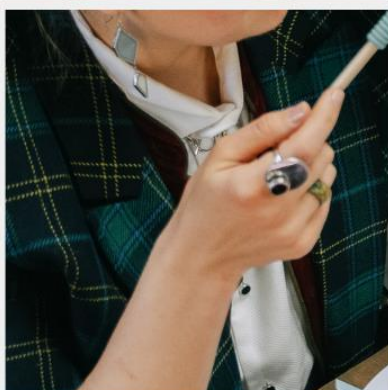
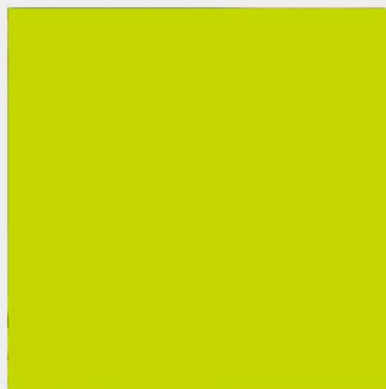


# Обзор системы социальной защиты в РК: бюджетное финансирование доминирует при слабом развитии социального страхования



**Аналитический центр  
Halyk Finance**



28 июня 2024 года

---

Обеспечение социальной защиты является одной из обязанностей государства по предоставлению фундаментальных человеческих прав населению, по борьбе с бедностью и неравенством. Развитая система социальной защиты входит в одну из целей по устойчивому развитию ООН (ЦУР), что подразумевает создание полноценной политики и стратегии, которые должны обеспечивать достаточное покрытие такой защитой населения с использованием различных схем и подходов.

В Казахстане действует солидарная система социальной защиты, когда часть расходов системы несет государство, а часть осуществляется за счет средств социального страхования. Выплаты участникам системы социального страхования осуществляются из Государственного фонда социального страхования (ГФСС) работающему населению и членам их семей при наступлении случая социального риска. В то время как солидарность системы социальной защиты отражает классическую модель, в Казахстане наблюдается явный перекоп в сторону расходов государства – они более чем в 5 раз превышали выплаты по социальному страхованию в 2023 году. В мире же социальные фонды страхования очень сильно развиты и обеспечивают львиную долю социальной защиты населения, расходы которых чаще превышают расходы государства.

К сожалению, такая ситуация не свидетельствует об избыточности государственного финансирования социальной сферы – расходы государства на социальную помощь в виде пособий и пенсий по отношению к ВВП в целом сопоставимы с этим показателем в других странах. Это говорит лишь о том, что социальное страхование все еще недостаточно развито в стране. Развитие этого сектора становится особенно острым и необходимым в свете перманентных дефицитов государственного бюджета, недобора налогов и регулярных изъятий из Национального фонда в виде трансфертов для финансирования этого дефицита.

На наш взгляд, несмотря на большое количество программных документов, стратегий и планов развития, в них отсутствует полноценный обзор текущего состояния системы социальной защиты с понятным определением основных проблем и целостного видения того, какой должна быть система социальной защиты, к построению которой должно стремиться государство. Такой документ должен рассматривать систему социальной защиты в совокупности – то есть и инициативы, реализуемые за счет государственного бюджета, и инициативы в социальном страховании. Должно быть четкое понимание, каким образом планируется дальнейшее развитие социального страхования и какую долю оно должно занимать в системе соцзащиты.

В этом отчете мы также провели краткий обзор основных направлений социальной защиты населения – борьбы с бедностью, поддержки материнства и детства, поддержки инвалидов и пожилых, а также содействия занятости населения. Более подробная аналитика и выводы, а также рекомендации по каждому направлению будут представлены нами в последующих работах.

## 1. СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СТРАНЫ

### 1.1. История и текущее состояние

Нестабильность внешних геополитических и экономических условий, постоянные риски военных конфликтов, а также различных пандемий, которые в короткие сроки могут сильно затормозить экономический рост, взвинтить цены и принести другие неблагоприятные последствия, негативно влияющие на благосостояние людей, ставят государства перед необходимостью выстраивания сильной и эффективной системы социального обеспечения. Такой «социальный блок» государства, который состоит из систем образования, здравоохранения, социальной защиты, призван смягчать последствия подобных внешних шоков, обеспечивать устойчивое развитие в стране, а также достойный уровень жизни для каждого гражданина. Нами уже был проведен анализ текущего состояния системы образования, здравоохранения, выявлены основные проблемы и предложены рекомендации по их совершенствованию. Кроме того, мы частично затронули систему социальной защиты через анализ пенсионной системы в Казахстане, который является особенно интересным на фоне спорных решений по изъятию пенсионных денег для личных целей и для финансирования различных программ и государственных проектов.

В этом отчете мы сфокусировались непосредственно на системе социальной защиты, рассмотрении ее основных компонентов с целью оценить ее текущее состояние, а также результаты по достижению основных задач. Эти задачи являются довольно универсальными в отношении социальной защиты любой страны, как и определение этой системы. В первую очередь эти задачи касаются борьбы с бедностью и экономическим неравенством, которые возникают в силу различных обстоятельств, приводящих к социальной уязвимости людей. Международная организация труда (МОТ) дает следующее определение социальной защиты: «Это комплекс политических мер и программ, призванных сокращать и предотвращать распространение бедности и факторов уязвимости на протяжении всей жизни». Так, согласно МОТ, система социальной защиты должна включать в себя детские и семейные пособия, охрану материнства, пособия по безработице, пособия в связи с производственной травмой, по болезни, пенсии по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца.

Согласно международному опыту, наиболее развитые и полноценные системы социальной защиты состоят из:

- (1) Социальной помощи государства, которая включает государственные пособия, обеспечивающие всех граждан гарантированными выплатами в случае наступления обстоятельств, подлежащих социальной защите. Эта помощь полностью обеспечивается за счет средств государственного бюджета.
- (2) Обязательного социального страхования работников, которое финансируется за счет средств работодателей и работников и призвано предоставлять дополнительную социальную защиту для работников, уровень которой зависит непосредственно от уровня страховых взносов.
- (3) Добровольного страхования, которое также финансируется за счет средств страхователя для обеспечения защиты при реализации неблагоприятных рисков и зависит от уровня добровольно осуществляемых взносов.

С обретением независимости Казахстан приступил к построению своей системы социальной защиты, которая бы отвечала международным требованиям и обеспечивала население фундаментальными человеческими правами. Поначалу это была полностью солидарная система социальной помощи, которая в условиях глубоких экономических проблем постсоветского Казахстана не могла опираться на взносы населения. Кроме того, она была фрагментарной, несистематической и больше была нацелена на решение краткосрочных текущих проблем. В это время только начала появляться накопительная пенсионная система, которая основана на взносах работающего населения.

С ростом экономики в начале 2000-х в стране назрел вопрос о создании комплексной системы со всеми элементами, отмеченными выше, и с внедрением не солидарных, а основанных на принципах сбережения схемах соцзащиты. В 2001 году была одобрена Концепция социальной защиты населения, которая определила основные направления развития системы на ближайшие годы. Это был очень всесторонний и проработанный документ, который действительно четко и понятно очертил проблемы, которые существовали в той системе социальной защиты и предложил поэтапные действия по построению новой. Стоит отметить, что все элементы и принципы новой системы, которые планировалось внедрить согласно этой Концепции, на сегодняшний день были введены и адаптированы. Таким образом, можно сказать, что эта Концепция доказала свою состоятельность и действительно предвосхитила свое время, став основой существующей сегодня системы социальной защиты.

