

25 декабря 2024 года

На прошлой неделе Всемирный Банк (ВБ) представил свой доклад [«Оценка бедности и равенства Казахстана»](#), который был подготовлен совместно с Агентством по стратегическому планированию и реформам (АСПИР). Кроме оценки уровня бедности и неравенства, доклад содержит подробный анализ по профилю бедности в Казахстане, рассматривает основные причины, а также динамику бедности на протяжении последних 15 лет и предлагает рекомендации по ее сокращению.

Методика оценки бедности, используемая Всемирным Банком и АСПИР, отличается. Доклад ВБ определяет уровень бедности в 2021 году в 8,5%, тогда как Бюро национальной статистики в 5,3%. В следующем году подходы в стране по расчету национального уровня бедности, который ложится в основу расчетов социальных выплат, будут пересмотрены. Этот уровень будет определяться как доля медианного дохода на душу населения. Важно, чтобы пересмотр подходов в итоге привел к увеличению доли бедных людей в статистике и к конвергенции с оценками ВБ для Казахстана.

Доклад обращает внимание на то, что помимо вызывающих беспокойство значений по уровню бедности, растет неравенство. Коэффициент Джини не является объективной мерой неравенства, поскольку содержит недостатки в подсчетах, что может сильно его занижать. Особенно неравенство усиливается в разрезе регионов, а также в разрезе «город-село». При этом ВБ довольно положительно оценивает усилия и расходы государства на социальную помощь, отмечая, что их уровень относительно высокий. Отмечается, что самыми эффективными инструментами по борьбе с бедностью и неравенством являются пенсии, пособия на детей и государственные пособия. Адресная социальная помощь обладает очень ограниченным эффектом на снижение уровня бедности в стране, являясь при этом основным таргетированным инструментом. Причиной такой ситуации, по мнению ВБ, является ее низкий уровень по сравнению с другими выплатами. Кроме этого, проблема с социальной помощью, согласно докладу, заключается в ее универсальности и недостаточной адресности. Отмечается, что социальные выплаты и пособия не всегда доходят до наиболее уязвимых групп населения. Согласно докладу, только 31% социальных трансфертов направляются самым бедным домохозяйствам, в то время как остальная часть распределяется среди домохозяйств с более высоким уровнем дохода.

Основной потенциал по повышению эффективности текущей системы – это улучшение перераспределительного механизма инструментов социальной помощи для того, чтобы ее получали действительно социально-уязвимые группы населения. И здесь, на наш взгляд, доклад проводит хороший анализ-интеграцию социальных проблем и фискальной политики как основного инструмента по борьбе с бедностью через бюджетные интервенции. По результатам такого анализа выявлено, что адресность и фискальное пространство могут быть сильно улучшены благодаря введению прогрессивной шкалы индивидуального подоходного налога и более тщательному анализу пула получателей помощи. Помимо этого, в докладе предлагается сократить субсидирование топлива и коммунальных услуг в стране за счет средств бюджета. В то время как существенные государственные средства тратятся на то, чтобы эти блага были более доступными для нуждающейся части населения, а объем таких субсидий в 2021 году составил 2,8% к ВВП, основными бенефициарами парадоксально становятся именно более обеспеченные домохозяйства. Это означает, что такие огромные бюджетные средства расходуются неэффективно, на самом деле не поддерживая бедных, и что их отмена может помочь сэкономить и перенаправить их на действительно необходимые меры по повышению социальной справедливости и социальной защиты домохозяйств.

Оценка бедности в Казахстане

Доклад Всемирного Банка отмечает, что Казахстан добился значительного сокращения уровня бедности с 2006 года, когда он достигал 49,5%, до 8,5% в 2021 году. При этом динамика сокращения бедности очень сильно коррелирует с динамикой экономического роста. Так, снижение бедности происходило в три этапа: (1) быстрое сокращение в 2006-2013 гг., когда экономика росла в среднем на 7% в год – с 49,5% до 11,1%; (2) рост бедности с 2013 по 2016 гг., когда шоки на мировых сырьевых рынках и экономический спад увеличили ее уровень до 20,2%; (3) замедление темпов сокращения бедности – COVID и другие причины невысоких темпов роста экономики препятствовали быстрому сокращению бедности, уровень которой составил 8,5% в 2021 году.

