

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА: ЭФФЕКТИВНОСТЬ, КАНАЛЫ ВЛИЯНИЯ НА БЕДНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ*

Глеб Шиманович**

Содержание

1. Введение	2
2. Бедность в Беларуси: наиболее социально уязвимые группы	3
2.1. Определение бедности.....	3
2.2. Абсолютная бедность: динамика и группы риска	4
2.3. Относительная бедность и Лаакенские индикаторы	7
2.4. Эмпирическая оценка факторов бедности.....	9
3. Факторы снижения бедности	11
3.1. Рост доходов.....	11
3.2. Макроэкономическая стабилизация.....	13
3.3. Социальная политика	15
4. Система социальной защиты Беларуси	18
4.1. История развития и структура системы социальной защиты в Беларуси.....	18
4.2. Финансовая устойчивость системы социальной защиты.....	19
4.3. Влияние на уровень бедности.....	21
5. Заключение	22
Приложение А. Кривые распределения роста	24

Рабочий материал Исследовательского центра ИПМ
WP/10/08



ул. Захарова, 50 Б, 220088, Минск, Беларусь
тел./факс +375 17 210 0105
веб-сайт: <http://research.by/>, e-mail: research@research.by

© 2010 Исследовательский центр ИПМ

© 2010 Белорусский институт стратегических исследований BISS

Позиция, представленная в документе, отражает точку зрения авторов и может не совпадать с позицией организаций, которые они представляют

* Материал подготовлен в рамках проекта Европейского Союза «Развитие общественного диалога о социально-экономических и политических альтернативах: усиление способностей гражданского общества в Беларуси».

** Глеб Шиманович – экономист Исследовательского центра ИПМ, shymanovich@research.by. Автор выражает благодарность Александру Чубрику за помощь в проведении расчетов, которые легли в основу данной работы.

1. ВВЕДЕНИЕ

Экономическая политика в Беларуси зачастую называется социально ориентированной. Ее результатом стало сохранение высокой степени равенства доходов населения, сопоставимое со странами ЕС. Однако сам уровень доходов в Беларуси значительно отстает от уровня стран Центральной и Восточной Европы. На протяжении 1990-х и начале 2000-х гг. за официальной чертой бедности в стране проживало более трети населения. Максимальное значение бедность достигала в 1999 г., когда доходы 46.7% населения были ниже официальной черты бедности. За прошедшее с тех пор десятилетие уровень бедности существенно упал до 5.4%. Соответственно, целью данной работы будет определить за счет каких факторов произошло данное снижение и какую роль в этом сыграла социальная политика государства.

Вопросы социальной политики традиционно являются одной из самых значимых статей расходов консолидированного бюджета, наряду с расходами на национальную экономику. Однако их масштабы в сравнении с другими странами региона не говорят о наличии исключительно высоких расходов на вопросы социальной политики в Беларуси¹. Более того, финансирование отдельных статей социальных расходов, в особенности на поддержку безработных, остается на минимальном уровне. В последние годы происходит снижение государственных расходов на образование и медицину с ростом объема платных услуг в этих секторах. Уровень заработной платы в Беларуси значительно отстает от средней в странах Центральной и Восточной Европы, при том что темпы роста производительности труда в Беларуси значительно выше (см. Гайдук (2007)). Термин же “социальная политика” в большей степени ассоциируется с государственной поддержкой реального сектора экономики и сельского хозяйства в частности. Данная поддержка позволяет многим предприятиям и организациям функционировать будучи убыточными (7.1% организаций были в Беларуси убыточны в 2009 г. даже после предоставления государственных субсидий). Тем самым в стране поддерживается высокий уровень занятости населения, а заработная плата является основным источником дохода и своеобразным социальным трансфертом, предоставляемым максимальному проценту населения. Очевидно, важными факторами снижения бедности в стране в таких условиях должны быть экономический рост и механизм его трансформации в рост заработной платы посредством политики перераспределения. Этой проблеме также будет уделено повышенное внимание в данной работе.