Комплексная система социальной защиты на текущий момент в Казахстане регулируется Социальным Кодексом РК, со следующими видами социальной защиты:

*(i) Социальная помощь государства на основе полной солидарности:*

- 1) социальная защита семей, имеющих детей – пособия многодетным семьям, матерям и т.д.;
- 2) пособия по рождению и уходу за ребенком;
- 3) адресная социальная помощь лицам и семьям со среднедушевым доходом, не превышающим черты бедности;
- 4) меры социальной защиты от безработицы и по обеспечению занятости населения;
- 5) социальная защита лиц с инвалидностью;
- 6) социальная помощь отдельным категориям граждан посредством выплаты специального государственного пособия;
- 7) пенсионное обеспечение;
- 8) социальная защита лиц, потерявших кормильца;

*(ii) Социальное страхование за счет вкладов работников и работодателей в Государственный фонд социального страхования (ГФСС):*

- 1) выплаты по случаю потери работы и утраты трудоспособности;
- 2) выплаты на случай потери дохода в связи с уходом за ребенком до достижения им 1.5 лет и в связи с беременностью и родами;
- 3) выплаты по случаю потери кормильца.

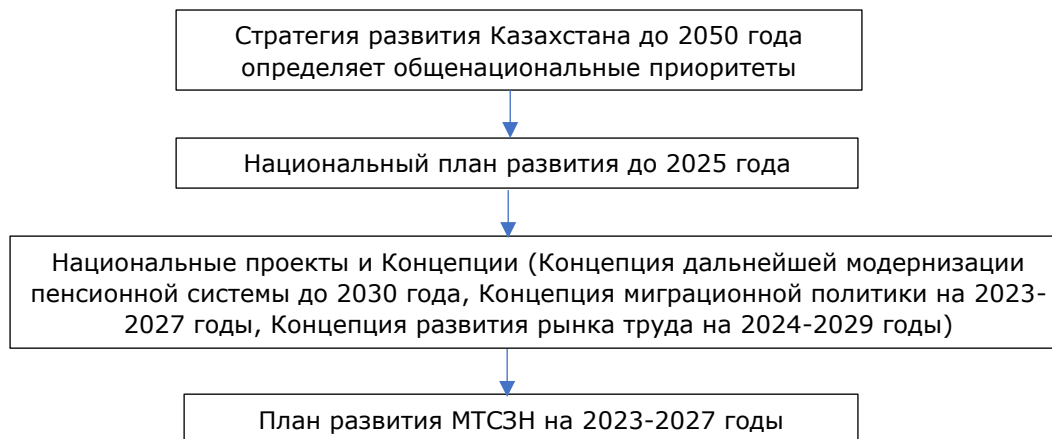
В целом в систему включены все базовые и необходимые пункты согласно международным стандартам для того, чтобы оказывать помощь различным группам социально-уязвимого населения и сокращать бедность и неравенство.

Таким образом, сегодня в Казахстане система социальной защиты является смешанной – и солидарной, когда государство финансирует выплаты и другие социальные проекты за счет средств государственного бюджета, и включающей систему социального страхования. Хотя в Казахстане присутствует и третий элемент социальной защиты, объемы добровольного страхования весьма незначительны и за время независимости этот инструмент так и не стал полноценной частью социальной защиты.

**Стратегические документы по развитию социальной защиты в Казахстане**

В то время как основную политику государства по обеспечению социальной защиты осуществляет Министерство труда и социальной защиты населения (МТЦЗН), оно руководствуется своим Планом развития, последним из которых является План на 2023-2027 годы. Иерархия и взаимодействие стратегических и программных документов в сфере социальной защиты осуществляются следующим образом:

Рисунок 1. Взаимодействие стратегических и программных документов по социальной защите населения



Источник: Halyk Finance

План Министерства разработан в соответствии с Национальным планом развития РК до 2025 года и включает в себя 6 стратегических направлений: (1) углубление цифровизации; (2) усиление адресной социальной поддержки; (3) содействие занятости граждан; (4) развитие трудовых отношений; (5) развитие системы страхования. Эти стратегические направления планируется осуществлять через достижение основных 5 целей: (1) переход от заявительной формы оказания социальных услуг к выявительной форме и проактивному формату их предоставления; (2) переход от патерналистских ожиданий населения к личной ответственности; (3) переход от общего формата предоставления услуг содействия занятости к адресным пакетным мерам обеспечения занятости населения; (4) переход от традиционного формата работы к развитию гибких форм занятости через внедрение прогрессивных форм трудовых отношений; (5) стимулирование продуктивной и формализованной занятости, усиление взаимосвязи между стажем участия и размерами социальных выплат. В соответствии с этим Планом развития и его целями министерством реализуется несколько бюджетных программ, основными из которых являются программы по социальной помощи (выплатам и пособиям уязвимым категориям).

Ежегодно МТСЗН выпускает отчет о реализации Плана развития, в котором приводится динамика достижения поставленных таргетов и прилагается аналитическая записка. К сожалению, в этом объемном списке стратегических и программных документов не хватает обзора текущей ситуации и анализа существующих в системе социальной защиты проблем. В целом непонятно, почему были выбраны именно эти стратегические направления. Кроме того, указанные стратегические направления меняются год к году – например, в 2023 году они не совпадали с направлениями 2022 года.

На наш взгляд, Министерству необходим комплексный документ, возможно, в виде Концепции, который также может отражать видение Стратегии развития Казахстана до 2050 года, но с глубоким анализом текущей ситуации в сфере социальной защиты, того, что было достигнуто к настоящему времени, и что еще предстоит сделать глобально, а также должен проводиться анализ исполнения прошлых планов.

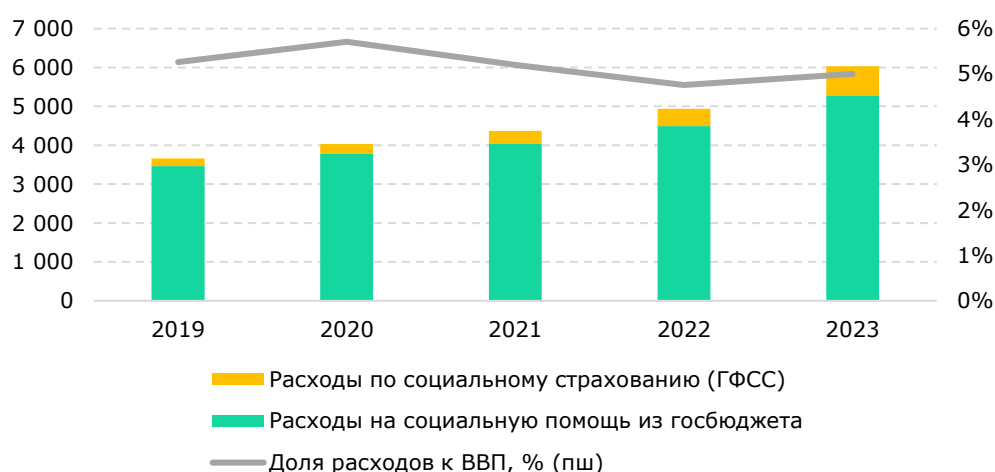
Также такой документ должен рассматривать систему социальной защиты в совокупности – то есть и инициативы, реализуемые за счет государственного бюджета, и инициативы в социальном страховании. Должно быть четкое понимание, каким образом планируется дальнейшее развитие социального страхования и какую долю оно должно занимать в системе соцзащиты. В этом отношении Концепция 2001 года могла бы служить ориентиром того, что данный документ должен отображать и на чем делать акценты.



