

ДОХОДЫ НАСЕЛЕНИЯ И ПУТИ СОКРАЩЕНИЯ БЕДНОСТИ В РОССИИ



Наталья АНТОНОВА

Заместитель директора Департамента анализа и прогноза развития здравоохранения и социально-трудовой сферы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, кандидат экономических наук

Проводимая в России в последние годы социальная политика позволила повысить уровень и качество жизни россиян. В течение последних пяти лет отмечается устойчивый рост денежных доходов россиян. Реальные располагаемые денежные доходы населения в настоящее время выше, чем в 1999 году, более чем в 1,7 раза, реальная заработная плата – в 2,2 раза, реальный размер пенсий – в 2 раза. Численность населения, имеющего доходы ниже величины прожиточного минимума, за 2000–2004 годы уменьшилась более чем на 16 млн человек.

В 2004 году среднедушевые денежные доходы в месяц составили 6317 руб-

лей, среднемесячной начисленной заработной платы – 6832 рубля, средний размер пенсий – 1915 рублей. В реальном исчислении денежные доходы увеличились на 8,2%, среднемесячная заработная плата – на 10,8%, средняя пенсия – на 5,5%.

Улучшилось соотношение между среднедушевыми денежными доходами и прожиточным минимумом. В 2004 г. соотношение среднедушевого денежного дохода и прожиточного минимума составило 2,65 (в 2003 г. – 2,44, 1999 г. – 1,56), соотношение между средней заработной платой и прожиточным минимумом трудоспособного населения – 2,62 (в 2003 г. – 2,39, 1999 г. – 1,52), соотношение между средней пенсией и прожиточным минимумом пенсионера – 1,06 (в 2003 г. – 1,02, 1999 г. – 0,70).

Несмотря на позитивные изменения в области доходов и уровня жизни населения, сохраняются высокая дифференциация населения по уровню доходов и значительные масштабы бедности. Число бедных велико и составило к началу 2005 года 14,6 млн человек, или 20,8% общей численности населения (в 2003 г. – 20,6%, 2002 г. – 24,2%, 2001 г. – 27,3%).

Среднедушевые денежные доходы 10% наиболее обеспеченных граждан в настоящее время превышают доходы 10% наименее обеспеченного населения почти в 15 раз. По сравнению с

предыдущими годами дифференциация даже несколько выросла (в 2001–2004 гг. – 14 раз). В 2004 г., по предварительным данным, на долю 10% наиболее обеспеченного населения приходилось 29,8% общего объема денежных доходов (в 2003 г. – 29,6%), а на долю 10% наименее обеспеченного населения – 2,0% (в 2003 г. – 2,0%).

Специфика российской бедности состоит в том, что помимо традиционной социальной бедности (многодетные семьи, неполные семьи с детьми и другие социально уязвимые группы населения) распространена экономическая бедность, когда работоспособные граждане не могут обеспечить себе социально приемлемый уровень благосостояния. Работающие граждане составляют около 50% от общей численности бедного населения.

Наличие значительного числа трудоспособных граждан среди бедных определяется, прежде всего, низким уровнем оплаты труда. Около 30% бедных составляют семьи, где все трудоспособные имеют регулярную оплачиваемую работу в сельском хозяйстве, торговле и бюджетном секторе.

В территориальном разрезе бедность концентрируется в сельской местности и небольших городах.

Сохраняется низкий уровень минимальных гарантий денежных доходов населения, несмот-

ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ДЕНЕЖНЫХ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ*

	2004 г.	В % к 2003 г.	Декабрь 2004 г.	В % к		Справочно		
				Декабрю 2003 г.	Ноябрю 2004 г.	2003г. в % к 2002 г.	декабрь 2003г. в % к	
							Декабрю 2002 г.	Ноябрю 2003 г.
Денежные доходы (в среднем на душу населения)**, рублей в месяц	6317	122,0	8964	120,0	131,5	129,9	133,4	133,8
Реальные располагаемые денежные доходы**		108,2		105,3	127,2	114,9	119,1	130,4
Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника: номинальная, рублей	6832	122,9	8736	117,9	124,0	126,1	128,4	122,6
реальная		110,8		105,5	122,6	110,9	114,7	121,3
Средний размер назначенных месячных пенсий, рублей	1915	117,0	2027	116,0	100,0	118,7	119,5	99,8
Реальный размер назначенных месячных пенсий		105,5		103,8	98,9	104,5	106,7	98,7

* За 2004 г. и декабрь 2004 г. предварительные данные.
** Расчеты выполнены с учетом разработки окончательных итогов за 2003 г. и уточненных данных за 9 месяцев 2004 г.

ЧИСЛЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ С ДОХОДАМИ НИЖЕ ВЕЛИЧИНЫ ПРОЖИТОЧНОГО МИНИМУМА В 2004 ГОДУ

	Млн человек	В % от общей численности населения
I квартал	31,6	22,1
II квартал	29,8	20,8
III квартал	26,7	18,7
IV квартал	20,8	14,6

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЩЕГО ОБЪЕМА ДЕНЕЖНЫХ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ, в процентах

	2004 г.*	Справочно 2003г.
Денежные доходы	100	100
в том числе по 20 процентным группам населения: первая (с наименьшими доходами)	5,5	5,5
вторая	10,2	10,3
третья	15,2	15,3
четвертая	22,7	22,7
пятая (с наивысшими доходами)	46,4	46,2
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	0,406	0,402
Коэффициент фондов, раз	14,8	14,5

* Предварительные данные.

ря на его повышение в последние годы. Соотношение минимального размера оплаты труда с прожиточным минимумом для трудоспособного населения к началу 2005 г. равнялось 23,1% (2003 г. — 21,2%), соотношение базовой части трудовой пенсии с прожиточным минимумом для

пенсионера — 35,1% (2003 г. — 35,5%), соотношение ежемесячного пособия на ребенка с прожиточным минимумом для детей — 3% (2003 г. — 3,4%), минимального размера стипендии с прожиточным уровнем для трудоспособного населения — 15,4% (2003 г. — 11,6%).

Сокращение бедности является одним из главных приоритетов современной государственной политики. В ежегодном Послании Президента Российской Федерации к Федеральному собранию Российской Федерации в числе важнейших наших задач на период до 2010 г., наряду с удвоением валового внутреннего продукта, названа задача преодоления бедности. Определены четкие ориентиры в решении этой задачи — снизить бедность в стране к 2008 г. до 10–12%.

Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 г., одобренными 8 июля 2004 г. на заседании Правительства Российской Федерации, повышение уровня жизни населения рассматривается как одно из условий, позволяющих обеспечить высокие и устойчивые темпы экономического роста.

В настоящее время федеральными органами исполнительной власти ведется подготовка Программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (2005–2008 годы). Политике по снижению бедности посвящен один из разделов данной Программы.

Для достижения роста доходов населения и преодоления бедности будут осуществляться меры как общеэкономического, так и социального характера — по увеличению объемов валового внутреннего продукта и выпуска продукции и услуг базовых отраслей экономики, инвестиций в экономику, совершенствованию налоговой политики, выравниванию уровня социально-экономического развития регионов, расширению возможностей для занятости, повышению реальных доходов населения, уровня оплаты труда и размеров пенсионного обеспечения, повышению эффективности социальной защиты, развитию адресных форм материальной поддержки нуждающихся граждан, обеспечению доступности качественных социальных услуг.

В целях снижения уровня бедности среди работающего населения предусматривается продолжить проведение мероприятий по повышению минимального размера оплаты труда и уровня оплаты труда работников бюджетных учреждений, в первую очередь врачей, учителей, для которых вопрос увеличения заработной платы стоит особо остро.

С января 2005 г. минимальный размер оплаты труда повышен до 720 рублей, с 1 сентября 2005 г. он увеличится до 800 рублей, а с 1 мая 2006 г. — до 1100 рублей.

