

DOI 10.52260/2304-7216.2024.3(56).7
УДК 330.12
ГРНТИ 06.58.55

Т.П. Притворова*, д.э.н. профессор¹

Д.Е. Бектлеева, к.э.н.¹

Д.М. Темирбаева, PhD²

Esil University, г. Астана, Казахстан¹

Карагандинский университет

им. Академика Е.А. Букетова

г. Караганда, Казахстан²

*- основной автор (автор для корреспонденции)

e-mail: pritvorova_@mail.ru

ТРАНСФОРМАЦИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ БЕНЕФИЦИАРОВ ОБУСЛОВЛЕННОЙ ДЕНЕЖНОЙ ПОМОЩИ В КАЗАХСТАНЕ

Обусловленные денежные трансферты (далее ОДТ) предполагают, что помощь предоставляется при соблюдении заранее определенных условий, касающихся поведения членов домохозяйства. Целью статьи является оценка действующей в Казахстане модели обусловленных денежных трансфертов с позиций направленности условий получения помощи на конечные результаты. Методология исследования представлена сравнительным анализом параметров обусловленной денежной помощи в Казахстане в среднесрочном периоде на основе статистических показателей структуры и динамики показателей официальной статистической базы Министерства труда и социальной защиты Казахстана. Проведен анализ результатов социологического опроса экспертов, курирующих в городских Центрах трудовой мобильности граждан вопросы определения права входа в систему, наблюдающих ошибки включения и исключения соискателей социальной помощи. Было выявлено, что соблюдение условий трудовой активности, с одной стороны, является недостаточно жестким, а, с другой стороны, ограничено возможностями экономики, особенно малых городов и сельской местности. Предлагается рассмотреть два вектора совершенствования программы ОДТ: сократить число отказов от предложения работы / повышения квалификации / профессионального обучения или переобучения до 1 раза и ввести в систему обязательство обеспечения развития человеческого капитала детей.

Ключевые слова: бедность, адресная социальная помощь, обусловленные денежные трансферты, условия для бенефициаров, активные меры занятости, человеческий капитал, социальная помощь.

Кілт сөздер: кедейшілік, атаулы әлеуметтік көмек, шартты ақшалай жәрдемақылар, бенефициарларға арналған жағдайлар, белсенді жұмыспен қамту шаралары, адам капиталы, әлеуметтік көмек.

Keywords: poverty, targeted social assistance, conditional cash transfers, conditions for beneficiaries, active employment measures, human capital, social assistance.

JEL: I38, J68

Введение. Проблема бедности в современном мире остается значимой не только в развивающихся, но и в развитых странах. При существенной межстрановой разнице в методологии определения черты бедности, правительства принимают и реализуют программы по уменьшению доли граждан, находящихся за этой чертой. Принятие многомерной концепции бедности формирует систему показателей, по которым необходимо достичь одновременного улучшения положения домохозяйства. При всех вариантах политического решения, вслед за диагностикой социального положения домохозяйства как «бедного» следует выделить трансфертов в денежной или натуральной форме [1, 2].

Обусловленные денежные трансферты (далее ОДТ) предполагают, что помощь предоставляется при соблюдении заранее определенных условий, касающихся поведения членов домохозяйства. Мониторинг, выявляющий отклонения в поведении бенефициаров, может сократить, приостановить или лишить домохозяйство такой помощи [3].

Условия в разных странах могут иметь различный состав, но предполагают активные действия бенефициара в сфере занятости, образования, здоровья. Именно последние две сферы рассматриваются современной наукой, как вложения в человеческий капитал.

Целью статьи является оценка действующей в Казахстане модели обусловленных денежных трансфертов с позиций направленности условий получения помощи на конечные результаты.

Методология исследования представлена сравнительным анализом параметров обусловленной денежной помощи в Казахстане в среднесрочном периоде на основе статистических показателей структуры и динамики показателей официальной статистической базы Министерства труда и социальной защиты Казахстана.