## 1.2. Социальная помощь государства

Исторически в Казахстане расходы государства на социальное обеспечение (без расходов ГФСС) доминировали в расходах бюджета, и впервые с 2022 года уступили это место расходам на образование. За последние пять лет, несмотря на рост в абсолютных величинах, доля социальных расходов в бюджете последовательно сокращается – с 26% в 2019 году до 21% в 2023. В то же время в общих соцрасходах растет доля выплат из ГФСС, которые за год выросли на 70% на конец 2023 года. Это позволяет удерживать уровень совокупных соцрасходов к ВВП около 5%.

Рисунок 2. Динамика расходов на социальную защиту в 2019-2023 гг., Т млрд

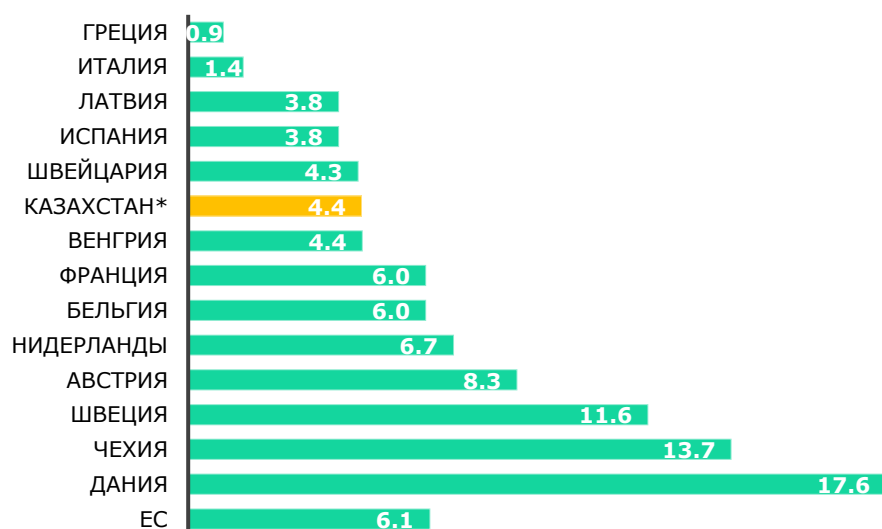


Источник: МТСЗН, ГФСС

На рисунке 2 видно, что за последние 5 лет государство наращивало свои социальные расходы или расходы по социальной помощи, однако в относительных величинах наблюдается некоторое сокращение. До 2021 года они были выше 5% к ВВП, но далее можно увидеть их последовательное сокращение до 4.4% в 2023 году.

Показатель государственных расходов на социальную помощь к ВВП в Казахстане (4.4%) – ниже, чем средний уровень в ЕС (6.1%), но выше, чем в некоторых европейских странах. Самые высокие показатели наблюдаются в странах Северной Европы, традиционно социально-ориентированных государствах.

Рисунок 3. Расходы бюджета некоторых стран на социальную помощь в 2022 году, % к ВВП

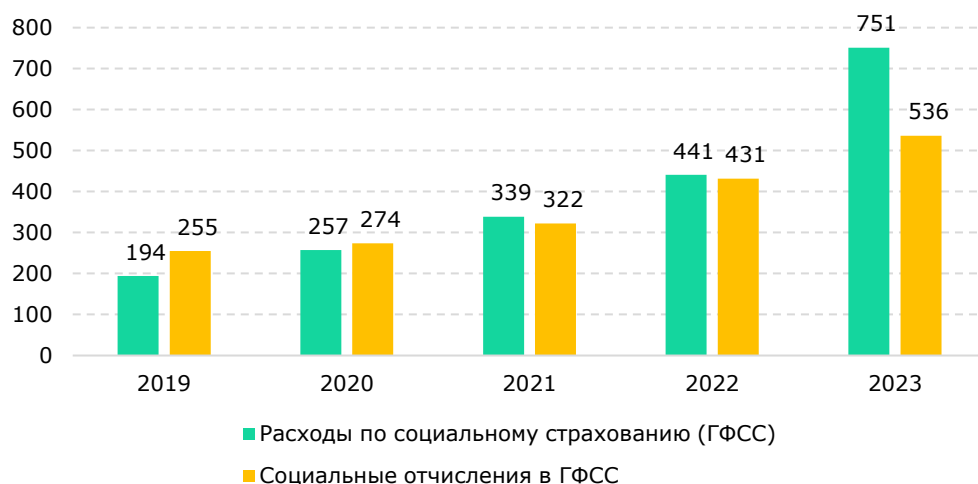


Источник: Министерство финансов РК, Eurostat  
\*в Казахстане в 2023 году

### 1.3. Социальное страхование ГФСС

АО «Государственный фонд социального страхования» был создан в 2004 году, учредителем которого является Правительство РК в лице Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов РК. Основной целью фонда является внедрение системы обязательного социального страхования и обеспечение выплат участникам системы – работающему населению и членам их семей – обязательного социального страхования при наступлении случая социального риска.

Рисунок 4. Социальные отчисления в ГФСС и выплаты из ГФСС в 2019-2023 гг., Т млрд

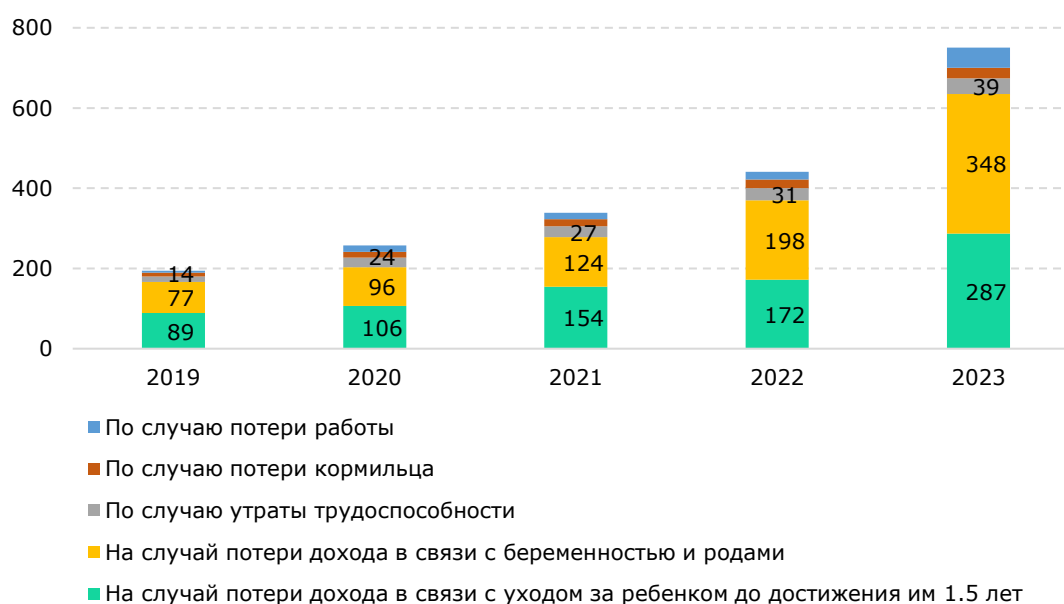


Источник: ГФСС

Как уже было отмечено, в отличие от системы социальной помощи, выплаты участникам осуществляются за счет их же взносов, которые аккумулируются в ГФСС. На конец 2023 года активы ГФСС составили Т1.15 трлн, а выплаты за прошлый год – Т751 млрд. На протяжении последних 5 лет выплаты и отчисления практически совпадали за исключением прошлого года.

