

Вне системы:

Анализ разрастающейся теневой экономики и угроз для системы социального обеспечения пожилых граждан в Кыргызстане и Таджикистане



ХэлпЭйдж Интернэшнл помогает пожилым людям отстаивать свои права, бороться с дискриминацией и преодолевать бедность для того, чтобы они могли жить достойно и в безопасности, вести активный и здоровый образ жизни.

Вне системы: анализ разрастающейся теневой экономики и угроз для системы социального обеспечения пожилых граждан в Кыргызстане и Таджикистане

Авторы: Эппу Микконен - Жаннерет, Роза Раяпова и Наташа Ефимов

Редактирование русского текста: Раиса Камарли

Перевод с английского языка на русский язык: Сырга Салиева

Некоторые имена и детали изменены в целях защиты личных данных.

Выражение признательности

Выражаем благодарность Американскому университету в Центральной Азии (Бишкек) и Таджикскому национальному университету (Душанбе) за помощь в проведении обследования, на данных которого основан документ.

Участие в исследовании принимали: Государственное агентство социального страхования и пенсий Республики Таджикистан, Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, Социальный фонд Кыргызской Республики и Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

Мы также благодарны Министерству социальной защиты населения Кыргызской Республики за активное содействие в проведении заседаний круглого стола для обсуждения предварительных заключений обследования.

Кроме того, мы хотим поблагодарить всех участников обследований, проведенных в Таджикистане и Кыргызстане, и выразить признательность участникам круглых столов за идеи и ценные замечания, принятые во внимание при подведении итогов исследования.

Наша команда выражает особую признательность г-ну Чарлзу Нокс за советы и поддержку и г-ну Дэвиду Макдональду за помощь в обработке и выборе точных данных для заключительного отчета.

Данное исследование состоялось благодаря поддержке и финансированию международного фонда Internationaal Fonds voor Kwetsbare Ouderen (IFKO).



Роза Раяпова/ХэлпЭйдж

Содержание

| | | |
|---|---|----|
| 1. | Введение | 5 |
| 2. | Методология | 8 |
| 3. | Изменения на рынке труда | 9 |
| 4. | Социальная защита в пожилом возрасте | 13 |
| 5. | Заключения обследования сектора неофициальной занятости | 16 |
| 6. | Заключения | 22 |
| Приложение 1. Системы социального страхования | | 26 |
| | Кыргызстан | 26 |
| | Таджикистан | 26 |
| Приложение 2 . Глоссарий | | 27 |

Рисунки

Рис.1: Кыргызстан.

Рис.2: Таджикистан.

Рис.3: Население в возрасте старше 60 лет, %.

Рис.4: Причина неуплаты налогов.

Рис.5: Причины, по которым респонденты не отчисляют взносы в Социальный фонд.

Рис.6: Взаимосвязь статуса занятости и официальности труда.

Рис.7: Взаимосвязь наличия вида на жительство и официальности труда.



Роза Раяпова/ХэлпЭйдж

«Нет сомнений, что возрастающая роль неофициального труда в экономической жизни Кыргызстана и Таджикистана способствует уменьшению взносов в систему пенсионного обеспечения в настоящее время и отразится на ее состоянии в будущем».

1. Введение

Обеспокоенность способностью правительства обеспечить долгосрочную социальную защиту граждан по достижении ими пожилого возраста возникает повсеместно как в развитых государствах, так и в развивающихся странах. Настоящий отчет посвящен Кыргызстану и Таджикистану, двум из беднейших государств бывшего Советского Союза, которым предстоит разрешить ситуацию, представляющую сочетание уникальных трудностей и уникальных возможностей, направленных на защиту будущих поколений пожилых граждан.

В обеих странах быстроразрастающаяся теневая экономика, наряду с проводимыми реформами системы пенсионного обеспечения, а также старением населения способствуют тому, что те, кто работает сегодня, достигнув пенсионного возраста, будут получать преимущественно мизерные пенсионные пособия.

Как и во многих других странах, средняя продолжительность жизни людей в Кыргызстане и Таджикистане увеличивается, а количество детей в семьях уменьшается; это означает, что доля пожилых граждан в общей численности населения более чем удвоится к 2050 году.¹ Однако в настоящее время население обеих стран пока еще состоит из относительно молодых людей, благодаря чему перед правительствами этих государств и работающими с ними донорскими организациями возникает «ценное окно возможностей», позволяющее отрегулировать политику в сфере социальной защиты, чтобы привести ее в соответствие с будущими потребностями.

За 20 лет после распада Советского Союза Кыргызстан и Таджикистан стали свидетелями резкого роста теневого рынка труда. Согласно официальным статистическим данным, только около половины занятого² населения в Кыргызстане и менее половины – в Таджикистане делают взносы в соответствующие системы пенсионного обеспечения и страхования здоровья. Сотни тысяч граждан работают за пределами этих государств в качестве трудовых мигрантов, также не отчисляя взносы в соответствующие фонды своих стран. Такая тенденция создает серьезную угрозу для социальной защиты работников теневого сектора в будущем, по достижении ими пожилого возраста.

¹ Перспективы народонаселения мира: исправленное издание, 2008 г. Отдел ООН по народонаселению, 2009 г.: <http://esa.un.org/unpp/>.

² Согласно официальной статистике, в Кыргызстане и Таджикистане термин «занятое население» относится к гражданам, занятым как в формальном, так и в теневом секторах экономики.

«Я думаю, когда я состарюсь, я вернусь домой, куплю пару коров и буду работать пастухом,» говорит 37-летний отец троих детей, который работает таксистом. Он объясняет, что редко может позволить себе покупать патент на услуги такси, придающий официальный статус его труду и дающий ему право участвовать в накопительной пенсионной системе.



Роза Раяпова/ХэлпЭйдж

В результате реформ размеры будущих пенсионных пособий будут преимущественно зависеть от взносов работодателей и работников в управляемые государством фонды социального страхования. Однако у многих работающих в настоящее время граждан весьма ограниченное количество лет, которые засчитываются как официальный трудовой стаж, это говорит о том, что накопление их взносов в счет будущих пенсий либо весьма незначительно, либо нулевое. Более того, работники теневого сектора часто не знают о введении новой пенсионной системы, которая повлияет на размер пенсии и социальную защиту в старости.

В последующие два десятилетия, по мере того, как общая доля стареющего населения будет заметно увеличиваться, первая волна постсоветских трудовых ресурсов из теневого сектора начнет достигать пенсионного возраста, что станет огромной проблемой для программ социальной защиты в обеих странах. С одной стороны, согласно существующим правилам, многие из неофициально работающих людей не будут иметь права на пенсию из системы государственного социального страхования и пенсионного обеспечения, потому что они и их работодатели не отчисляли взносы в соответствующие фонды. С другой стороны, в обеих странах уже существует фискальный дефицит, который усложняет возможность финансирования новых расходов для государственного сектора, в том числе на крупномасштабную программу сокращения бедности.