Работа имеет следующую структуру. Во втором разделе представлен анализ динамики и уровня бедности Беларуси. В разделе исследуется как относительная, так и абсолютная бедность, что позволяет выделить наиболее чувствительные к данной проблеме группы населения. Также проводится количественное исследование факторов бедности населения Беларуси. В третьем разделе внимание уделено факторам, ведущим к снижению уровня бедности в стране. Такими факторами выступают улучшение общеэкономической конъюнктуры в форме экономического роста и макроэкономической стабилизации, а также рост занятости и заработной платы как канал передачи влияния макроэкономических факторов на динамику доходов населения. Наряду с экономической политикой по оплате труда важным аспектом снижения бедности, в особенности относительной, является политика перераспределения доходов, влияние которой также будет изучено в третьем разделе. Четвертый раздел посвящен анализу системы социальной защиты населения Беларуси, ее развитию, масштабу расходов и эффективности принимаемых мер по борьбе с бедностью. В пятом разделе приведены основные выводы.

¹ Информация по социальным расходам в различных странах ЦВЕ и СНГ представлена в работе Гайдук (2007).

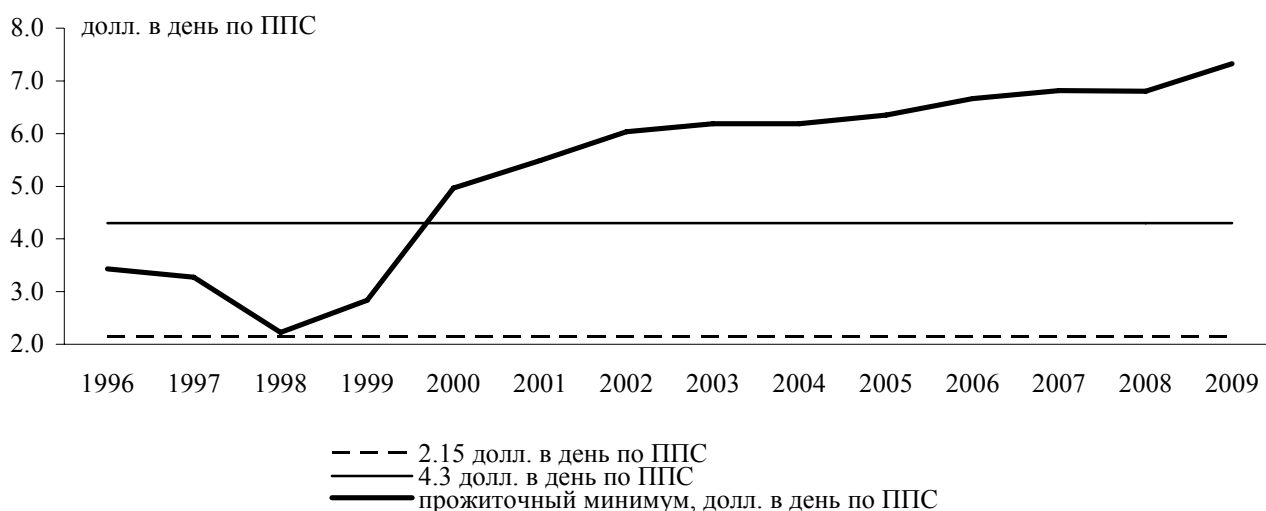
2. БЕДНОСТЬ В БЕЛАРУСИ: НАИБОЛЕЕ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫЕ ГРУППЫ

2.1. Определение бедности

Определение уровня бедности в стране основывается на выборе черты бедности. Лица с доходом ниже данной черты признаются бедными. Существует несколько подходов к ее определению. Первый подход предполагает, что черта бедности устанавливается (официально или неофициально) на определенном уровне доходов, выраженном в стоимостном определении. В этом случае люди с доходом ниже данного уровня считаются «абсолютно бедными». Второй подход предполагает установление черты бедности не в абсолютном выражении, а в соотношении к среднему доходу. Бедность в таком случае считается относительной. Ее особенностью является то, что равномерный рост доходов в стране никак не скажется на уровне относительной бедности, так как он будет сопровождаться ростом черты бедности. Снижение или увеличение относительной бедности говорит об изменении структуры распределения доходов в стране в пользу менее или более обеспеченных слоев населения.

В данном исследовании будут использованы оба подхода к определению уровня бедности. В качестве черты абсолютной бедности будет применена официально используемая в Беларуси черта бедности в форме прожиточного минимума – стоимость корзины товаров и услуг, в которую входят продовольственные товары (из расчета 2700 ккал в день на взрослого человека, что составляет 54.0% корзины), непродовольственные товары (предметы гардероба – 17.4%, товары бытового и хозяйственного назначения – 3.3%, лекарства, предметы санитарии – 2.2%), услуги и обязательные платежи (ЖКХ – 16.0%, бытовые и транспортные услуги – 6.6%, взносы и платежи – 0.3%)².