Социальные выплаты из ГФСС в рамках соцстрахования осуществляются по пяти направлениям: (1) на случай потери дохода в связи с уходом за ребенком до достижения им 1.5 лет; (2) на случай потери дохода в связи с беременностью и родами; (3) по случаю утраты трудоспособности; (4) по случаю потери кормильца; (5) по случаю потери работы.

Рисунок 5. Структура социальных выплат из ГФСС в 2019-2023 гг., Т млрд

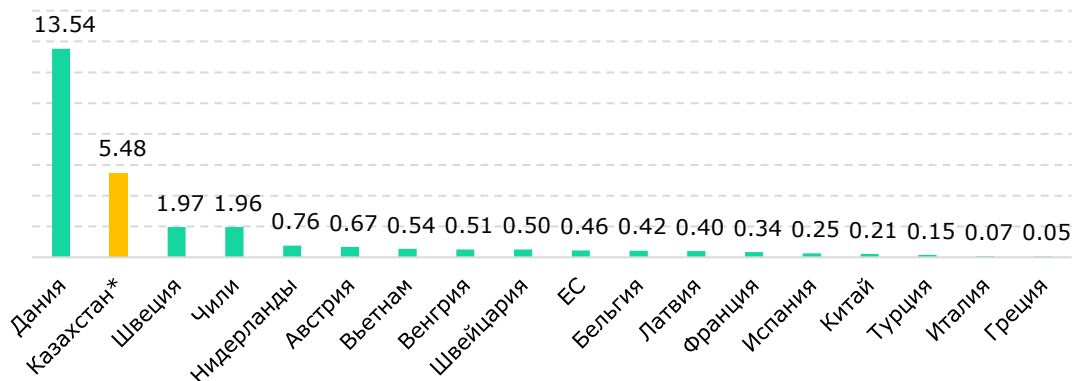


Источник: ГФСС

#### 1.4. Основные выводы

Степень солидарности или участия бюджетных средств в организации системы социальной защиты отличается от страны к стране. Это зависит как от уровня дохода в странах и их развития, так и от сложившейся за годы практики и подходов. В целом в мире очень разные показатели соотношения социальной помощи государства и соцстрахования. В то время как в социально-ориентированных странах Северной Европы социальная помощь значительно превалирует, во многих странах основной инструмент социальной защиты – это страхование. К примеру, в странах Восточной Европы социальное страхование в несколько раз может превышать расходы бюджета.

Рисунок 6. Соотношение расходов на социальную помощь и социальное страхование в некоторых странах в 2021 году (соотношение расходов на социальную помощь к расходам на социальное страхование)



Источник: Eurostat, Всемирный Банк, ГФСС

\*в Казахстане в 2023 году

В Казахстане, наоборот, наблюдается явный перекося в сторону расходов бюджета – они более чем в 5 раз превышали выплаты по социальному страхованию в 2023 году. Расходы государства на социальную помощь в 2023 году составили Т5.3 трлн, а расходы ГФСС – Т751 млрд, что показывает очень высокую долю невозвратных средств бюджета. С 2022 года доходы и расходы ранее внебюджетного фонда ГФСС стали включаться и учитываться в консолидированном бюджете.

Тем не менее, социальные фонды страхования очень сильно развиты и обеспечивают львиную долю социальной защиты населения в мире. Так, расходы на социальное страхование в ЕС в 2022 году составили в среднем 13.4%<sup>1</sup> к ВВП, в два раза превышая расходы государства на эти цели. Даже если включить выплаты пенсий из ЕНПФ, доля расходов социального страхования в Казахстане в общих соцрасходах по итогам 2023 года была ниже 1% к ВВП.

Таким образом, в то время как расходы правительства в Казахстане ниже, чем средний уровень в Европе, но выше, чем во многих отдельных странах, можно сказать, что эти расходы сопоставимы с мировыми уровнями. Однако в стране сильно отстает социальное страхование, его объемы во много раз ниже государственной помощи. Такая неразвитость этого инструмента показывает общую недостаточность социального покрытия в стране и острую необходимость в развитии именно социального страхования. Это становится особенно острым и необходимым в свете перманентных дефицитов государственного бюджета, недобора налогов и регулярных изъятий из Национального фонда в виде трансфертов для финансирования этого дефицита.

Кроме того, необходимо тщательно анализировать текущие расходы правительства на социальную сферу, чтобы избежать неэффективных затрат и обеспечить максимальную отдачу от ограниченных бюджетных средств. В этом отношении, на наш взгляд, отсутствует глубокий анализ текущей системы социальной защиты со всеми ее показателями и проблемами, как это было представлено, например, в Концепции 2001 года.

<sup>1</sup> Эта цифра учитывает внебюджетные фонды, такие как, например, пенсионный, однако исключает расходы медицинского фонда страхования.



## 2. ОСНОВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В КАЗАХСТАНЕ

На основе Социального Кодекса РК, страновой специфики и международных классификаций к группам, которые являются реципиентами системы социальной защиты в Казахстане и которые считаются социально-уязвимыми слоями населения, можно отнести (1) население, находящееся за чертой бедности; (2) многодетные семьи; (3) женщин; (4) безработных, а также низкопроизводительных самозанятых; (5) пожилых с низкими пенсиями; (6) людей с ограниченными возможностями. Вышеперечисленным группам в той или иной степени оказывается поддержка со стороны государства, и они представлены в укрупненном виде. На самом деле социально-уязвимое население можно разбить и на более мелкие группы, включая ветеранов войны, неполные семьи, имеющих серьезные заболевания и т.д. Кроме того, люди в одной группе, например, живущие за чертой бедности, могут относиться и к другой, например, к женщинам и многодетным семьям.

Если мы рассмотрим структуру социальных расходов государства по отдельным статьям, то они включают выплату пенсий, пособия и выплаты, а также расходы на содействие занятости. Существующие меры и инструменты по поддержке вышеперечисленных групп населения будут рассматриваться нами в разрезе следующей классификации: (i) борьба с бедностью; (ii) социальная поддержка материнства и детства; (iii) поддержка инвалидов и престарелого населения; и (iv) поддержка безработных и содействие занятости.

Большую их часть составляют выплаты пенсий (базовой и солидарной), которые осуществляются из государственного бюджета – около 63% в 2023 году. Пенсия по старости в Казахстане состоит из двух основных частей – пенсионные выплаты из госбюджета и выплаты из ЕНПФ. Выплаты из госбюджета в соответствии с международной практикой должны обеспечивать социальную защиту от нищеты в пенсионном возрасте тем, кто не смог по разным причинам осуществлять регулярные взносы или эти взносы были слишком маленькими. Накопительная пенсионная система ЕНПФ предназначена для замещения трудовых заработков и ориентирована на официально работающих людей.