Если в ближайшем будущем не будут разработаны стратегии, направленные на разрешение этой проблемы, включающей неофициальную занятость, стареющее население и низкий уровень доходов в государственный бюджет, и Кыргызстан, и Таджикистан столкнутся с масштабным и резким увеличением численности пожилого населения, не обеспеченного адекватным доходом, и, как следствие, - с существенно возросшим уровнем бедности среди них.

Цель данного исследования заключается в анализе последствий роста теневого рынка труда и параллельно развивающейся тенденции старения населения в Кыргызстане и Таджикистане для системы социального обеспечения пожилого населения. Мы надеемся убедить правительства и доноров в необходимости комплексного анализа надвигающихся проблем и координации усилий в разработке путей их разрешения. Постсоветские страны находятся в уникальном положении в отношении реформы системы социальной защиты. В то время как большинство развивающихся стран прилагают усилия, чтобы как можно больше пожилых граждан стали участниками относительно простых программ, Кыргызстан и Таджикистан пытаются сохранить систему, унаследованную со времен Советского Союза, и усовершенствовать ее для удовлетворения текущих и будущих потребностей. Для этого потребуется разработать более сложную систему, на основе той, которая существует в настоящее время. Более того, ее необходимо адаптировать к конкретной ситуации, сложившейся в каждой из стран, а не копировать существующие модели. Опыт других стран по реформированию системы социальной защиты, в частности Восточной Европы и Южной Америки, мог бы стать полезным при его адаптации к условиям в Центральной Азии.

Если усилия по реформированию систем социальной защиты этих двух стран не приведут к желаемым результатам, сотни тысяч, а возможно, и миллионы работников могут оказаться вне системы официальных программ и будут вынуждены самостоятельно бороться за свое существование в пожилом возрасте. Некоторые из них уже готовятся к такому будущему. Так, один из респондентов, 37-летний отец троих детей, работающий таксистом, объясняет, что он редко может позволить себе покупать патент на услуги такси, придающий официальный статус его труду и дающий ему право участвовать в накопительной пенсионной системе: «Я думаю,- говорит он, - когда я состарюсь, я вернусь домой, куплю пару коров и буду работать пастухом».

2. Методология

ХэлпЭйдж Интернэшнл собрал базовые данные об участии на рынке труда и демографических тенденциях на основании анализа документов, предоставленных соответствующими государственными органами обеих стран: в Кыргызстане – Национальным статистическим комитетом и Социальным фондом, в Таджикистане – Государственным агентством по статистике при Президенте Республики Таджикистан и Министерством труда и социальной защиты. Этот количественный анализ был дополнен данными, полученными в результате опроса 600 работников из пяти секторов экономики, в которых, как известно, трудится большая доля неофициальных трудовых ресурсов.

Цель обследования заключалась в том, чтобы понять, что заставляет этих людей участвовать или не участвовать в системах социальной защиты своих государств. Обследование проводилось летом 2010 года в двух крупнейших городах Кыргызстана, Бишкеке и Оше, и двух крупных городах Таджикистана, Душанбе и Худжанде. Работа осуществлялась в сотрудничестве с Американским университетом в Центральной Азии (Бишкек) и Таджикским национальным университетом (Душанбе).

В каждом городе опрашивали около 30 человек из следующих секторов: строительство, швейная отрасль, транспорт, торговля на базаре и сфера услуг (работа с металлом, ремонт бытовых изделий, пункты обмена валют, киоски, принимающие оплату за услуги мобильной связи и другое), что составило по 150 респондентов в каждом городе, или всего 600 человек. В общей выборке 35,2% составляли женщины и 64,8% – мужчины.

Во встречах за круглым столом, где обсуждались результаты обследования, участвовали представители правительства, академических учреждений и гражданского общества. Они проводились в Бишкеке, Оше, Худжанде и Душанбе в феврале 2011 года. Целью этих мероприятий было убедиться в правильности полученных заключений, сделать анализ и рекомендовать дальнейшие действия.

3. Изменения на рынке труда

Следует отметить, что и до распада Советского Союза Кыргызстан и Таджикистан были самыми бедными республиками. Эти горные государства, не имеющие выхода к морю, с довольно скудными ресурсами, находились в сильной зависимости от субсидий, направляемых Москвой, и от связей с другими республиками, составлявшими основу центральной плановой экономики. Восстанавливаться после распада Советского Союза им было чрезвычайно сложно. К 2007 году, спустя более 15 лет после становления государственности, показатель ВВП на душу населения в Кыргызстане достигает около 80% от уровня, отмечавшегося до обретения независимости, в то время как этот показатель в Таджикистане с трудом добрался до отметки чуть выше 50%. Для сравнения: десять лет спустя после обретения независимости богатый нефтью Казахстан и крохотная Армения по показателю ВВП на душу населения³ уже достигли уровней, отмечавшихся до обретения независимости.

Резкий переход к постсоветскому капитализму в 1990-х, социально-экономические проблемы и безработица вытеснили миллионы людей в теневую экономику. В Советском Союзе официальный уровень занятости составлял около 100%, при том, что большинство населения трудоспособного возраста, установленного законодательно, работали в государственном секторе, где имелись всесторонние программы социальной защиты. Показатель участия женщин на рынке труда был очень высоким, благодаря тому, что государство обеспечивало достаточное количество учреждений по уходу за детьми, и считалось, что все граждане обязаны работать. Однако после распада Союза и ослабления связей между республиками, местные коллективные хозяйства и промышленные предприятия перестали функционировать. Уровень безработицы резко возрос, и люди начали борьбу за доходы в новой, слабо регулируемой, среде, за пределами официальных учреждений.

³ Джейн Фолкингэм и Антина Влакантони. Пенсии и социальная защита в Центральной Азии и на Южном Кавказе: тенденции постсоветской эры (Центр исследования старения, факультет социальных наук, Университет Саутгэмптона, 2010 г.).

«Около 30 лет я работаю швеей, - говорит 47-летняя мать пятерых детей во время беседы в Душанбе. - В Советское время я работала на обувной фабрике. После распада Союза фабрика закрылась, и с тех пор, уже около 20 лет, я работаю на дому. Я никогда не задумывалась о регистрации моего бизнеса и не платила никаких налогов».



Роза Раяпова/ХэлпЭйдж

Хотя определения различаются, работники, в целом, считаются «неофициальными», если они выпадают за рамки системы государственного налогообложения, защиты и мониторинга. И хотя точные данные о численности неофициальной рабочей силы в Кыргызстане и Таджикистане сложно определить, есть сведения, что это число велико. В обеих странах значительную категорию неофициальных работников составляют мигранты, отправившиеся за пределы страны в поисках работы, преимущественно в Россию. Например, до мирового финансового кризиса в 2008 году, согласно расчетам, количество кыргызских мигрантов, работающих за пределами страны, варьировало от 200,000 до 500,000⁴ человек, что составляет 13,7% от так называемого трудоспособного населения⁵ страны. И хотя денежные переводы мигрантов позволили повысить уровень жизни многих семей, эти деньги обычно поступают в обход официальных каналов и, следовательно, не способствуют пополнению доходной части бюджета страны, а значит, не зачисляются в счет их будущей пенсии. Кроме того, как в Кыргызстане, так и в Таджикистане значительное количество людей работает неофициально в пределах этих стран.

