

АНАЛИТИЧЕСКИЕ ОБЗОРЫ*

НАСЕЛЕНИЕ & ОБЩЕСТВО

Бедность в России

Л.Н. ОВЧАРОВА

Кто считается бедным в России?

К бедным в России официально относятся все, кто имеет доходы ниже «черты бедности», то есть ниже прожиточного минимума, соответствующего стоимости минимальной «потребительской корзины».

С 1991 по 2000 гг. методика расчета прожиточного минимума менялась дважды. Первый раз – в ноябре 1992 г., когда, после либерализации цен, доходы 70 % российских граждан опустились ниже уровня прожиточного минимума советского периода. Тогда методика расчета прожиточного минимума утверждалась, исходя из кризисного состояния российской экономики, а минимальная потребительская корзина 1992 г. оказалась в два раза дешевле корзины советского периода.



* Данный раздел представляет собой публикацию аналитических обзоров. Первоначально материалы публиковались в информационном бюллетене «Население и общество», издаваемого:

ЦЕНТРОМ ДЕМОГРАФИИ И ЭКОЛОГИИ ЧЕЛОВЕКА
ИНСТИТУТА НАРОДОХОЗЯЙСТВЕННОГО
ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

При поддержке «POPULATION ET SOCIÉTÉS» – бюллетеня
НАЦИОНАЛЬНОГО ИНСТИТУТА
ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ. Франция
Руководитель центра: Вишневский А.



Рисунок 1 Доля бедного населения и величина недостающего дохода. Россия, 1992–2000 гг.

В среднем для всего населения России расходы на питание составляли в ней 68,3 % всех расходов семьи; на непродовольственные товары – 19,1 %; на услуги – 7,4 %; на налоги и платежи – 5,2 %.

Начиная с первого квартала 2000 г., величина прожиточного минимума определяется по новой методике. В новой минимальной потребительской корзине значительно увеличены расходы на непродовольственные товары и услуги. В результате, новый прожиточный минимум на 15–20 % выше минимума 1992 г. Во втором квартале 2000 г. величина прожиточного минимума составила 1185 руб.

Сколько бедных было в 1990-е годы?

Согласно официальной статистике, за весь период реформ в России наиболее неблагоприятными, с точки зрения бедности, были 1992–1993 гг., а также 1999 и 2000 гг. (см. рис. 1). В 1992–1993 гг. рост числа бедных стал следствием либерализации цен, в результате чего реальные доходы граждан снизились на 40 %. В 1999 г. высокий уровень бедности стал следствием финансового кризиса 1998 г.

Однако, оценивая эту динамику, нельзя не учитывать изменений в методике расчета используемых показателей в 1994 и 2000 гг. В 1994 г. доля бедных существенно сократилась (с 31,5 % до 22,4 %). Но надо иметь в виду, что в это время Госкомстат РФ изменил методику оценки доходов населения. До 1994 г. доходы домашних хозяйств оценивались на основе данных бюджетной статистики. Эти доходы и сравнивались со стоимостью потребительской корзины. С 1994 г., учитывая, что в условиях переходной экономики значительная доля доходов формируется в неформальном секторе экономики и широко распространены задержки

