категории бедных трудоспособные граждане, которые уже имеют работу. Очевидно, что государственные программы занятости, в которых они участвуют, предоставляют зачастую краткосрочную занятость, не требующую специальных навыков, с низкой оплатой труда и низкой производительностью. Мы планируем рассмотреть эту проблему в одной из наших будущих публикаций.

Таким образом, основная проблема, касающаяся АСП в Казахстане, относится к корректному определению действительно нуждающихся людей. НПР дает очень общий обзор по планам совершенствования АСП, документ не разъясняет причины и не приводит статистику ни по текущей ситуации, ни по желаемым результатам. Более того, отмечается, что система социальной защиты характеризуется недостаточной адресностью предоставляемых мер социальной поддержки, что было определено как причина «роста расходов бюджета на социальные выплаты. К примеру, только за период с 2017 по 2022 год расходы выросли в 1,9 раза – с 2,1 трлн тенге до 4,0 трлн тенге». Однако не совсем понятно, почему был сделан такой вывод, который на самом деле требует детального анализа эффективности расходов бюджета на социальную защиту. Поэтому очень важно по каждому из трех направлений, связанных с АСП, готовить тщательный анализ в МТСЗН и четко обосновывать планируемые изменения так, чтобы результатом таких нововведений было скорее расширение количества получателей помощи, а не сокращение. На данный момент АСП получает около 3% населения, что в несколько раз ниже таргетированной группы в ЕС. Международный опыт должен стать важным ориентиром при выстраивании нашей собственной системы идентификации бедного населения.

### **Мадина Кабжалялова – Аналитический центр**

*При использовании материала из данной публикации ссылка на первоисточник обязательна.*

© 2024 АО «Halyk Finance» (далее - HF), дочерняя организация АО «Народный банк Казахстана».

Настоящая публикация носит исключительно информационный характер и не является предложением или попыткой со стороны HF купить, продать или вступить в иную сделку в отношении каких-либо ценных бумаг и иных финансовых инструментов, на которые в настоящей публикации может содержаться ссылка, предоставить какие-либо инвестиционные рекомендации или услуги. Указанные предложения могут быть направлены исключительно в соответствии с требованиями применимого законодательства. Настоящая публикация основана на информации, которую мы считаем надежной, однако мы не утверждаем, что все приведенные сведения абсолютно точны. При этом, отмечаем, что прошлая доходность не является показателем доходности инвестиций в будущем. Мы не несем ответственности за использование клиентами информации, содержащейся в настоящей публикации, а также за сделки и операции с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, упоминающимися в ней. Мы не берем на себя обязательство регулярно обновлять информацию, которая содержится в настоящей публикации или исправлять возможные неточности. HF, его аффилированные и должностные лица, партнеры и сотрудники, в том числе лица, участвующие в подготовке и выпуске этого материала, оставляют за собой право участвовать в сделках в отношении упоминающихся в настоящей публикации ценных бумаг и иных финансовых инструментов. Также отмечаем, что на ценные бумаги и иные финансовые инструменты, рассматриваемые в настоящей публикации и номинированные в иностранной валюте, могут оказывать влияние обменные курсы валют. Изменение обменных курсов валют может вызвать снижение стоимости инвестиций в указанные активы. Следует иметь в виду, что инвестирование в Американские депозитарные расписки также подвержено риску изменения обменного курса валют, а инвестирование в казахстанские ценные бумаги и иные финансовые инструменты имеет значительный риск. В указанной связи, инвесторы до принятия решения об участии в сделках с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, рассматриваемыми в настоящей публикации, должны проводить собственное исследование относительно надежности эмитентов данных ценных бумаг и иных финансовых инструментов.

© 2024 г., все права защищены.

#### **Аналитический центр**

Мадина Кабжалялова  
Санжар Калдаров  
Акбобек Ахмедьярова

**+7 (727) 339 43 86**

[m.kabzhalyalova@halykfinance.kz](mailto:m.kabzhalyalova@halykfinance.kz)

[s.kaldarov@halykfinance.kz](mailto:s.kaldarov@halykfinance.kz)

[a.akhmedyarova@halykfinance.kz](mailto:a.akhmedyarova@halykfinance.kz)

#### **Адрес:**

Halyk Finance  
пр. Абая, 109 «В», 5 этаж  
А05А1В9, Алматы, Республика Казахстан  
Тел. +7 727 331 59 77  
[www.halykfinance.kz](http://www.halykfinance.kz)

#### **Bloomberg**

**HLFN**

**Refinitiv**

Halyk Finance

**Factset**

Halyk Finance

**Capital IQ**

Halyk Finance