

Детская бедность в России

Тревожные тенденции и выбор стратегических действий

Резюме доклада ЮНИСЕФ

Л.Н. Овчарова
Д.О. Попова

Независимый институт социальной политики
Москва

ЮНИСЕФ
Москва 2005



For every child
Health, Education, Equality, Protection
ADVANCE HUMANITY

unicef 

Предисловие

Интерес, который проявляет ЮНИСЕФ к изучению проблемы детской бедности, связан с тем, что невозможность для детей воспользоваться в жизни теми возможностями, которых они лишаются по причине бедности, приводит к необратимым изменениям как в их дальнейшей жизни, так и в жизни того общества, где они живут. В практическом смысле для Российской Федерации определенный интерес представляет тот факт, что защита детей от самых уродливых проявлений бедности в раннем возрасте, когда развивается их молодой организм и формируется характер, является одновременно как признаком цивилизованного общества, так и средством решения некоторых из очевидных проблем, влияющих на качество жизни в экономически развитых странах.

Возможности в жизни детей не должны определяться обстоятельствами, связанными с их рождением. Однако свидетельства, основанные на данных социальной статистики и каждодневном опыте, говорят о том, что те, кто вырастают в бедности, находятся в явном и ощутимо невыгодном положении. Следовательно, высокий уровень детской бедности является недвусмысленным противоречием равенства возможностей.

Было бы крайне полезно и вполне уместно рассмотреть исследовательскую работу по вопросу «Бедность детей в России – 2005 год» в свете недавней публикации, подготовленной ЮНИСЕФ, под названием «Детская бедность в богатых странах – 2005 год». В этой работе делаются следующие основные выводы:

- Уменьшение уровня детской бедности четко связано с увеличением государственных ассигнований на выплату социальных и семейных пособий;
- Тем не менее, большинство различий в существующих уровнях детской бедности в странах- членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), по-видимому, можно объяснить различиями в политике, проводимой правительствами этих стран. Следовательно, похоже, что большинство стран-членов ОЭСР имеют потенциальные возможности по снижению уровня детской бедности ниже 10 процентов, не прибегая при этом к значительному увеличению общей суммы расходов на социальные нужды;
- Ни в одной из стран ОЭСР, где на социальные платежи выделяется десять или более процентов от ВВП, уровень детской бедности не превышает десяти процентов. И ни в одной стране, выделяющей на социальные платежи менее пяти процентов от ВВП, уровень детской бедности не составляет меньше 15 процентов;
- Существует тесная взаимосвязь между бедностью в детстве и неудовлетворительными результатами, полученными при обучении таких детей в школе, их плохим здоровьем, возможностью забеременеть в подростковом возрасте, наркотической зависимостью и токсикоманией, уголовным и антисоциальным поведением, низкой заработной платой, безработицей и длительной зависимостью от социального обеспечения.

- В то время как «материальная бедность или бедность по уровню доходов» является наиболее простым измерением детской бедности, не стоит упускать из виду и тот факт, что на уровень детской бедности оказывают влияние и многие другие, с трудом поддающиеся измерению факторы, такие как любовь и забота, которую получает ребенок в семье; чувство защищенности, которое ребенок испытывает в окружении своей семьи; время, которое проводят с детьми родители и их навыки по воспитанию и уходу за ними; дружеские связи, которые дети имеют в том сообществе, где они проживают и качество той социальной среды, в которой они вырастают.

С самого начала необходимо признать тот факт, что на детскую бедность влияет сочетание таких факторов, как **социальные тенденции, условия на рынке труда и правительственная политика**. Поэтому использование государственного бюджета, а также политики в области налогов и социальных пособий с целью значительного сокращения детской бедности находится в рамках сферы деятельности и потенциальных возможностей правительства. Таким образом, это вопрос политической воли и приоритетности его действий.

По мере приближения к концу 2005 года социальные вопросы по-прежнему остаются ключевыми в политической повестке дня Российской Федерации, где сейчас ведутся оживленные дискуссии по вопросу выделения в ближайшие несколько лет дополнительных ассигнований в размере четырех миллиардов долларов США на нужды здравоохранения, образования, жилищного строительства и сельского хозяйства, на что возлагаются большие надежды. Может быть сейчас как раз то самое время, когда нужды детей нужно поставить на первое место. Дети не заслуживают того, чтобы быть бедными, и не имеют на это право.

Исследование, которое находится перед вами, более чем оправдывает свое существование хотя бы потому, что когда писались эти строки, в телефонный информационный центр уже поступило около одного миллиона вопросов, адресованных Президенту РФ В.В. Путину, при чем большинство вопросов касались заработной платы, пенсий и жилищных проблем, и очень мало вопросов имели непосредственное отношение к детям, не говоря уже о проблеме детской бедности.

Карел де Рой
Представитель ЮНИСЕФ в Российской Федерации и Республике Беларусь
Москва, 5 октября 2005г.

Выражение благодарности

Исследование *Детская бедность в России* было подготовлено директором научных программ Л. Н Овчаровой и старшим научным сотрудником Д.О. Поповой, Независимый Институт Социальной политики, Российская Федерация.

Поскольку повышение уровня и качества жизни объявлено главной задачей социально-экономического развития Российской Федерации, целью данного исследования является анализ уровня, профиля и причин бедности семей с детьми.

Данное исследование вносит важный вклад в определение приоритетных направлений социальной политики на экспертном и управленческом уровне.

Для получения дополнительной информации обращайтесь по следующему адресу:

Детский Фонд ООН (ЮНИСЕФ)

Российская Федерация

Москва, 101000

Покровский бульвар, дом 4/17 строение 1

Офисы 19 и 20

Тел.: +7 (095) 9338818

Факс: +7 (095) 9338819

www.unicef.org

Изложенные в настоящем издании мнения отражают точку зрения их авторов и совсем не обязательно – политику или взгляды ЮНИСЕФ.

Обозначения, используемые в данном издании и изложение материала не подразумевают выражения со стороны ЮНИСЕФ, какого бы то ни было мнения в отношении правового статуса той или иной страны или территории, или ее органов власти, или делиминации ее границ

Введение

Результаты анализа масштабов и профиля бедности указывают на то, что среди социально-демографических групп населения России семьи с детьми отличаются самыми высокими рисками и глубиной бедности. Для понимания основных причин бедности детей и выработки политики, направленной на сокращение детской бедности, необходимо решить следующие задачи:

1. Оценить динамику основных индикаторов благосостояния населения России, включая показатели уровня и дифференциации доходов, жилищной обеспеченности, занятости, доступности образования и здравоохранения.
2. Исследовать уровень, глубину и профиль российской бедности.
3. Понять влияние действующих программ социальной поддержки на бедность семей с детьми.
4. Выявить основные факторы бедности и определить меры политики, направленные на снижение бедности среди семей с детьми.

В докладе представлены основные результаты исследования данных вопросов, проведенного Независимым институтом социальной политики на основе данных официальной статистики и собственных исследований и рекомендации по политике, способствующей сокращению бедности среди семей с детьми.

1. Мониторинг показателей уровня и качества жизни.

1. В первые годы рыночных реформ произошло двукратное падение реальных денежных доходов, заработной платы и пенсий (см. рис. 1). Несмотря на то, что, начиная с 1999 г., года мы наблюдаем их рост, еще не удалось достичь предреформенного уровня. Данные изменения в доходной обеспеченности сопровождались появлением новых источников доходов, к числу которых относятся предпринимательский доход и доходы от собственности. В структуре денежных доходов доля этих новых источников постоянно увеличивается, а удельный вес заработной платы устойчиво снижается (см. рис. 2). Если в 1990 г. на заработную плату приходилось более 76,4% всех денежных доходов, то к 2003 г. этот показатель снизился до 63,9%. Доходы от предпринимательской деятельности уже составляют 15%, а доходы от собственности - 8% от всех доходов населения. Следует также отметить, что значительная часть заработной платы концентрируется в неформальном секторе экономики, и официальная оплата труда в 2003 году составляла только 63% от общего фонда оплаты труда¹.

¹ С 1999 г. доля оплаты труда в структуре доходов дооценивается ФСГС на величину скрытой оплаты труда, которая представляет собой разницу общего объема доходов и суммы всех видов доходов, официально учтенных или специально оцененных. Доля скрытой оплаты труда в среднем составляет около 25% общей суммы доходов. Без корректировки на скрытую оплату труда, заработная плата составляла бы около 40% общего объема доходов.