Проведен анализ результатов социологического опроса экспертов, курирующих в городских Центрах трудовой мобильности граждан по вопросам определения права входа в систему, наблюдающих ошибки включения и исключения соискателей. В опросе приняли участие эксперты из 10 регионов Казахстана, а также г.Астана, Алматы, Шымкент.

Обзор литературы. Обусловленные денежные трансферты имеют достаточно длительную практику применения в странах мировой экономики, конечной целью которых является сокращение бедности [4, 5].

Практика применения таких программ связана с постоянным совершенствованием условий предоставления трансфертов. Условия активного характера касаются не только уровня и состава доходов [6, 7], качества занимаемого жилья и располагаемого имущества [8, 9], но и характеристик поведения трудоспособных членов семьи. Одним из базовых условий предоставления трансфертов является участие соискателей помощи государства в активных мерах занятости или предоставление свидетельств о самостоятельно предпринимаемых мерах. Участие в проектах профессиональной подготовки рассматривается как активная позиция формирования прироста человеческого капитала [10].

Одним из актуальных и обязательных условий во многих программах вывода из бедности является инвестирование родителями в человеческий капитал (через участие в активных мерах занятости на средства государства) и детей. Последнее измеряется как посещение детьми дошкольного возраста учреждений воспитания и образования, посещение заранее определенного процента школьных занятий. Контроль за посещением детских дошкольных учреждений, школьных занятий и прохождением обязательных медицинских обследований рассматривается как элемент заботы о человеческом капитале ребенка [11, 12].

В ряде стран применяются более жесткие требования к качеству успеваемости детей, поскольку используют не только количественные показатели посещаемости детьми школьных занятий, но оценивают рост качества человеческого капитала по качественным характеристикам [13].

Основная часть. Адресная социальная помощь в Казахстане ведет начало с 2001 года, когда соответствующий закон заложил её основы и действовал вплоть до 2023 года, после чего основные его положения вошли в Социальный кодекс Республики Казахстан [14, 15].

С 2016 года в системе адресной социальной помощи выделяются безусловная и обусловленная части. Первый вид защищает от бедности домохозяйства, которые либо не имеют в составе трудоспособных граждан, либо по ряду объективно измеряемых причин не могут выйти на рынок труда. Второй вид предусматривает условия для участия трудоспособных граждан в программах занятости либо наличие официально подтвержденного рабочего места.

Применяется абсолютная версия черты бедности в размере 70% прожиточного минимума. Если размер среднедушевого дохода не достигает этой величины, то покрывается его дефицит.

В странах мировой экономики программы ОДТ реализуются достаточно давно и накоплен значительный опыт деловых схем для ее реализации [6].

Сравнение основных параметров мировой практики программ ОДТ с Казахстаном представлено в таблице 1.

Таблица 1

Параметры программ обусловленных денежных трансфертов в мировой экономике

Параметры	Максимальный	Минимальный	Казахстан
Охват населения, %	20,0	1,0 Камбоджа	2019 – 11,7
	Бразилия, Мексика		2020 – 5,0
	40,0		2021 – 5,1
	Эквадор		2022 – 3,9

			2023 – 3,0
Доля ВВП, %	0,5 Бразилия, Мексика, Эквадор	0,08 Чили	2019 – 2,89 2020 – 0,54 2021 – 0,46 2022 – 0,43 2023 – 0,27
Щедрость, % от уровня потребления среднего домохозяйства	20,0 Мексика	4,0 Гондурас	2019 – 23,5 2020 – 11,9 2021 – 9,7 2022 – 9,3 2023 – 9,3

*Составлена авторами по источнику [5] и данным МТСЗН

По охвату населения казахстанская программа тяготеет к минимальным значениям. По доле в ВВП и показателю щедрости (в % от уровня потребления среднего домохозяйства) казахстанская программа находится в середине шкалы измерения, то есть выдерживает средние характеристики.

Одновременно наблюдается тенденция сжатия программы, поскольку все количественные значения параметров казахстанской программы сокращаются. Это может быть связано как с уменьшением численности бедного населения, так и с низким значением черты бедности, которая в Казахстане не имеет прозрачного экономического смысла.