В Кыргызстане, по данным Социального фонда, который занимается сбором платежей для национального пенсионного фонда и фонда медицинского страхования, численность официально и неофициально занятых лиц возросла в период с 2002 по 2009 годы с 1,8 миллиона до 2,2 миллиона человек. Однако количество плательщиков, отчисляющих взносы в Соцфонд, остается стабильным, составляя только половину от указанных показателей, увеличиваясь лишь с 940,000 человек в 2002 году до 1,1 миллиона человек в 2009 году.

Эти данные указывают на то, что более миллиона человек работают, не отчисляя взносы в национальную систему социального страхования. Похоже, некоторые лица попадают в статистическую промежуточную зону: в период с 2002 по 2009 годы численность трудоспособного населения Кыргызстана увеличилась на 17%, составив около 3,2 миллиона человек, но число тех, кто подпадает под определение «работающий», и тех, кто является «официально безработным» (согласно определению, означающему, что человек занимается поиском работы через официальные каналы), составляет немногим больше 2,4 миллиона человек.

⁴ Ирина Лукашова и Ирина Макенбаева, Влияние мирового финансового кризиса на трудовую миграцию из Кыргызстана в Россию: качественный анализ и количественное обследование (ОБСЕ, АКТЕД и Европейская комиссия, 2009 г.)

⁵ Пороговая точка для определения «трудоспособного возраста» является разной в разных странах и в различных учреждениях. См. Приложение 1.

Что же происходит с остальными людьми, которых более 0,8 миллиона? Являются ли они безработными, или заняты трудовой деятельностью в теневой экономике?

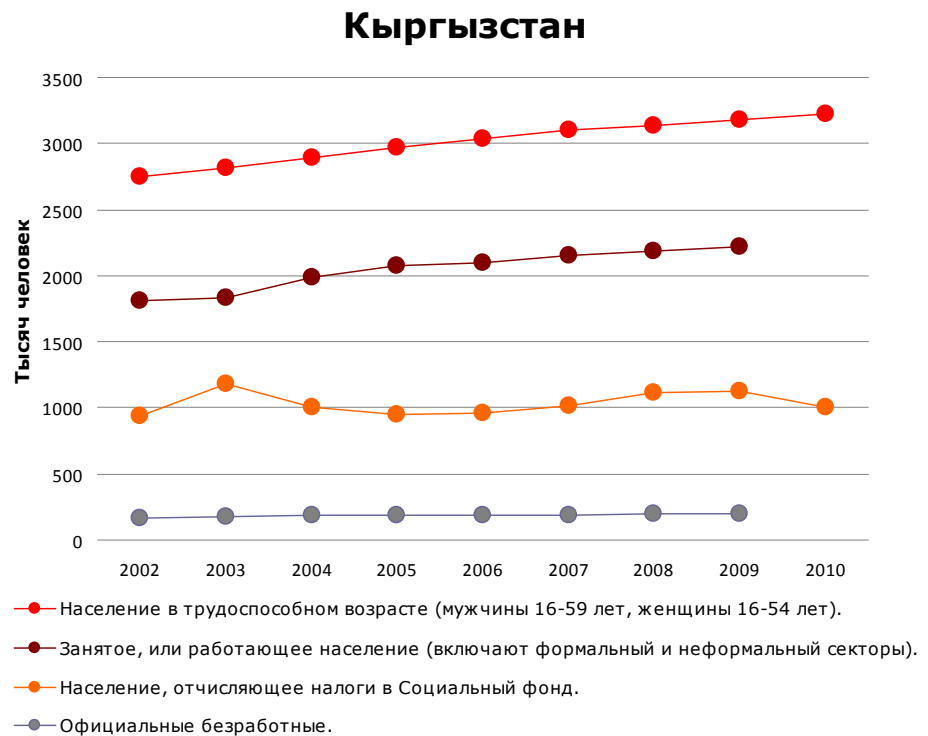


Рис.1: Кыргызстан.

Источники: Социальный фонд Кыргызской Республики, Национальный статистический комитет КР.

В Таджикистане сложилась не менее тяжелая ситуация. Согласно данным Государственного агентства социального страхования и пенсий, на 2009 год число лиц, зарегистрированных в системе социального страхования, составило менее 40% от числа тех, кто работает, или около 836,000 от 2,2 миллиона человек. Количество фактических плательщиков, отчисляющих взносы в систему, еще меньше, однако официальных статистических данных не имеется. Кроме того, численность трудоспособного населения, составлявшего, согласно официальным данным, более 4,5 миллиона человек в 2009 году, вдвое больше численности работающих граждан, в то время как официальная статистика указывает на почти нулевой уровень безработицы. Снова возникает вопрос: Сколько из этих неучтенных 2,3 миллиона человек зарабатывает деньги в теневом секторе и каково будет их право на социальную защиту по достижении пенсионного возраста?

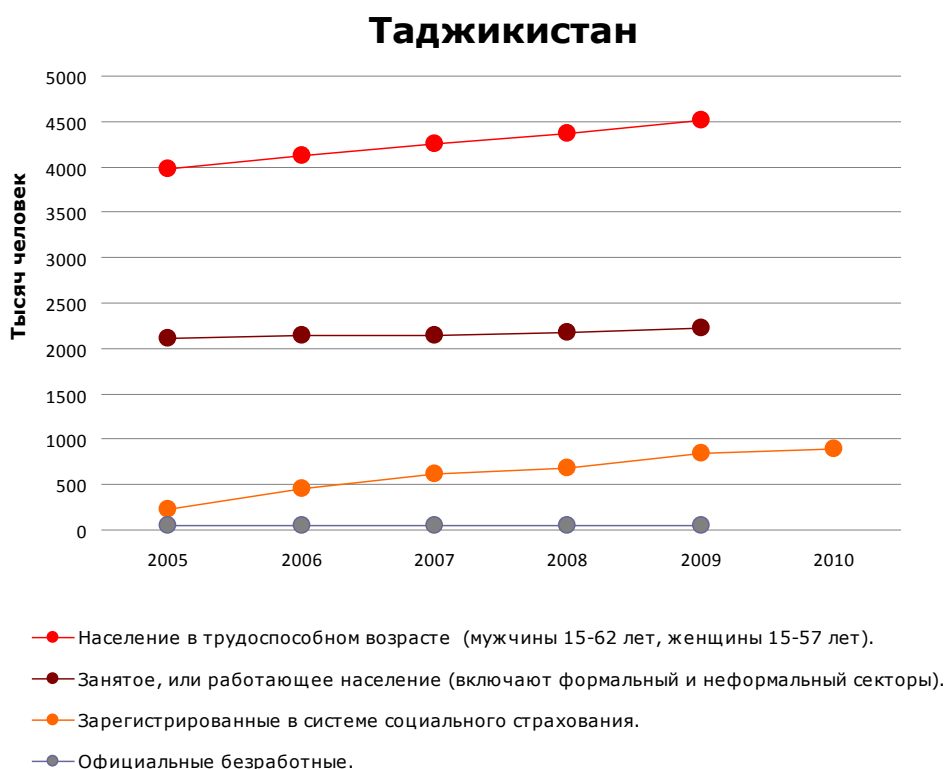


Рис.2: Таджикистан.

