



Предварительный анализ выгод и затрат по улучшению государственной поддержки выпускников детских домов Кыргызстана

Бишкек-2016

В рамках проекта
«Защита прав и интересов выпускников
учреждений интернатного типа»

Данная публикация стала возможной благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID) при финансовой поддержке Министерства международного развития Великобритании (DFID). Ответственность за содержание публикации возлагается на Общественный Благотворительный фонд «Оэйсис» и Общественный Фонд "Наш голос" и не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАТРАТ И ВЫГОД (АЗВ) ПО УЛУЧШЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ВЫПУСКНИКОВ ДЕТСКИХ ДОМОВ КЫРГЫЗСТАНА

Согласно исследованию ОБФ «Оэйсис» и ОФ «Наш голос» по оценке прав и потребностей выпускников детских домов, детские дома и школы-интернаты ежегодно выпускают около 454¹ девушек и юношей (от 15 до 18 лет), большинство которых нуждаются в жилье, трудоустройстве и/или профессиональном обучении². Совершеннолетние выпускники детских домов, даже получившие профессиональное образование, остаются один на один перед массой социально-экономических, жилищных, финансовых, морально-психологических и других проблем взрослой жизни. Это все может усугубляться отсутствием жизненных навыков и функциональной неграмотностью выпускников детских домов, проблемами со здоровьем, отставанием социально-психологического развития, личностного роста, связанных с проживанием и воспитанием в детских домах.

Основные проблемы, с которыми сталкивается абсолютное большинство выпускников детских домов Кыргызстана:

- отсутствие жилья. Фактическое лишение выпускников детских домов законного права на жилье и соответственно прописки (регистрации) влечет нарушение всех их социальных прав, в том числе в сферах здравоохранения, образования, предпринимательской деятельности, трудоустройства и социального обеспечения.
- отсутствие доступа к бесплатным медицинским услугам³. Несмотря на то, что с 2015 года выпускники детских домов относятся к категории граждан, имеющих право на бесплатную медико-санитарную помощь на амбулаторном уровне и в стационарах по социальному статусу, в силу отсутствия НПА, утверждающего документ, подтверждающий право на бесплатное лечение, выпускники детских домов не могут им воспользоваться.
- ограниченный (разовый) доступ к бесплатному профессионально-техническому образованию. Выпускники детских домов имеют право на получение бесплатного начального профессионального образования в государственных учебных заведениях⁴, если они его получают впервые. По результатам опроса, проведенного ОБФ «Оэйсис» и ОФ

¹ «Анализ ситуации в детских резиденциальных учреждениях в Кыргызской Республике». ЮНИСЕФ. Бишкек, 2012.

² «Выпускники детских домов Кыргызстана: оценка прав и потребностей». ОБФ «Оэйсис» и ОФ «Наш голос». Бишкек, 2015.

³ Кроме скорой неотложной медико-санитарной помощи.

⁴ Закон Кыргызской Республики «О начальном профессиональном образовании» от 26.11.1999 года № 129, статья 3.

«Наш голос», среди выпускников детских домов 2009–2014 годов чуть больше половины (56,8%) удовлетворены своей работой.

- отсутствие права на получение социального пособия у выпускников детских домов, не являющихся сиротами, лишенных кормильца и официально не лишенных родительского попечения;
- проблемы с получением документов, удостоверяющих личность, подтверждающих уровень образования, трудовой стаж и другое, необходимых для обеспечения прав человека в трудоустройстве, здравоохранении, социальном обеспечении и других сферах жизнедеятельности.

Такого рода проблемы делают выпускников детских домов уязвимыми к безработице, бедности из-за отсутствия определенного места жительства, неустойчивости морально-психологического и физического состояния и других проблем. Более того, 91%⁵ пытаются устроить жизнь в городах, где очень высок риск вовлечения в преступную деятельность, проституцию или стать жертвами работорговли.

В целях улучшения положения выпускников детских домов предлагается правительству Кыргызской Республики (КР) принять меры по усилению государственной поддержки выпускников детских домов. Это потребует вложения инвестиций в усиление государственной поддержки выпускников детских домов.

В такой ситуации проведение анализа затрат и выгод (АЗВ) предлагаемых преобразований приобретает особую значимость. АЗВ дает возможность лицам, принимающим решения, взглянуть шире на затраты и выгоды общества от преобразований и принимать экономически обоснованные решения.