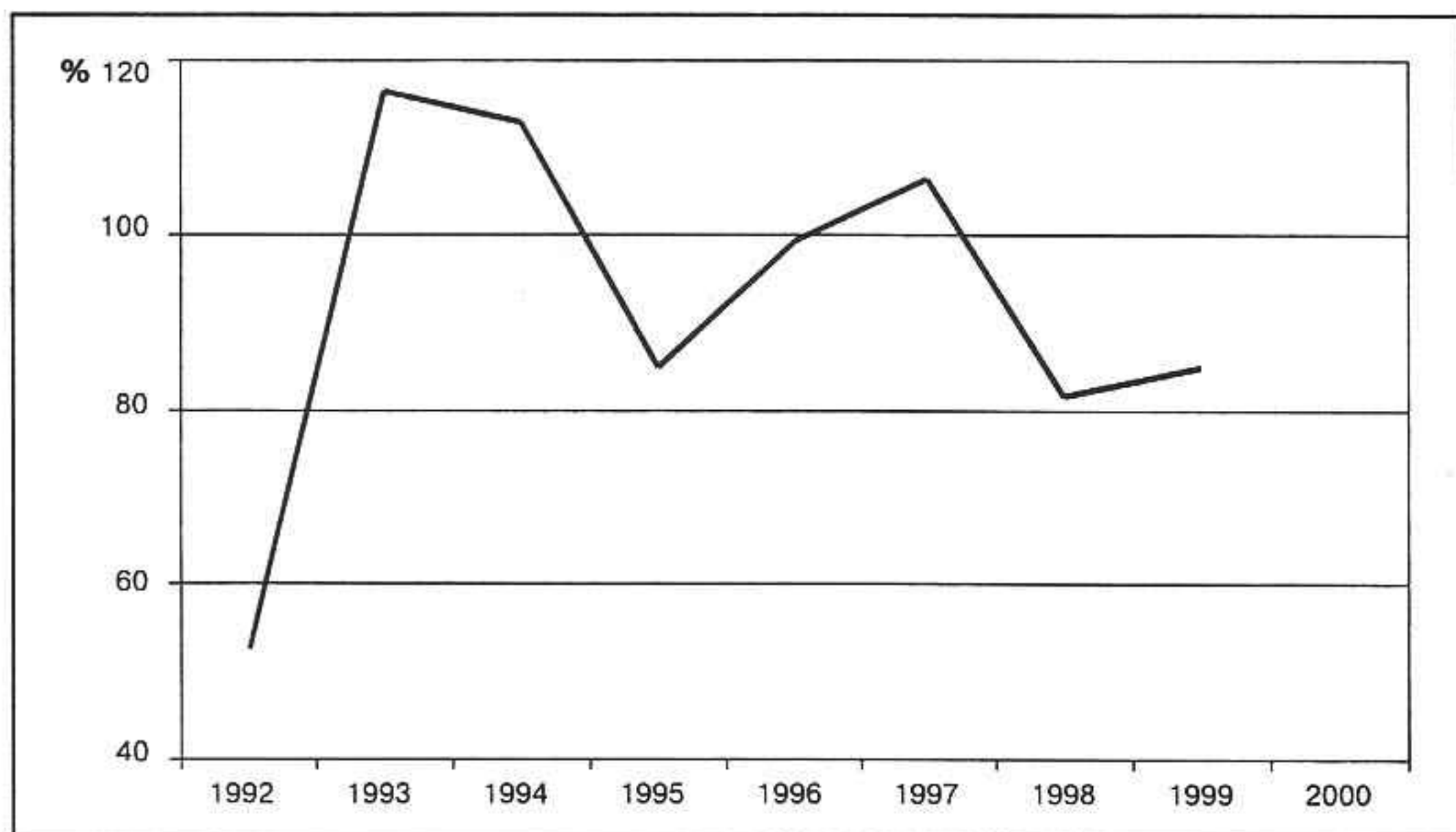


Рисунок 2 *Изменение душевых денежных доходов в процентах к предыдущему году. Россия, 1992-1999 гг.*

выплаты заработной платы и социальных трансфертов, годовой уровень бедности стали определять путем соотношения годовой суммы расходов домашних хозяйств и стоимости годового прожиточного минимума. Если бы в 1994 г. применяли старую методику оценки доходов, то доля бедных оказалась бы на уровне 34 %. Таким образом, изменение методики оценки уровня бедности привело к существенному снижению числа бедных.

В 2000 г. изменение методики расчета величины прожиточного минимума, наоборот, привело к росту числа бедных. Если бы к данным 2000 г. применить критерии 1992 г., то во втором квартале 2000 г. доля бедных оценивалась бы в 27,6 %, а не в 34,7 %, как она была оценена в соответствии с новыми критериями.