Альтернативой для прожиточного минимума являются черты бедности, которые используются для международных сравнений, например, Всемирным банком. Его экспертами выделяются три черты бедности – 1, 2.15, 4.3 доллара по паритету покупательской способности в день. Однако в случае Беларуси эти показатели являются слишком низкими и не отражают реальный уровень бедности. На рис. 1 видно расхождение черты бедности по национальному определению и по методологии Всемирного банка.



Источник: Чубрик (2007), МВФ World economic outlook database, Белстат.

Рис. 1. Черты абсолютной бедности, долларов по ППС в день

Черта относительной бедности в данном исследовании определяется как 60% от медианных располагаемых ресурсов. Применение такого подхода предполагает применение шка-

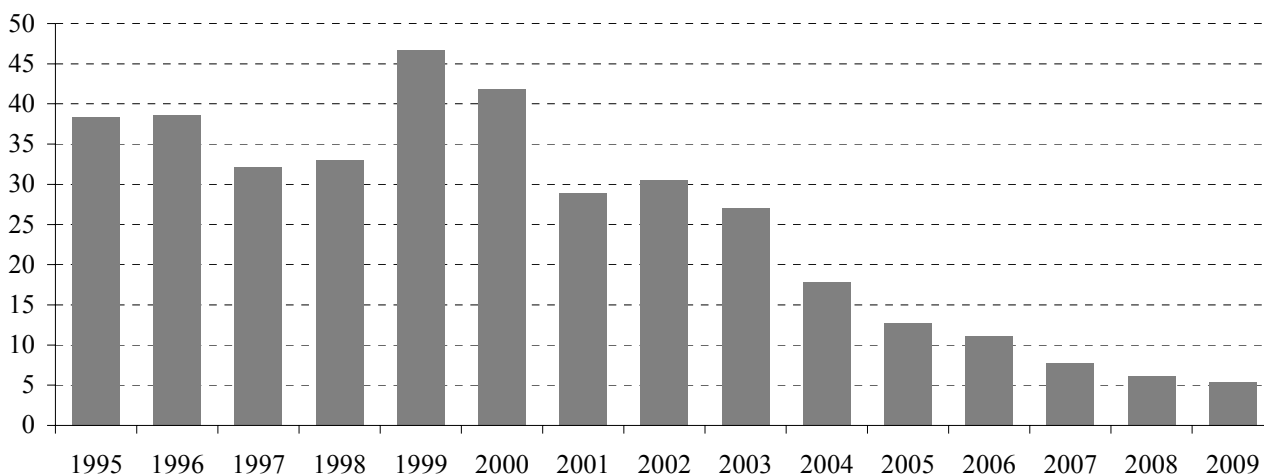
² По данным на сентябрь 2010 г. <http://mintrud.gov.by/ru/socnorm/norm1>.

лы эквивалентности для приведения номинальных доходов членов домохозяйства в сопоставимое выражение. Это необходимо для учета эффекта от масштаба, который возникает в домохозяйствах, состоящих из более чем одного человека, так как часть расходов является паушальными и не зависит от числа людей в домохозяйстве. В данном исследовании будет применена модифицированная шкала эквивалентности ОЭСР, в которой каждому взрослому помимо главы домохозяйства дается вес 0.5, а каждому ребенку – 0.3, а также национальная шкала эквивалентности, предложенная в работе Чубрик, Шиманович (2010) – 1 для главы домохозяйства, 0.76 – для дополнительного взрослого и 0.41 – для дополнительного ребенка. Применение данных шкал позволит провести сравнение с результатами, полученными для 2007 и 2008 гг. в работах Chubrik, et al. (2009) и Чубрик, Шиманович (2010) соответственно.

Основным источником данных послужат результаты выборочного обследования домохозяйств. Преимущества и недостатки этих данных описаны в работе Чубрик, Шиманович (2010).

2.2. Абсолютная бедность: динамика и группы риска

Уровень абсолютной бедности в Беларуси в 90-е гг. XX века был достаточно высоким в силу трансформационных процессов проходивших в экономике и приведших к снижению доходов населения, девальвации и высокой инфляции. В 1999–2000 гг. важным фактором роста бедности стал экономический кризис в России. Достигнув в этот период уровня в 46.7% от населения, в 2001 г. бедность резко опустилась до 28.9% (см. рис. 2), что стало результатом макроэкономической стабилизации, произошедшей на внешних рынках и в экономике Беларуси в результате политики Национального банка по стабилизации обменного курса и сдерживания тем самым инфляции. Следующее снижение бедности началось в 2004 г (с 27.1 до 17.8%) и, очевидно, связано с ускорением экономического роста в стране. В 2009 г. уровень абсолютной бедности составил всего 5.4%, снизившись по сравнению с 2008 г. несмотря на глобальный экономический кризис.