При этом Банк отмечает сохранение глубокой разницы по среднему уровню между городом (6,6%) и сельской местностью (11,4%), а также между регионами, среди которых Туркестан лидирует по этому показателю (24%).

Доклад Всемирного Банка проводит подробный анализ профиля бедности, который дает четкое описание той части населения, которое можно отнести к бедным. Тогда как в абсолютном значении количество бедных сократилось во всех группах населения, структура бедности претерпела значительные изменения за последние 15 лет. Значительно выросла доля детской бедности – с 27% в 2006 году до 40% в 2021, а также семей с тремя и более детьми (с 25% до 44%). Это в первую очередь связано с демографическими процессами в стране, поскольку в этот период сильно выросла рождаемость.

Интересные выводы в докладе представлены касательно неравенства в Казахстане. Общеизвестно и привычно, что в стране низкий коэффициент Джини – международная мера неравенства. Среди стран с доходом выше среднего (upper middle income countries – UMICS), куда входит и Казахстан, в стране один из самых низких показателей (около 0,26 в 2021 году, тогда как в России – 0,36, Малайзии – 0,41, в Бразилии – 0,53). Однако причиной такой ситуации может быть вовсе не высокие достижения по борьбе с неравенством, а подходы к расчету этого показателя. Во-первых, при расчете коэффициента Джини в Казахстане используется потребление, а не доходы домохозяйств, в то время как это часто занижает показатели неравенства. Более богатые домохозяйства обычно не тратят весь свой доход на потребление, а часть сберегают. Во-вторых, среди домохозяйств, участвующих в опросах для формирования статистики потребления, могут не участвовать домохозяйства с высоким уровнем дохода из-за низкой заинтересованности, что тоже сглаживает статистику. Мы также **отмечали** возможные погрешности в этом показателе и считаем, что более объективным показателем неравенства в Казахстане является индекс Джини не по доходам, а по богатству (wealth Jini index), который измеряет степень отклонения распределения богатства между отдельными группами населения от линии равномерного распределения. В 2022 году коэффициент Джини по богатству в Казахстане составил около 0,75. Интересно отметить, что исторически значение коэффициента всегда было высоким – больше 0,7 – и с начала 2000-х годов и до мирового финансового кризиса только увеличивалось. Хотя между 2010-2016 гг. произошло некоторое сокращение коэффициента, после этого он снова начал расти, и в последние годы почти вернулся к значениям 2010 года. Небольшой спад наблюдался и в 2020 году, что, как и в случае с МФК, объясняется влиянием пандемии COVID-19 на стоимость активов.

Отдельно следует остановиться на расхождениях в оценке бедности Всемирным Банком и Бюро национальной статистики при Агентстве по стратегическому планированию и реформам. Согласно БНС, в 2021 году уровень бедности составил 5,3%, тогда как ВБ оценивает этот показатель на уровне 8,5%. Для этого ВБ использует черту бедности, используемую для стран с доходом выше среднего (\$6,85 в день на душу населения). По паритету покупательной

способности (с учетом разницы в стоимости жизни и инфляции) в 2021 году эта черта составила ТЗ3,6 тыс. тенге на человека в месяц. Это значительное различие в оценке бедности более чем на 3 процентных пункта может иметь ключевое значение в мерах по борьбе с бедностью.

Здесь мы бы хотели отметить, что даже 8,5%, определенные ВБ в этом докладе, могут не в полной мере отражать ситуацию с бедностью в стране. При расчете используется паритет покупательной способности, который пересчитывает сумму, на которую можно приобрести тот же набор товаров в США. Например, [в другой записке ВБ](#) отмечается, что уровень бедности составлял 14,3% в 2018 году, тогда как в анализируемом нами докладе ВБ по бедности эта оценка составляет около 11% в 2018 году. Это говорит о том, что существуют некоторые расхождения в оценках даже внутри одного института. Но можно сделать однозначный вывод – оценка бедности, определяемая БНС, недооценивает уровень бедности и должна быть пересмотрена. Это может произойти уже в следующем году, как сообщает АСПИР – черта бедности будет рассчитываться исходя из медианного дохода, а не величины прожиточного минимума, что, возможно, улучшит достоверность показателя.