Наряду с долей бедного населения важным показателем уровня бедности служит дефицит дохода, который показывает, на какой процент от среднего дохода необходимо поднять доходы всех бедных, чтобы они достигли прожиточного минимума (см. рис. 1). Этот показатель позволяет углубить анализ бедности, оценить изменения в уровне жизни внутри совокупности бедных. Например, если сравнить 1993 и 1999 гг., то можно увидеть, что в 1999 г. доля бедных была ниже (29,9 % против 31,5 %), но недостающий доход несколько выше (5,4 % против 5,3 %), чем в 1993 г. Число бедных уменьшилось, но положение тех, кто сохранил статус бедных, стало хуже, так как для преодоления бедности требуются большие финансовые ресурсы.

Бедность и доходы

Основная причина распространения бедности – падение среднего уровня реальных доходов россиян. В 1992 г. реальные доходы граждан составили 52 % от

уровня предшествующего года (см. рис. 2). В 1993 г., в основном за счет значительно опережающего инфляцию роста пенсий, реальные доходы выросли, что способствовало сокращению численности бедного населения. Но в последующие два года реальные доходы опять снижались, и только в 1996 г. появилась позитивная тенденция к увеличению денежных доходов вследствие одновременного роста заработной платы и пенсий и к снижению числа бедных. Финансовый кризис 1998 г. прервал эту тенденцию, повернув ее вспять.

За годы становления рыночной экономики наиболее драматичные изменения произошли в оплате труда. В 1992 г. минимальная заработная плата составляла 33 % от прожиточного минимума трудоспособного населения, к 1995 г. этот уровень понизился до 14 %, затем наблюдался его некоторый рост, а с 1998 г. опять обозначилась тенденция снижения. В 1999 г. минимальная заработная плата составила 8 % от прожиточного минимума трудоспособного населения. В результате, в таких отраслях как сельское хозяйство, здравоохранение, образование и культура более 60 % работников стали получать зарплату ниже уровня прожиточного минимума.

Низкий уровень оплаты труда стал главной причиной бедности работающего населения. В 1999 г. средняя заработная плата в России составила 158 % от величины прожиточного минимума. Это означает, что семья из двух работников со средним уровнем оплаты труда может обеспечить минимальный уровень потребления только одному ребенку, а 50 % семей работников не могут обеспечить минимально приемлемый уровень жизни даже одному ребенку.

Низкий уровень заработной платы сочетается с масштабными задолженностями по оплате труда. Задержки и невыплаты заработной платы относятся к числу наиболее серьезных и, к сожалению, уже типичных нарушений трудового законодательства. Долги по зарплате присущи не только низкорентабельным, но и преуспевающим предприятиям, а длительные задержки заработной платы в большей степени характерны, когда речь идет о низкооплачиваемых работниках.

Говоря об уровне заработной платы, нельзя не отметить, что официальная статистика отражает не все. В настоящее время распространена практика неформальной оплаты труда на основе негласной договоренности между работодателем и работающим по найму. Даже на официально зарегистрированных предприятиях у пятой части работников фактическая зарплата превышает величину, формально определенную условиями трудового соглашения, причем различия варьируют от двух- до двадцатикратных размеров. Во многом неформальное распределение выступает как бегство от чрезмерно высоких социальных налогов, базой исчисления которых служит фонд оплаты труда. Проблемы повышения оплаты труда и вывода ее из «тени» относятся к числу основных направлений становления цивилизованного рынка труда.

Минимальная пенсия также остается ниже уровня прожиточного минимума пенсионера, хотя, по сравнению с минимальной заработной платой, она в большей степени приближена к черте бедности. В 1992 г. минимальная пенсия составляла 85 % от прожиточного минимума пенсионеров, к 1998 г. это соотношение упало до 48 %; наихудшим – 45 % – оно было в 1999 г.

Неравенство в распределении доходов

Начало рыночных реформ в России сопровождалось не только падением реального среднего уровня доходов населения, но и нарастающими масштабами неравенства в их распределении. В основе этого неравенства лежат различия в оплате труда, которые, по данным Госкомстата РФ, превышают дифференциацию доходов в два раза. Росту неравенства, в известной мере, противостоят социальные трансферты и внутрисемейное перераспределение доходов, которые несколько выравнивают доходную обеспеченность людей. В свою очередь, различия в заработной плате порождаются межотраслевым и внутриотраслевым неравенством в оплате труда.

