

Учет регионального фактора при оценке благосостояния и бедности населения России

В современном мире социальная сфера является приоритетом для деятельности национальных правительств и международных организаций. В России основная нагрузка в решении социальных проблем лежит на органах государственного управления субъектов РФ и органах местного самоуправления. Именно они должны разрабатывать и реализовывать мероприятия, обеспечивающие поддержание стандартов уровня жизни и выполнение социальных обязательств на всей территории страны с учетом территориальных особенностей и различий.

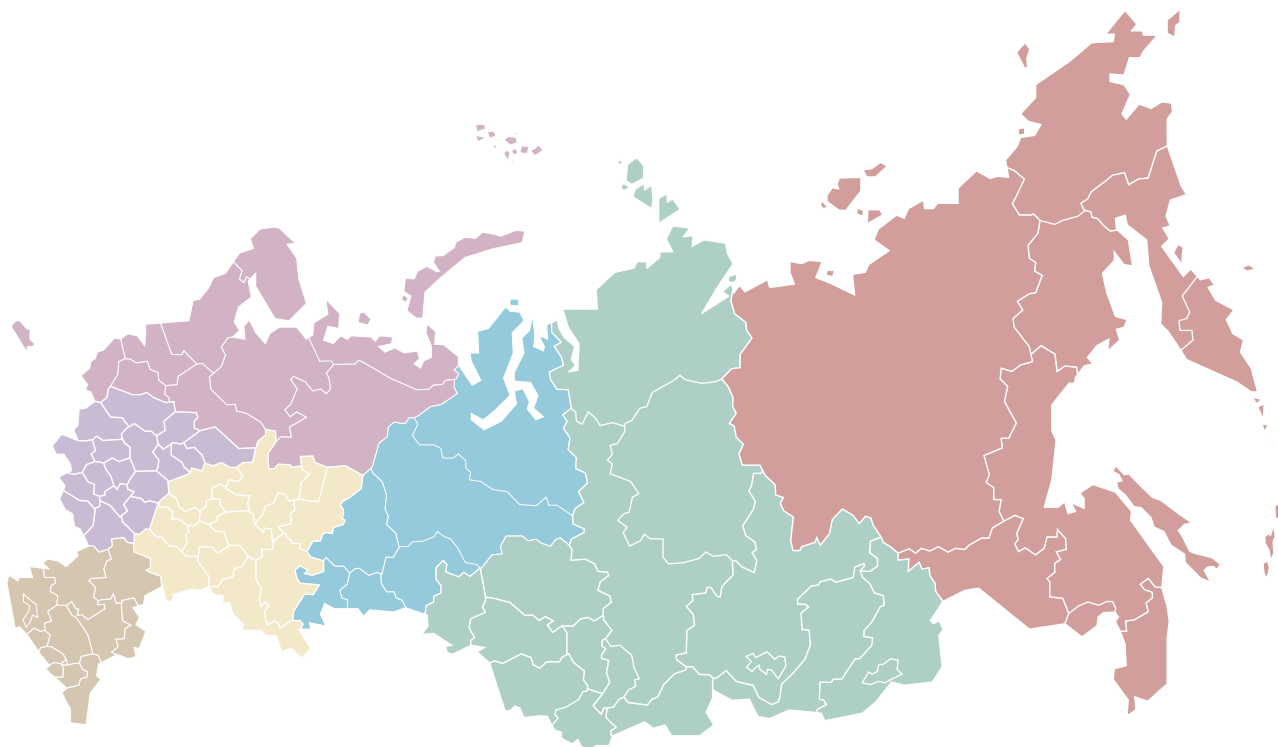
Для мониторинга реализации социальных программ большое значение имеют надежные статистические оценки распространенности бедности как важнейшей характеристики уровня жизни населения. Из-за того что потребности человека во многом находятся под влиянием природно-климатических и географических факторов, важно использовать измерители, адекватно учитывающие особенности условий проживания в разных частях одной страны. В крупных странах очевидна необходимость наличия сопоставимых региональных оценок.

В России есть законодательно оформленные решения, устанавливающие официальные крите-

рии отнесения граждан к малоимущим; ключевой из них — это доходы ниже черты бедности, которой служит величина прожиточного минимума. На базе индивидуальных прожиточных минимумов членов семьи конструируют границу бедности для семьи (или домохозяйства) в целом, что позволяет учитывать потребности, обусловленные демографическим составом семьи и ее размером.

Один из источников сведений о региональной бедности — регистры получателей помощи, т.е. лиц, материальное положение которых соответствует критерию бедности с учетом регионального прожиточного минимума и которые обратились в органы социальной защиты с целью зарегистрироваться в качестве малоимущих и получить соответствующую государственную помощь. Обобщение данных о числе таких лиц (признанных получателями помощи в государственных программах) позволяет характеризовать только «видимую», официально зарегистрированную часть бедных.