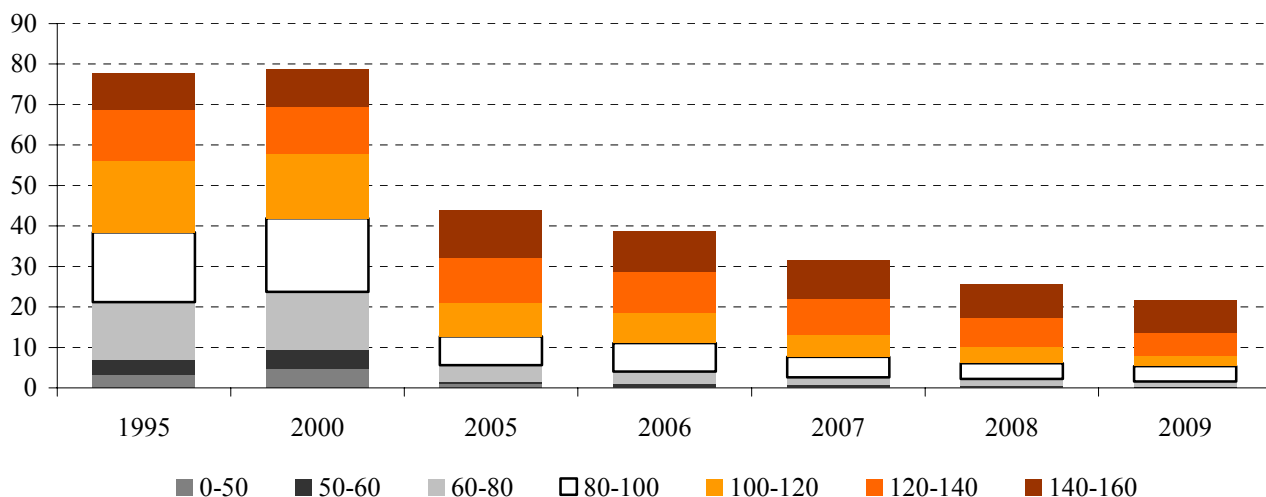


Источник: Белстат.

Рис. 2. Динамика уровня абсолютной бедности, % населения

Значительные скачки в уровне абсолютной бедности в районе конца 1990-х и начала 2000-х объясняются структурой распределения населения по уровню дохода. В этот период более трети населения (34.1%) находилось в пределах 20% коридора от черты абсолютной бедности (см. рис. 3). Соответственно минимальные изменения в экономической конъюнктуре передвигали этот пласт в ту или иную сторону относительно черты бедности. В последующем с ростом среднего дохода населения вся эта группа передвинулась в более обеспе-

ченные слои, если измерять относительно бюджета прожиточного минимума – черты абсолютной бедности. На 2009 г. непосредственно около черты бедности, незначительно превышая ее, находится всего 2.7% населения – представляя потенциальную группу риска. В пределах 20% от бюджета прожиточного минимума со стороны абсолютной бедности сконцентрировано 3.8% населения или более двух третей от населения за чертой бедности. Это говорит о достаточно низкой глубине абсолютной бедности и существенном потенциале по ее снижению.

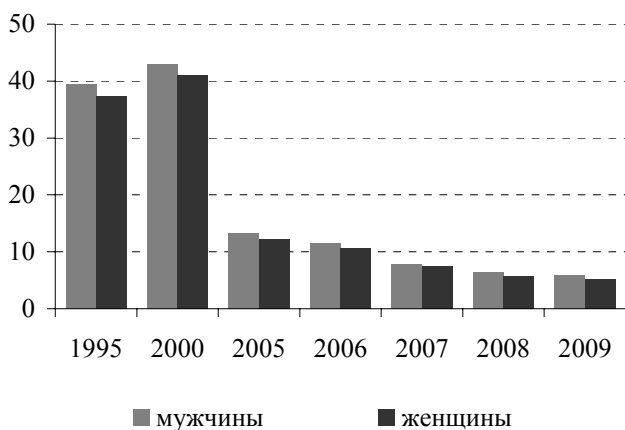


Источник: Белстат.