Большая часть расходов на социальную помощь финансируется за счет бюджетных средств, направляемых в МТСЗН, остальная часть – за счет средств местных и областных бюджетов.

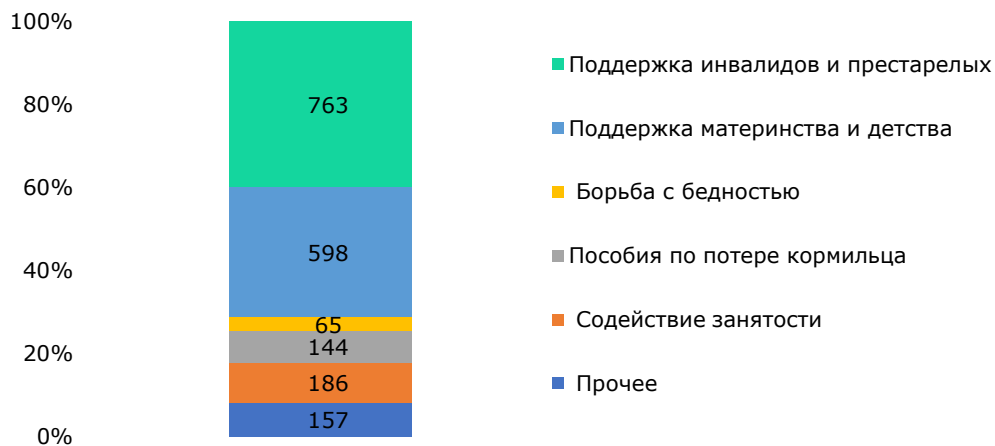
Таблица 1. Расходы государства на социальную помощь и содействие занятости по источникам финансирования в 2023 году, Т млрд

<b>Общие расходы</b>	5 284
<b>Бюджет МТСЗН</b>	4 632
<b>Выплата пенсий</b>	3 314
<b>Социальная поддержка материнства и детства</b>	598
<i>Пособия многодетным (больше 4 детей)</i>	413
<i>Пособия многодетным (Куми Алка, Алтын Алка и т.д)</i>	64
<i>Пособия на рождение ребенка</i>	62
<i>Пособия по уходу за ребенком до 1.5 лет</i>	39
<i>Субсидирование пенсионных взносов для работающих женщин в период их нахождения в возрасте до 1.5 лет</i>	20
<b>Другие пособия</b>	631
<i>Государственное пособие по инвалидности</i>	410
<i>Пособие родителям, опекунам, воспитывающим детей с инвалидностью</i>	77
<i>Пособие по потере кормильца</i>	144
<b>Прочее</b>	89
<b>Местный и республиканский бюджет</b>	652
<i>Поддержка инвалидов и престарелого населения</i>	276
<i>Поддержка безработных и содействие занятости</i>	186
<i>Адресная социальная помощь</i>	65
<i>Поддержка сирот и детских домов</i>	20
<i>Прочее</i>	105

Источник: Министерство финансов РК, МТСЗН, расчеты Halyk Finance

Следующей по величине после пенсий по старости является поддержка семей с детьми и материнства. В совокупных расходах они занимают около 11%. Крупными также являются расходы по поддержке людей с инвалидностью – взрослых и детей, на которую приходится около 9% бюджетных средств МТСЗН. Содействие занятости, адресная социальная помощь бедному населению, поддержка сирот и детских домов осуществляются в рамках местных бюджетов.

Рисунок 7. Структура расходов государства на социальную помощь и содействие занятости в 2023 году, Т млрд



Источник: Министерство финансов РК, МТСЗН, расчеты Haluk Finance

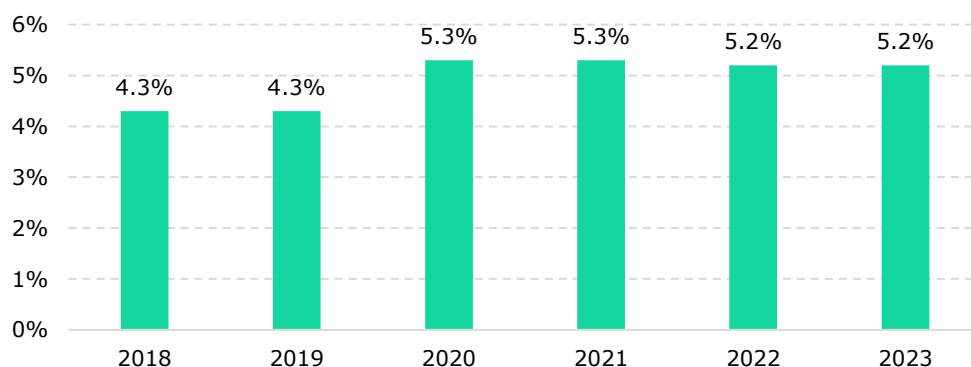
Далее мы рассмотрим основные компоненты расходов, которые составляют систему социальной защиты Казахстана, их динамику и содержание.

В то время как выплата пенсий из бюджета является частью социальной защиты, которая направлена на снижение бедности среди людей пенсионного возраста, мы не будем останавливаться на анализе этих расходов, поскольку существующие в пенсионной системе проблемы были подробно изучены и описаны нами в [отдельном отчете](#).

### 2.1. Борьба с бедностью

Согласно официальной статистике, на конец 2023 года доля населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума в Казахстане, составила 5.2% или чуть более 1 млн человек. Это самая многочисленная группа уязвимого населения, на сокращение которой государство в основном направляет свои усилия в контексте социальной политики.

Рисунок 8. Уровень бедности в Казахстане в 2018-2023 гг.

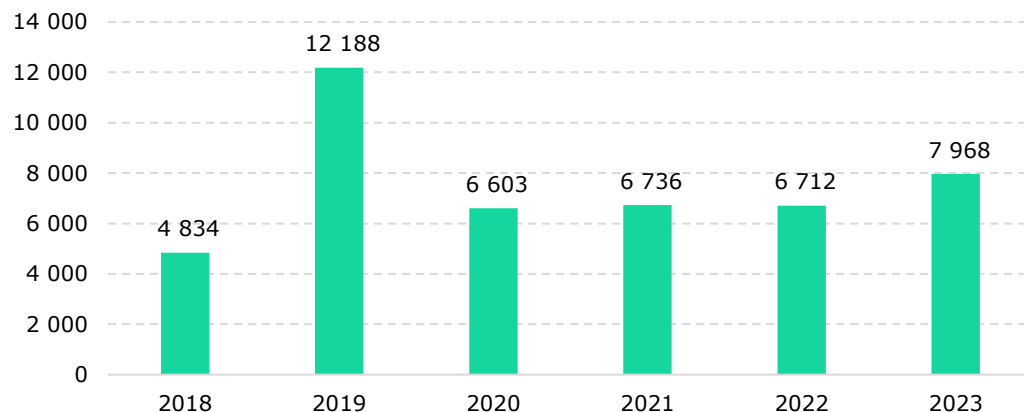


Источник: БНС

На текущий момент основным социальным пособием, направленным на сокращение бедности, является адресная социальная помощь. Адресная социальная помощь (АСП) призвана компенсировать разницу между уровнем дохода и чертой бедности в случае, если уровень дохода ниже последнего. Черта бедности устанавливается ежеквартально и составляет 70% от величины прожиточного минимума – в 4 квартале 2023 года она составила 38 092 тенге.