Между тем его правильное определение критически важно для выработки адекватных мер политики по борьбе с бедностью. Например, Всемирный Банк предлагает выделять в категории бедных хронически бедных – эта та доля, которая не может выбраться из бедности на протяжении длительного периода, в течение нескольких лет. Так, в Казахстане эта доля в 2021 году составила почти 30%. Учитывая ограниченные возможности по выходу из бедности именно этих домохозяйств, меры по борьбе с бедностью обязательно должны включать инструменты помощи для них.

Фискальная политика и ее роль в борьбе с бедностью

Бюджетные интервенции – важнейший инструмент по борьбе с бедностью в стране. Кроме прямых мер, таких как социальная помощь, размеры и профиль бедности также могут значительно меняться от решений, принимаемых в области здравоохранения и образования, а также от средств, выделяемых на эти направления.

В результате проведенного анализа эксперты ВБ приходят к выводу, что самыми эффективными мерами являются пенсии, пособия на детей и государственные пособия. Воздействие АСП имеет гораздо более скромный эффект из-за небольшого бюджета по сравнению со средствами, выделяемыми на вышеперечисленные меры.

Обратный эффект имеет налогообложение, а именно косвенные налоги, такие как НДС, которые увеличивают бедность. В то же время Казахстан – страна, где наблюдается высокий недобор налоговых поступлений по сравнению со странами ОЭСР более, чем в два раза. Это, конечно, ограничивает фискальное пространство для государства по наращиванию социальных расходов. Учитывая высокую долю НДС в налоговых доходах, а также относительно невысокую ставку по сравнению с мировыми уровнями, мы считаем, что речи о том, чтобы снизить нагрузку на домохозяйства по регрессивным налогам быть не может. Перераспределительный потенциал фискальной системы должен быть в таком случае основан на поддержке социально-уязвимых групп.

В отношении налогообложения ВБ рекомендует больше сконцентрироваться на прогрессивных налогах, ввести прогрессивный индивидуальный подоходный налог и улучшить систему налогообложения собственности. Это может увеличить базу для социальных выплат населению.

Интересный и, по нашему мнению, правильный вывод был сделан относительно субсидирования топлива и коммунальных услуг в стране за счет средств бюджета. В то время как существенные государственные средства тратятся на то, чтобы эти блага были более доступными для нуждающейся части населения, а объем таких субсидий в 2021 году составил 2,8% к ВВП,

основными бенефициарами парадоксально становятся именно более обеспеченные домохозяйства. Это означает, что такие огромные бюджетные средства расходуются неэффективно, на самом деле не поддерживая бедных, и что их отмена может помочь сэкономить и перенаправить их на действительно необходимые меры по повышению социальной справедливости и социальной защиты домохозяйств.

Текущие проблемы в борьбе с бедностью и неравенством в Казахстане и рекомендации ВБ

ВБ отмечает, что текущие программы социальной помощи в Казахстане в основном носят категориальный характер и не обладают достаточной адресностью. Это значит, что бенефициарами таких программ в основном выступают определенные группы населения, объединенные по одному признаку, например, люди с ограниченными возможностями, многодетные семьи, пожилые. Да, они действительно по своему определению относятся к социально-уязвимым слоям и имеют более высокий риск бедности, однако, как указывает ВБ, такой подход основан на равенстве, а не справедливости и может содержать две ошибки. Первая – это ошибка исключения, когда действительно нуждающиеся люди не попадают в эту выборку бенефициаров социальных программ, и вторая – это ошибка включения, когда помощь получают те, кто в ней не нуждаются.

Таким образом, основная проблема в борьбе с бедностью в Казахстане, согласно отчету ВБ – это то, что социальные выплаты и пособия не всегда доходят до наиболее уязвимых групп населения. Согласно докладу, 31% социальных трансфертов направляются самым бедным домохозяйствам (10%), в то время как остальная часть распределяется среди домохозяйств с более высоким уровнем дохода. Таким образом, наблюдается проблема с адресностью социальной помощи. В докладе указано, что в то время как расходы на социальную помощь относительно высоки, их эффективность и влияние на бедность сильно ограничены. Здесь мы бы хотели добавить, что при относительно высоких расходах на социальную помощь их большая часть направляется на пенсии, в то время как в сопоставимых странах солидарность пенсионных систем гораздо ниже, и государству не приходится на 90% покрывать пенсионные выплаты.