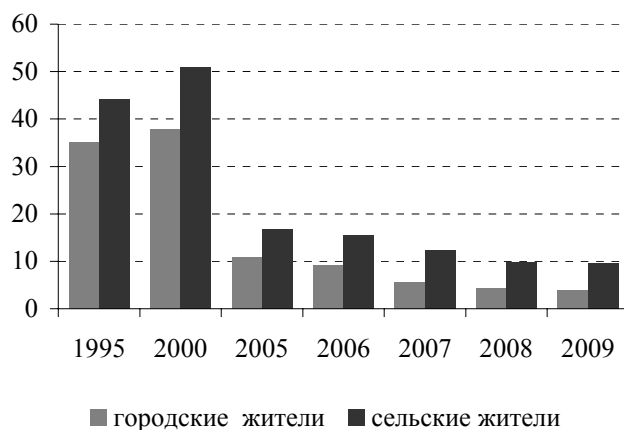
Рис. 3. Распределение население около черты бедности, % населения в зависимости от дохода в % от бюджета прожиточного минимума

Если смотреть на «портрет» абсолютной бедности, то он практически не изменился с 1995 г. В структуре по полу уровень бедности является примерно одинаковым с незначительным превышением бедности среди мужчин. По данным за 2009 г. 5.9% мужчин находилось за чертой бедности, в то время как абсолютная бедность среди женщин составила 5.1%. Самое маленькое расхождение наблюдалось в 2007 г.: 7.9 и 7.5% уровень бедности у мужчин и женщин соответственно. Последовавшее незначительное увеличение расхождения может быть связано с экономическим кризисом, который, возможно, существенней сказался на доходах мужчин, уровень экономической активности которых выше. Важным фактором разницы в уровнях бедности между мужчинами и женщинами является демографическая ситуация в Беларуси. Большая продолжительность жизни женщин ведет к росту доли женщин в пенсионном возрасте, абсолютная бедность среди которых минимальна (см. рис. 6), так как уровень пенсии увязан с бюджетом прожиточного минимума.

По месту жительства наиболее подвержены риску бедности сельские жители. Среди них уровень бедности в 2000 г. даже превышал 50%, при том что доля городского населения, проживавшего за чертой абсолютной бедности, в тот период была значительно ниже и составляла 37.9%. Экономическая стабилизация и рост в последующие годы сказался положительно на доходах и данной группы населения, и к 2009 г. уровень бедности сельского населения составлял 9.5%. Однако темпы ее сокращения сильно замедлились в последние годы, несмотря на активную политику государства по поддержке сельского хозяйства, особенно в условиях глобального экономического кризиса. Бедность же среди городского населения составила всего 4.0%.



Источник: Белстат.

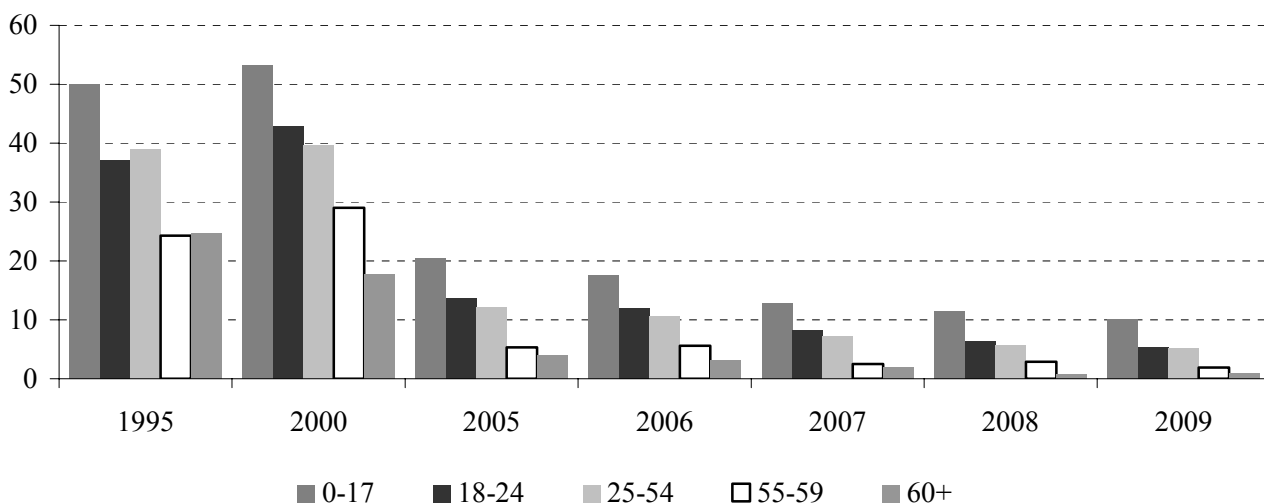


Источник: Белстат.