Согласно бюджету МТСЗН, в 2023 году в рамках АСП было выплачено около Т65 млрд. Это немного ниже, чем в предыдущем году, когда выплаты были осуществлены в размере Т69.6 млрд. АСП 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 9. Среднемесячный размер АСП в 2018-2023 гг., тенге



Источник: БНС

В Концепции 2001 года указывалось, что АСП должна предоставляться самым незащищенным слоям населения на основе реальных критериев нуждаемости. В то время как проблема крайней бедности в стране была решена относительно давно, а кроме того, в основе помощи бедным лежит адресность, можно сказать, что первоначальные планы государства по борьбе с бедностью исполнились. Тем не менее, на наш взгляд, проблема бедности и мер борьбы против нее имеет ряд серьезных проблем, которые могут очень сильно влиять на эффективность и препятствовать достижению этой цели.

Мы провели подробный анализ механизма АСП, выявили его слабые стороны и подготовили ряд рекомендаций, которые будут рассмотрены нами в отдельной аналитической записке. Сейчас хочется отметить, что основными проблемами являются некорректное определение уровня бедности в стране из-за заниженного показателя черты бедности, низкий размер выплаты (средний размер в 6 раз ниже величины прожиточного минимума), сложная процедура оформления, которая часто сопряжена со стигматизацией бедности, несостоятельность величины дохода как корректной меры для определения нужды. В пользу последнего говорят международные подходы, которые используют комплексные индикаторы, позволяющие взглянуть на бедность под разными углами.

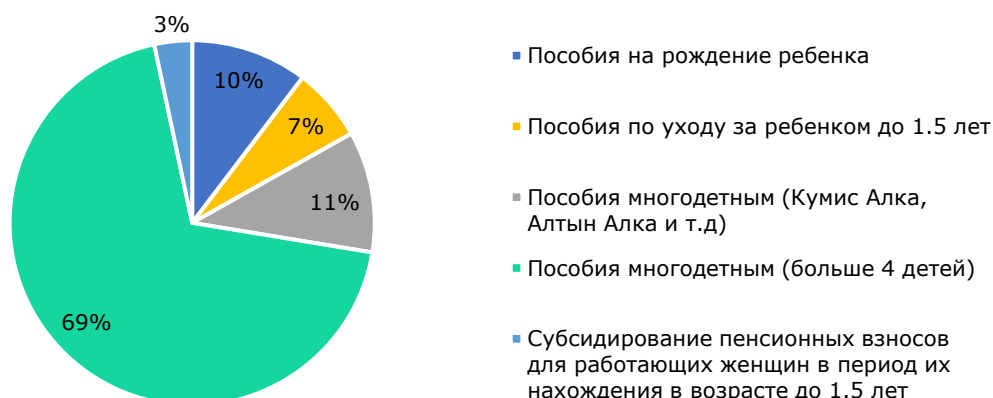
На данный момент АСП получает около 3% населения, что в несколько раз ниже таргетированной группы в ЕС. Также в 2021 году аналогичные АСП выплаты в ЕС составили 5.6% от совокупных социальных расходов, что в 4.5 раза выше показателя в Казахстане. Даже поверхностный анализ свидетельствует о том, что размеры АСП могут быть очень низкими как в плане охвата населения, так и в отношении размера выплат.

В таком контексте не совсем корректными могут выглядеть заявления представителей власти о вероятности возникновения морального риска того, что в результате высоких 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. Международный опыт, особенно стран с сопоставимым доходом на душу населения, должен стать важным ориентиром при выстраивании нашей собственной системы идентификации бедного населения.

## 2.2. Социальная поддержка материнства и детства

Социально-уязвимыми группами населения, которым оказывается такая поддержка, являются многодетные семьи, женщины и дети. В 2023 году расходы по этому направлению со стороны социальной помощи составили почти Т600 млрд или 30% от совокупных расходов на социальную помощь, что на 19% выше, чем годом ранее. При этом большая часть идет на выплату пособий многодетным семьям (69%), далее с большим отрывом следуют специальные пособия многодетным матерям (11%) и единовременные выплаты при рождении ребенка (10%).

Рисунок 10. Структура расходов государства по направлению «поддержка материнства и детства» в 2023 году



Источник: Министерство финансов РК, МТСЗН

Если сопоставлять уровень этих расходов в Казахстане и в Европейском Союзе в 2021 году<sup>2</sup>, то их доля в общих расходах на социальный сектор практически совпадает – около 11%. Хотя относительно ВВП их доля в Казахстане гораздо ниже – 0.5%, тогда как в ЕС этот показатель составил 2.4% к ВВП.

Все многодетные семьи получают пособия вне зависимости от их уровня дохода, что является нововведением с 2020 года, и такая мера позволила обеспечить социальной защитой большое количество детей в стране. Многодетные семьи также получают и другие льготы, которые доступны им благодаря их статусу, как, например, квота при поступлении на учебу, субсидирование арендной платы государством многодетным семьям-очередникам на жилье.

Тогда как более полумиллиона человек получают такую помощь и размеры выплат относительно сопоставимы с развитыми странами, в системе поддержки семей также существуют важные аспекты, которые необходимо пересматривать и развивать. Например, это касается поддержки монородительских семей, которые не выделены в системе минимальных социальных стандартов в сфере семьи. В то же время таких семей в Казахстане, где дети проживают только с одним из родителей, может быть каждая пятая. Международные организации отмечают, что при назначении выплат нуждающимся семьям с детьми очень часто возникает ошибка исключения, которая может отсекают очень большое количество нуждающихся семей с детьми. Поэтому часто предлагается оказывать помощь всем семьям с детьми, обеспечивая всеобщее пособие на детей, таким образом нивелируя такую ошибку и эффективно снижая детскую бедность.

Кроме того, в Казахстане существует поддержка женщин по рождению и уходу за ребенком. Такая поддержка включает, во-первых, единовременные выплаты на рождение ребенка, которые в 2023 году составили Т61.9 млрд (Т63.8 млрд в 2022 году), их получили 393.3 тыс. человек (470.2 тыс. человек в 2022 году). Также государством осуществляется субсидирование обязательных пенсионных взносов для работающих женщин в период их нахождения в отпуске

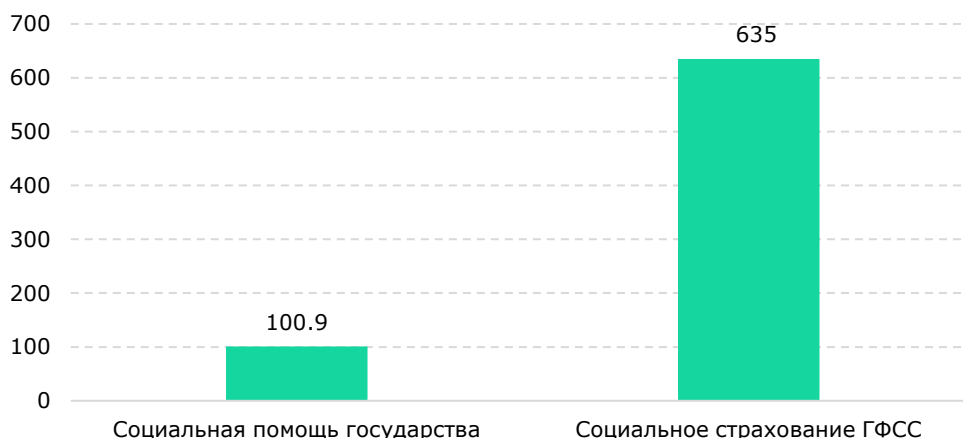
<sup>2</sup> Eurostat (2024): "Social protection statistics." Доступно: [Social protection statistics - social benefits - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&code=sdg_8_4_1)