Источники: Агентство социального страхования и пенсий Республики Таджикистан; Государственное агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан.

Итак, нет сомнений в том, что возрастающая роль неофициальной занятости в экономической жизни Кыргызстана и Таджикистана ведет к уменьшению взносов в систему пенсионного обеспечения. Это не может не отразиться на ее состоянии в будущем: выше станет уровень бедности среди пожилых людей, и правительству все сложнее будет обеспечивать их социальную защиту.

Тем не менее, следует признать, что теневая экономика обеих стран широко охватывает разнообразные виды деятельности, приносящей доход. В отчете делается упор преимущественно на беднейшие группы неофициально работающих лиц, поскольку именно они станут наиболее уязвимыми представителями пожилого населения завтрашнего дня.

Особое внимание необходимо уделить женщинам, которые в соответствии с традициями Центральной Азии выполняют все семейные обязанности, но доходы их минимальны, поэтому в престарелом возрасте они наиболее подвержены высокому риску бедности.

4. Социальная защита в пожилом возрасте

Распад Советского Союза положил конец командной экономике и разрушил систему социального обеспечения, созданную при этом режиме. В советские времена пенсия по старости носила практически универсальный характер, когда денежные пособия составляли часть расширенного пакета финансируемых государством услуг. Пенсионеры могли пользоваться бесплатными или льготными услугами: оплата жилья, отопления, базовые продукты для некоторых категорий пенсионеров и другие. Новые независимые государства не могли поддерживать такую щедрую систему социального обеспечения, и люди столкнулись с необходимостью оплачивать все товары и услуги за собственный счет. Для многих пожилых лиц, особенно тех, кто не может полагаться на поддержку со стороны семьи, это маленькое денежное пособие стало основным, а иногда и единственным источником доходов.

Реформы, проводимые в Кыргызстане и Таджикистане в течение последних 20 лет, способствовали существенному изменению пенсионных систем этих стран. Во-первых, больше ответственности за финансирование будущих пенсий было возложено на работодателей и граждан, которые, согласно закону, обязаны перечислять часть собственных доходов в фонды социального страхования (см. Приложение 1). Во-вторых, в результате реформ произошло эффективное разделение пенсионных систем обеих стран на две части, и ту, и другую необходимо регулировать по мере увеличения доли пожилых граждан в обществе. Одну часть составляет «накопительный» пенсионный план, доступный для работников официального сектора; другая по-прежнему зависит от государственного финансирования и классифицируется как программа сокращения бедности; она предусматривает выплаты так называемых социальных пенсий для пожилых лиц, не имеющих необходимого официального трудового стажа. Это разветвление, особенно заметное в Кыргызстане, создает определенные препятствия на пути реформирования системы социальной защиты пожилого населения. (Об этом более подробно см. в разделе «Заключения» данного отчета.)



Роза Раяпова/ХэлпЭйдж

Другая жительница Душанбе, 35-летняя разведенная женщина, воспитывающая одна ребенка, призналась, что она не может платить налоги и не покупает патент, так как того, что она зарабатывает на продаже сигарет, семечек и «другой мелочи» с 8 часов утра до 6 часов вечера, хватает только на продукты питания, а счета за электроэнергию и газ оплачивает ее брат.

Для более глубокого понимания безотлагательности разрешения сложившейся ситуации важно провести анализ расходов пенсионной системы в настоящее время. Сегодня большинство пожилых граждан, проживающих в обеих странах, получают страховые пенсии по той причине, что значительная часть их трудовой деятельности приходилась на период существования Советского Союза. То есть, большая часть текущих денежных пенсий, которые они получают, выдается на основании записи в трудовой книжке. Однако поскольку в Советском Союзе отмечался весьма низкий уровень безработицы или неофициальной занятости, число лиц, получающих социальные пенсии, в настоящее время очень незначительно. В Кыргызстане, например, этот показатель немногим более 2,000 человек, или менее 0,5% пожилого населения страны. Но по мере достижения пенсионного возраста последующими поколениями граждан, работающих неофициально, данное соотношение сильно изменится, что вызовет необходимость предоставлять какую-либо форму социальной защиты пожилым гражданам, не имеющим длительного трудового стажа в официальном секторе.

Необходимо также отметить, что в некоторых странах, где системы пенсионного обеспечения стали прототипами внедренных в Кыргызстане и Таджикистане, в настоящее время происходит их реформирование. Стало ясно, что упор на длительный, официально зарегистрированный трудовой стаж и высокие заработки не позволяет обеспечить достаточно широкий охват пожилых граждан, нуждающихся в социальной защите. Модели реформ, которые основывались на переходе на персонифицированные счета и так называемые условные накопления (см. Приложение 2), были популярными в 1990-х и 2000-х годах в странах Южной Америки и Восточной Европы. Кыргызстан и Таджикистан могли бы извлечь уроки из опыта этих стран и принять необходимые меры, чтобы обеспечить соответствующий охват и устойчивость системам социальной защиты.

Как упоминалось выше, теневая экономика создаст серьезные трудности для социальной защиты пожилого населения в будущем, однако недостаточное пополнение фондов социального страхования усугубляет некоторые проблемы, существующие в настоящее время, в частности способность государства выплачивать пособия. При создавшемся положении оба компонента пенсий, предоставляемых в настоящее время, являясь единственным источником дохода, не могут обеспечить нормальный жизненный уровень.