Данный анализ является предварительным и может служить базой для более комплексного анализа затрат и выгод от применения предлагаемых преобразований. Его рекомендуется провести в рамках деятельности межведомственной рабочей группы по поддержке выпускников детских домов, состав которой должен быть представлен всеми заинтересованными сторонами.

Для решения вышеприведенных проблем в рамках АЗВ были рассмотрены две альтернативы решения проблем выпускников детских домов:

⁵ «Выпускники детских домов Кыргызстана: оценка прав и потребностей». ОБФ «Оэйсис» и ОФ «Наш голос». Бишкек, 2015.

Таблица 1. Альтернативы решения

<p>Альтернатива 1: «Оставить все как есть»</p>	<p>Альтернатива 2: «Усилить государственную поддержку»</p>
<p>Данный вариант решения проблем подразумевает оставить все как есть при:</p> <ul style="list-style-type: none"> - отсутствию жилья у подавляющего большинства выпускников детских домов; - отсутствию доступа к бесплатным медицинским услугам¹, предоставляемым стационарными и амбулаторными учреждениями; - ограниченности доступа к бесплатному профессионально-техническому образованию; - отсутствию права на получение социального пособия у оставшихся без попечения родителей при живых родителях, не лишенных родительских прав; - наличии проблем с получением документов. 	<p>При данном варианте решения проблем предлагается:</p> <ul style="list-style-type: none"> - обеспечить жильем выпускников детских домов, не имеющих жилой площади; - обеспечить доступ к бесплатному амбулаторному и стационарному медицинскому обслуживанию; - предоставить возможность повторного бесплатного обучения в профессионально-технических учреждениях (ПТУ); - приравнять детей, оставшихся без попечения родителей, к детям-сиротам по размеру и срокам получения государственных пособий; - обеспечить поддержку государственных и муниципальных органов в получении документов.

В ходе анализа выявлены следующие выгоды и затраты от усиления государственной поддержки выпускников детских домов:

Таблица 2. Выгоды и затраты

Альтернатива 1: «Оставить все как есть»	Альтернатива 2: «Усилить государственную поддержку»
<p>Затраты на:</p> <ul style="list-style-type: none"> - содержание задержанных в СИЗО - содержание в колониях для несовершеннолетних - содержание в тюрьмах - сокращение расходов на лечение от СПИД/ВИЧ и других тяжелых заболеваний 	<p>Затраты на:</p> <ul style="list-style-type: none"> - выплату ежемесячных социальных пособий - повторное обучение в ПТУ - амбулаторное лечение - стационарное лечение - обеспечение жильем
<p>Выгоды от:</p> <ul style="list-style-type: none"> - невыплачиваемых ежемесячных социальных пособий - отсутствия права на повторное обучение в ПТУ - отсутствия права на амбулаторное и стационарное лечение - отсутствия права на бесплатное жилье 	<p>Выгоды от:</p> <ul style="list-style-type: none"> - сокращения расходов на содержание осужденных и лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Кыргызской Республики - увеличения обязательных налоговых отчислений - увеличения социальных обязательных платежей в Социальный фонд - сокращения расходов на борьбу с преступностью - сокращения расходов на поддержку лиц без определенного места жительства

Кроме перечисленных выгод в таблице 2, в ходе дискуссий внутри экспертной группы проекта были идентифицированы косвенные выгоды общества в средне- и долгосрочном периоде как следствие улучшения положения выпускников детских домов. Однако существует сложность определения их стоимостного выражения.

Косвенные выгоды для выпускников детских домов: психологическая стабильность, стрессоустойчивость, возможность излечения на ранних стадиях, предупреждение инвалидности, улучшение способности к коммуникации и интеграции в общество, повышение трудоспособности и трудовой активности, увеличение доходов, финансовая устойчивость,

улучшение качества жизни.

Косвенные выгоды для общества в целом: как долгосрочное следствие усиления государственной поддержки — увеличение занятости; снижение уровня преступности, проституции и рабства; уменьшение количества бездомных; предупреждение тяжелых заболеваний среди выпускников детских домов; сокращение расходов на содержание детских домов в связи с сокращением количества детей, оставшихся без попечения родителей; в связи с улучшением положения выпускников детских домов развитие экономики и многое другое.

Оценка затрат и выгод

На основе доступной для анализа информации в рамках предварительного АЗВ удалось оценить приблизительные затраты на улучшение государственной поддержки выпускников детских домов.

Затраты на предоставление жилья:

Минимальный размер площади на 1 человека²	Минимальная стоимость 1 м² жилья	Общая стоимость жилья на 1 человека		Общие государственные расходы в 1-й год³	Общие государственные расходы ежегодно в последующем⁴
18м ²	\$400 ⁵	\$7 200	547 920 сом ⁶	1, 5 млрд сомов	248,8 млн сомов

Затраты на предоставление доступа к бесплатным медицинским услугам

Стоимость амбулаторного лечения⁷ в год на 1 человека	Стоимость стационарного лечения⁸ в год на 1 человека	Предположительная доля обратившихся за лечением в год⁹	Общие ежегодные государственные расходы
428,72 сома	8 378 сомов	10%	2,4 ¹⁰ млн сомов

Затраты на выплату ежемесячных социальных пособий

Согласно Указу президента Кыргызской Республики от 13 ноября 2009 года УП № 508 «Об установлении размеров государственных пособий», круглым сиротам при отсутствии права на пенсионное

обеспечение выплачивается ежемесячное социальное пособие в размере 2 000 сомов. Данное пособие выплачивается им до 16 лет; учащимся общеобразовательных учреждений — до окончания ими обучения; учащимся начальных профессиональных учебных заведений, студентам средних и высших профессиональных учебных заведений очной формы обучения — до окончания ими обучения, но не более чем до достижения ими возраста 23 лет.

Согласно анализу ЮНИСЕФ контингента воспитанников детских домов, только 12% детей являются биологическими сиротами, в то время как 88% имеют одного или более родителей⁶. Причем под биологическими сиротами подразумеваются дети, чьи родители умерли. Кроме того, совершеннолетние выпускники детских домов, относящиеся к категории «лишенных родительского попечения», не имеют права на социальные пособия. ОБФ «Оэйсис» и ОФ «Наш голос» предлагают приравнять детей, оставшихся без попечения родителей, к детям-сиротам по размеру и срокам получения государственных пособий.

В данной ситуации размер пособия должен составить 2 000 сомов на одного выпускника. Однако отсутствие данных о количестве выпускников детских домов, имеющих право и получающих ежемесячное социальное пособие, а также выпускников, лишенных родительского попечения, но не имеющих права на ежемесячное социальное пособие, усложняет оценку общих государственных затрат на выплату пособий.

Выгоды от сокращения расходов на содержание заключенных в тюрьмах и изоляторах временного содержания

Согласно данным Министерства внутренних дел Кыргызской Республики, затраты на обеспечение суточным довольствием лиц, осужденных к лишению свободы, а также лиц, содержащихся в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы Кыргызской Республики (УИС КР), в среднем составляет 60-150 сомов.

По данным Государственной службы исполнения наказаний при правительстве Кыргызской Республики⁷ (ГСИН), затраты на суточное довольствие осужденных к лишению свободы, а также лиц, содержащихся в следственных изоляторах УИС КР, на одного заключенного⁸ в день может составлять от 52,63 до 118,01 сома в зависимости от нормы.

⁶ Национальное исследование по детской бедности и неравенствам в Кыргызской Республике. Бишкек, 2009. — с.49. [h p://www. unicef.org/kyrgyzstan/ru/media_ 10685.html](http://www.unicef.org/kyrgyzstan/ru/media_10685.html)

⁷ Письмо от ГСИН от 27 апреля 2016 г. №100/02-1096 в ответ на запрос ОФ «Наш голос».

⁸ Правила применения и замены норм суточного довольствия осужденных к лишению свободы, а также лиц, содержащихся в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы Кыргызской Республики, утвержденные постановлением правительства Кыргызской Республики от 8 февраля 2008 года № 42.

Норма	Затраты (в сомах)
Норма 1 (осужденные в исправительных колониях)	65,92
Норма 2 (следственно арестованные)	52,63
Норма 3 (тюремный режим)	57,00
Норма 4 (в воспитательных колониях)	89,43
Норма 5а (терапевтические больные)	80,08
Норма 5б (туберкулезные больные)	118,01
Норма 5в (беременные женщины)	98,87

Затраты на материально-бытовое обеспечение осужденных и лиц, содержащихся в учреждениях УИС КР⁹, в год составляет 4 695 сомов.

Отсутствие статистики о преступлениях, совершенных выпускниками детских домов, также усложняет оценку затрат и выгод по данному направлению. Кроме того, при оценке затрат на содержание заключенных надо принимать во внимание не только расходы на питание и одежду осужденных и лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы КР, но и такие расходы, как заработная плата работников УИС КР, содержание, расходы на содержание зданий и сооружений УИС КР, и другое.

В дальнейшем для оценки количества выпускников детских домов, содержащихся в местах лишения свободы, могут быть использованы социологические исследования среди лиц, осужденных к лишению свободы, а также лиц, содержащихся в следственных изоляторах УИС КР.

Анализ затрат и выгод

В ходе анализа сопоставление всех затрат и выгод затруднялось недостаточностью и отсутствием необходимых данных. В связи с этим на данном этапе не удалось провести полноценный анализ затрат и выгод.

При проведении полного АЗВ в будущем рекомендуется проводить анализ вычислением чистой приведенной стоимости, посредством суммирования дисконтированных будущих затрат и выгод. Для ставки дисконтирования можно использовать средний показатель инфляции за

⁹ Постановление правительства Кыргызской Республики от 22 декабря 2015 года № 864 «Об утверждении минимальных норм материально-бытового обеспечения осужденных и лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Кыргызской Республики».

два последних года¹⁰, которая составила 7%¹¹. При этом для окупаемости инвестиций в улучшение поддержки воспитанников детских домов требуется долгосрочный период, длительность которого зависит от срока окупаемости инвестиций.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Выводы

Основными причинами сложности в сборе данных являются:

- отсутствие единой базы данных по выпускникам детских домов. Данный факт может свидетельствовать и о том, что выпускники детских домов остаются без должного внимания со стороны государства;
- низкий уровень прозрачности деятельности государственных органов, деятельность которых затрагивает в определенной степени интересы воспитанников детских домов в плане их поддержки со стороны государства;
- слабое взаимодействие и координация работы государственных органов в плане обеспечения комплексной государственной поддержки выпускников детских домов.

В ходе анализа определен и перечень социальных выгод, которые сложно оценить в стоимостном выражении, что также важно принимать во внимание при принятии решений об усилении поддержки выпускников детских домов со стороны государства.

Рекомендации

Общие рекомендации правительству Кыргызской Республики

- создать базу данных выпускников детских домов, что позволит осуществлять надлежащий мониторинг и анализ их положения после выпуска из детских домов и соответственно принимать комплексные меры по улучшению их поддержки;

¹⁰ Согласно Методике анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства.

¹¹ Согласно данным официального веб-сайта Национального статистического комитета Кыргызской Республики www.stat.kg, инфляция за 2015 год составила 3,4%, а за 2014-й — 10,5%.

- регулярно публиковать на сайтах государственного органа/органов количественную информацию о выпускниках детских домов, в том числе данные в машиночитаемом виде, что позволит заинтересованным лицам (гражданский сектор, международные организации) осуществлять мониторинг положения выпускников детских домов и более эффективно направлять ресурсы на улучшение их положения;
- создать межведомственную рабочую группу по поддержке выпускников детских домов в составе представителей государственных структур: Министерства труда и социального развития, Социального фонда, Министерства образования и науки, Государственной Регистрационной службы, Министерства здравоохранения, Государственного агентства по делам молодежи, физической культуры и спорта, Министерства внутренних дел, Фонда обязательного медицинского страхования при правительстве, органов местных самоуправлений Кыргызской Республики и других заинтересованных сторон;
- рассмотреть вопрос обязательного анализа затрат и выгод проектов НПА в сферах образования, здравоохранения и социальной защиты населения.
-

Рекомендации для проведения полного анализа затрат и выгод в дальнейшем:

1. Для проведения полного анализа затрат и выгод необходима команда экспертов:
 - координатор/специалист по коммуникациям — для обеспечения координации работы команды с группами заинтересованных сторон;
 - юрист — для проведения правового анализа;
 - финансист — для проведения экономического анализа;
 - эксперт/аналитик — для обеспечения соответствия путей решения проблем (альтернатив) принципам рыночной экономики;
 - специалисты в областях здравоохранения, образования, социальной защиты, жилищного обеспечения и строительства, обеспечения регистрационными документами, борьбы с преступностью.
2. Рекомендуется проводить АЗВ в тесном взаимодействии с межведомственной рабочей группой по поддержке выпускников детских домов в виде групповых дискуссий, что позволит более комплексно оценить затраты и выгоды.