Адресная социальная помощь – самый таргетированный инструмент по борьбе с бедностью. Мы не раз упоминали проблемы с АСП, а также другие проблемы, касающиеся бедности, в Казахстане. Согласно бюджету Министерства труда и социальной защиты населения (МТЦЗН), в 2023 году в рамках АСП было выплачено около Т65 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. Такой низкий размер АСП и является основной причиной ее неэффективности, как отмечается в докладе. В Европейском Союзе сопоставимыми с АСП выплатами можно считать выплаты по преодолению социальной изоляции (social exclusion benefits), которые, как и 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. Мы согласны с выводами ВБ о том, что основная проблема, касающаяся АСП в Казахстане, относится к корректному определению действительно нуждающихся людей. Есть большая вероятность, что единственный критерий – величина дохода ниже черты бедности – не является объективным и может исключать большее количество бедного населения. При этом, на наш взгляд, весьма низкий уровень определения черты бедности, а также невысокие относительно ВВП расходы на соответствующую помощь исключают моральный риск иждивенчества получателей такой помощи.

Согласно АСПИР, в 2025 году должна поменяться методика определения черты бедности, которая будет основана на доле от медианного дохода. Это соответствует подходам, которые используются в странах ОЭСР. В то же время очень важно определить надлежащий уровень доли медианного дохода как черты бедности, чтобы он не стал ниже текущего. Медианный доход на душу населения – это не медианная заработная плата, и он представляет собой довольно невысокую сумму.

Проблема с адресностью социальной помощи усугубляется также еще одной важной проблемой, отмеченной в докладе – невысокой эффективностью перераспределительного механизма фискальной политики. Как мы уже отмечали, несмотря на умеренные показатели индекса Джини, оценка неравенства может быть сильно пересмотрена в сторону увеличения. Прогрессивное налогообложение, а именно, индивидуальный подоходный налог, по мнению ВБ, может значительно улучшить ситуацию и способствовать как выравниванию доходов, так и увеличению налоговой базы. Другие проблемы, связанные с бюджетно-налоговой системой, в отчете подробно не рассматривались. К ним можно отнести постоянно растущие государственные расходы, сильный недобор налоговых доходов, что создает риск для устойчивости бюджетной системы страны, а также для поддержания и роста текущих социальных расходов. Кроме того, существуют проблемы в пенсионной системе, которые активно обсуждаются обществом. В будущем ожидается сильное увеличение нагрузки на бюджет из-за недостаточного уровня пенсионных накоплений, что с большой вероятностью не даст снизить, а только увеличит роль бюджетных средств в выплатах пенсий. Это, в свою очередь, может негативно сказаться на других программах социальной помощи.

Универсальность и категориальность – две характеристики социальных мер поддержки в Казахстане, которые критикуются докладом ВБ. Однако мы считаем, что в некоторых случаях данные характеристики вполне оправданы и способствуют снижению бедности. Это, в частности, относится к социальной защите детей в стране, которая, по нашему мнению, должна стать универсальной. В 2023 году расходы по этому направлению составили 1555 млрд или 11% от совокупных расходов на социальную помощь. При этом большая часть идет на выплату пособий многодетным семьям (74%), далее с большим отрывом следуют пособия воспитывающим детей с инвалидностью (14%) и специальные пособия многодетным матерям (12%). Для того, чтобы избежать ошибки исключения, а также поддерживать семьи с меньшим количеством детей, предлагается оказывать помощь всем семьям с детьми, обеспечивая всеобщее пособие на детей. Таким образом, это поможет нивелировать эту ошибку и эффективно снизить детскую бедность. Во многих европейских странах все семьи с любым количеством детей получают пособия, как, например, в Германии, где оно составляет около 250 евро на ребенка в месяц. Причем в ЕС наблюдается переход именно к всеобъемлющей системе поддержки, не зависящей ни от количества детей, ни от дохода семьи, как, например, в Польше, где от системы с выплатами на второго и последующего ребенка перешли к полноценной. Кроме того, в самых благополучных странах выплаты растут по мере взросления ребенка, как в Нидерландах. Кроме того, анализ доклада ВБ показал, что структура бедности поменялась в пользу увеличения доли детей, поэтому меры, предложенные нами выше, как раз обладают с одной стороны универсальностью, а с другой – таргетированностью, и могут сильно сократить детскую бедность в стране.