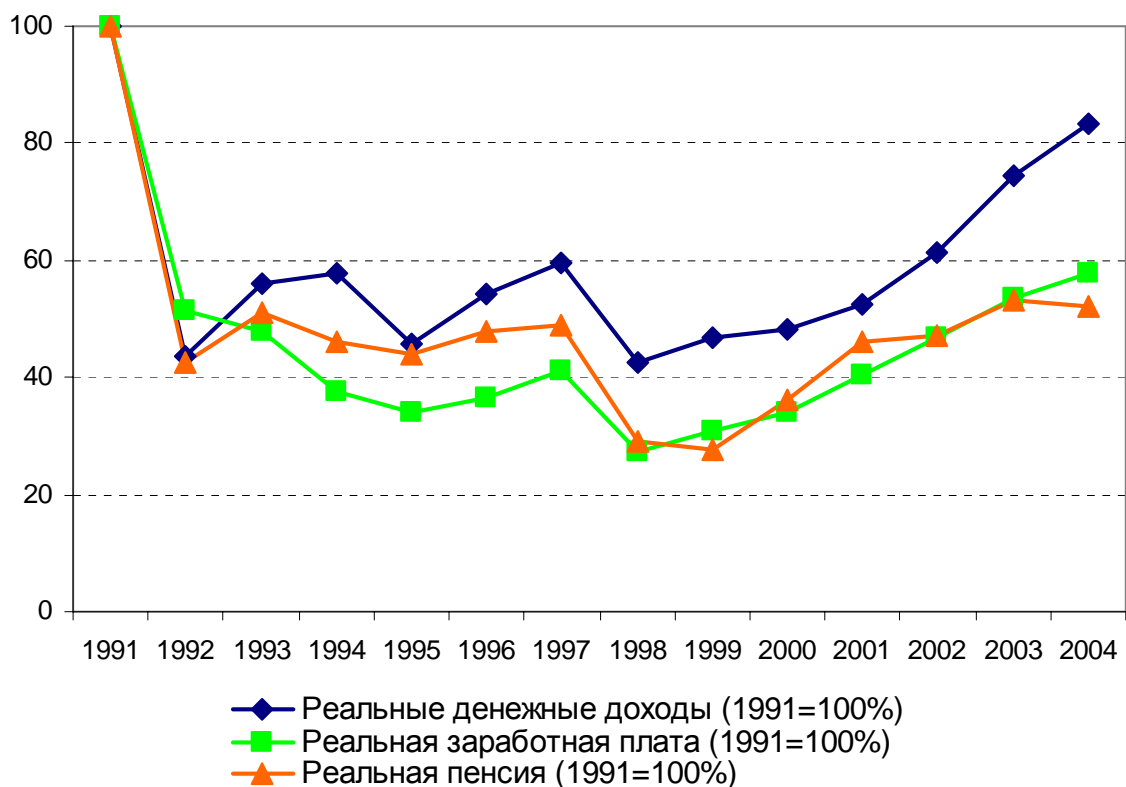


Рис. 1 – Динамика реальных доходов, заработной платы и пенсии

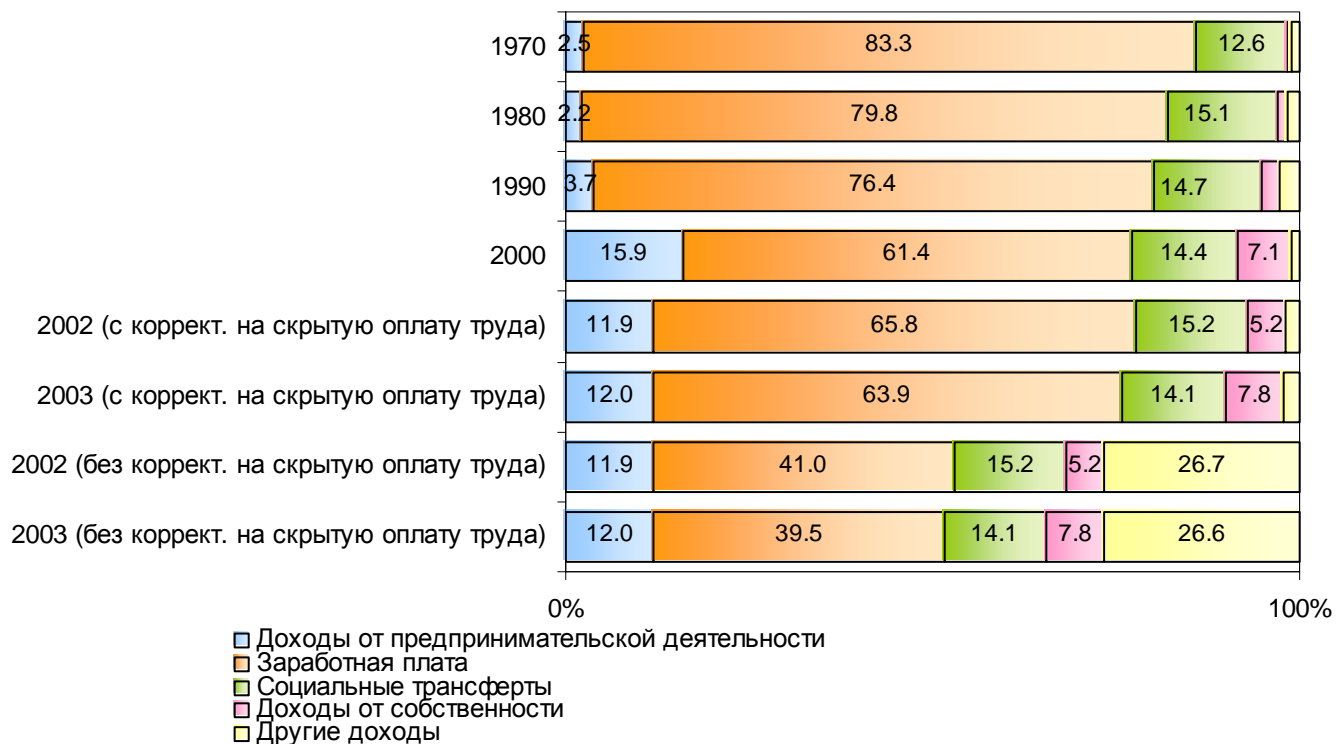


Рис. 2 – Динамика структуры доходов населения

2. Снижение доходов и трансформация их структуры происходили на фоне роста неравенства в их распределении, что подтверждается данными о динамике фондовых коэффициентов дифференциации и коэффициентов Джини, рассчитанных для доходов и оплаты труда (см. рис.3). Согласно данным статистического агентства РФ, значение коэффициента фондов² выросло за период с 1991 по 2003 гг. с 4,5 до 14,3 раз, значение коэффициента Джини³ – с 0,260 до 0,400.

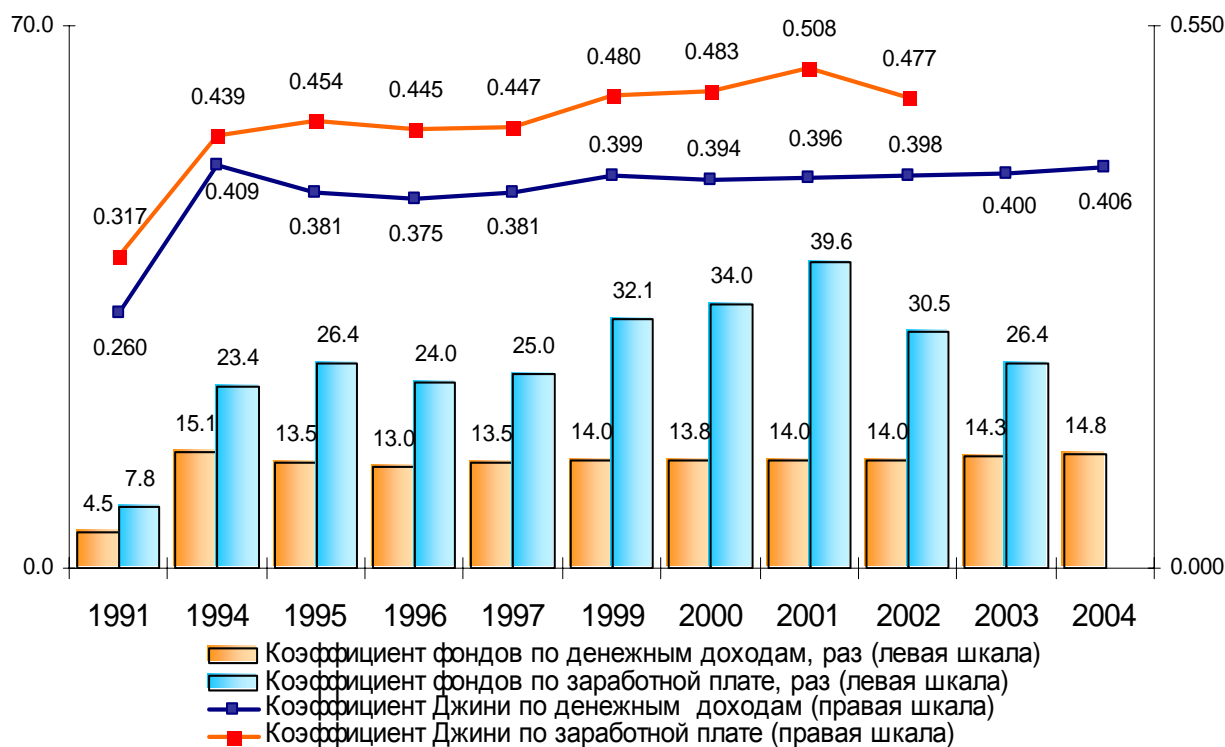


Рис. 3 – Показатели дифференциации доходов и оплаты труда

3. Состояние рынка труда оказывает прямое влияние на благосостояние групп населения, вовлеченных в трудовую деятельность, и косвенное влияние на уровень жизни несовершеннолетних детей, большинство которых проживает в семьях работников. Данные, представленные на рис. 4., демонстрируют заметное снижение общего уровня экономической активности населения за годы реформ. Особенно интенсивно данный процесс протекал в 1992 – 1998 гг., во время экономического спада. Ситуация изменилась с переломом экономической динамики, когда восстановительный рост экономической активности в 1999 г. вывел ее показатели на уровень 1994 г.