Для выработки общей социальной политики необходимо учесть и тех, кто не обращался в органы социальной защиты за помощью или не смог доказать уязвимость своего материального положения. В этих целях используются методы статистическо-



го оценивания бедности. Основаны эти методы на сравнении данных о доходах с границами бедности, определяемыми различными способами, которые могут учитывать региональные особенности проживания, пол, возраст, сферу деятельности лица, размер семьи, наличие иждивенцев и другие факторы. Источниками сведений о личных доходах в странах мира являются: налоговые декларации, переписи населения, пенсионные или иные «социальные» регистры, а также данные о бюджетах домашних хозяйств, полученные в рамках государственных выборочных статистических наблюдений.

В России в соответствии с Федеральным законом от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения» не разрешено собирать сведения о размерах личных доходов. Информация, содержащаяся в налоговых декларациях, также не может быть использована в целях оценки бедности, так как декларирует доходы в налоговых органах в нашей стране далеко не все население. Принципиально возможно использование в указанных целях регистра Пенсионного фонда Российской Федерации, где в соответствии с Постановлением Правительства РФ на каждое застрахованное лицо фиксируются в числе прочей информации сведе-

ния о размере заработной платы (дохода) застрахованного лица и об установлении трудовой пенсии и индексации ее размера. Однако эта информация в настоящее время недоступна для обработки и использования при расчетах показателей неравенства населения по доходам и бедности.

Таким образом, сегодня в России единственным источником статистических сведений для измерения «полной» бедности является выборочная совокупность домашних хозяйств, которая организована на принципах представительности структуры населения, состава и типов домашних хозяйств в пределах городского и сельского населения каждого субъекта Российской Федерации. Генеральную совокупность при отборе составляют все типы частных домашних хозяйств. В настоящее время в обследовании бюджетов домашних хозяйств в России каждый квартал участвуют 49,2 тыс. домохозяйств, 33,5 тыс. из которых проживают в городских и 15,2 тыс. в сельских поселениях; кроме этого, 500 домохозяйств обследуются в местах проживания коренных народов Севера. Обследование проводится на принципах добровольного участия в нем респондентов. Обработанные сообщения о потреблении и расходах домашних хозяйств позволяют рассчитать показатели доходов

Глава 8. Учет регионального фактора при оценке благосостояния и бедности населения России

и сравнить их с минимальными потребительскими корзинами для разных типов домохозяйств, исходя из их состава с учетом пола и возраста членов.

Итоги этого обследования являются базой для расчетов рядов распределения населения страны по уровню среднедушевого дохода. Здесь применяется метод имитационного моделирования на основе гипотезы о том, что распределение доходов в обществе близко к логарифмически нормальному. В модели используются два параметра: уровень денежного дохода в расчете на душу населения (источник — макроэкономические расчеты) и дисперсия уровня дохода (данные обследований бюджетов домашних хозяйств).

Есть все основания считать, что обследование бюджетов домашних хозяйств дает надежные оценки только на уровне страны в целом, а на уровне регионов, из-за проблемы так называемых малых областей статистического наблюдения, количество фиксируемых случаев недостаточно для формулирования статистически надежных выводов. В странах Европейского союза, как правило, размеры выборочных совокупностей домашних хозяйств в сравнении с численностью их населения больше, чем в России. Например, в Латвии (2,4 млн. жителей) обследуется 8250 домашних хозяйств, тогда как в сопоставимых по численности населения регионах России обследуется намного меньше: в Воронежской области (2,4 млн. жителей) — 550 домохозяйств, в Республике Дагестан (2,6 млн.) — 615, в Волгоградской области (2,7 млн. жителей) — 770 домохозяйств и т.д. В Финляндии при 5,2-миллионном населении обследуется 4359 домохозяйств, тогда как в Краснодарском крае (5,1 млн. человек) — 905. В связи с изложенным следует осторожно относиться к оценкам региональных показателей бедности и неравенства населения по доходам. Тем более, что бедность в России неравномерно распределена по территории.

При исследовании территориальной распространенности бедности необходимо учитывать, что на оценку уровня жизни населения регионов и на средние значения показателей доходов и потребления влияет различная степень дифференциации населения по доходам, а также что отличия между регионами страны в средних уровнях доходов домохозяйств довольно велики. На протяжении последних десяти лет каждый пятый-четвертый из самой высокодоходной квинтильной группы является жителем Москвы, тогда как среди беднейших москвичи составляют 1–2%.

Покупательная способность доходов жителей региона должна учитывать масштаб цен на данной территории. Это важно для того, чтобы правильно оценить реальный уровень благосостояния и не зависеть его при расчетах по населению регионов

с относительно высокими уровнями цен по сравнению с теми, кто живет в условиях относительно низких цен. В России разница в ценах на одноименные товары и услуги в регионах страны, которая в начале реформ была значительной, постепенно под влиянием изменения общеэкономических условий, развития конкуренции и других факторов существенно сократилась, однако продолжает иметь место. Дифференциация в стоимости жизни населения регионов наблюдается во всех странах, но особенно это характерно для тех из них, которые имеют большую территорию, неоднородную по природно-климатическим условиям и экономическому развитию. Поэтому сравнение показателей доходов или расходов по регионам обуславливает необходимость их рассмотрения в терминах паритетов покупательной способности.