по уходу за ребенком до 1.5 лет, чтобы они в этот период не теряли пенсионные накопления, которые бы они получили, если бы продолжали работать. На эти выплаты в 2023 году было направлено Т20 млрд. С 2022 года произошли положительные изменения в политике государства по пособиям и выплатам при рождении ребенка – длительность выплаты пособия по уходу за ребенком было пролонгировано до 1.5 лет с 1 года. Эти выплаты в 2023 году составили Т39 млрд, которые получили 118 тыс. человек (Т18.8 млрд в 2022 году, количество получателей – 58.6 тыс. человек).

Отдельно в рамках ГФСС работающие женщины получают два вида выплат при рождении ребенка – (1) на случай потери дохода в связи с беременностью и родами; (2) на случай потери дохода в связи с уходом за ребенком до достижения им 1.5 лет. Эти выплаты в 2023 году составили Т348 млрд и Т287 млрд соответственно, увеличившись на 76% и 67% по сравнению с выплатами годом ранее.

Таким образом, судя по статистике выплат, связанным с рождением и уходом за ребенком, доминирующую роль в поддержке играет именно страховая система – единовременные выплаты на рождение ребенка, выплачиваемые государством являются похожей выплатой из ГФСС для работающих женщин – на случай потери дохода в связи с беременностью и родами. Однако выплаты из государства почти в 6 раз ниже, чем выплаты из ГФСС в 2023 году. Такая же ситуация наблюдается и по выплатам государственного пособия по уходу за ребенком, которое в 7 раз ниже, чем выплаты на случай потери дохода в связи с уходом за ребенком из ГФСС.

Рисунок 11. Выплаты по рождению ребенка из бюджета государства и ГФСС в 2023 году, Т млрд



Источник: МТСЗН, ГФСС

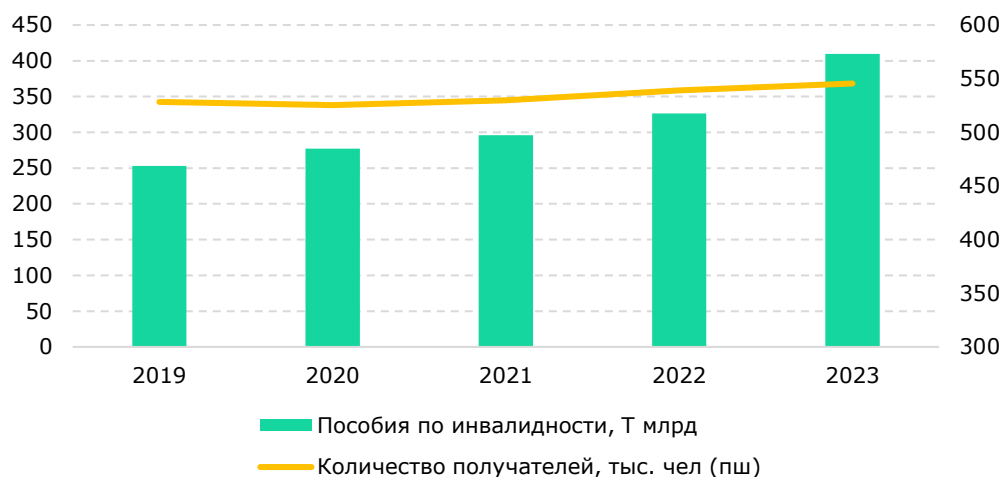
### 2.3. Поддержка инвалидов и престарелых

В совокупных расходах на социальную помощь расходы по выплатам инвалидам и пожилым составляют большую часть – около 14%, опережая расходы по поддержке материнства и детства (около 11%). Большую часть этих расходов занимают пособия по инвалидности, которые выплачиваются из бюджета МТСЗН. Кроме пособия по инвалидности, государственная поддержка в лице МТСЗН осуществляется в виде выплат родителям и опекунам, воспитывающим детей с инвалидностью. В 2023 году эти расходы составили Т77.3 млрд, которые были получены 103 тыс. человек.

Если сравнивать уровень расходов на это направление с аналогичными расходами в Евросоюзе, то статистика ЕС за 2021 год говорит о том, что они составляли около 10% в совокупных социальных расходах бюджета. В нашей стране эта цифра чуть выше – 14%, однако в эту сумму входит также поддержка пожилого населения.



Рисунок 12. Пособия по инвалидности и количество их получателей в 2019-2023 гг.



Источник: МТСЗН

#### 2.4. Поддержка безработных и меры по содействию занятости

Государство в лице МТСЗН проводит активную политику в сфере занятости, применяя подходы и инструменты, которые не содержат прямой денежной помощи или компенсации для безработных. Ее целью является вовлечение на рынок труда большего количества людей. Общие расходы государства на содействие занятости в размере Т186 млрд в 2023 году в основном были направлены на реализацию различных программ занятости МТСЗН. Программы занятости реализуются в различных регионах Казахстана и включают в себя общественные работы, профессиональную подготовку и переподготовку безработных и другие меры по соцзащите в сфере занятости населения.

То есть, государство не тратит бюджетные средства на пособия по безработице. Они являются частью системы социального страхования и выплачиваются из средств ГФСС. Так же, как и в случае с другими выплатами из ГФСС, участники этой системы могут рассчитывать на получение выплат в случае потери работы или при утрате трудоспособности. Выплаты в случае потери работы осуществляются при регистрации в качестве безработного и могут осуществляться в течение максимального срока в 6 месяцев в зависимости от срока участия в системе страхования. За 2023 год размер таких выплат составил Т50 млрд, их получили 224 тыс. человек. Выплаты по утрате трудоспособности в прошлом году получили около 100 тыс. человек на общую сумму Т38.7 млрд.

Основными проблемами, на наш взгляд, являются недостаточные усилия государства по борьбе со «скрытой» безработицей, которая затрагивает непродуктивных самозанятых. В то время как количество безработных на протяжении многих лет колеблется на уровне 5%, есть свидетельства того, что эта цифра не отражает реальный объем существующей проблемы. В стране есть «скрытая» безработица, к которой может относиться большая часть самозанятых.

Также необходимо и дальше содействовать занятости женщин, созданию равных возможностей на рынке труда и по оплате, и по карьерным перспективам. Преодоление гендерного разрыва в оплате труда, поддержка работающих матерей, стимулирование формальной занятости женщин – важнейшие аспекты такой политики государства.