В Кыргызстане средний размер пенсии составляет

около 50 долларов США в месяц, в то время как в Таджикистане эта сумма немногим более 20 долларов США. Средний размер социальной пенсии менее половины этой суммы, около 21 долларов в месяц в Кыргызстане и 9 долларов – в Таджикистане. Официально установленная черта бедности в Кыргызстане около 34 долларов в месяц, а черта «крайней бедности» определена на уровне 21 долларов в месяц. В Таджикистане официальная черта бедности отсутствует.⁶

Хотя задача пересмотра системы социальной защиты пожилого населения является весьма сложной, в Кыргызстане и Таджикистане сложилась благоприятная демографическая ситуация, когда лица, принимающие решения, имеют достаточно времени, чтобы провести тщательный анализ и долгосрочное планирование. С одной стороны, средняя продолжительность жизни увеличивается, а коэффициент фертильности снижается. Это означает, что в последующие годы доля пожилых граждан составит более значительную часть населения по сравнению с сегодняшним днем. Это, в свою очередь, приведет к росту спроса на программы социальной защиты. С другой стороны, сегодня обе страны относительно молоды: пожилые женщины и мужчины составляют всего лишь 8,3% от 5,4 - миллионного населения Кыргызстана и 5,1% - от 7,5 миллионного населения Таджикистана.⁷

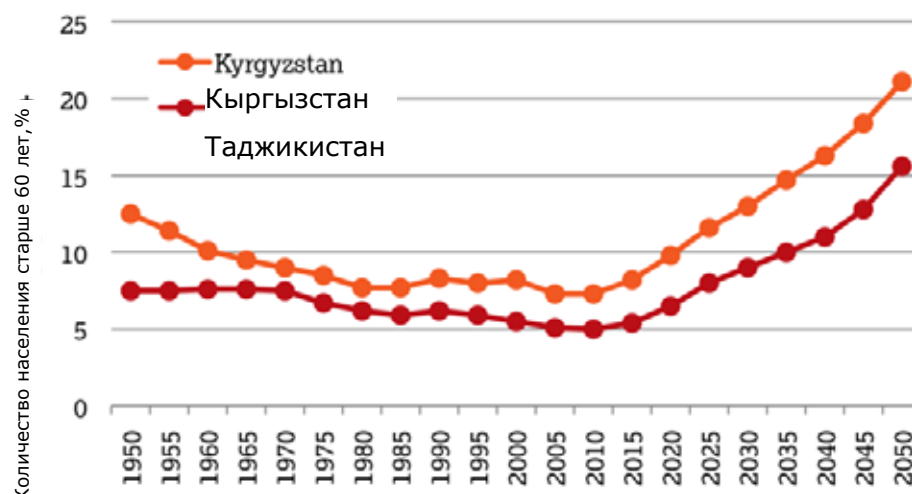


Рис. 3.: Население в возрасте 60 лет и более,%.
Источник: <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=2>

⁶ Данные предоставлены Национальным статистическим комитетом КР и Агентством по статистике при Президенте Республики Таджикистан.

⁷ Там же.

5. Заключение обследования сектора неофициальной занятости

Официальные данные о взносах, отчисляемых в фонды социального страхования, указывают на то, что значительная часть работающих граждан Кыргызстана и Таджикистана не соблюдает законы и положения, разработанные для их защиты по достижении ими пенсионного возраста. Почему? Для того, чтобы высшие должностные лица могли разработать план действий и усовершенствовать систему социальной защиты пожилого населения, необходимо понять мотивы такого поведения населения. Собственно, это и было целью обследования (см. раздел «Методология»), в котором участвовало 600 человек, занятых в тех секторах, где наблюдается наиболее высокий уровень неофициальной трудовой деятельности.

Из общего количества участников обследования 50% сообщили, что они не платят налоги, 69% сказали, что не отчисляют взносы в соответствующие фонды социального страхования своих стран. Достигнув пожилого возраста, эти граждане не будут иметь право на пенсию из системы государственного страхования и пенсионного обеспечения, и их численность будет очень высока, поэтому правительства обеих стран не смогут выплачивать им социальные пенсии в рамках существующей системы. Некоторые из этих граждан, возможно, ищут альтернативные источники социальной защиты, но беднейшие из них сегодня сформируют наиболее уязвимый слой пожилого населения в будущем.

Существует точка зрения, согласно которой лица, занятые неофициальной трудовой деятельностью, должны сами заботиться о себе в пожилом возрасте, так как это был их собственный выбор. Однако безоговорочное принятие данного аргумента было бы несправедливым и непредусмотрительным. У значительного количества таких работников настолько маленький доход, что он просто не позволяет оплачивать налоги и осуществлять другие платежи, возлагаемые государством. Многие из них не задумываются о будущем в поисках заработка на сегодняшний день. Они также не имеют доступа к ясной и точной информации о том, как и по какому принципу формируются пенсии и социальные пособия. Еще больше людей боятся бюрократического аппарата, особенно если они являются внутренними



Роза Раяпова/ХэлпЭйдж

«Денег действительно не хватает и (у нас) нет доверия ни к кому. В банках деньги могут исчезнуть. Если я когда-нибудь буду уверен в банковской системе, тогда я начну отчислять платежи в счет будущей пенсии. Меня сильно тревожит мое будущее».

мигрантами, чьи права ограничены по той причине, что у них нет соответствующей прописки по месту жительства. И, наконец, люди в Кыргызстане и Таджикистане выражают недоверие правительству и часто сомневаются, что их взносы в фонды социального страхования обеспечат им «светлое будущее». Все эти факторы необходимо продолжать изучать и учитывать при разработке долгосрочных стратегий для сектора социальной защиты.

Большое количество респондентов, признавшихся в том, что они не платят налоги (39%) или не отчисляют взносы в фонды социального страхования (42%), сказали, что они не в состоянии оплачивать такие суммы или находят эти платежи слишком завышенными. Так, 22-летний посыльный, доставляющий товары на рынок и с рынка в Душанбе, сказал, что он не покупает разрешение на работу, потому, что оно стоит 150-200 сомони в месяц, а это составляет около 40% его доходов. Если он лишится этих денег, то его чистый месячный доход составит всего 200-300 сомони, или около 55-70 долларов США, «а это, как вы знаете, очень мало сейчас». Другая жительница Душанбе, 35-летняя разведенная женщина, воспитывающая одна ребенка, призналась, что она не может платить налоги и не покупает патент, так как того, что она зарабатывает на продаже сигарет, семечек и «другой мелочи» с 8 часов утра до 6 часов вечера, хватает только на продукты питания, а счета за электроэнергию и газ оплачивает ее брат.

Обследование также показало, что лицам, занятым неофициальной трудовой деятельностью, трудно получить точную информацию о требуемых взносах, и они мало доверяют государственным институтам. 50-летняя мать пятерых детей, занимающаяся торговлей на самом крупном базаре Бишкека, сказала, что она ходила в местный офис муниципального органа, «чтобы узнать, что будет с нами, когда мы состаримся, но они сказали, что ничего не знают». 45-летняя мать четверых детей, работающая на том же базаре, сообщила, что не может оплатить даже медицинские расходы своих детей, и на оплату налогов правительству, которому она, к тому же, не доверяет, денег у нее не остается. «Что касается пенсий, ... я не думаю, что у нас стабильная система. Я не верю нашему правительству, потому что законы могут измениться в любой момент». 35-летний плотник, также из Бишкека, сказал, что он и его жена обеспокоены этим вопросом: «Денег действительно не хватает и (у нас) нет доверия ни к кому. В банках деньги могут исчезнуть. Если я когда-нибудь буду уверен в банковской системе, тогда я начну отчислять платежи в счет будущей пенсии. Меня сильно тревожит мое будущее».

Почему респонденты не платят налоги



Рис.4: Почему респонденты не платят налоги.