Рис. 4. Уровень абсолютной бедности в зависимости от пола, % от группы

Рис. 5. Уровень абсолютной бедности в зависимости от места жительства, % от группы

По возрасту наиболее подвержены риску бедности дети. В 2000 г. абсолютная бедность среди детей в возрасте до 17 лет достигала 53.2%. По данным за 2009 г. она до сих пор превышает 10% уровень. Две другие – группы молодежь и люди в трудоспособном возрасте – характеризуются схожей динамикой и долей бедности (см. рис. 6). В 2009 г. за чертой бедности жило 5.3% молодежи и 5.1% населения в возрасте 25–54 лет. Самая же низкая бедность наблюдается у людей пенсионного возраста, что связано с проводимой в стране политикой социальной защиты населения, которая предполагает выравнивание уровня пенсий и их минимальный размер в случае социальной пенсии, увязанный с бюджетом прожиточного минимума.



Источник: Белстат.

Рис. 6. Уровень абсолютной бедности в зависимости от возраста, % от группы

Отсутствие абсолютной бедности среди пенсионеров подтверждается данными по бедности среди домохозяйств. Так, в 2009 г. домохозяйств, состоящих из одиноких пенсионеров и находящихся за чертой абсолютной бедности, практически не было. Среди семей пенсионеров уровень бедности составил всего 0.4% (см. табл. 1). Самыми же чувствительными к проблеме бедности являются семьи с двумя и более детьми. Особенно если их воспитывает одинокий родитель. Однако следует учесть, что представленные показатели бедности рас-

считывались без учета эффекта от масштаба, а потребление ребенка рассматривалось формально равным потребностям главы семьи. Это несколько завышает уровень абсолютной бедности среди домохозяйств с детьми. Более достоверные же данные могут быть получены из относительных показателей бедности.

Таблица 1

Уровень бедности в зависимости от типа домохозяйства

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Домашние хозяйства, состоящие из одного человека	14.3	21.7	3.8	3.5	2.1	0.9	0.8
из них старше трудоспособного возраста	15.4	11.1	2.0	1.2	0.7	0.2	0.0
Домашние хозяйства без детей	22.0	29.7	6.1	6.2	3.8	2.2	2.0
из них семьи пенсионеров	19.0	13.9	2.1	1.5	0.9	0.3	0.4
Домашние хозяйства имеющие детей	45.1	47.8	16.1	13.7	9.7	8.6	7.5
в том числе 1 ребенок	36.1	39.5	11.2	8.7	6.1	4.9	4.6
2 детей и более	55.2	60.6	24.7	22.5	16	14.5	12.6
одиноким родителем	42.1	43.4	13.6	17.3	12.2	10.4	9.9
Все домашние хозяйства	31.2	35.7	9.3	8.4	5.6	4.2	3.7

Источник: Белстат.

2.3. Относительная бедность и Лаакенские индикаторы

Относительные показатели бедности существенно разнятся от абсолютных, что говорит о некоторой заниженности официальной черты бедности. Согласно национальной шкале эквивалентности относительная черта бедности составляла в 2009 г. 147.9 долларов США в месяц, что более чем в полтора раза выше бюджета прожиточного минимума. Модифицированная шкала ОЭСР дает еще более высокую черту бедности – 181.2 доллара США. Это несколько ниже, чем в 2008 г. из-за 30% девальвации (см. Чубрик, Шиманович (2010)). Полученный уровень относительной бедности, соответственно, также существенно выше, чем абсолютный (11.8 и 12.4% для национальной шкалы и модифицированной ОЭСР). Однако по сравнению с предыдущими годами эти показатели стали несколько ниже, что говорит о выравнивании доходов самых бедных относительно более обеспеченных. Это подтверждает и динамика показателя «неравенство», уровень которого снизился по всем трем вариантам расчета бедности. Наибольшее снижение показателя неравенства произошло для относительной бедности по национальной шкале эквивалентности – с 4.2 раза в 2007 г. до 3.7 раза в 2009 г.