Межрегиональные различия в ценах могут быть измерены путем сравнения размеров фактического конечного потребления жителей территории или объемов их расходов на потребление. Оценки стоимости жизни на основе использования фактического конечного потребления товаров и услуг и на основе потребительских расходов имеют самостоятельное значение. В первом случае сопоставляются объемы потребления в единых ценах вне зависимости от источника поступления потребителю товара или услуги, а во втором — сопоставляется стоимость потребительских корзин, приобретаемых потребителем. Разница между объемом конечного потребления (как набора потребленных товаров и услуг) и потребительскими расходами (как набором приобретенных товаров и услуг) может быть довольно существенной.

Применять в этих целях набор товаров и услуг, включенных в прожиточный минимум, некорректно, потому что различия в стоимости прожиточного минимума по регионам нельзя объяснить только разницей в уровнях цен. Это связано с тем, что в соответствии с российским законодательством натурально-вещественный состав потребительской корзины различается по регионам.

Для Российской Федерации оценка территориальной дифференциации социально-экономических явлений имеет чрезвычайно важное значение. Большинство статистических показателей можно представить как территориальные распределения национальных оценок. Однако это не относится к измерению бедности. С расчетами уровня бедности в России сложилась парадоксальная ситуация, когда в 1997 г. Федеральный закон № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» установил, что в стране существуют «федеральный» прожиточный минимум и «региональные» (на уровне субъектов Российской Федерации) прожиточ-

ные минимумы. Поэтому сегодня можно оценивать численность бедных и уровень бедности в целом по стране через федеральную границу и через региональные границы. Последнее представляется более правильным, так как население приобретает товары и услуги в местах своего проживания и уровни региональных цен лучше, нежели уровни среднероссийских цен, отражают фактические затраты потребителей. Общенациональная численность бедных (и уровень бедности), рассчитанная как сумма численности бедных исходя из региональных критериев, выше по сравнению с оценками, полученными через федеральный прожиточный минимум, так как в значительной части регионов минимальные потребительские наборы, составляющие прожиточный минимум, по составу шире федерального набора.

Отмена централизованной экспертизы разрабатываемых на региональном уровне потребительских корзин привела к тому, что на федеральном уровне отсутствует единая система мониторинга используемых субъектами РФ подходов при установлении критерия бедности. Существует вероятность завышения величины прожиточного минимума с целью запросить больше ресурсов из федерального бюджета или, напротив, использования более низкой черты бедности с целью сбалансировать обязательства перед населением региона и бюджетные возможности. При количественных оценках размеров бедности на федеральном уровне и при межрегиональных сравнениях следует помнить о том, что из-за территориальных различий в критерии бедности группа бедного населения неоднородна по главному признаку, выбранному для идентификации.

Доля бедного населения в целом по России рассчитывается, исходя из общего распределения населения страны по уровню доходов, как часть общества с доходами ниже общероссийской величины прожиточного минимума. Такой подход не может безоговорочно быть признан единственно

верным, так как фактически общероссийская величина прожиточного минимума не является средне-взвешенной (по численностям бедного населения регионов) величиной региональных минимальных потребительских корзин, определенных исходя из региональных нормативов и уровней цен. Вот почему более информативно было бы в дополнение оценивать численность бедных по стране как сумму численностей бедных по регионам, которые были определены исходя из региональных прожиточных минимумов и региональных распределений населения по доходам. Соответственно доля бедного населения должна рассчитываться как пропорция между численностью лиц, кто оказался бедным по региональным критериям, и общей численностью населения страны. В этом случае оценки численности и доли бедного населения страны учитывают величины региональных прожиточных минимумов и численности бедного населения субъектов Российской Федерации.

Официальные данные о численности бедного населения, полученные исходя из прожиточного минимума, установленного Правительством Российской Федерации в 2004 году (в 2005 г. величина прожиточного минимума легитимно в России не устанавливалась) дают оценку 25,5 млн. человек, или 17,6% общей численности населения страны. Если же основываться на измерении численности этой категории населения как совокупности бедных исходя из прожиточных минимумов, утвержденных органами власти субъектов Российской Федерации, то тогда контингент бедных россиян будет на 5 млн. человек больше. Наиболее высокие уровни бедности (свыше половины всего населения) зафиксированы в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе, Республике Ингушетии, Коми-Пермяцком автономном округе, ныне являющемся частью Пермского края. Наименьшее распространение бедности наблюдается в Москве и Санкт-Петербурге, республиках Коми и Татарстан, Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах.