

## ПРОБЛЕМЫ РЫНКА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ В КР Мукамбаева И.Б. Email: Mukambaeva1790@scientifictext.ru

*Мукамбаева Ирина Борисовна - кандидат экономических наук, доцент,  
кафедра финансов и кредита,  
Международная академия управления, права, финансов и бизнеса,  
г. Бишкек, Кыргызская Республика*

**Аннотация:** использование системы государственного социального заказа в КР привело к формированию рынка социальных услуг с определенными потребителями услуг, поставщиками услуг и объемами государственного финансирования. Целью данной работы является определение уровня охвата социальными услугами детей в тяжелой жизненной ситуации, лиц с ограниченными возможностями здоровья и пожилых граждан. Кроме того, в статье рассматриваются проблемы рынка социальных услуг, связанные с недостаточным охватом нуждающихся социальными услугами, финансированием и соответственно расширением числа негосударственных поставщиков указанных услуг

**Ключевые слова:** уровень бедности, уровень крайней бедности, индекс глубины бедности, стационарные и нестационарные социальные услуги, негосударственные поставщики социальных услуг, государственный социальный заказ.

## SOCIAL SERVICES MARKET PROBLEMS IN THE KR Mukambaeva I.B.

*Mukambaeva Irina Borisovna - PhD in Economics, Associate Professor,  
Department of Finance and Credit,  
International Academy of Management, Law, Finance and Business,  
Bishkek city, the Kyrgyz Republic*

**Abstract:** making use of social procurement mechanism resulted in social services market grouping with defined the services users, the services providers and the services public financing volumes in the KR. This research objective is assessment of social services coverage level for children in difficult life situation, disabled persons, and elderly persons. Moreover, the article considers social services market problems related to insufficient social services coverage for indigents, financing and accordingly increase of quantity of the mentioned services non-government providers.

**Keywords:** poverty level, abject poverty level, poverty depth index, stationary and non-stationary social services, non-government providers of social services, social procurement.

УДК 335.26

В рамках формирования социальной политики государства, в КР предусматривается реализация государственного социального заказа через развитие рынка социальных услуг, включающего в себя потребителей этих услуг, поставщиков, а также оценки потребностей в указанных услугах и их финансирование государством через механизм государственного социального заказа (ГСЗ) [1].

Потребители социальных услуг, в первую очередь, определяются выявленными категориями бедных и крайне бедных людей. В 2015 г. уровень бедности, рассчитанный по потребительским расходам, составил 32.1%. Уровень крайней бедности в целом по стране за тот же год - 1.2%. Индекс глубины бедности показывает отношение среднего дефицита потребления бедного населения к черте бедности. Оценка индекса глубины бедности позволяет выявить различия в уровне благосостояния населения. За 2010 - 2015 гг. индекс глубины бедности в республике снизился с 7,5 до 5,9 процента. При этом, стоимостная величина общей черты бедности (сомов в месяц на душу населения в год) увеличилась на 5,9%, а стоимостная величина крайней бедности - на 3,7%, и ее месячный показатель составил 1519,46 сома. Реальные денежные доходы населения, в процентах в 2015г. составили 99.1% [2, стр. 71].

Получателями ежемесячного пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей (ЕПМС), обеспечивающего им жизненно необходимый доход, являются 105,5 тыс. семей, или 310,7 тыс. человек; получателями социальных пособий, назначаемых нетрудоспособным лицам при отсутствии права на пенсионное обеспечение и определяемых как нуждающиеся в дополнительной помощи – 77,6 тыс. человек. При этом если численность получателей ЕПМС снижается, то численность получателей социальных пособий стабильно растет, увеличившись по сравнению с 2010 г. на 15% [2, стр. 104].

Эксперты Всемирного банка в Обзоре государственных расходов на социальную помощь отмечают, что основной задачей социальной помощи в КР является снижение бедности. Расходы на не требующую взносов (не страховую) систему социальной защиты в стране растут. Однако эффективность системы с

точки зрения охвата бедных, адресности и воздействия на бедность не улучшилась. Отсюда необходим постепенный переход от преимущественно категориальной системы к системе, направленной на защиту бедных, а также перераспределения бюджета на программы, адресованные бедным слоям населения [3, стр. 5].

Расходы государственного бюджета КР на социальную защиту за пятилетний срок с 2011 г. увеличились в 1,7 раза, а по сравнению с 2014 г. - на 6,3%. Несмотря на ежегодное увеличение удельного веса этих расходов в ВВП, их удельный вес в общих расходах начал снижаться и составил в 2015 г. 18,4%, что меньше уровня предыдущего года на 4,2%. При этом адресность оказания социальной помощи крайне бедным не увеличивается.