Мы подробно изучили меры стимулирования занятости государства в лице МТСЗН, а также инициативы ГФСС. Более глубокий анализ вышеприведенных проблем будет представлен нами в следующих аналитических работах.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Текущая система социальной защиты в Казахстане в целом содержит все основные элементы, которые признаются ведущими мировыми странами. Она является солидарной, когда социальная защита обеспечивается как бюджетными средствами государства, так и за счет обязательного страхования или вкладов работников и работодателей. В то же время ее структура является отражением страновой специфики.

Степень солидарности, то есть роль бюджетных средств в обеспечении социальной защиты, является непропорционально высокой. Основная нагрузка ложится на бюджет государства, который обеспечивает около 85% расходов системы. Такая ситуация сильно контрастирует с опытом других, и развитых, и развивающихся стран, в которых зачастую социальное страхование доминирует. Несмотря на заметный рост сектора за последний год (на 70%), этот рост вызван нормативным продлением срока по уходу за ребенком с одного года до полутора лет. Вероятно, без дополнительных мер сектор социального страхования может снова войти в стадию стагнации.

В то же время у государства становится все меньше пространства для дальнейшего наращивания социальных расходов, поскольку они и так составляют весьма значительную часть бюджета. Особенно это становится проблематичным на фоне дальнейшего усугубления бюджетного кризиса и роста бюджетного дефицита. С другой стороны, государство и не должно резко сокращать расходы в этот сектор, поскольку их уровень едва дотягивает до мировых стандартов и ниже, чем в среднем в ЕС, где параллельно расходам государства сильно развито социальное страхование. В таких ограничивающих условиях, когда с одной стороны соцрасходы должны расти и способствовать качественному и полноценному социальному обеспечению, а с другой – существуют сильные бюджетные ограничения, необходимо приложить серьезные усилия по дальнейшему развитию социального страхования.

Однако для этого необходимо провести всесторонний анализ системы социальной защиты, который бы давал целостное видение основных проблем сектора, в том числе в отношении недостаточности социальных страховых инструментов. В то время как на заре становления системы социальной защиты такой анализ проводился и воплотился в Концепцию социальной защиты населения, которая благодаря четким и последовательным шагам реализовалась, сейчас такого комплексного анализа системы не проводится. Программные документы по развитию сектора содержат большой перечень таргетов и стратегических направлений, но не совсем понятно, почему были выбраны именно эти таргеты, не проводится анализа текущего состояния системы и ее основных проблем. На наш взгляд, Министерству необходим комплексный документ, возможно, в виде Концепции, с глубоким анализом текущей ситуации в сфере социальной защиты, того, что было достигнуто к настоящему времени, и что еще предстоит сделать глобально.

Также такой документ должен рассматривать систему социальной защиты в совокупности – то есть и инициативы, реализуемые за счет государственного бюджета, и инициативы в социальном страховании. Должно быть четкое понимание, каким образом планируется дальнейшее развитие социального страхования и какую долю оно должно занимать в системе соцзащиты. В этом отношении Концепция 2001 года могла бы служить ориентиром того, что данный документ должен отображать и на чем делать акценты.

Для этого необходимо проведение всесторонней оценки системы социальной защиты. Учитывая, что значительного расширения соцрасходов навряд ли предвидится на фоне ограниченного фискального пространства и все более усугубляющегося дефицита бюджета, а также вполне сопоставимого уровня соцрасходов с развитыми странами, необходимо убедиться, что отдача от этих расходов является максимальной. Одним из инструментов для подобной оценки может быть Обзор социальной защиты (Social Protection System Review), разработанный ОЭСР для развивающихся стран с целью анализа их систем социальной защиты и последующего реформирования. Благодаря гибкости и прозрачности SPSR может быть применен в отношении любой страны. Глубина анализа и его направленность варьируется в зависимости от уровня развития системы соцзащиты, государственных приоритетов и наличия данных.

В этом отчете мы также провели обзор основных направлений социальной защиты населения – борьбы с бедностью, поддержки материнства и детства, поддержки инвалидов и пожилых, а также содействия занятости населения. Более подробная аналитика и выводы, а также рекомендации по каждому направлению будут представлены нами в последующих работах.

Борьба с бедностью, поддержка инвалидов и пожилых – направления, которые практически полностью осуществляются за счет средств государственного бюджета в виде выплат пособий. Основные проблемы, выявленные нами и которые будут подробно рассмотрены в следующих отчетах, касаются слабых инструментов выявления действительно нуждающегося населения и низкие размеры пособий по бедности.

Поддержку материнства и детства международные институты в основном критикуют за отсутствие всеобъемлющей поддержки семей с детьми, а не только многодетных. Также большая разница между выплатами матерям по рождению и уходу за ребенком до 1.5 лет со стороны государства и со стороны социального страхования сильно отличаются в пользу последнего. Это говорит о том, что необходимо стимулировать формальную занятость женщин, а также их возможность скорейшего выхода на работу.

Содействие занятости со стороны государства заключается в реализации программ занятости с привлечением центров занятости и карьерных центров. Социальное страхование работников подразумевает выплаты в случае потери работы, а также в случае утраты трудоспособности. Основная проблема направления, на наш взгляд, это уязвимость самозанятого населения, которое не может рассчитывать на выплаты из фонда страхования, а также то, что текущие программы государства не очень эффективны по сокращению низкопроизводительных самозанятых.

В заключение отметим, что основной инструмент по поддержке социально-уязвимого населения в стране и по борьбе с бедностью – это макроэкономическая стабильность и качественный (несырьевой) рост экономики, подразумевающие низкую инфляцию, а также высокую производительность и диверсификацию экономики. В такой ситуации экономика сама создает стимулы и возможности для населения повышать свой доход и уровень жизни. Поэтому первостепенная задача государства по обеспечению социальной защиты заключается в создании условий макроэкономической стабильности. К сожалению, оба показателя, а особенно инфляция, показывают негативную динамику в последние годы. Ранее мы писали о причинах высокой инфляции и барьерах, снижающих эффективность денежно-кредитной политики. Сюда относятся: (1) высокая сырьевая зависимость и низкая диверсификация экономики Казахстана; (2) неадекватная бюджетная политика и отсутствие финансовой дисциплины по ее исполнению; (3) отсутствие конкуренции и неэффективное функционирование рыночных механизмов в стране; (4) недостаточно развитый финансовый и валютный рынки в Казахстане. Каждую из этих причин и барьеров мы подробно рассмотрели в отдельном отчете, и подготовили рекомендации, важнейшей из которых является необходимость переходить от текущей командно-административной системы к полноценной рыночной с главенствующей ролью рыночных механизмов в экономике, а не государства.

В то время как макроэкономическая стабильность – основа для повышения благополучия населения, даже в странах с высоким доходом всегда остается доля населения, которая является уязвимой по тем или иным причинам и которая должна рассчитывать на социальную защиту государства. В этом контексте хочется отметить потенциал добровольного страхования как еще одного инструмента по покрытию рисков социально-уязвимых групп населения. К сожалению, за все время независимости он не стал сколько-нибудь значимым элементом системы социальной защиты, однако в других странах он занимает ее важную часть. Низкий спрос на такие услуги продиктован как низкой финансовой грамотностью, так и недостаточностью доходов населения для их приобретения. Макроэкономическая стабильность, качественный экономический рост – базовые условия для его расширения и повсеместного внедрения.

### **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, все права защищены.

**Аналитический центр**

Мадина Кабжалылова  
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