Наиболее высокие заработки концентрируются в топливно-энергетическом комплексе, цветной металлургии, сфере финансов, кредитования и страхования, а минимальная оплата труда характерна для бюджетной сферы, легкой промышленности и сельского хозяйства. В мае 2000 г. межотраслевые различия в оплате труда достигли 8,4 раза.

Однако еще выше внутриотраслевые различия в оплате труда. Они особенно велики в банковском секторе, где заработки 10 % самых высокооплачиваемых и 10 % самых низкооплачиваемых работников различаются 30 раз. Высока внутриотраслевая дифференциация оплаты труда и в некоторых низкооплачиваемых сферах занятости. Так, в сельском хозяйстве коэффициент дифференциации заработной платы составляет 24 раза, а в науке и культуре – 19 раз. В то же время электроэнергетика, относящаяся к высокооплачиваемым отраслям, отличается самым низким уровнем различий в оплате труда работников. В этой отрасли коэффициент дифференциации равен 7.

Начиная с 1992 г., важным фактором имущественного расслоения стала концентрация предпринимательского дохода и дохода от собственности у ограниченного круга высокодоходных слоев населения. На долю 20 % самых обеспеченных жителей России в 1999 г. приходилось 47 % всех доходов, в том числе 38 % общего объема заработной платы, 27 % социальных трансфертов, 70 % доходов от собственности и 62 % прочих доходов, включая полученные от предпринимательской деятельности.

Таким образом, снижение среднего уровня доходов и рост неравенства в их распределении – это две основные причины роста числа бедных в течение последних 10 лет.

Впрочем, рост численности бедного населения не всегда сопровождался одновременным падением реальных доходов и ростом неравенства. В 1995 г. увеличение доли бедных происходило на фоне снижения реальных доходов и сокращения неравенства. Это означает, что финансовый кризис 1995 г. отразился на всех доходных группах: стало больше людей с доходами ниже прожиточного минимума, но и высокодоходные группы тоже стали получать меньше. В 1999 г., несмотря на некоторый рост среднего уровня доходов, численность бедного населения продолжала увеличиваться. Это означает, что основной прирост доходов произошел у высокодоходных групп.

В период становления рыночной экономики падение уровня жизни отмечено у всех категорий населения. Но и на этом общем фоне выделяются особенно высоким риском бедности неполные семьи и одиноко проживающие пенсионеры