Средняя семья получателей ОДТ в 2023 году в Казахстане состоит из 5,6 человека со следующими характеристиками:

- 3,6 дети до 18 лет;
- 0,02 инвалиды всех групп;
- 0,01 пенсионеры;
- 0,19 слушатели дневных форм обучения (кроме докторантуры);
- 1,73 трудоспособные граждане;
- 0,03 другие.

Особенностью ОДТ в Казахстане является условие участия трудоспособных лиц в активных мерах занятости или наличие рабочего места. Проведенный динамический анализ показывает, что именно в отношении этого условия наблюдается двойственная ситуация.

По статусу на рынке труда из 1,73 трудоспособных граждан в средней семье:

- 0,12 безработные;
- 1,01 имеет работу на момент обращения;
- 0,6 занимаются уходом за другими членами семьи на дому;
- 0,01 самозанятые.

За период с 2019 по 2023 годы в категории трудоспособных получателей ОДТ, не занятых уходом за другими членами семьи, отмечены структурные сдвиги, которые нельзя признать продуктивными (Таблица 2).

Во-первых, при некотором сокращении значения удельного показателя трудоспособных на одну семью, по безработным значение практически не изменилось, а вот доля работающих членов семьи значительно возросла. Тенденция увеличения удельного показателя работающих бедных говорит о низкой квалификации соискателей ОДТ и невозможности обеспечить доход семьи на уровне черты бедности.

Таблица 2

Структурные сдвиги в индикаторах системы ОДТ, 2019-2023гг.

Индикаторы системы ОДТ	Получатели ОДТ, на 1 семью				Показатели ОДТ, на 1 трудоспособное лицо			
	Трудоспособные	Безработные	Работающие	Участники АМЗ**	СРМ**	ОР**	ПП и ПК**	
2019	1,92	0,11	0,61	0,69	0,36	0,014	0,05	0,021
2023	1,73	0,12	1,01	0,24	0,14	0,07	0,03	0,001

Абсолютное изменение, ед.	-0,19	0,01	0,4	-0,45	-0,22	0,056	-0,02	-0,02
---------------------------	-------	------	-----	-------	-------	-------	-------	-------

*Примечание:

1. Составлена авторами по данным МТСЗН РК

2. АМЗ – активные меры занятости; СРМ – социальное рабочее место; ОР – общественные работы; ПП и ПК – профессиональная подготовка и повышение квалификации.

Во-вторых, интенсивность участия в активных мерах занятости заметно сократилась. По всем удельным показателям (и на одну семью, и на одно трудоспособное лицо) зафиксированы отрицательные значения, за исключением проекта социальные рабочие места. Заработная плата на СРМ субсидируется государством, а эффект в форме трудоустройства на постоянное рабочее место нуждается в отдельной оценке.

В то же время, социологический опрос экспертов из 5 регионов и городов Алматы, Астана, Шымкент позволяет с высокой степенью достоверности утверждать, что значительная доля бенефициаров ОДТ находится в системе более одного года.

Таблица 3

Экспертная оценка доли «хронических» бедных в системе ОДТ Казахстана

Наименование вопроса	Шкала	Все регионы	Областные центры	Малые города	Села
Оцените, исходя из Вашей практики, долю населения, получающего АСП в течение длительного периода (больше года)	1) более 50%	25%	25%	14%	26%
	2) от 30% до 40%	29%	41%	57%	21%
	3) от 20% до 30%	17%	28%	0%	15%
	4) от 10% до 20%	14%	6%	29%	15%
	5) менее 10%	16%	0%	0%	22%

* Примечание: Составлена авторами по результатам социологического опроса экспертов Центров трудовой мобильности.

Одновременно, экспертами отмечается высокая частота отказов от повышения/перемены квалификации для повышения уровня заработной платы у тех соискателей, которые имеют официальные подтверждения своей занятости с минимальной заработной платой. Это дает основание для гипотезы о стремлении ряда получателей сохранить патерналистскую опеку со стороны системы, о вероятности наличия теневых доходов, которые не может выявить цифровая проверка и ошибки в процедуре мониторинга.