К 2008 г. минимальный размер оплаты труда предусматривается повысить до уровня не менее 50% прожиточного минимума трудоспособного населения. Учитывая, что надтарифные выплаты (доплаты, надбавки, премии и т.д.) составляют примерно 50% от уровня заработной платы, то с учетом этих выплат размер заработной платы достигнет величины прожиточного минимума трудоспособного населения. При этом средний уровень оплаты труда работников бюджетных учреждений намечается довести до 70–80 процентов от средней заработной платы работников, занятых производственными видами деятельности.

Увеличение минимального размера оплаты труда повлечет за собой повышение заработной платы работников бюджетных учреждений, финансируемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований.

Увеличение оплаты труда работников бюджетной сферы предусматривает повышение качества занятости, ликвидацию неэффективных рабочих мест и должно сопровождаться ростом производительности труда, улучшением качества услуг и товаров.

Основой повышения заработной платы должно стать повышение качества государственных услуг и реформирование бюджетной сферы. Рост оплаты труда в бюджетном секторе, сопровождающийся необходимыми структурными изменениями в данных отраслях, приведет к росту оплаты труда в целом по экономике и будет служить стимулом для изменения структуры занятости.

Это потребует повышения реальной заработной платы работников бюджетных отраслей к концу 2008 года не менее чем на 40 процентов, осуществления реструктуризации бюджетной сферы, перехода к новым организационным формам хозяйствования бюджетных организаций; адаптации к новым условиям хозяйствования отраслевых и региональных систем оплаты труда в различных отраслях бюджетной сферы.

Значительный рост оплаты труда в бюджетном секторе и повышение производительности труда повлечет изменения в структуре занятости. Вместе с тем возможности работников, занятых в бюджетных отраслях, перейти во внебюджетный сектор пока ограничены, что сдерживает перелив рабочей силы.

В этих условиях потребуются координация усилий органов власти федерального, регионального и местного уровня, объединений работодателей для решения вопросов, связанных с оказанием содействия занятости населения, в том числе путем

превентивного обучения высвобождаемых работников, развитием в регионах малого предпринимательства с целью создания условий для высвобождаемых работников организовать собственное дело.

В отношении жизненного уровня пенсионеров необходимы создание условий по обеспечению финансовой устойчивости и сбалансированности системы обязательного пенсионного страхования, поддержание покупательной способности пенсий в условиях роста потребительских цен, повышение уровня пенсионного обеспечения отдельных категорий пенсионеров; развитие дополнительного пенсионного страхования, системы негосударственного пенсионного обеспечения населения и профессиональных систем.

Для снижения бедности среди пенсионеров предполагается разработать меры по переводу базовой части трудовой пенсии в систему государственного пенсионного обеспечения и ее адресного повышения нуждающимся пенсионерам, совокупный доход которых (с учетом выплат по обязательному пенсионному страхованию, мер социальной поддержки и иных мер), не обеспечивает прожиточный минимум пенсионера для доведения суммарного размера дохода до этой величины.

Предполагается, что средний размер пенсии к 2008 г. увеличится более чем в 2 раза по сравнению с 2004 г. При этом соотношение среднего размера пенсии с прожиточным минимумом пенсионера возрастет со 106 до 156%.

Снижение социальной бедности возможно на основе укрепления органов социальной защиты населения, расширения их полномочий для обеспечения повышения качества и увеличения объема социальных услуг.

С целью концентрации ресурсов в пользу наиболее нуждающихся намечается перейти к предоставлению социальной помощи преимущественно в адресной форме и лишь тем домохозяйствам, фактическое потребление

ние которых находится на уровне ниже прожиточного минимума.

К настоящему времени создана законодательная база, обеспечивающая правовые основы предоставления социальной помощи малоимущим гражданам. В последние годы в регионах идет отработка правовых, методических и организационных механизмов адресной социальной помощи.

Однако практическая реализация установленных норм в последние годы сдерживалась ограниченностью финансовых ресурсов, которые могут быть использованы на эти цели. Бюджетных ресурсов для полного покрытия дефицита доходов малоимущих семей при существующей системе социальной помощи недостаточно. Возможности перераспределения ресурсов в пользу наиболее нуждающихся граждан препятствовала действовавшая громоздкая система многочисленных социальных выплат и льгот отдельным категориям граждан.