Почему респонденты не отчисляют налоги в Социальный фонд



Рис.5: Почему респонденты не отчисляют налоги в Социальный фонд.

В ходе обследования обнаружена корреляция между занимаемой должностью и официальным участием на рынке труда. Большинство работодателей официально зарегистрированы, платят налоги и отчисляют взносы в фонды социального страхования. Гораздо меньше тех, кто делает это, среди лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и официально зарегистрированных, однако они, в свою очередь, платят налоги и отчисляют взносы чаще, чем наемные работники.

Было бы полезно более тщательно изучить эту тенденцию. Одна из гипотез заключается в том, что работодатели сами не регистрируют своих работников, чтобы избежать необходимости оплачивать их долю взносов в фонды социального страхования. Очень часто эти работники являются внутренними мигрантами, они недостаточно образованы, мало что знают о системах налогов и социальном страховании, поэтому полагаются на информацию работодателя.

Для некоторых лиц, гражданская пассивность, возможно, является пережитком советских времен, когда пенсионные взносы полностью контролировались государством и никаких действий со стороны граждан почти не требовалось.

Некоторые респонденты отметили, что налоги и другие платежи в бюджет государства являются ответственностью их руководства или партнеров. 33-летняя мать троих детей в Худжанде, торгующая детскими принадлежностями, и ее соседка, также занимающаяся торговлей, объяснили, что «владелец контейнера знает о налогах, он из Урумчи (западной части Китая). Мы только продаем вещи и получаем нашу заработную плату. Он решает все вопросы сам». Почти то же самое заявил и посыльный из Душанбе, чьи ответы цитировались выше, сообщивший, что не собирается платить налоги, «... пусть руководство решает эти вопросы». В Бишкеке 27-летняя разведенная швея, имеющая двоих детей, сказала, что ее заработок составляет 2,500-3,000 сомов в неделю (около 50-60 долларов США), но этого на семью недостаточно, а разрешение на работу будет стоить еще 700-800 сомов в месяц. Тем не менее, она добавила: «Я бы платила налоги, если бы они сразу удерживались с моей заработной платы».

Связь между статусом занятости и официальным статусом занятости

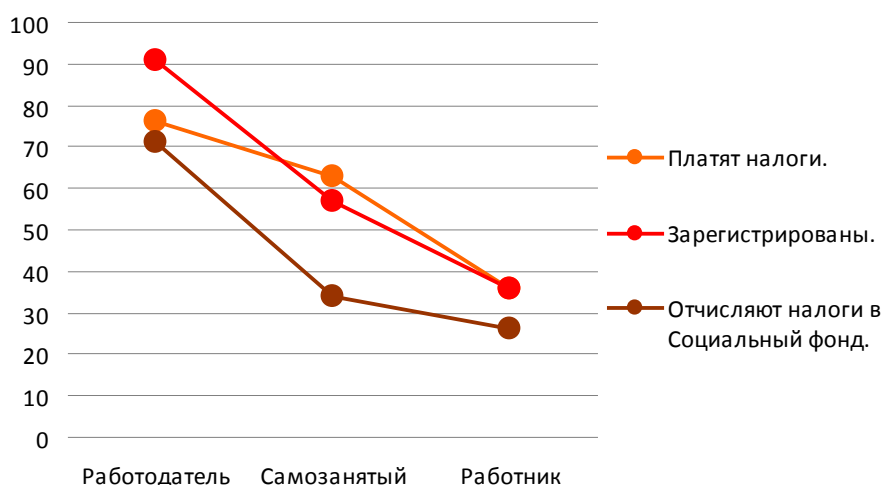


Рис.6: Взаимосвязь статуса занятости и официальным трудовым статусом.

Результаты обследования и обзора документов указывают на то, что громоздкие и иногда противоречивые положения, регулирующие вопросы регистрации по месту жительства или прописки в Кыргызстане и Таджикистане, также способствуют росту сектора неофициальной занятости. С начала 1990-х люди переезжали с одного места на другое в пределах страны в поисках работы, но часто, найдя работу, они не могли получить официальное разрешение на проживание там. Без этого разрешения у мигрантов ограничен доступ к базовым услугам, таким, как здравоохранение, образование и социальная защита. Это, естественно, увеличивает расходы на такие услуги и делает людей более осторожными в установлении контактов с любыми бюрократическими институтами.

Некоторые респонденты отмечали, что они не видят смысла в прохождении регистрации, поскольку не знают, как долго будут жить в этом месте. 34-летний мужчина из Нарына сообщил: «Летом мы с несколькими мужчинами из нашего села приезжаем в Бишкек, в Чуйскую и даже Иссык-Кульскую области, там много работы в это время. Регистрироваться по месту жительства я не собираюсь, потому что моя семья осталась в селе, и я всегда возвращаюсь домой зимой».

Взаимосвязь между наличием прописки и официальной занятостью



Рис. 7. Взаимосвязь наличия прописки и официальной занятости.

Следует отметить, что многие виды профессиональной деятельности, где задействовано значительное количество неофициальной рабочей силы, стали привлекательными ввиду долгосрочности, а не временного способа заработка. Почти четверть респондентов (23%) сообщили, что они работают в одной и той же сфере более десяти лет, и почти столько же (22%) – более пяти лет. Большинство (54%) сказали, что не знают, как долго они будут работать там же, 23% заявили, что они планируют работать в этой сфере еще десять лет. Многие из них, вероятно, будут заниматься индивидуальной трудовой деятельностью, это, в большинстве случаев, работники, обладающие узкой специализацией.

Необходимо еще раз упомянуть, как важно понимать, почему неофициально работающие лица не отчисляют платежи в государственный бюджет и в программы социального страхования. Наше обследование было сосредоточено на тех, чьи заработки являются относительно маленькими, а не на тех, кто скрывает огромные доходы, разъезжая при этом на роскошных автомобилях. Многие граждане, работающие в Кыргызстане и Таджикистане неофициально, действительно не в состоянии платить налоги и взносы в программы социального страхования, либо они не знают, как производить такие отчисления.

Политическая и экономическая нестабильность, коррупция в обеих странах способствовали серьезному ослаблению доверия населения к финансовым и государственным учреждениям. И, наконец, правоприменение принятых положений осуществлялось слабо, что создавало возможность получать краткосрочные доходы для людей, которые еле сводят концы с концами. Таких, как две женщины из Худжанда, 52-летней вдовы, матери двоих детей и учительницы, которая стала работать водителем такси. Они задали риторический вопрос: «А зачем платить за патент, когда можно работать и без него»?

6. Заключение

Как упоминалось выше, раздувающиеся объемы неофициальной занятости, наряду с увеличением количества стареющего населения, требуют от правительств Кыргызстана и Таджикистана безотлагательного принятия решений, касающихся адекватной социальной защиты будущих поколений пожилых граждан, особенно тех, у кого нет официального трудового стажа. Так как обе страны пока молоды в демографическом отношении, еще есть время, чтобы детально изучить все обстоятельства и скорректировать политику пенсионной системы. Ниже приводится ряд рекомендаций, которые могут помочь предотвратить угрозу резкого увеличения бедности среди пожилого населения этих республик в ближайшие десятилетия.