Тенденция к снижению безработицы проявилась с началом экономического роста, благодаря чему численность безработных за 1999-2003 гг. сократилась до 7,9%. Наиболее интенсивным это снижение было в первые два года подъема, но в следующие годы его темпы замедлились. В 2002-2003 гг. уменьшение уровня безработицы было

²Коэффициент фондов равен соотношению суммарных доходов 10 дециля (с самыми высокими доходами) и 1 дециля (с самыми низкими доходами).

³ Коэффициент Джини равен половине среднего отклонения каждой доходной единицы в выборке от всех остальных доходных единиц, выраженного в отношении к среднему доходу.

обеспечено не столько спадом численности безработных, сколько повышением количества занятых.

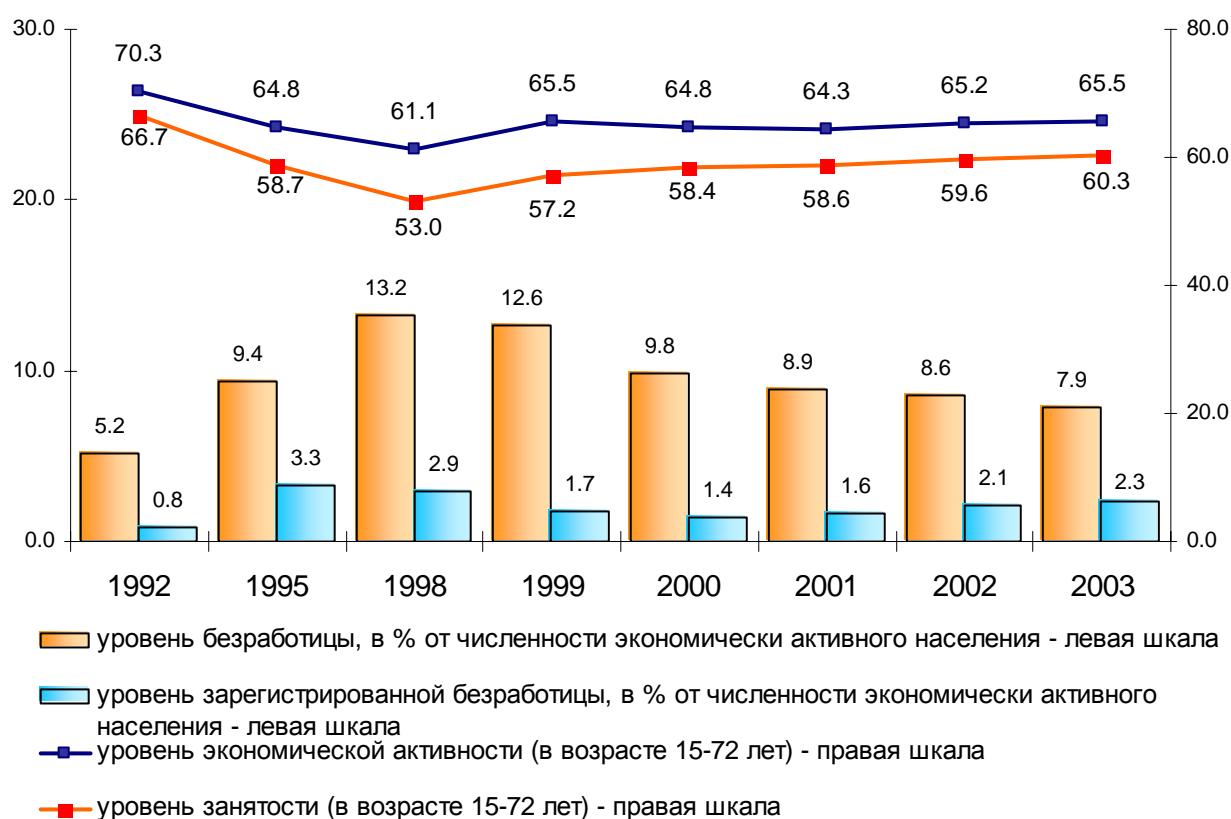


Рис. 4 – Динамика основных показателей занятости

2. Система социальной защиты и ее влияние на бедность семей с детьми

4. Основу системы социальной поддержки составляют: (1) денежные социальные трансферты страхового и нестрахового характера, (2) льготы на оплату товаров и услуг, предоставляемые отдельным категориям населения, и (3) услуги по социальному обслуживанию уязвимых групп населения (пенсионеры, инвалиды, дети сироты и пр.).

5. Совокупный объем денежных социальных трансфертов в 2003 г. был равен 9,4% ВВП. Денежные выплаты являются важным источником доходов российских граждан и составляют 13-15% от денежных доходов, при этом 70-80% их общего объема приходится на пенсии. В настоящее время стоимость всех социальных пособий не превышает 1% ВВП и составляет около 2% от совокупных денежных доходов. Наиболее распространенными видами пособий являются:

- пособие по временной нетрудоспособности;
- ежемесячное пособие для детей в возрасте до 16 лет и учащихся в возрасте до 18 лет включительно;
- пособие по безработице.

Снижение государственной поддержки семьям с детьми проявилось в сокращении статьи семейных и материнских пособий⁴, на финансирование которой в настоящее

⁴ К семейным и материнским пособиям относятся пособия: по беременности и родам; при рождении ребенка; по уходу за ребенком до 1.5 лет; по уходу за детьми-инвалидами; ежемесячное пособие на каждого ребенка.

время приходится треть общего объема средств, затрачиваемых на все социальные пособия. Если в 1991 г. на семейные и материнские пособия приходилось 77,3% общего объема средств, в 1995 г. – 54%, то к 2003 г. – всего 32,4% (таблица 1 Приложения). Это изменение обусловлено отказом от выплаты ежемесячного детского пособия всем детям и переходом на выплаты только детям из бедных семей. Таким образом, в отличие от большинства пособий, которые являются страховыми, ежемесячное пособие на ребенка распределяется по адресному принципу. Однако в 2004 году его получало более 70% детей, а размер пособия составляет 3,3% от стоимости прожиточного минимума ребенка. Начиная с 2005 г. полномочия по финансированию и законодательному регулированию данного пособия были переданы на уровень Субъектов Федерации РФ, что повлечет за собой ухудшение положения детей в депрессивных регионах.

6. Обратимся теперь к данным о социальных трансфертах в натуральной и безналичной форме, которые население получает в виде льгот и дотаций на приобретение товаров и оплату услуг. Декомпозиция структуры располагаемых ресурсов⁵ в разрезе децильных групп (см. табл. 1) указывает на то, что, в отличие от денежных пособий, которые вносят наиболее значимый вклад в располагаемые ресурсы 10% самых бедных, натуральные льготы в большей степени доступны для среднеобеспеченных групп населения.

Таблица 1– Структура душевых располагаемых ресурсов домохозяйств в разрезе децильных групп, проценты

	1 дециль	2 дециль	3 дециль	4 дециль	5 дециль	6 дециль	7 дециль	8 дециль	9 дециль	10 дециль
Зарплата	32,5	33,8	31,7	30,5	32,3	35	40,5	45,7	49,4	52,9
Пенсии и стипендия	25,4	32,7	37,8	39,6	36,3	32,3	26,5	20,1	15,3	7,6
Денежные пособия	4,9	2,2	1,5	1,1	1,1	1	0,8	0,6	0,5	0,5
Поступления от ЛПХ в денежной форме	3,9	3,1	2,7	2,3	2,4	2,2	2,8	2,6	2,9	1,7
Поступления от ЛПХ в неденежной форме	10,7	8,5	8,1	7,1	6,5	6,7	5,7	4,9	4,3	2,2
Натуральные льготы и субсидии	2,5	3,2	3,8	4,7	5,1	4,9	4,4	3,4	2,9	1,9
Денежная помощь от родственников	2,9	2,3	2,1	2,4	2,3	2,2	2,6	2,8	2,8	2,8
Прочие поступления ⁶	17,2	14,2	12,3	12,3	14	15,7	16,7	19,9	21,9	30,4
Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Источник: рассчитано на основе данных НОБУС, 2 квартал 2003 г.

⁵ Располагают ресурсы включают все денежные (заработная плата, пенсии, пособия и пр.) и неденежные (натуральные льготы и потребленные продукты питания из ЛПХ)

⁶ Виды денежных поступлений, подлинный источник которых не удается идентифицировать достоверно.

По нашим оценкам на основе данных Национального обследования благосостояния и участия населения в социальных программах (НОБУС), наиболее распространенными являются льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг (41,4% домохозяйств пользуются данной льготой) и транспорта (38,7%). Получатели льготных путевок в санатории представлены только среди 2,6% семей, а те, кто имеют льготы на оплату лекарств и медицинских услуг, представлены среди 19,8% российских семей. Помимо этого существуют льготы на: содержание детей в детских дошкольных учреждениях; на оплату питания, в том числе детей в школе; компенсация расходов на бензин и технический ремонт автотранспорта; прочие натуральные поступления (социальные трансферты от предприятия, не вошедшие в выше перечисленные услуги, материальная, гуманитарная помощь и т.д.).