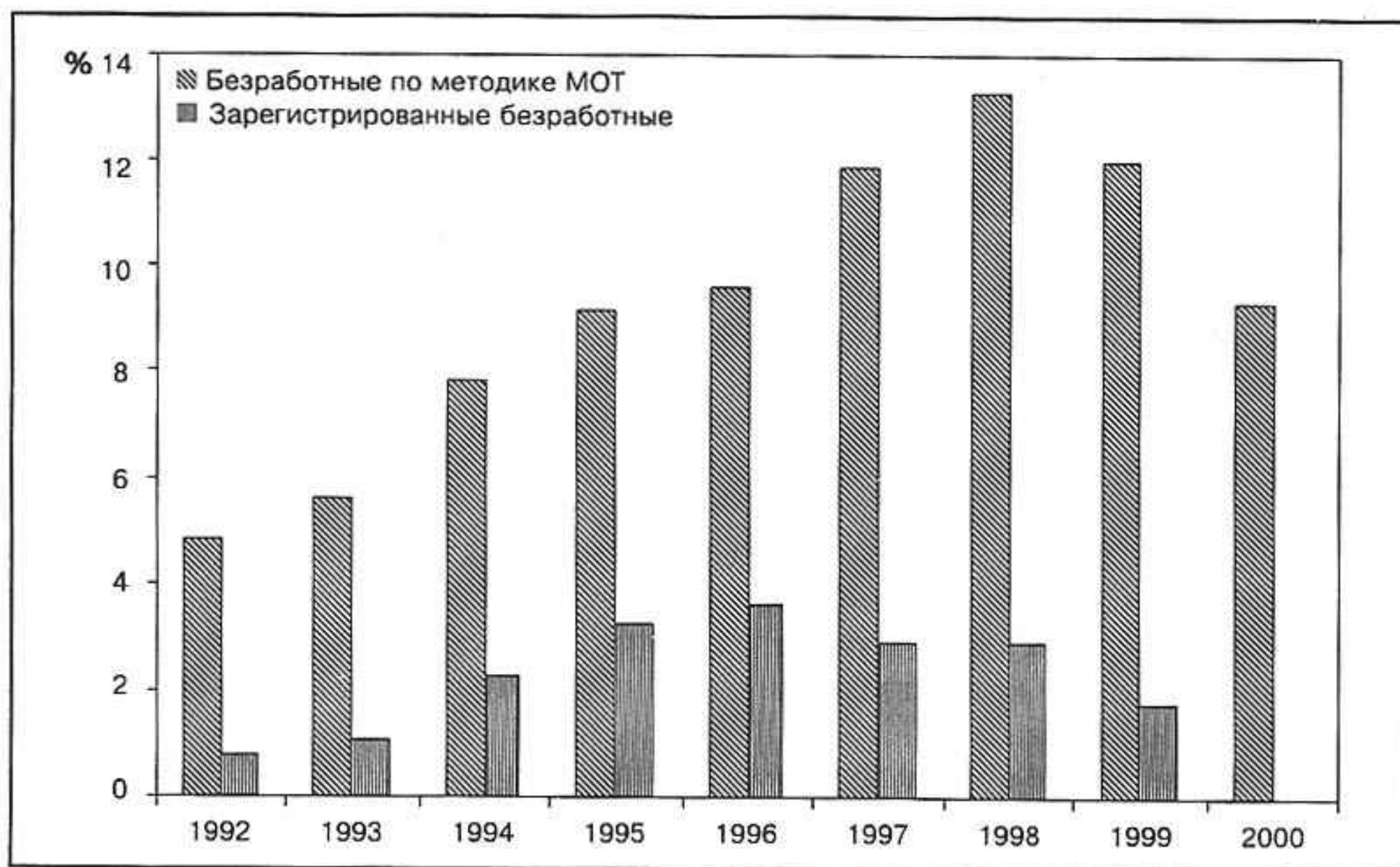


Рисунок 3 *Общая (по методике Международной организации труда) и зарегистрированная безработица. Россия, 1992–2000 гг.*

Пояснение к графику. Официальный статус (зарегистрированного) безработного присваивается региональными службами занятости гражданам в трудоспособном возрасте, потерявшим работу, обратившимся в службы занятости и отвечающим определенным требованиям, предъявляемым к статусу безработного.

По методике Международной организации труда к безработным относятся все граждане в трудоспособном возрасте, не работающие на момент регистрации и ищущие работу. В данном случае регистрирующим органом является Госкомстат РФ, который проводит специальные репрезентативные выборочные опросы раз в квартал.

старших возрастов. Это означает, что в России происходит феминизация бедности, так как в обеих названных категориях домохозяйств преобладают женщины. Феминизация бедности связана также с ущемленным положением женщин на рынке труда и неэффективностью системы социальной поддержки семей с высоким риском бедности.

Бедность и занятость

Масштабы распространения бедности во многом зависят от положения на рынке труда. Бедность среди безработных в полтора–два раза выше, чем в среднем по всему населению.

Становление рыночных отношений в России сопровождалось значительными изменениями в структуре экономически активного населения: снижалась доля занятых и росла доля безработных. После окончания к 1995 г. крупномасштабного трансформационного спада темпы этих процессов замедлились, но рост безработицы продолжался вплоть до конца 1998 г.

Финансовый кризис 1998 г., при всех его хорошо известных негативных последствиях, активизировал импортозамещающее российское производство в отраслях легкой и пищевой промышленности, что привело к росту численности экономически активного населения. В 1999–2000 гг. увеличение числа занятых привело к снижению безработицы: из состава безработных за этот период выбыло свыше 3 млн человек (см. рис. 3).