Динамика глубины бедности не столь однозначна. Она существенно снизилась по национальной шкале с 19.8 до 16.4%, но возросла по модифицированной шкале ОЭСР с 15.9 до 16.9%. Тем не менее, рассчитанная глубина бедности в районе 15% говорит о том, что доходы большинства бедного населения не так и сильно отстают от черты бедности. Интерпретация данного показателя говорит, что увеличение доходов бедных на 15% будет достаточно для уменьшения уровня бедности в два раза.

Низкую глубину бедности подтверждают показатели дисперсии и анализ распределения доходов населения относительно черты абсолютной бедности, представленный в разделе 2.2. Снижение уровня черты относительной бедности с 60 до 50% от медианного дохода приводит к сокращению уровня абсолютной бедности в 2 раза. В условиях же крайней бедности (доходы ниже 40% от медианного) проживает всего 2.1% населения. С другой стороны от черты относительной бедности с доходами незначительно ее превышающими сконцентрировано порядка 7.2–7.6% населения (в зависимости от шкалы эквивалентности). Таким образом, превышение числа людей с доходом чуть выше черты бедности над теми, чей доход чуть ниже, составляет порядка 1.2% населения. Это означает, что потенциал снижения отно-

сительной бедности меньше, чем угроза ее роста. В случае же абсолютной бедности ситуация противоположная (см. табл. 2 и раздел 2.2).

Таблица 2

Некоторые Лаакенские показатели для Беларуси, 2009

	Единицы измерения	Относительная бедность		Абсолютная бедность
		Национальная шкала	Модифицированная шкала ОЭСР	
Базовые показатели:				
Черта бедности	USD мес	147.9	181.2	88.0
Уровень бедности	% населения	11.8	12.4	5.4
Неравенство*	Раз	3.7	3.6	3.9
Глубина бедности**	% от черты бедности	16.4	16.1	14.1
Дисперсия***:				
40% от медианы	% населения	2.1	2.1	0.8
50% от медианы	% населения	5.8	6.0	2.2
70% от медианы	% населения	19.0	20.0	8.2
По возрасту:				
Дети (0–15)	% от группы	11.8	12.6	9.9
16–64	% от группы	10.4	9.9	4.3
65+	% от группы	12.0	18.1	1.9
По полу (взрослые):				
Женщины	% от группы	10.4	12.0	3.6
Мужчины	% от группы	10.9	10.0	4.3
По трудовому статусу:				
Занятые	% от группы	7.6	7.3	3.3
Безработные	% от группы	25.7	24.3	13.1
Экономические неактивные, но не достигшие пенсионного возраста****	% от группы	17.8	15.4	7.2
По типу домохозяйства:				
16–64, одинокие	% от группы	6.8	14.4	0.4
65+, одинокие	% от группы	16.1	36.6	0.5
Одинокие родители*****	% от группы	10.2	22.9	3.8
По месту проживания:				
Минск	% от группы	1.7	2.3	0.7
Большие города (100,000+)	% от группы	7.6	8.3	3.2
Малые города (<100,000)	% от группы	11.5	12.3	3.7
Сельская местность	% от группы	16.5	16.8	8.8
Вторичные индикаторы:				
Уровень бедности до получения социальных трансфертов (в т.ч. пенсий)	% населения	29.4	28.8	20.4
Уровень бедности до получения социальных трансфертов (без учета пенсий)	% населения	14.2	14.6	7.1
Уровень бедности до получения льгот в натуральном выражении	% населения	12.9	13.3	5.9
Уровень бедности до получения доходов от личного подсобного хозяйства	% населения	16.3	16.9	7.4
Низкий уровень образования*****	% от группы	12.0	12.5	5.5

Примечание. * Рассчитано как отношение совокупного дохода 20% наиболее обеспеченного населения к совокупному доходу 20% наименее обеспеченного населения. ** Рассчитано по следующей формуле: (черта бедности – медианный доход бедных)/черта бедности. *** Для абсолютной бедности это эквивалентно 66.7, 83.3 и 116.7% от черты абсолютной бедности соответственно. **** В возрасте 16–54 (женщины) и 16–60 (мужчины). ***** Домохозяйства с детьми и одним взрослым. ***** Лица в возрасте 25–64 лет с уровнем образования по классификации ISCED, меньше или равным 2. Уровни образования 0–2 по классификации ISCED: ниже начального, общее начальное и общее базовое образование.

Источник: собственные расчеты по данным выборочного обследования домохозяйств.