Получателями социальных льгот по данным НОБУС являются 50% российских домашних хозяйств. В стоимостном выражении эти программы составляют около 9% от общего объема располагаемых ресурсов домохозяйств – участников программ социальных льгот.

7. Анализ состава участников программ льгот с социально-демографической точки зрения указывает на то, что максимальное количество льгот концентрируется в семьях пенсионеров. В систему льгот включены 85% неработающих пенсионеров, 80% одиноких пенсионеров и 86% супружеских пар пенсионеров, при этом около 50% домохозяйств, состоящих из двух пенсионеров, имеют 4 льготы и более. Это объясняется тем, что, согласно действующему законодательству, право на льготы, в основном, имеют пожилые люди (средний возраст льготополучателей – 62 года), так как именно они имеют заслуги перед государством или ограничены в жизнедеятельности в связи с состоянием здоровья. В сложных семьях, в состав которых, как правило, также входят пенсионеры, обеспеченность социальными льготами намного выше, чем в семьях молодого и среднего поколения. Таким образом, семьи с высокой детской нагрузкой, вследствие этого имеющие более высокий риск бедности, остаются практически без государственной поддержки. По данным НОБУС, из системы социальных льгот оказываются исключенными 80% неполных семей с детьми и более 60% многодетных семей.

3. Уровень и профиль бедности в России

8. Согласно официальной российской методике к бедным относятся домохозяйства и люди, имеющие доходы ниже стоимости прожиточного минимума. Падение реальных доходов и рост неравенства спровоцировали рост численности бедного населения и глубины бедности в самом начале рыночных реформ, когда к бедным относилась треть населения страны. Следует отметить, что в 1992 году Россия отказалась от советских стандартов измерения бедности, а новый прожиточный минимум оказался на 50% дешевле. В 2000 году минимальная потребительская корзина была пересмотрена еще раз, и это привело к ее удорожанию в сопоставимых ценах на 20%. Начиная с 2000 года, мы наблюдаем устойчивую тенденцию снижения уровня бедности (см. рис.5).

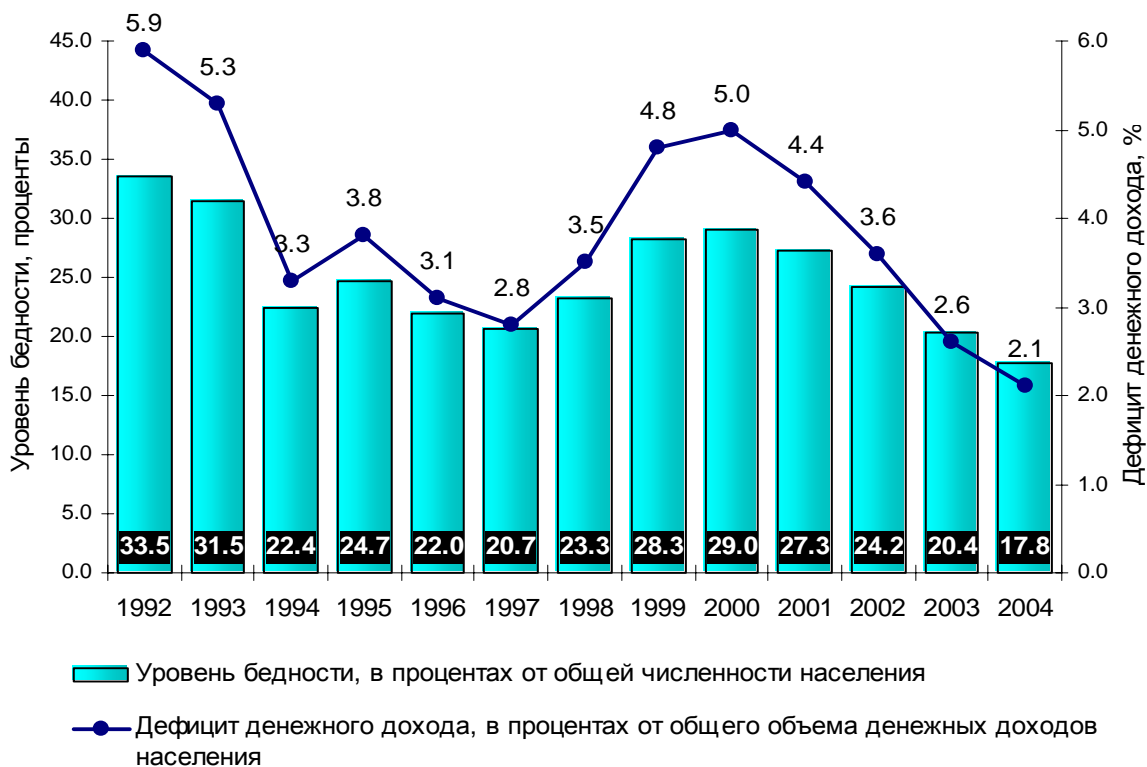


Рис. 5 – Официальные оценки уровня и глубины бедности на основе макроэкономических данных

9. Дефицит доходов, исчисляемый как сумма доходов, которую необходимо доплатить всем бедным для того, чтобы они перестали быть таковыми, в 2003 г. составил 2,6%. Это означает, что в данном году для ликвидации бедности необходимо было перераспределить в пользу бедных 231,4 млрд. в год. Если пересчитать данный результат на душу в месяц, то получим, что дефицит дохода каждого бедного человека составлял 658 рублей или 31% от стоимости прожиточного минимума. В 2004 году годовой дефицит доходов снизился до 2,1% и составил 227,9 млрд. руб. в год. В расчете на одного бедного этот показатель составил 744,7 руб. в месяц или 31% от прожиточного минимума. Таким образом, на фоне сокращения численности бедного населения, мы не наблюдаем снижения глубины бедности, следовательно, ряды бедных покидают те, кто находятся рядом с чертой бедности. Подчеркнем, что официальные оценки бедности не подтверждаются многими альтернативными исследованиям, к числу которых относятся: обследование бюджетов домашних хозяйств, ежеквартально проводимое российским статистическим агентством (уровень бедности во 2 квартале 2003 г. по данным ОБДХ был равен 39%), и обследование НОБУС, представляющие характеристики уровня жизни по состоянию на 2 квартал 2003 г. Согласно последнему из обозначенных источников месячный дефицит доходов составил 30,5 млрд. руб. или 158% от официально публикуемой величины.

10. Масштабы распространенности экстремальной бедности, измеренной в соответствии с критериями, определенными в целях развития тысячелетия⁷, оцениваются на уровне 1-5% от общей численности населения. К сожалению, официальная российская статистика не ведет наблюдения за формами проявления

⁷ К бедным относятся все, кто имеет доходы ниже 2,15 доллара в день при пересчете долларов в рубли по паритету покупательной способности.

экстремальной бедности, поэтому в данном докладе в основном используются экспертные оценки авторов. Такие формы бедности проявляются в недостаточном питании и отсутствии самых элементарных непродовольственных товаров и услуг.

11. Для понимания социально-демографического профиля бедности нами были использованы данные обследования НОБУС, которые дают возможность проводить анализ бедности на уровне домохозяйств⁸. Полученные результаты позволяют сделать вывод о том, что семьи с детьми – это самая большая группа среди бедных, и они отличаются повышенным риском и глубиной бедности. При том, что в общей численности домохозяйств семьи с детьми составляют 36,6%⁹, в зависимости от используемого показателя благосостояния, они составляют 50-60% от общего числа бедных семей (см. рис. 6).



Рис. 6 – Социально-демографический профиль бедности, %

⁸ Данные НОБУСа дают более пессимистичные оценки численности бедного населения в 2003 г.: к бедным относится 32,2% населения, а согласно официально публикуемым данным – 20,4%. Проблема в том, что официальные данные – это результат модельных оценок и эти данные не позволяют анализировать бедность на домохозяйственном уровне.

⁹ Согласно данным переписи населения, проведенной в 2002 г., в общей численности российских домохозяйств семьи с детьми составляли 40,2%, а по данным НОБУС эта цифра несколько ниже – 36,6%. Если говорить о размере семьи, то данные переписи показывают, что в России в 2002 г. проживало 22,2% домохозяйств, состоящих из 1 человека (22,5% по данным НОБУС); 27,6% домохозяйств, состоящих из 2 человек (30,4% по данным НОБУС); 23,9% семей, состоящих из 3 человек (23,8% по данным НОБУС); 17% семей, состоящих из 4 человек (16,7% по данным НОБУС); 5,8% семей, в состав которых входит 5 человек (5,3% по данным НОБУС); а также 3,5% семей, имеющих в своем составе 6 и более человек (1,2% по данным НОБУС). Таким образом, данные НОБУСа сопоставимы с переписными. Незначительное отклонение доли семей с детьми объясняется тем, что в выборке НОБУС доля семей, состоящих из 2 человек, выше, а доля семей большого размера, в состав которых, как правило, входят дети, ниже, чем по данным переписи.