- **Реалистичные прогнозы.** Важно помнить о том, что политика должна разрабатываться с учетом будущих прогнозов, а не на текущую ситуацию. Программы социальной защиты, которые потребуются через десять лет, вероятно, будут сильно отличаться от тех, что являются достаточными в настоящее время. Для подготовки этих программ необходим тщательный анализ данных и тенденций, включая сведения о старении, государственных доходах и занятости, но не ограничиваясь ими.
- **Подход с учетом всего жизненного цикла.** Согласно рекомендациям экспертной группы, которая изучила некоторые из заключений данного отчета в Бишкеке в феврале 2011 года, в идеале упомянутые прогнозы должны выходить за рамки анализа пожилого возраста, чтобы получить «демографический вид». Для этого требуется провести тщательный анализ рисков, возникающих перед людьми в разные периоды жизни: детство, беременность, болезни, безработица и т.д. Необходимо также планировать непредвиденные обстоятельства для защиты граждан во время возникновения рисков.
- **Комплексный, координированный подход.** При разработке новых моделей социальной защиты необходимо координировать усилия и привлекать все заинтересованные стороны к участию. Важно учитывать, по меньшей мере, два аспекта. Первый заключается в том, что в выработке политики должны участвовать государственные агентства, курирующие здравоохранение, финансы, образование, социальное



Роза Раяпова/ХэлпЭйдж

«Летом мы с несколькими мужчинами из нашего села приезжаем в Бишкек, в Чуйскую и даже Иссык-Кульскую области, там много работы в это время. Регистрироваться по месту жительства я не собираюсь, потому что моя семья осталась в селе, и я всегда возвращаюсь домой зимой».

обеспечение, труд, миграцию и занятость, а также представители гражданского общества, работающие в тесном контакте с пожилыми людьми. Второй аспект предполагает, что социальная защита пожилых граждан не должна подразделяться на два обособленных элемента: страховой пенсионной системы для официально трудоспособных граждан и социальная защита, направленная на сокращение бедности (т.е. социальные пенсии). Такой фрагментированный подход в настоящее время применяется в Кыргызстане, в меньшей степени он присутствует в Таджикистане. В связи с этим возникают проблемы. Так, например, международные организации, предоставляющие поддержку Кыргызстану и Таджикистану, не сотрудничают, а наоборот, часть из них концентрируется исключительно на реформировании накопительных программ, таких, как пенсии, а другие – на реформировании программ социальной помощи, не являющихся накопительными. Ограничение задач создает риск углубления проблем, стоящих перед существующей системой, вместо того, чтобы устранять их.

- **Институциональные реалии.** При разработке новых систем социальной защиты важно надстраивать то, что уже имеется, а не разрушать, их, создавая новую систему. История существования систем и окружающая их культура не менее важны, чем теоретические разработки.
- **Возможность учиться у других.** Как отмечалось выше, многие страны в Южной Америке и Восточной Европе инициировали реформы пенсионной системы, которые могли бы быть полезными для стран бывшего Советского Союза, в частности, в обеспечении широкого охвата и финансовой устойчивости. Особенно важным может быть изучение результатов реформ, проведенных в этих странах, которые произвели замену систем социального страхования (достигнув сокращения бедности до определенной степени) приватизированными персонифицированными счетами. Однако это не обеспечило достижения поставленной цели. В частности, для Кыргызстана и Таджикистана может пригодиться ситуационный анализ таких стран, как Аргентина, Боливия, Чили и Венгрия.

- **Информация и осведомленность.** Результаты обследования и консультативные заседания, проведенные ХэлпЭйдж, выявили, что уровень осведомленности о программах социальной защиты является весьма низким не только среди населения, но и среди провайдеров услуг. Многие из неофициально занятых лиц, занимавшихся активным поиском информации, не смогли ее получить в местных органах власти. Более того, экспертная группа, консультировавшая команду в Бишкеке, сообщила, что программа преподавания предметов социального обеспечения и пенсионных систем не всегда отражает современные тенденции. Это означает, что необходимо разработать новые, креативные способы распространения информации среди работников частного сектора (включая труднодостижимые группы населения) и государственных служащих. Это могут быть образовательные мероприятия, направленные на повышение уровня грамотности молодых людей в вопросах социального обеспечения, причем проводить их можно начиная со средней школы.

«Что касается патента и налогов, у меня ничего такого нет и я не собираюсь ничего платить: пусть руководство решает эти вопросы».



Роза Раяпова/ХэлпЭйдж



«Я бы платила налоги, если бы они сразу удерживались с моей заработной платы».

- **Инновации для стимулирования взносов.** Как уже отмечалось, неофициально работающие лица не осуществляют все платежи, устанавливаемые законом. Происходит это по различным причинам, которые необходимо учитывать при разработке способов стимулирования уплаты взносов. Понятно, что призывы к более жесткому правоприменению носят политический характер, однако сочетание этих мер с другими стимулами, такими, как налоговые льготы для новых предприятий и предоставление информации о преимуществах официальной занятости поможет достигнуть большего, чем только меры, воспринимаемые как карательные или порицательные. Более того, возможность продлить трудовую жизнь благодаря непрерывному обучению, борьба с возрастной дискриминацией на рабочем месте и устранение обязательного пенсионного возраста, разрешение пожилым гражданам продолжать работать, если они того желают, - это практические механизмы, стимулирующие активную жизнь в пожилом возрасте, откладывающие наступление пенсионного периода и стимулирующие поступления от налогообложения.
- **Восстановление доверия общественности.** Смещение наследия патернализма, существовавшего в советское время, и постсоветского хаоса, похоже, ослабили веру во взаимные обязательства между гражданами и государством. Стимулировать чувство гражданской ответственности станет возможным только тогда, когда правительства смогут заслужить доверие своих граждан. Это можно сделать, ликвидировав коррупцию, обеспечив стабильность и установив справедливые правила, которые реализуются последовательным путем.