В реальной практике имеет место либо пассивная жизненная позиция, которая в настоящее время фактически поддерживается программой, либо ошибки включения в систему. Эффективные практики вывода из статуса «бедных», согласно экспертным оценкам, не являются достоинством программы, поскольку большинство из них самостоятельно решают свои проблемы. Модальным ответом экспертов на вопрос о методах, используемых для выхода из программы, является «самостоятельное трудоустройство по своей специальности или повышение доходов»: 69% в областных центрах, 43% в малых городах и 29% в селах.

Обсуждение. Согласно мнению исследовательской группы Всемирного банка, ошибки включения, как и ошибки исключения, играют значимую роль в снижении эффекта государственной поддержки [4, 5]. Ошибки включения в Казахстане возможны при формальном подтверждении занятости, а отсутствие обязательств дисциплинирующего характера в части контроля за здоровьем и учебными результатами ребенка является для субъектов дополнительным стимулом претендовать на помощь со стороны государства. Введение дополнительных мер контроля со стороны государственных органов, связанных с обучением и здоровьем ребенка, по нашему мнению, будет фактором снижения ошибок включения.

Выводы американских исследователей о возможностях фиксировать максимальный срок пребывания в системе ОДТ в качестве однозначного условия для соискателя также представляются продуктивным предложением [6].

Заключение. Анализ прямых (статистических) и косвенных (экспертных) данных показал, что условия трудовой активности в настоящее время является с одной стороны, недостаточно жестким,

для выявления подлинно нуждающихся в денежных трансфертах, а с другой стороны ограничено возможностями экономики малых городов и сельской местности.

Не концентрируя внимание на повышении эффективности проектов содействия занятости, в статье предлагается два вектора совершенствования программы ОДТ:

– сократить число отказов от предложения работы/повышения квалификации/ профессионального обучения до 1 раза.

– ввести в систему условия для контроля над обязательствами обеспечения развития человеческого капитала детей (замена трансферта на услугу детского сада), посещение 85% занятий детьми школьного возраста, прохождение медицинских осмотров в рекомендуемых для конкретного возраста масштабах.

В дальнейших исследованиях будут уточняться методы мониторинга за соблюдением данных условий с учетом эффективных мировых практик.

ЛИТЕРАТУРА

1. Руководство по измерению бедности. Европейская экономическая комиссия ООН. – URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2018/ECECESSTAT20174_ru.pdf
2. Бримбетова Н.Ж. Сапарбек Н.К. Бекназарова А.Т. Букейханова Т.К. Бедность населения и региональные различия в социальном развитии Казахстана // Вестник университета «Туран». - 2022. – № 3. – С. 108-121
3. Gibson J. Poverty Measurement: We Know Less than Policy Makers Realize // *Asia & the Pacific Policy Studies*. – 2016. – Vol.3. – P.430-442. – DOI: <https://doi.org/10.1002/app5.141>
4. Grosh M., Leite P., Wai-Poi M., Tesliuc E. Revisiting targeting in social assistance: A new look at old dilemmas. World Bank Publications. – URL: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/a6b0063a-4805-5542-89a9-f6da877b5e37>
5. Фицбайн А., Шади Н. и др. Обусловленные денежные трансферты. Сокращение бедности в настоящем и будущем. Исследовательский доклад Всемирного банка о политике. – М.: Издательство «Весь Мир», 2011. – 404 с.
6. Desmond M., Bruce W. Poverty in America: New directions and debates // *Annual Review of Sociology*. – 2018. – Vol.44. – P.305-318
7. Brady D., Burton L.M. The Oxford handbook of the social science of poverty. – URL: <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-the-social-science-of-poverty-9780199914050?cc=us&lang=en&>
8. Li Mengyao, Zemin Wu. Power and poverty in China: Why some counties perform better in poverty alleviation? // *Journal of Chinese Political Science*. – 2021. – No. 27. – P. 319-340. – DOI: 10.1007/s11366-021-09765-0
9. Barrientos A., Malerba D. Social assistance and inclusive growth // *International Social Security Review*. – 2020. – No. 73(3). – P. 33-53. – DOI: 10.1111/issr.12244
10. Gerard F., Naritomi J., Silva J. Cash transfers and formal labor markets: Evidence from Brazil // *Policy Research Working Paper*. – 2021. – No. 9778. – 45 p.
11. Millan T.M., Barham T., Macours K., Maluccio J. A., Stampini M. Long-term impacts of conditional cash transfers: Review of the evidence // *The World Bank Research Observer*. – 2019. – No. 34 (1). – P.119-159
12. Todd P.E., Wolpin K.I. Assessing the Impact of a School Subsidy Program in Mexico: Using a Social Experiment to Validate a Dynamic Behavioral Model of Child Schooling and Fertility // *American Economic Review*. – 2006. – No.96 (5). – P.1384-1417
13. Dickerson A., Popl G.K. Persistent poverty and children's cognitive development: Evidence from the UK Millennium Cohort Study. // *Journal of the Royal Statistical Society: Series A*. – 2016. – No. 179 (2). – P. 535-558. – DOI: 10.1111/rssa.12128
14. Закон Республики Казахстан от 17 июля 2001 года № 246-III «О государственной адресной социальной помощи» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2023 г.). – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1023553&pos=3;-88#pos=3;-88
15. Социальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2300000224>