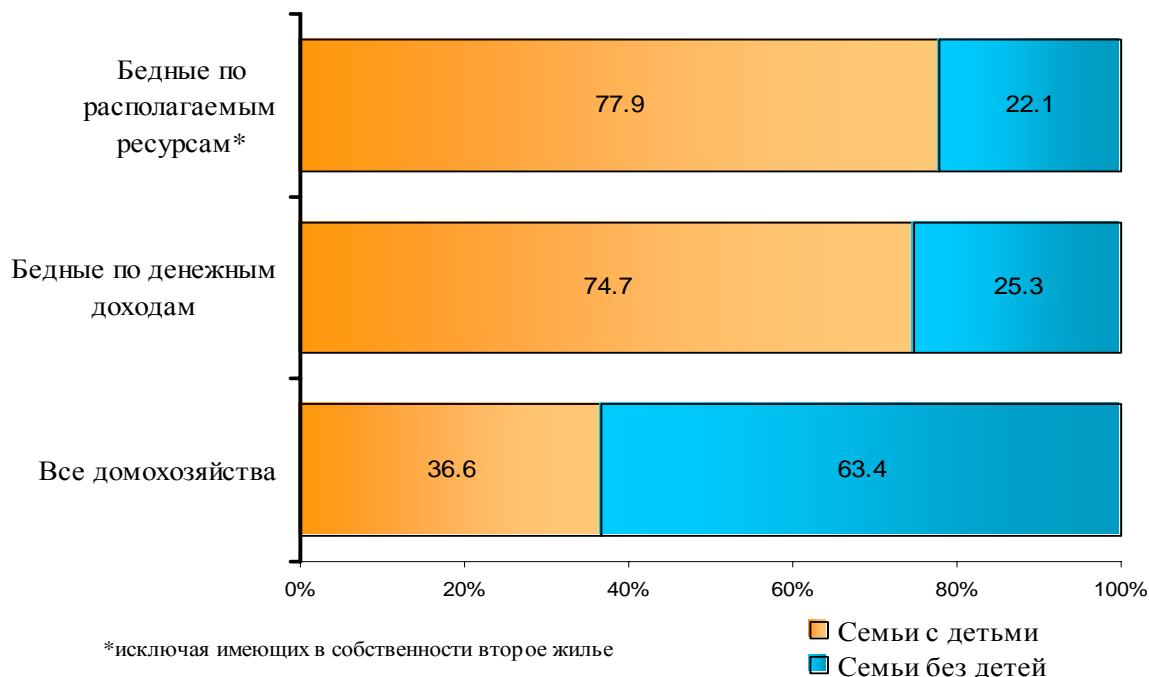


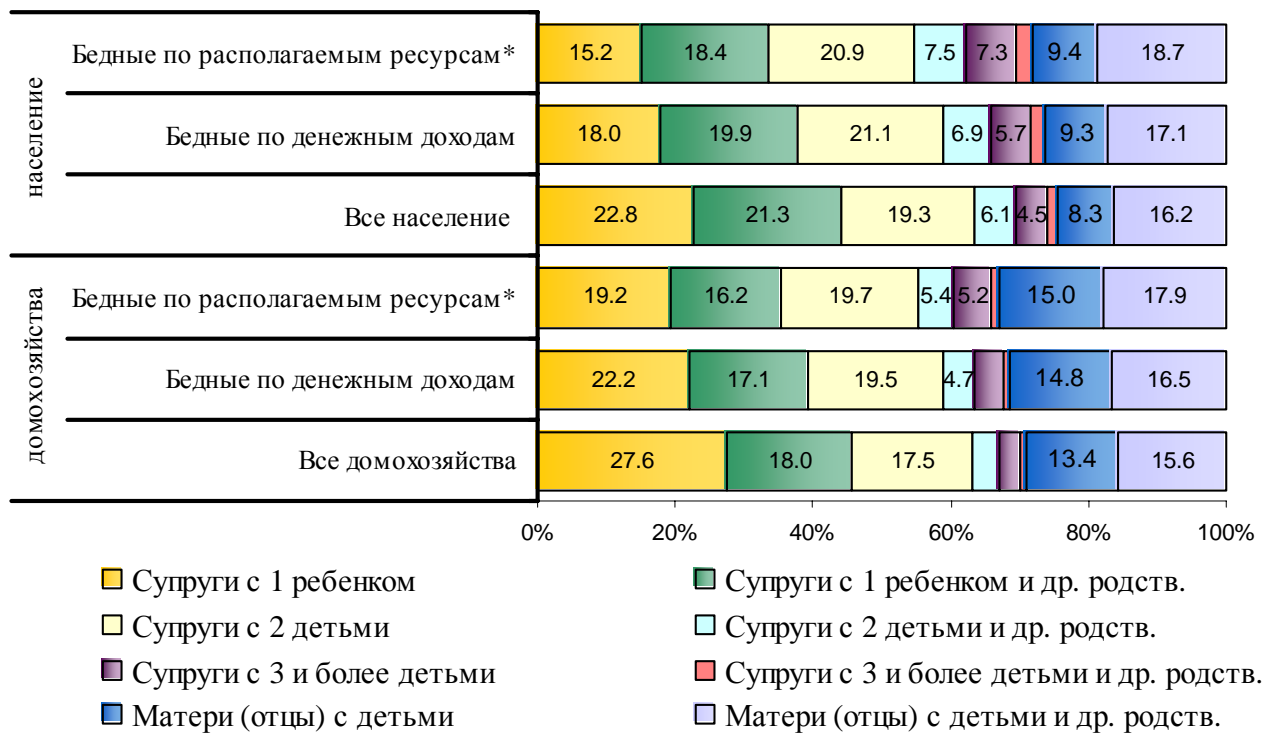
Рис. 7 – Социально-демографический профиль дефицита доходов, %

Если говорить в терминах индивидуальной бедности, то более 50% населения проживают в семьях с детьми, а среди бедных доля выходцев из таких семей достигает 70%. На них приходится 75-80% дефицита дохода, что свидетельствует о более глубокой бедности данного типа семей по сравнению со среднероссийскими показателями (см. рис. 7).

Данные о структуре бедности – уже достаточный аргумент в пользу того, что у российской бедности – детское лицо, но еще более очевиден этот факт, когда рассматриваются риски попадания в бедность, согласно которым среди всех семей с детьми около 80% попадают в число бедных, если принимать во внимание только денежные доходы. При переходе к располагаемым ресурсам этот показатель снижается до 52%, но и в этом случае мы наблюдаем крайне высокие риски попадания в число бедных.

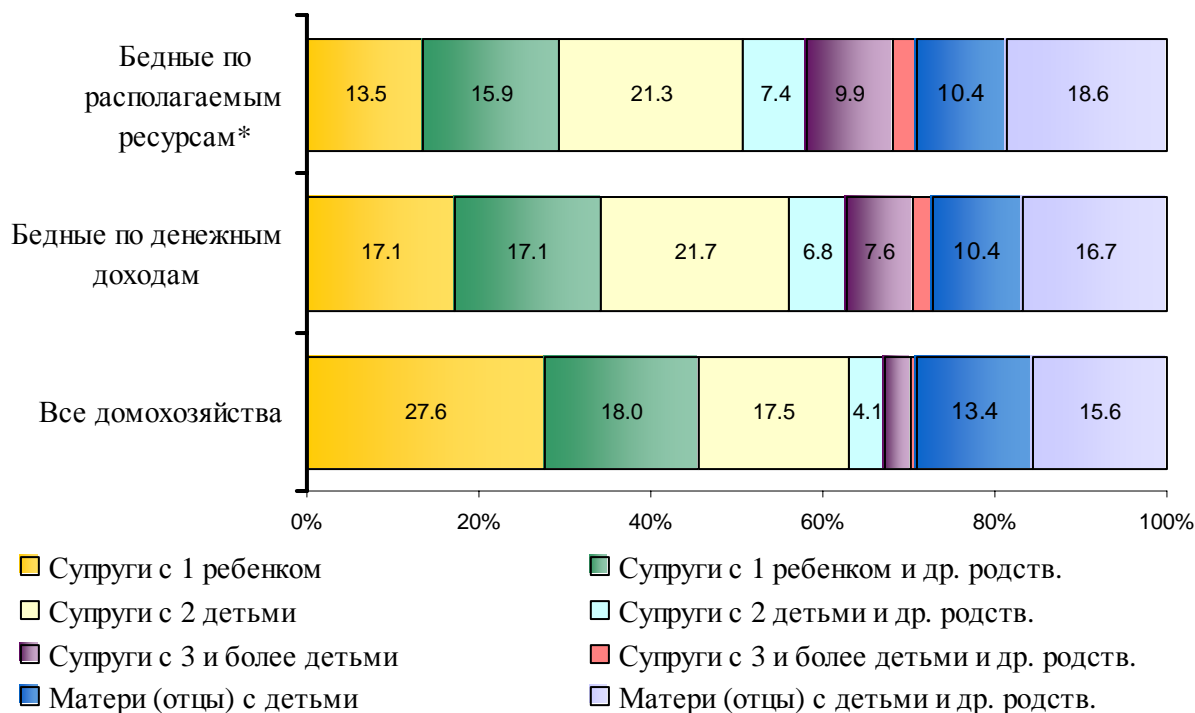
12. На рис. 8-9 представлен профиль бедности отдельно для семей с детьми, из которого следует, что домохозяйства с детьми не являются однородной группой. По характеристикам и причинам бедности среди них можно выделить две категории:

- традиционно бедных, отличающихся неблагоприятной демографической нагрузкой (многодетные и неполные семьи);
- и «новых» бедных – семей с благоприятной демографической нагрузкой (полные семьи с 1-2 детьми), чье попадание в бедность обусловлено положением родителей на рынке труда (низкая заработная плата работающих и безработность трудоспособных членов семьи).