Социальная сфера является наиболее приоритетным направлением в государственной политике Кыргызской Республики, на нужды которой направляется более половины государственного бюджета страны. Так, за 2010 - 2015 годы объем финансирования социально-культурной достиг 62% в общих расходах государственного бюджета. Однако, подчеркивая, что бюджет страны носит социальный характер, следует отметить, что приоритетной статьей в расходах в социально-культурную сферу на протяжении 2010 – 2015 гг. оставались расходы на образование [2, стр. 108]. Расходы на социальную защиту в рассматриваемый период были всегда второй по величине статьей расходов в социально-культурной сфере, а здравоохранение занимало третье место. В 2015 г. их доли, по нашим расчетам, составили соответственно 36,2%, 35,3% и 18,1%. При этом, в рамках указанного финансирования, основная часть средств государственного бюджета направляется на оплату труда работникам бюджетной сферы. За пять лет объем таких расходов увеличился в два раза, а доля их в расходах бюджета за этот период составляла от 35 до 40%.

Доля расходов на выплату социальных пособий в общем объеме расходов в среднем составляла от 15,6% в 2010 г. до 18,7% в 2014 г. За последние пять лет на долю расходов на социальную защиту из государственного бюджета (помимо средств Социального фонда) приходилось в среднем от 16 до 20 процентов всех его расходов и объем средств, направляемых на эту статью, ежегодно увеличивается [2, стр. 108].

Все социальные услуги, альтернативные стационарным, оказываются государством только в рамках государственного социального заказа. По сути, динамика объемов финансирования ГСЗ отражает выполнение государством собственных обязательств в отношении деинституционализации социальных услуг, расширения перечня альтернативных услуг.

Таблица 1. Доля финансирования ГСЗ в общих расходах госбюджета на социальную защиту (рассчитано по данным МТСП)

	2011г.	2012г.	2013г.	2014г.	2015г.
Расходы на соцзащиту – всего, млн. сомов	14272,3	17498,5	20389,3	23333,6	24813,1
Суммы финансирования ГСЗ, тыс.сомов	12769,3	12787,6	13815,7	22430,3	22431,4
Доля ГСЗ в общих расходах на соцзащиту, процентов	0,089	0,073	0,068	0,096	0,090

Как видно из табл. 1, доля финансирования ГСЗ в общих расходах государственного бюджета страны в течение рассматриваемого периода никогда не превышала 0,1%. Это говорит о том, что финансирование социальных услуг, альтернативных интернатным, крайне недостаточно. Другими словами, социальная защита в Кыргызстане продолжает существовать исключительно в категориальной системе, то есть в форме выплат различных пособий и содержания интернатных (стационарных) учреждений. Если бы доля средств на ГСЗ в министерстве труда и социального развития (МТСП) составляла хотя бы 1,0% от суммы расходов государственного бюджета на социальную защиту, то объем средств для реализации ГСЗ в МТСП увеличился бы в 10 раз.

Государственная концепция государственных и муниципальных услуг позволила создать в Кыргызской Республике рынок социальных услуг, поставщиками которых могут выступать государственные, муниципальные, частные некоммерческие и коммерческие организации.

По данным списка поставщиков социальных услуг министерства труда и социального развития КР [4], их структура по видам собственности представлена в табл. 2.

Таблица 2. Структура поставщиков всех социальных услуг по видам собственности

Вид собственности организаций и учреждений	Стационарные		Нестационарные		Всего	
	Кол-во	Доля, %	Кол-во	Доля, %	Кол-во	Доля, %
Государственные	54	65,8	20	18,7	74	39,2
Муниципальные	8	9,8	10	9,3	18	9,5

Частные	20	24,4	77	72,0	97	51,3
ИТОГО:	82	100	107	100	189	100

Как видно из табл. 2, численность государственных (с включением муниципальных) и негосударственных поставщиков примерно равна, однако доля муниципальных поставщиков незначительна. Это говорит о том, что органы МСУ пока не оказывают существенного воздействия на рынок социальных услуг и это обусловлено тем, что социальное развитие в стране относится к полномочиям государства, а не местного самоуправления. Что касается разделения на стационарные и нестационарные услуги, то если основными поставщиками стационарных услуг являются государственные учреждения, доля которых составляет 66% (негосударственные учреждения - 24%, муниципальные учреждения - 10%), то основными поставщиками нестационарных услуг являются негосударственные учреждения с долей равной - 72% (государственные учреждения - 19%, муниципальные - 9%).

В ведении МТСП находится 15 домов-интернатов. В 2014г. в домах-интернатах проживало более двух тысяч человек, из них 428 детей, имеющих инвалидность. Число мест в домах-интернатах выросло в 2014 г. по сравнению с 2010 г. на 12,8% [2, стр. 107]. При этом, число мест для престарелых и взрослых лиц с инвалидностью увеличилось на 11,1%, а для детей с инвалидностью – на 20,5%. Соответственно, число проживающих в домах-интернатах за тот же период увеличилось на 13,0%, в том числе престарелых и взрослых лиц с инвалидностью – на 14,7%, а детей с инвалидностью – на 6,5%. Это говорит о том, что государство не достаточно выполняет свои обязательства по деинституционализации социальных услуг и развитию альтернативных стационарным форм оказания социальных услуг.