REFERENCES

1. Rukovodstvo po izmereniju bednosti. Evropejskaja jekonomicheskaja komissija OON. – URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2018/ECECESSTAT20174_ru.pdf [in Russian].
2. Brimbetova N.Zh. Saparbek N.K. Beknazarova A.T. Bukejhanova T.K. Bednost' naselenija i regional'nye razlichija v social'nom razvitii Kazahstana // Vestnik universiteta «Turan». - 2022. – № 3. – S. 108-121 [in Russian].
3. Gibson J. Poverty Measurement: We Know Less than Policy Makers Realize // Asia & the Pacific Policy Studies. – 2016. – Vol.3. – P.430-442. – DOI: <https://doi.org/10.1002/app5.141>
4. Grosh M., Leite P., Wai-Poi M., Tesliuc E. Revisiting targeting in social assistance: A new look at old dilemmas. World Bank Publications. – URL: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/a6b0063a-4805-5542-89a9-f6da877b5e37>
5. Ficbajn A., Shadi N. i dr. Obuslovlennye denezhnye transferty. Sokrashhenie bednosti v nastojashhem i budushhem. Issledovatel'skij doklad Vsemirnogo banka o politike. – M.: Izdatel'stvo «Ves' Mir», 2011. – 404 s. [in Russian].
6. Desmond M., Bruce W. Poverty in America: New directions and debates // Annual Review of Sociology. – 2018. – Vol.44. – P.305-318
7. Brady D., Burton L.M. The Oxford handbook of the social science of poverty. – URL: <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-the-social-science-of-poverty-9780199914050?cc=us&lang=en&>
8. Li Mengyao, Zemin Wu. Power and poverty in China: Why some counties perform better in poverty alleviation? // Journal of Chinese Political Science. – 2021. – No. 27. – P. 319-340. – DOI: 10.1007/s11366-021-09765-0
9. Barrientos A., Malerba D. Social assistance and inclusive growth // International Social Security Review. – 2020. – No. 73(3). – P. 33-53. – DOI: 10.1111/issr.12244
10. Gerard F., Naritomi J., Silva J. Cash transfers and formal labor markets: Evidence from Brazil // Policy Research Working Paper. – 2021. – No. 9778. – 45 p.
11. Millan T.M., Barham T., Macours K., Maluccio J. A., Stampini M. Long-term impacts of conditional cash transfers: Review of the evidence // The World Bank Research Observer. – 2019. – No. 34 (1). – P.119-159
12. Todd P.E., Wolpin K.I. Assessing the Impact of a School Subsidy Program in Mexico: Using a Social Experiment to Validate a Dynamic Behavioral Model of Child Schooling and Fertility // American Economic Review. – 2006. – No.96 (5). – P.1384-1417
13. Dickerson A., Popl G.K. Persistent poverty and children's cognitive development: Evidence from the UK Millennium Cohort Study. // Journal of the Royal Statistical Society: Series A. – 2016. – No. 179 (2). – P. 535-558. – DOI: 10.1111/rssa.12128
14. Zakon Respubliki Kazahstan ot 17 ijulja 2001 goda № 246-II «O gosudarstvennoj adresnoj social'noj pomoshhi» (s izmenenijami i dopolnenijami po sostojaniju na 01.01.2023 g.). – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1023553&pos=3;-88#pos=3;-88[in Russian].
15. Social'nyj kodeks Respubliki Kazahstan. Kodeks Respubliki Kazahstan. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2300000224> [in Russian].

Притворова Т.П., Бектлеева Д.Е., Темірбаева Д.М.

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ШАРТТЫ АҚШАЛАЙ КӨМЕК БЕНЕФИЦИАРЛАРЫНЫҢ ШАРТТАРЫН ТРАНСФОРМАЦИЯЛАУ

Аңдатпа

Шартты ақшалай аударымдар (ШКТ) көмек үй шаруашылығы мүшелерінің мінез-құлқына байланысты алдын ала белгіленген шарттарды ескере отырып беріледі деп болжайды.

Мақаланың мақсаты – Қазақстандағы шартты ақшалай көмектердің қазіргі үлгісін түпкілікті нәтижеге көмек алу шарттарының шоғырлануы тұрғысынан бағалау. Зерттеу әдістемесі ҚР Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігінің ресми статистикалық базасы көрсеткіштерінің құрылымы мен динамикасының статистикалық көрсеткіштеріне негізделген орта мерзімді перспективада Қазақстандағы шартты ақшалай көмектің параметрлерін салыстырмалы талдау арқылы ұсынылған. Қалалық Еңбек

ұтқырлық орталықтарында азаматтардың жүйеге кіру құқығын анықтау мәселелеріне жетекшілік ететін, өтініш берушілерді қосу және шығару кезіндегі қателерді байқайтын сарапшылар арасында жүргізілген социологиялық сауалнама нәтижелеріне талдау жүргізілді. Еңбек қызметінің шарттарын сақтау, бір жағынан, жеткілікті түрде қатаң еместігі, екінші жағынан, экономиканың, әсіресе шағын қалалар мен ауылдық елді мекендердің мүмкіндіктерімен шектелетіндігі анықталды. КАЖ бағдарламасын жетілдірудің екі векторын қарастыру ұсынылады: жұмысқа орналасудан/біліктілікті арттырудан/кәсіптік оқытудан бас тарту санын 1 есеге дейін қысқарту және жүйеге балалардың адами капиталын дамытуды қамтамасыз ету міндетін енгізу.

Pritvorova T., Bektleyeva D., Temirbayeva D.

TRANSFORMING THE CONDITIONAL CASH TRANSFERS IN KAZAKHSTAN

Annotation

Conditional cash transfers (CCTs) provide assistance subject to predetermined conditions regarding the behavior of household members. The purpose of the article is to assess the current model of conditional cash transfers in Kazakhstan from the point of view of the focus of the conditions for receiving assistance on the final results. The research methodology is presented by a comparative analysis of the parameters of conditional cash assistance in Kazakhstan in the medium term based on statistical indicators of the structure and dynamics of indicators of the official statistical base of the Ministry of Labor and Social Protection of Kazakhstan. An analysis of the results of a sociological survey of experts supervising the issues of determining the right to enter the system at the city Labor Mobility Centers of citizens, observing errors in the inclusion and exclusion of applicants, was carried out. It was revealed that compliance with the conditions of labor activity, on the one hand, is not strict enough, and on the other hand, it is limited by the capabilities of the economy, especially small towns and rural areas. It is proposed to consider two vectors for improving the CCT program: reduce the number of refusals of job offers/advanced training/vocational training to 1 time and introduce into the system an obligation to ensure the development of children's human capital.