*исключая имеющих в собственности второе жилье

Рис. 8 – Социально-демографический профиль бедности семей с детьми, %



*исключая имеющих в собственности второе жилье

Рис. 9 – Социально-демографический профиль дефицита доходов семей с детьми, %

Первые отличаются большим риском и глубиной бедности, вторые составляют более массовую группу бедных семей с детьми. Обнаруженная неоднородность состава бедных семей с детьми указывает на то, что политика содействия сокращению

бедности среди детей не может быть связана только с развитием системы пособий и других форм помощи. Немаловажная роль в данном случае отводится ситуации на рынке труда, которая и предопределяет доступность к заработкам у работающих родителей.

Экстремальные уровни риска и глубины бедности характерны для многодетных семей. Неполные семьи также составляют уязвимую группу с точки зрения бедности. Вместе с тем, даже появление второго ребенка в полной семье повышает риск бедности до 50%.

13. Определяя основные факторы, способствующие бедности домохозяйств, мы выделили три основных: а) высокая иждивенческая нагрузка детьми; б) отсутствие работы у трудоспособных и в) низкие индивидуальные доходы граждан в трудоспособном возрасте.

Демографический фактор (фактор 1) бедности определялся как соотношение числа несовершеннолетних детей и взрослых в трудоспособном возрасте (мужчин в возрасте 18-59 лет и женщин в возрасте 18-54 лет). Мы предположили, что если это соотношение в семье более 0,5, то есть на 2-х трудоспособных приходится более 1 ребенка, семья подвержена большому риску бедности: более 50% таких семей попадает в число бедных.

Факторы, связанные с низкими доходами взрослых, были идентифицированы следующим образом:

- наличие в семье мужчин в возрасте 18-59 лет или женщин в возрасте 18-54 лет, которые не работают, не учатся и не являются получателями какой-либо пенсии (фактор 2);
- наличие в семье взрослых в возрасте 18 лет и старше, чьи индивидуальные доходы ниже прожиточного минимума (фактор 3).

Данные, характеризующие распространенность обозначенных факторов бедности, представлены на рис. 10.

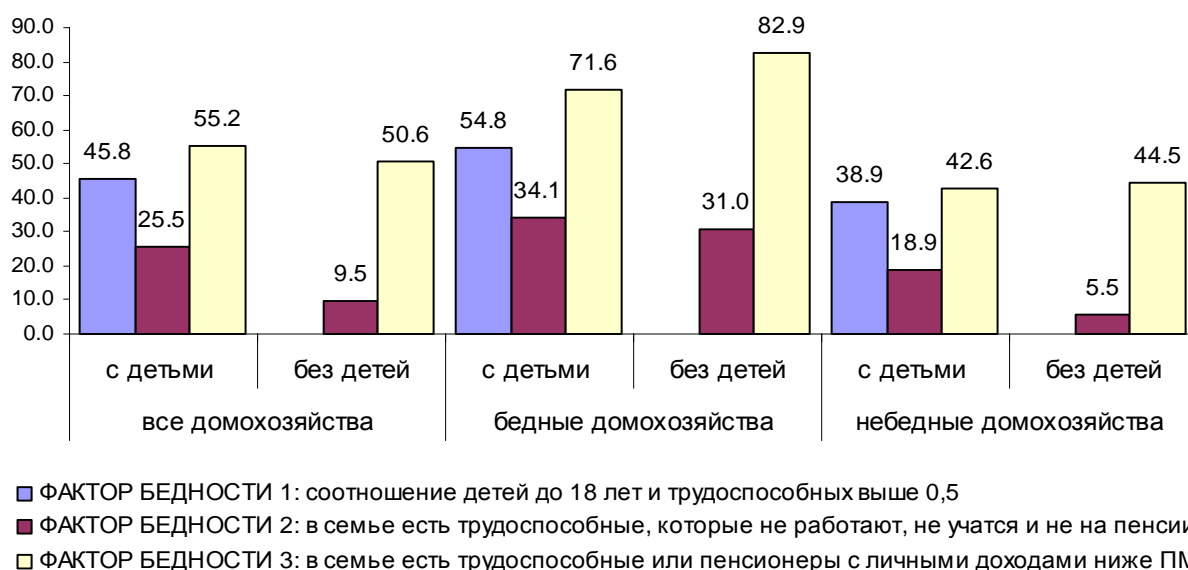


Рис. 10 – Распространенность факторов бедности среди бедных и небедных семей, % от выделенных групп семей

Последний фактор является безусловным лидером по масштабам распространенности, так как он наблюдается в 52,3% российских домохозяйств. Наличие в семье трудоспособных, потерявших связи с рынком труда, – гораздо менее распространенный, однако, значимый фактор (15,4%). В общей численности домохозяйств семьи с повышенной детской иждивенческой нагрузкой составляют, согласно данным обследования НОБУС, 16,8%.

Среди бедных семей с детьми высокая иждивенческая нагрузка характерна для большей половины, но этот фактор не является лидером среди факторов бедности. У 71,6% семей с детьми есть взрослые, индивидуальные доходы которых ниже величины прожиточного минимума. Другими словами, помимо детской иждивенческой нагрузки, для них характерна иждивенческая нагрузка взрослыми. Отсутствие доходного занятия у трудоспособных также достаточно распространенное явление у бедных семей с детьми. Следует отметить, что обозначенные факторы бедности широко представлены и в кругу небедных семей, однако они компенсируются доходами других членов семьи.

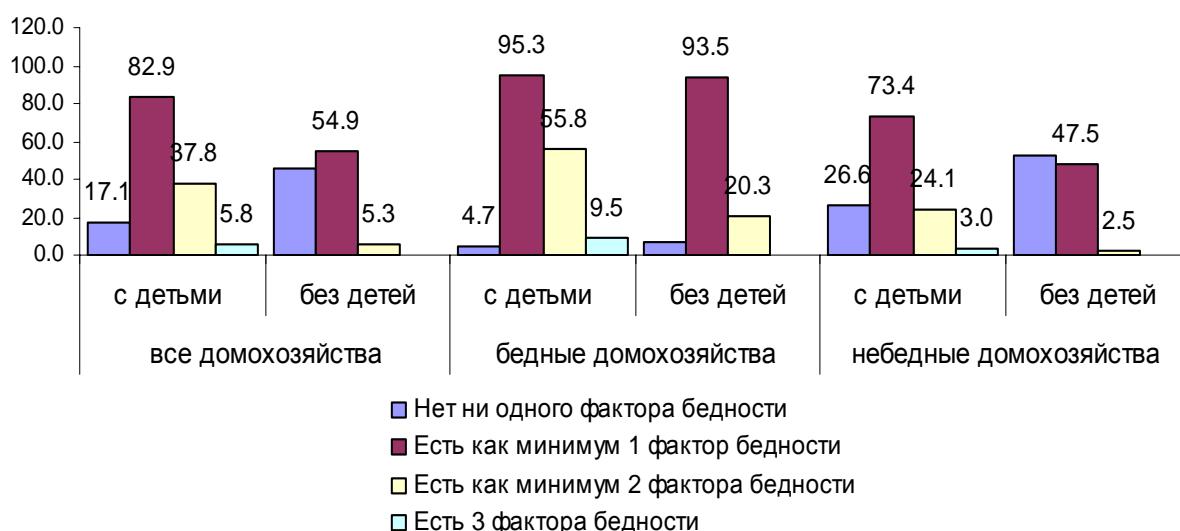


Рис. 11 – Концентрация факторов бедности у бедных и небедных семей, % от выделенных групп семей

Подчеркнем, что глубина и продолжительность бедности усугубляются в том случае, когда этому способствует несколько факторов одновременно. По нашим расчетам, более 65% российских домохозяйств имеют хотя бы один фактор бедности из рассматриваемого нами набора (см. рис.11). Число домохозяйств, в которых присутствует как минимум 2 фактора бедности, составляет 17,2%. А максимальная концентрация факторов характерна лишь для небольшого числа семей (2,1%), однако практически каждая десятая бедная семья с детьми отличается максимальной концентрацией исследуемых причин бедности. У 44,2% бедных домохозяйств с детьми мы наблюдаем только один фактор бедности или их отсутствие. Это означает, что есть такие зоны бедности, где она не является следствием сложных причинно-следственных связей, поэтому можно найти достаточно простые механизмы сокращения бедности.

Еще один срез нашего анализа связан с сочетанием в отдельных домохозяйствах факторов разного типа – иждивенческая нагрузка взрослыми или детьми (см. рис. 12). Первое явно превалирует, поскольку среди российских домохозяйств у 48,3% наблюдаются только факторы данного типа. Только у 5,8% семей детская нагрузка является единственным фактором, который может продуцировать бедность, а на 11%, в дополнение к демографическому, распространяется хотя бы один из факторов, связанных с низкими доходами взрослых (отсутствие работы или низкие индивидуальные доходы). Среди бедных семей с детьми наиболее распространенным является сочетание факторов детской и недетской бедности (44,3% от общего числа бедных семей с детьми), однако ситуация, когда бедность обусловлена преимущественно низкими доходами взрослых или отсутствием таковых – весома не менее.