Именно негосударственные поставщики услуг играют самую значительную роль в организации и предоставлении нестационарных социальных услуг, однако не покрывают пока все потребности в данных услугах. Учитывая государственную политику, направленную на развитие именно нестационарных социальных услуг, в интересах государства необходимо предпринять дополнительные усилия для развития рынка негосударственных нестационарных социальных услуг, как в части негосударственных поставщиков, так и финансирования ГСЗ.

Основными приоритетными направлениями Программы развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2015 - 2017 годы [1], являются: социальная защита детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации; социальная защита лиц с ограниченными возможностями здоровья; социальная защита пожилых граждан.

Оценим потребности в социальных услугах в разрезе целевых групп данной программы. Точных данных о потребностях указанных групп в социальных услугах в КР не существует, так как система учета этих потребностей до конца не выстроена. При оценке потребностей можно опираться лишь на отрывочные данные МТСП и на данные учета получателей социальных пособий, полагая, что они же и являются потенциальными потребителями социальных услуг.

Дети в трудной жизненной ситуации. По данным МТСП, 365 тысяч или 13,8% детей в Кыргызской Республике получают пособие как малоимущие [2, стр. 104]. Таким образом, потребность в социальных услугах и защите испытывает более 300 тысяч детей в трудной жизненной ситуации.

Кроме того, на конец 2014 г. в республике насчитывалось более 27 тыс. детей с инвалидностью в возрасте до 18 лет, что в общем числе лиц с инвалидностью составило более 16% [2, стр. 105]. Таким образом, потребность в получении социальных услуг (реабилитация, социализация, специальное обучение и др.) существует в отношении почти 30 тысяч детей с инвалидностью. По косвенным данным МТСП, полученным через анализ численности клиентов организаций, оказывающих такие услуги детям с инвалидностью, доступ к реабилитационным социальным услугам имеют не более двух-трех тысяч детей, отсюда потребность в социальных услугах данной группы покрывается не более чем на 10%.

Взрослые с инвалидностью и престарелые. В 2015 году пенсии в Кыргызской Республике получали почти 604 тысячи граждан. Из них более 110 тысяч – пенсии по инвалидности, почти 450 тысяч – по возрасту [2, стр. 106]. По данным многочисленных исследований и законодательной практики различных стран, доля престарелых граждан, нуждающихся в дополнительных, кроме пенсии, социальных услугах и поддержке, составляет от 10 до 40 процентов от общей численности пенсионеров [5, стр. 68-114]. Если взять за ориентир минимальный уровень – 10%, то численность нуждающихся в социальных услугах пенсионеров по возрасту в Кыргызстане составит 60 тысяч человек, пенсионеров по инвалидности – не менее 10 тысяч человек. По косвенным данным МТСП, полученным через анализ численности клиентов организаций, оказывающих такие услуги данным категориям граждан, доступ к социальным услугам имеют не более двух-трех тысяч человек, соответственно потребность в социальных услугах данной группы покрывается не более чем на 5%.

В целом, потребности в социальных услугах в Кыргызской Республике испытывают от 100 до 400 тысяч человек, однако эти потребности удовлетворены в самой минимальной степени или вообще не удовлетворены (не более 2% нуждающихся имеют доступ к нестационарным социальным услугам).

Таким образом, уязвимые граждане Кыргызской Республики не способны оплачивать социальные услуги самостоятельно, а потому их адресная поддержка нуждается в такой программе защиты бедных, как система государственного социального заказа. Программа ГСЗ позволяет развивать альтернативные нестационарные социальные услуги, а также наращивать совокупность негосударственных поставщиков этих услуг. В целом, увеличение государственного финансирования программ ГСЗ позволит преодолеть существующие проблемы недостаточного развития рынка социальных услуг в КР.

#### *Список литературы / References*

1. Программа развития социальной защиты населения КР на 2015 - 2017 гг., утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 февраля 2015 г. № 85.
2. Социальные тенденции КР за 2010 – 2014 гг., Выпуск 11, Нацстатком, Бишкек, 2015 г.
3. Отчет ВБ. Обзор государственных расходов: социальная помощь, Бишкек, май 2014 г.
4. Перечень НКО и учреждений всех форм собственности, оказывающих социальные услуги. Сайт МТСП КР. [www.mlsp.gov.kg](http://www.mlsp.gov.kg), [Электронный ресурс]. Режим доступа: [://www.mlsp.gov.kg/?q=ru/perechennko/](http://www.mlsp.gov.kg/?q=ru/perechennko/) (дата обращения: 14.06.16 г.).
5. Анализ государственного социального заказа в КР и рекомендации по его совершенствованию. ЕВММ. Бишкек, май 2014 г.