С 1 января 2005 г. в отношении лиц, социальная защита которых отнесена к полномочиям федеральных органов государственной власти, начал действовать новый механизм предоставления мер социальной поддержки граждан, пользующихся льготами и социальными гарантиями, — их замена ежемесячными денежными выплатами и предоставление наиболее массовых натуральных льгот в виде «социального пакета» (набора социальных услуг). Эти мероприятия позволят вывести из числа лиц с наименьшими доходами значительную часть неработающих пенсионеров и инвалидов, которые получают за счет этого прибавку к пенсии.

По данным мониторинга реализации Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, осуществляемого Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации, численность получателей ежемесячных денежных выплат составила по состоянию на начало марта текущего года 14697

тыс. человек. Данные выплаты, осуществляемые Пенсионным фондом Российской Федерации, являются расходным обязательством Российской Федерации. В федеральном бюджете на 2005 г. на эти цели предусмотрено 99,9 млрд рублей.

Сумма ежемесячных денежных выплат за январь 2005 г. составила около 9 млрд рублей, сумма средств по заявке на финансирование выплаты на февраль 2005 г. — 8,9 млрд рублей.

В Федеральный регистр лиц, имеющих право на предоставление государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, включены 13 262 тыс. человек. Набор услуг включает следующие виды услуг:

обеспечение санаторно-курортным лечением. Расходные обязательства по предоставлению данной услуги отнесены к бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации и составляют на 2005 г. 9,6 млрд рублей;

бесплатный проезд в пригородном транспорте. Федеральные расходные обязательства по предоставлению данной услуги отнесены к бюджету Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию). В течение января текущего года перевезено более 7,7 млн граждан — получателей данной услуги, в феврале текущего года — около 10,6 млн человек;

бесплатный проезд в междугородном транспорте к месту санаторно-курортного лечения и обратно. Расходные обязательства по предоставлению данной услуги отнесены к бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации. По оперативным данным, с начала года ОАО «Российские железные дороги» оформлено 24,8 тыс. безденежных проездных документов гражданам, следующим к месту лечения и обратно железнодорожным транспортом в дальнем сообщении;

дополнительное лекарственное обеспечение. Расходные

обязательства по предоставлению данной услуги отнесены к Федеральному фонду обязательного медицинского страхования. В бюджете ФФОМС на 2005 год предусмотрены расходы на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами в объеме 50791,7 млн рублей.

Вместе с тем размер ежемесячных денежных выплат зависит только от категорий, к которым отнесены получатели, а не от их реального дохода. В относительно привилегированном положении оказались граждане, на которых распространяются расходные обязательства федерального бюджета по сравнению с получателями выплат и социальных услуг за счет бюджетов субъектов Российской Федерации.

Теперь предстоит усилить адресный характер социальной поддержки с тем, чтобы не допустить маргинализации малообеспеченных слоев населения и «выпадения» из системы государственной помощи граждан, не способных к самообеспечению. При реализации адресной помощи необходимо учитывать как доходы, так и специфические индивидуализированные потребности различных групп населения, нуждающихся в материальной и иных видах социальной поддержки. При этом размер денежных выплат должен стать зависимым от материального положения граждан. Это оптимизирует систему социальной помощи, позволит перераспределить бюджетные ресурсы в пользу особо нуждающихся, и тем самым сократить масштаб бедности в стране.

В свою очередь, решение этой задачи невозможно путем механического наращивания бюджетных ассигнований в рамках существующей системы органов социальной защиты и занятости, без коренной перестройки форм и методов их работы.

Необходимо обеспечить формирование в системе органов социальной защиты субъектов Российской Федерации и ор-

ганов местного самоуправления специализированных подразделений, ориентированных преимущественно на предоставление помощи семьям, находящимся за чертой бедности. Их работа должна быть построена на широком использовании информационных технологий и эффективных методов адресной социальной помощи и содействия бедным семьям, хорошо зарекомендовавших себя в российской и международной практике.