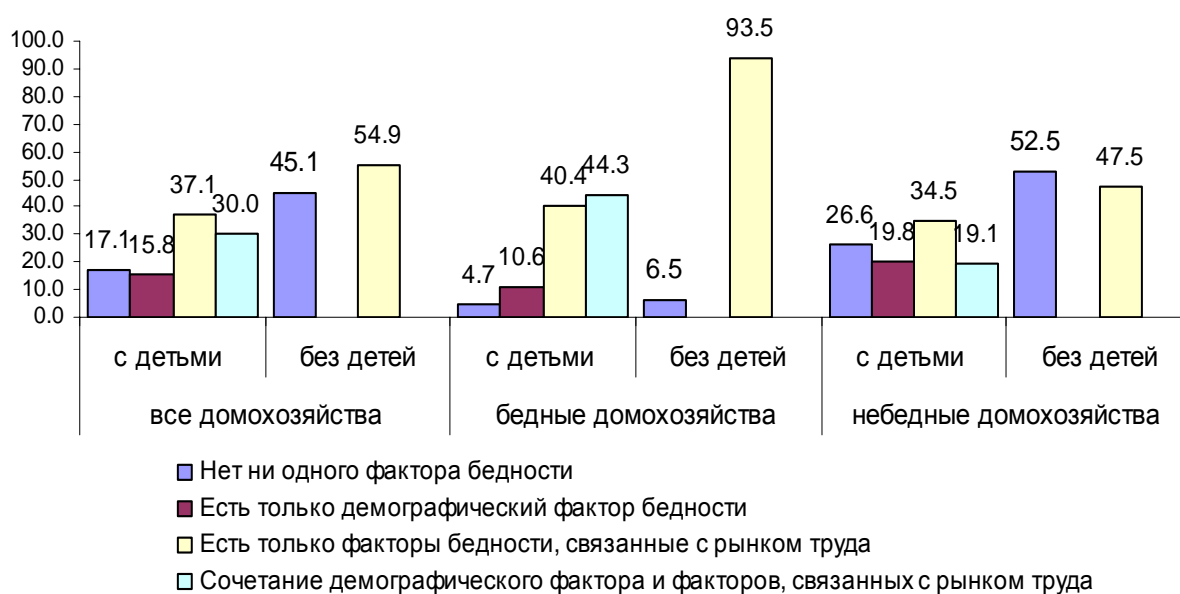


Рис. 12 - Сочетание различных типов факторов бедности, % от выделенных групп семей

14. Хотя дети относятся к группе с высоким риском и глубиной бедности, действующая в России система денежных и неденежных форм социальной поддержки со стороны государства ориентирована на поддержку пожилых людей. После принятия Федерального закона №122, в соответствии с которым проходит реструктуризация всей системы социальной защиты, доступ бедных детей к социальным пособиям стал еще более ограниченным, т.к. законодательные и финансовые полномочия переданы на региональный уровень, и депрессивные регионы, отличающиеся повышенным уровнем бедности, не смогут финансировать выплаты детям из бедных семей.

15. Анализ обеспеченности домохозяйств неденежными материальными активами с точки зрения бедности указывает на то, что пока еще мы не наблюдаем тесной взаимосвязи между бедностью, определенной на основе доступа к денежным и неденежным активам: многие небедные по доходам семьи имеют плохие жилищные условия, и наоборот. Если оценивать бедность на основе доступа к неденежным материальным активам, то семьи с детьми уже не так однозначно лидируют среди

бедных. Вместе с тем, неполные и многодетные семьи и в данном случае попадают в число уязвимых групп.

16. Распространенность платных медицинских услуг на фоне падения реальных доходов населения спровоцировала рост барьеров в доступе к медицинским услугам, несмотря на то, что официально в России медицина считается бесплатной. На общем фоне распространенности барьеров в доступе к медицинским услугам дети не выглядят как уязвимая группа, поскольку и государство и родители стараются обеспечить приоритетный доступ детей (особенно в возрасте до 5 лет) к лекарствам и медицинским услугам.

17. Семьи с детьми составляют больше половины от общего числа бедных практически во всех регионах. Исключением являются столичные агломерации, где нет серьезных проблем на рынке труда, а соотношение между средней заработной платой и пенсией складывается не в пользу пенсионеров, поэтому неработающая молодежь (студенты и безработные) и пенсионеры чаще попадают в число бедных. В регионах, ориентированных преимущественно на мужскую занятость, неполные семьи имеют самые высокие риски и глубину бедности. Практически во всех территориях многодетные семьи наиболее склонны к бедности, но их мало и поэтому в общей численности бедных они не преобладают. Исключение составляют республики Юга России и плохо освоенные северные территории.

4. Рекомендации по мерам, направленным на снижение бедности среди семей с детьми.

18. Результаты анализа уровня, глубины, профиля и причин бедности указывают на то, что любая стратегия содействия сокращению бедности среди семей с детьми должна представлять собой гармоничное сочетание двух направлений социально-экономической политики: повышение доходов работающего населения и развития программ адресных социальных выплат для детей из бедных семей. В случае отказа от первого из обозначенных направлений, которое является составной частью комплекса мер, направленных на развитие рынка труда, мы рискуем поддерживать иждивенческие настроения и создадим ситуацию, когда социальные пособия станут эффективнее низкооплачиваемой занятости. При игнорировании второго направления мы попадаем в ситуацию практически нулевых инвестиций общества в детей из бедных семей. Отметим, что распространение таких программ станет возможным только в случае смещения в сторону детей и бедных приоритетов развития системы социальной поддержки.

19. В рамках данного исследования были получены модельные оценки различных сценариев реализации обозначенного комплекса мер. Расчеты проводились на основе первичных данных обследования НОБУС, по состоянию на 2 квартал 2003 г. Отметим, что согласно данному источнику, доля бедных в обозначенный период времени составляла 32,2%, а месячный дефицит доходов – 30,5 млрд. руб. Полученные результаты позволяют оценить динамику доли бедного населения и финансовые

расходы на реализацию каждого из тестируемых сценариев. Методика моделирования также позволяет распределить получаемый прирост доходов между бедными и небедными. Соответствующие расчеты представлены в Таблице 3 Приложения.

20. Первый сценарий предполагает только повышение минимальной заработной платы до 50% от величины прожиточного минимума (ПМ) трудоспособных граждан. Подчеркнем, что в обозначенный период времени минимальная заработная плата составляла порядка 23% от ПМ. В случае реализации данной меры доходы населения увеличились бы на 2,2 млрд. в месяц, уровень бедности сократился бы с 32,2% до 31,8%, при этом 60,5% от обозначенного прироста получили бы бедные семьи.

21. Второй сценарий предполагает, что дополнительно к росту минимальной заработной платы будет реализована программа выплаты ежемесячного пособия на ребенка, размер которого составит 50% от минимальной заработной платы или 25% от ПМ трудоспособного. При таком сценарии доходы населения увеличатся на 8,8 млрд. руб., бедность снизится до 28,2%, и 87% прироста доходов получают бедные семьи.

22. Третий сценарий исходит из того, что и минимальная заработная плата и ежемесячные пособия детям из бедных семей будут на уровне 50% от величины прожиточного минимума. В таких условиях мы будем иметь прирост доходов на 14,1 млрд. руб. в месяц, бедность снизится до 24,4%, и 90,8% прироста доходов попадет к бедным.

23. Четвертый сценарий рассматривает ситуацию, когда реализуется только политика подтягивания минимальной заработной платы до уровня прожиточного минимума. В данном случае доходы увеличиваются на 17,2 млрд. руб. в месяц, бедность снижается до 27,8%, и бедные получают 51,5% прироста доходов.

24. Шестой сценарий позволяет смоделировать ситуацию, когда минимальная заработная плата поднимается до уровня прожиточного минимума трудоспособного, а ежемесячное пособие для бедных детей составляет 50% от минимальной заработной платы. Наблюдаемые показатели имеют следующие значения: доля бедных снижается до 23,7%; доходы прирастают на 23,1 млрд. руб.; бедные получают 63% от суммы прироста доходов.

27. Седьмой сценарий моделирует ситуацию, когда и минимальная заработная плата и рассматриваемое детское пособие повышается до величины прожиточного минимума. В данном случае бедность снижается до 19,6%, доходы увеличиваются на 27,7 млрд. рублей, бедные получают 68,5% прироста доходов.