Приложение 1. Системы социального страхования

| Кыргызстан | |
|--|---|
| Трудоспособный возраст | Начинается в 16 лет; заканчивается в 58 лет для женщин и в 63 года – для мужчин |
| Право на получение пенсии из системы социального страхования и пенсионного обеспечения | Женщины должны отчислять взносы в течение 20 лет, а мужчины – в течение 25 лет |
| Расчет размера пенсии | Три компонента: 1. Базовая часть пенсии (определяется государством) + первая страховая сумма (рассчитанная на основе любых пяти лет трудовой деятельности до 1996 г.) + вторая страховая сумма (рассчитанная на основе всех взносов, произведенных после 1996 г.) 2. Обязательная часть (2% дохода отчисляются на персонифицированный счет) 3. Добровольные дополнительные взносы, отчисляемые работником и/или работодателем |
| Взносы работодателя/ работника | Работодатели отчисляют 17,25% от общего дохода каждого работника в Социальный фонд: 15% - в пенсионный фонд; 2% в фонд медицинского страхования; 0,25% - в фонд укрепления здоровья работающего населения Работники отчисляют 10% от общего дохода: 8% - в пенсионный фонд; 2% - на персонифицированный пенсионный счет Лица, занятые индивидуальной трудовой деятельностью, отчисляют 9,25% от общего дохода в Социальный фонд и покупают разрешение на осуществление трудовой деятельности (патент) Работники сельского хозяйства оплачивают очень незначительный взнос, равный по размеру земельному налогу |
| Социальные пенсии | Находятся в ведении Министерства социальной защиты населения Кыргызской Республики |

| Таджикистан | |
|--|--|
| Трудоспособный возраст | Начинается в возрасте 15 лет; заканчивается в 58 лет для женщин и в 63 года – для мужчин |
| Право на получение пенсии из системы социального страхования и пенсионного обеспечения | Женщины должны отчислять взносы в течение 20 лет для получения права на полную пенсию, а мужчины – в течение 25 лет |
| Расчет размера пенсии | В 2010 г. в Таджикистане был принят закон «О страховании и государственных пенсиях», который вступит в силу в 2013 г. До этого времени размер пенсии из страховой пенсионной системы для пожилых граждан, имеющих полное право на получение пенсии, рассчитывается следующим образом: Ежемесячная пенсия = 55% от суммы последней месячной заработной платы + 1% от суммы месячной заработной платы за каждый полный год работы, превышающий 20-летний стаж – для женщин, и 25-летний стаж – для мужчин (размер пенсии не может быть больше 75% заработной платы) Для лиц, непрерывно проработавших на одном и том же предприятии, в учреждении, организации или в одной системе в течение 20 лет (женщины) и 25 лет (мужчины), месячная пенсия = 60% от последней месячной заработной платы + 1% от месячной заработной платы за каждый полный год работы, превышающий 20-летний стаж – для женщин и 25-летний стаж – для мужчин (размер пенсии не может превышать 80% от заработной платы) |
| Взносы работодателя/ работника | Работодатели обязаны отчислять 25% от общего дохода каждого работника в Агентство социального страхования и пенсионного обеспечения Работники обязаны отчислять 1% от общей заработной платы Лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, обязаны платить социальный налог, составляющий 20% от дохода |
| Социальные пенсии | Находятся в ведении Агентства социального страхования и пенсионного обеспечения |

Приложение 2. Глоссарий

Основан на публикации Международной организации труда от 2005 года

- **Активные участники** – застрахованные лица, уплатившие, по меньшей мере, один взнос или те, от имени которых был уплачен, по меньшей мере, один взнос.
- **Фактический взнос в систему социального страхования (работодатель)** – денежные платежи, осуществляемые работодателем в системы социального страхования для обеспечения работников, бывших работников и их иждивенцев.
- **Зарегистрированные лица** – лица, застрахованные системой социальной защиты. В данную категорию входят активные участники и лица, не уплатившие ни единого взноса, или те, от имени которых взносы не уплачивались, тем не менее, защищенные системой и способные обеспечить правомочность получения пособия при возникновении такой необходимости.
- **Получатель** – лицо или домохозяйство, получающее пособие в определенное время/в течение определенного времени.
- **Выдача пособия (в денежном или натуральном выражении)** – пособие, выделенное отдельному лицу или домохозяйству на основе назначения или исходя из потребности
- **Пособие, начисляемое на основе взносов**, – назначение пособия на основе взносов, уплаченных застрахованных лицом и/или его работодателем.
- **Определенные системы пенсионных выплат** – накопительные системы, например: пенсии по старости, где связь между отдельным участником и пособием слабо прослеживается, а уровень распределения материального благосостояния является высоким, таким образом, способствуя установлению равенства и сокращению бедности.
- **Пенсионные планы с фиксированными взносами** – накопительные планы, в которых отслеживается прямая связь между размером пособия и взносами, ранее уплаченными получателем пенсии, а перераспределение происходит медленно.
- **Общий вклад со стороны правительства** – взносы из налоговых доходов правительства в целях финансирования затрат на товары и услуги, предоставленные застрахованным лицам в виде пособий, выделяемых после проверки на нуждаемость. Платежи в учреждения социального обеспечения для покрытия дефицита и финансирования расходов, связанных с поддержанием гарантированного минимального уровня пособия.
- **Теневой сектор, или теневая экономика** – неофициальный сектор - часть экономики, не защищенная, не облагаемая налогами или не отслеживаемая должным образом правительством в любой форме.
- **Пособия, назначаемые по результатам проверки на нуждаемость** – пособия, выделяемые только после предоставления доказательств нуждаемости.
- **Минимальное гарантированное пособие** – минимальное пособие, назначаемое получателю, размер пособия которого в противном случае не достигнет установленного минимального уровня. Эти пособия могут начисляться на основе взносов или без долевого участия страхователя.
- **Пособие без долевого участия страхователя** – право на пособие не основывается на уплате взносов, а определяется при помощи других критериев. Пособия без долевого участия страхователя обычно финансируются из налоговых доходов.
- **Пособия, начисляемые без проверки на нуждаемость** – пособия, назначаемые на основе периода, в течение которого уплачивались взносы или на основе других прав; правомочность не определяется на основе оценки средств получателя (т.е. заработка, доходов с капитала, и т.д.).
- **Пенсия по старости** – регулярно выплачиваемое пособие, которое заменяет заработную плату после достижения лицом пенсионного возраста:
 - (i) Пенсия, выплачиваемая за счет взносов работника и работодателя – пенсия по старости, предоставляемая на основе предыдущих лет официального трудоустройства.
 - (ii) Социальная пенсия в Кыргызстане и Таджикистане – пенсия без долевого участия страхователя, предоставляемая лицам, достигшим пенсионного возраста, не имеющим трудового стажа, необходимого для получения пенсии по старости, начисляемой на основе ранее отчисленных взносов.
- **Черта бедности** – пороговая черта дохода, обычно определяемая правительством, чтобы установить, является ли определенное лицо или домохозяйство бедным или нет.



Опубликовано:

ХэлпЭйдж Интернэшнл, Восточная Европа и Центральная Азия

Ул. Абдрахманова 204, 4-й этаж,
г. Бишкек- 720040, Кыргызская Республика

Телефон: +996 (0312) 664636.

Факс: +996 (0312) 620830.

Адрес электронной почты: kyrgyzstan@helppageinternational.org

Авторское право © 2011 ХэлпЭйдж Интернэшнл.

Регистрационный номер благотворительной организации: 288180.

Фотографии на первой и обратной сторонах обложки предоставлены: Нодирой Холматовой, Бахриддином Исамутдиновым и Розой Раяповой.

Данный документ имеется на английском и русском языках. Запросить экземпляр или скачать документ можно по адресу: www.helppage.org