Многие программы помощи бедным могут носить комплексный характер и предусматривать сочетание материальной помощи бедным с мерами по их социальной интеграции и повышению конкурентоспособности на рынке труда. Это предполагает наличие тесной координации деятельности органов социальной защиты с органами содействия занятости населения и органами, осуществляющими предоставление жилищных субсидий и иных форм социальной помощи, на основе совместного планирования и реализации социальных программ и использования единых баз данных о бедных домохозяйствах.

Важным условием для предотвращения воспроизводства хронической бедности является реализация мер, направленных на повышение доступности качественного профессионального образования для детей из бедных семей. Решение этой задачи предполагает реализацию совместных программ на основе взаимодействия органов социальной защиты и органов образования.

Особое внимание должно быть уделено обеспечению эффективного взаимодействия органов социальной защиты и занятости с негосударственными организациями, чья деятельность направлена на оказание помощи нуждающимся категориям населения, а также с представителями делового сообщества. Необходимо обеспечить развитие механизмов частно-государственного партнерства, позволяющих объединять средства государства и частных благотворителей, а также

привлекать негосударственные организации для совместной разработки и реализации программ сокращения бедности на условиях государственного социального заказа, социальных грантов и в иных формах.

Предусматривается оказание финансового содействия регионам в осуществлении мероприятий, связанных с реструктуризацией органов социальной защиты и повышением эффективности их деятельности в сфере борьбы с бедностью. Эти средства должны направляться, в частности, на софинансирование наиболее эффективных программ борьбы с бедностью, проведение оценки эффективности программ сокращения бедности, повышение квалификации кадров и формирование единых баз данных.

Целесообразно также создать единую общенациональную систему мониторинга бедности и контроля за эффективностью и результативностью программ помощи нуждающимся. Для этого необходимо обеспечить дальнейшее совершенствование обследований бюджетов домохозяйств с учетом растущих информационных потребностей в сфере мониторинга доходов населения и бедности.

В предстоящие два года основные усилия должны быть сосредоточены на перестройке системы оказания социальной помощи. Они включают реорганизацию органов социальной защиты, внедрение действенных механизмов межведомственной координации, экспериментальную отработку наиболее эффективных программ, совершенствование системы администрирования, формирование баз данных и системы мониторинга эффективности реализуемых программ.

На втором этапе (с 2007 г.) возможен переход к широкому внедрению наиболее эффективных программ по борьбе с бедностью и перераспределение на эти цели ресурсов бюджетов всех уровней.

Решению проблемы бедности будет также способствовать

развитие рынка труда, повышение эффективности его функционирования, сокращение безработицы. Выполнение этих задач предусматривается осуществить на основе расширения доступа безработных граждан и незанятого населения к услугам в сфере содействия занятости населения. Активизация политики занятости будет направлена на рост объема и повышение качества услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы.

Реализация этого направления должна быть осуществлена на основе развития благоприятного инвестиционного климата в депрессивных и слаборазвитых регионах с высоким уровнем бедности, повышения качества человеческого капитала (переподготовка, повышение квалификации). Эти мероприятия в случае необходимости могут дополняться программами содействия трудовой миграции за пределы региона постоянного проживания, мерами, способствующими повышению экономической активности трудоспособных бедных граждан.

Важную роль в повышении доходов населения, сокращении бедности и предотвращении ее нарастания по-прежнему играет поддержание высоких темпов экономического роста и макроэкономической стабильности. В целях предупреждения роста бедности в условиях неблагоприятной экономической конъюнктуры, макроэкономическая политика должна предусматривать адекватные антициклические меры.

В среднесрочной перспективе намечается обеспечить ежегодные темпы роста валового внутреннего продукта на уровне 105–106%. Реальные располагаемые доходы населения с учетом ожидаемых темпов роста потребительских цен на товары и услуги в 2005 г. могут увеличиться на 8,1%, а в течение 2006–2008 гг. они могут расти примерно на 7,5% ежегодно.