28. Наиболее реалистичными нам представляются сценарии, когда проводится политика, ориентированная одновременно и на рост минимальной заработной платы и на рост пособия для детей из бедных семей, при этом пособие составляет 50% от минимальной заработной платы (второй и шестой сценарии). Первый шаг (второй сценарий) может быть реализован уже в ближайшее время, и приведет к росту доходов на 1,2%, что нельзя рассматривать как инфляционную угрозу. Численность бедных в данном случае сокращается на 12,4%. Второй шаг (шестой сценарий) может быть реализован в течение последующих трех лет. В результате реализации второго шага доходы вырастут еще дополнительно на 2,8%, и опять это не является предметом беспокойства в контексте инфляции. Бедность в данном случае снижается на 26,3% от

первоначального уровня. Другими словами в результате реализации данных двух шагов перестанут быть бедными 8,5% от общего числа российских семей, подавляющее большинство которых – это семьи с детьми.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Очевидно, что существует возможность эффективного решения одной из ключевых задач правительства Российской Федерации – снижение уровня бедности. В силу определенных демографических и экономических обстоятельств бедность в Российской Федерации концентрируется в основном среди семей с детьми, среди тех, кто является наиболее уязвимыми и для кого бедность имеет наиболее далеко идущие последствия, как в индивидуальном плане, так и в масштабах всей страны. Поэтому оказание приоритетной помощи детям в борьбе с бедностью является настоящей стратегической необходимостью.

В анализе, сделанном в настоящей работе, делается вывод в отношении того, что инвестиции в размере 300 миллионов долларов США, сделанные в первый год (например, в 2006г.), могут способствовать снижению в ближайшей перспективе уровня бедности с 32,2% до 28,2%, при чем 87% прироста доходов получают бедные семьи. При дальнейших ежегодных инвестициях в размере 800 миллионов долларов США на протяжении последующих трех лет (2007-2009гг.) уровень бедности понизится еще больше, до 23.7%, и бедные получают 63% прироста доходов.

Такой подход будет служить не только наилучшим интересам детей в Российской Федерации, но он также и полностью осуществим, если принять во внимание тот размер инвестиций, которые правительство в Российской Федерации намерено сделать в настоящее время с целью увеличения расходов на социальные нужды. Более того, такой подход способствует не только сокращению бедности, но также нацелен на решение проблемы социального неравенства, которая становится все более и более актуальной.

И наконец, как это видно на примере ряда западноевропейских стран, где наблюдаются аналогичные демографические проблемы, инвестиции в пользу детей стали все чаще и чаще рассматриваться как приоритетная стратегическая задача - с одной стороны, как средство повышения качества жизни в будущем, а с другой стороны – как ключевой элемент национальных усилий по борьбе с бедностью из поколения в поколение, способствующих социальной интеграции. Предлагается сохранить систему социальной защиты для пенсионеров и престарелых, одновременно значительно увеличив объем инвестиций на благо детей.

Карел де Рой
Представитель ЮНИСЕФ в Российской Федерации и Республике Беларусь

Таблица 1 – Расходы на выплату пособий, в процентах к итогу

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Расходы на выплату пособий – всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе:										
пособия по временной нетрудоспособности ¹⁰	38,9	32,8	34,3	33,4	36,7	35,7	42,8	49,3	49,0	49,9
из них по трудовым увечьям и профзаболеваниям	...	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
семейные и материнские пособия	52,4	54,4	49,6	46,5	35,3	37,7	33,8	34,9	34,0	32,4
из них:										
по беременности и родам ²⁷	5,2	4,2	4,0	3,7	4,8	4,4	4,7	5,6	6,7	7,6
при рождении ребенка	1,1	1,5	2,9	3,2	3,9	2,8	2,0	1,9	4,5	4,6
по уходу за ребенком до 1,5 лет ²⁷	2,7	2,6	4,4	4,2	4,8	3,5	2,3	2,0	4,1	4,0
по уходу за детьми – инвалидами ²⁷	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
ежемесячное пособие на каждого ребенка ¹¹	43,4	46,0	38,2	35,3	21,6	26,9	24,7	25,2	18,4	16,0
пособия гражданам, подвергшимся воздействию радиации ²⁸										4,1
пособия по безработице ¹²	0,2	0,7	3,8	5,5	8,8	6,7	5,1	5,1	4,9	
единовременное пособие беженцам и вынужденным переселенцам, проезд, ³¹ ритуальное пособие ²⁷⁾²⁹⁾	8,4	8,5	8,0	9,6	12,5	13,6	8,0	7,3	8,3	9,2
	-	-	-	0,4	1,0	0,8	0,6	0,5	0,7	0,3
	1,6	1,8	2,6	2,8	3,5	2,7	1,9	1,8	1,4	1,2
Удельный вес расходов на выплату пособий, %: в ВВП	1,6	1,4	1,9	2,0	1,5	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1
в общем объеме денежных доходов населения	2,6	2,4	3,1	3,1	2,3	1,9	2,0	1,8	1,9	1,6
Удельный вес семейных и материнских пособий, %: в ВВП	0,8	0,8	1,0	0,9	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
в общем объеме денежных доходов населения	1,4	1,3	1,6	1,4	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5
Изменение расходов на выплату семейных и материнских пособий, в % к предыдущему году	126,4	80,8	119,3	97,0	48,2	77,3	104,8	107,4	109,5	92,5
Задолженность по выплате ежемесячных пособий на ребенка (на конец года), в % от общей суммы назначенных пособий	-	-	-	-	225,4	117,0	107,5	60,6	40,0	22,9

Источники:

1 Социальное положение и уровень жизни населения России. 2001: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2001. – С. 164.

2 Социальное положение и уровень жизни населения России. 2000: Стат. сб./ Госкомстат России. М., 2000. – С. 216.

3 Социальное положение и уровень жизни населения России. 2004: Стат. сб./ Росстат. М., 2004. – стр. 213.

¹⁰ Средства Фонда социального страхования.

¹¹ Средства федеральных и местных бюджетов.

¹² Средства Федерального фонда занятости.

Таблица 2 – Размеры минимальных социальных гарантий в соотношении с величиной прожиточного минимума, на 1 января, проценты

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹³	2001	2002	2003
Минимальный размер оплаты труда	13	16	19	18	10	14,2	17,5	21,8	25,6
Тарифная ставка 1 разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы	19	21	18	19	10	14,2	26,3	21,8	25,6
Минимальный размер пенсии: по старости	27	26	25	29	15	15,9	15,5	36,5	36,8
по инвалидности: 1 группы	38	37	35	40	42	31,8	30,9	73,0	73,6
2 группы	19	18	18	20	30	15,9	15,5	36,5	36,8
3 группы	13	12	12	13	15	10,6	10,3	18,2	18,4
по случаю потери кормильца	13	12	12	13	10	-	-	36,5	36,8
ежемесячное пособие на каждого ребенка в возрасте: до 6 лет	8	-	-	-	-	-	-	-	-
от 6 до 16 лет	7	-	-	-	-	-	-	-	-
до 16 лет	-	13	15	14	7	4,6	4,5	3,7	3,3
Минимальный размер стипендии: студентам вузов	10	16	38	36	19	11,9	11,7	9,7	17,1
студентам и учащимся учреждений среднего специального и начального профессионального образования	7	11	13	13	7	4,2	4,1	3,4	6,0

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. сб./ Москва, Госкомстат. Сборники за 1997 – 2004 гг.

¹³ С 2000 г. данные за 4 квартал.

Таблица 3 - Параметры сценариев роста минимальной заработной платы и детского пособия

	1. доля бедных домохозяйств, %	2. доля бедного населения, %	3. дефицит располагаемых ресурсов бедных, млрд. руб.	4. дефицит располагаемых ресурсов бедных, % от ПМ	5. совокупный прирост минимальной заработной платы, млрд.руб.	6. совокупный прирост детских пособий, млрд. руб.	7. общая стоимость социальных программ (5+6)	8. доля общей стоимости социальной программы, приходящаяся на бедных, %	9. доля общей стоимости социальной программы, приходящаяся на небедных, %
Показатель благосостояния:									
располагаемые ресурсы до увеличения размера минимальной зарплаты и детского пособия	26.0	32.2	30.5	10.0					
шаг 1: рост размера минимальной зарплаты до 50% и 100% ПМ трудоспособного									
располагаемые ресурсы с учетом роста мин.зарплаты до 50%ПМ трудоспособного	25.6	31.8	29.3	9.6	2.2		2.2	60.5	39.5
располагаемые ресурсы с учетом роста мин.зарплаты до 100%ПМ трудоспособного	22.0	27.8	23.3	7.6	17.2		17.2	51.5	48.5
шаг 2: рост максимального размера пособия на ребенка до 17 лет из семьи с душевыми доходами ниже ПМ до 50% и 100% минимальной зарплаты (или 25% и 50% ПМ трудоспособного)									
располагаемые ресурсы с учетом роста мин.зарплаты до 50%ПМ трудоспособного и максимального размера детского пособия до 50% мин.зарплаты	23.1	28.2	22.6	7.4	2.2	6.6	8.8	87.3	12.7
располагаемые ресурсы с учетом роста мин.зарплаты до 50%ПМ трудоспособного и максимального размера детского пособия до 100% мин.зарплаты	20.4	24.4	17.4	5.7	2.2	12.0	14.1	90.8	9.2

располагаемые ресурсы с учетом роста мин.зарплаты до 100%ПМ трудоспособного и максимального размера детского пособия до 50% мин.зарплаты	19.1	23.7	17.3	5.6	17.2	6.0	23.1	63.0	37.0
располагаемые ресурсы с учетом роста мин.зарплаты до 100%ПМ трудоспособного и максимального размера детского пособия до 100% мин.зарплаты	16.3	19.6	12.9	4.2	17.2	10.5	27.7	68.5	31.5