Другие проблемы, усугубляющие бедность в стране

Основной упор в докладе ВБ был сделан именно на оценке бедности, ее профиля, а также мерах по ее снижению. Между тем в докладе также рассматриваются основные причины бедности, которые, помимо недостатков политики по борьбе с бедностью, усугубляют ее. Мы не будем подробно на них останавливаться, поскольку они относятся к системным проблемам, на протяжении длительного периода сопровождающим экономику страны. По каждому из

приведенных ниже пунктов мы выпускали отдельные подробные отчеты с соответствующими рекомендациями.

Во-первых, это низкая производительность и ограниченная экономическая диверсификация в стране. Доклад отмечает, что казахстанская экономика сильно зависит от экспорта сырья. Это делает страну уязвимой к колебаниям цен на нефть и замедляет создание рабочих мест в несырьевых секторах. Доля МСБ в экономике остается низкой, что препятствует созданию рабочих мест и росту доходов в регионах. Здесь хотелось бы упомянуть, что эти проблемы неоднократно нами упоминались, а недавно мы обобщили их, а также цельное видение того, какие реформы нужны, чтобы Казахстан смог стать страной с развитой рыночной экономикой, в [отдельной публикации](#).

Во-вторых, сохраняются существенные проблемы в сфере образования и здравоохранения. Местные ученики показывают результаты ниже среднего по международным тестам (например, PISA), что снижает их конкурентоспособность на рынке труда. Недостаток человеческого капитала также является следствием пробелов в высшем образовании. Несоответствие между навыками выпускников и требованиями рынка труда ограничивает их возможности трудоустройства. Кроме того, доступ к качественному образованию ограничен в сельской местности. По здравоохранению существуют значительные различия в доступе к медицинским услугам между регионами, что влияет на здоровье и продуктивность населения.

Отдельно в отчете подробно рассматриваются климатические изменения как серьезная угроза для устойчивого развития и снижения бедности в стране. В документе подчеркивается, что Казахстан – страна с высоким уровнем углеродоемкости, и ее экономика в значительной степени зависит от природных ресурсов и сельского хозяйства, что делает ее уязвимой к климатическим рискам. Поскольку бедные домохозяйства чаще всего зависят от природных ресурсов и аграрного сектора, это делает их более уязвимыми перед климатическими катастрофами. Экономические шоки, вызванные климатическими изменениями, могут привести к потере доходов и увеличению бедности, особенно в сельских регионах. В докладе приводятся данные исследования, что без адаптационных мер сельскохозяйственный сектор может столкнуться с сокращением производства на 15-20% к 2050 году. В отношении климатических рисков ВБ рекомендует внедрение устойчивых методов ведения сельского хозяйства и программ поддержки фермеров для повышения их устойчивости к изменяющимся климатическим условиям, введение мер по сокращению выбросов и увеличению доли возобновляемых источников энергии, а также развитие катастрофического страхования.

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 Кабжалылова
Санжар Калдаров
Нурлан Канжанов
Динара Шоланова

+7 (727) 339 43 86

m.kabzhalyalova@halykfinance.kz
s.kaldarov@halykfinance.kz
n.kanzhanov@halykfinance.kz
d.sholanova@halykfinance.kz

Адрес:

Halyk Finance
пр. Абая, 109 «В», 5 этаж
A05A1B9, Алматы, Республика Казахстан
Тел. +7 727 331 59 77
www.halykfinance.kz

Bloomberg

HLFN

Refinitiv

Halyk Finance

Factset

Halyk Finance

Capital IQ

Halyk Finance