С 1991 г. поддержание уровня доходов безработных и содействие возвращению безработных на рынок труда были основными функциями Фонда занятости населения Российской Федерации. До 1995 г. финансовое состояние этого Фонда характеризовалось устойчивым профицитом. С середины 1995 г. его бюджет стал дефицитным и остается таковым до сих пор. Это привело к сокращению финансирования программ активной политики на рынке труда и формированию задолженности по денежным выплатам безработным, размер которой в январе 2000 г. составил 1,7 млрд руб. В связи с упразднением с 2001 г. Фонда занятости вопрос о помощи безработным перемещается в плоскость содействия в трудоустройстве, так как материальная поддержка признана малоэффективной и порождающей иждивенчество. Материальная помощь безработным не может быть снята с повестки дня, но, конечно, ее следует связывать не столько с выплатой пособий, сколько с содействием в получении трудового дохода.

Какими должны быть приоритеты социальных программ?

Рост бедности – следствие множества социально-экономических факторов, воздействовать на которые далеко не просто. Тем не менее государство может проводить политику, способную сократить бедность и смягчить ее последствия. Как и всякая политика, она требует выбора приоритетных направлений действий. Конечно, главное направление – это содействие формированию эффективного рынка труда. Здесь есть две ключевые задачи: поддержка активных программ занятости и повышение уровня оплаты труда. Решение этих задач нельзя связывать только с высокими темпами экономического роста. Перераспределение доходов в пользу низкооплачиваемых категорий работников и легализация неформальных заработков могут осуществляться и в условиях экономической стагнации. Важно отметить, что снижение неравенства и сокращение масштабов теневых отношений на рынке труда сами могут стимулировать экономический рост.

Но и при самом благоприятном развитии событий всегда существуют группы населения с особенно высоким риском бедности, нуждающиеся в финансовой поддержке с помощью специальных социальных программ.

Такие программы в явном или неявном виде существовали в советский период, но тогда посредством привилегий и льгот выстраивалась социально-экономическая стратификация общества, так что большинство социальных льгот предоставлялось небедным гражданам и семьям. Эта традиция сохраняется до сих пор. Большинство социальных программ в России направлено на поддержку отдельных привилегированных категорий населения, имеющих те или иные заслуги перед государством, – идет ли речь, скажем, о льготном доступе к распределению и оплате жилья, обеспечении медицинскими, транспортными и санаторно-курортными услугами и т. д. Даже если принимать во

внимание поддающуюся статистическому учету систему льгот и привилегий, то по данным бюджетной статистики лишь 30 % социальных трансфертов (без учета пенсий) приходится на бедное население.

Когда же речь идет о борьбе с бедностью, особенно в условиях жесткой ограниченности финансовых ресурсов, направляемых на социальную поддержку населения, приоритетной группой для социальных программ должны стать именно бедные.

В то же время ясно, что 30 % жителей страны не могут стать участниками адресных социальных программ. Финансовые возможности органов социальной защиты позволяют реально обеспечить поддержку только 8–10 % населения. Примерно такую долю населения и составляют домохозяйства с низким социальным и экономическим потенциалом (высокая нагрузка иждивенцами; отсутствие образования, конкурентных профессионально-квалификационных навыков, исключенность из сетей межсемейной поддержки и пр.), а значит и с высоким риском бедности. Им-то и должны быть адресованы программы прямой поддержки. Оставшиеся 20 % населения, признанного бедным по критерию обеспеченности доходами, на самом деле обладают значительными ресурсами (образованием, здоровьем, квалификацией и пр.). Создание условий, способствующих реализации этих ресурсов, а не прямая адресная поддержка, и должно стать основой стратегии сокращения бедности у этой части населения. Только сочетание адресной субсидиарной поддержки домохозяйств, объективно обладающих низким социально-экономическим потенциалом, с активными программами занятости может способствовать позитивной экономической модернизации.