Что касается наиболее чувствительных к риску бедности групп населения, то показатели относительной бедности подтверждают не все выводы, сделанные при анализе абсолют-

ной бедности. В первую очередь, следует отметить резкое изменение положения людей в пенсионном возрасте. Согласно относительным шкалам бедности доля среди людей старше 65 проживающих с доходами ниже черты бедности сопоставим с уровнем детской бедности по национальной шкале и превышает его по модифицированной шкале ОЭСР. Также разительное различие получается по уровню благосостояния среди одиноких пенсионеров (старше 65 лет). Согласно абсолютной шкале бедных среди них насчитывается всего 0.5%, а по модифицированной шкале ОЭСР уровень относительной бедности равен 36.6%. Это означает, что доходы большинства пенсионеров находятся лишь незначительно выше черты абсолютной бедности, а динамика бедности в стране сильно зависит от устойчивости пенсионной системы.

Второе различие – отсутствие значимого превышения уровня бедности среди детей над средним уровнем бедности по стране. Это связано с использованием пониженных весов для детей при расчете среднего дохода на члена семьи. Также роль сыграло и снижение самого показателя относительной бедности среди детей. Так в 2008 г. по национальной шкале эквивалентности детская бедность составляла 15.2, а в 2009 г. – 11.8%. В случае модифицированной шкалы ОЭСР снижение было с 14.4 до 12.6%.

В третьих, относительная бедность среди женщин выше, чем среди мужчин в отличие от абсолютной. С одной стороны, можно говорить о различии в структуре распределении мужчин и женщин по доходам. Доходы женщин распределены более компактно, но среднее их значение превышает порог бедности на меньшую величину, чем у мужчин. С другой стороны, демографический фактор более высокой продолжительности жизни в случае относительной бедности играет противоположную роль в сравнении со случаем абсолютной бедности, описанном в разделе 2.2, из-за высокого риска относительной бедности на пенсии.

В-четвертых, показатель относительной бедности по модифицированной шкале ОЭСР выделяет проблему бедности среди семей, где детей воспитывает один родитель. Ни показатель абсолютной бедности, ни относительной по национальной шкале не говорит о наличии особого риска для данной группы домохозяйств. Очевидно, модифицированная шкала ОЭСР смогла выделить эту группу за счет более низкого удельного веса при оценках потребностей второго взрослого в семье (вес 0.5). Соответственно, доход от второго взрослого, наоборот, идет с повышенным весом, и его отсутствие в случае семьи с одним родителем значительно подрывает благосостояние семьи относительно среднего уровня.

Также интересные результаты дает оценка бедности согласно трудовому статусу. В Беларуси высок уровень как абсолютной, так и относительной бедности среди безработных. Более того, он вырос по сравнению с 2008 г. Это объясняется фактическим отсутствием системы их социальной защиты, которая заменяется экономической политикой сохранения максимальной занятости на предприятиях, и сокращением альтернативных источников доходов в условиях кризиса. Бедность среди экономически неактивных так же выше средней по населению, но существенно ниже, чем среди безработных.

2.4. Эмпирическая оценка факторов бедности

Если суммировать выводы предыдущих двух разделов, то основной риск бедности приходится на детей, т.е. на домохозяйства с детьми, в частности в случае, когда их воспитывает лишь один из родителей; жителей сельской местности и малых городов; безработных и экономически неактивных; пенсионеров в случае относительной бедности. Однако влияние данных факторов зачастую не столь очевидно и зависит от применяемого подхода при оценке уровня бедности. Более точно оценить влияние данных факторов риска бедности можно с помощью регрессионного анализа, где данные факторы будут объяснять уровень дохода домохозяйства.

Регрессионный анализ был проведен на основании данных выборочного обследования домохозяйств за 2009 г. Оцениваемая спецификация имела вид:

$$DI_cap = c_0 + c_1 \cdot resid_country + c_2 \cdot resid_sc + c_3 \cdot child + c_4 \cdot elder + c_5 \cdot fem_head + c_6 \cdot hwife + c_7 \cdot unempl + c_8 \cdot ed_high + c_9 \cdot ed_low + c_{10} \cdot enterpr + c_{11} \cdot nonwork' + \varepsilon$$

где c_0 – константа;

DI_cap – логарифмированный уровень располагаемого дохода (сумма денежных расходов, полученных льгот и доходов от личного подсобного хозяйства) на участника домохозяйства, скорректированный с помощью шкалы эквивалентности;

$resid_country$ – фиктивная переменная, равная 1 для домохозяйств в сельской местности;

$resid_sc$ – фиктивная переменная, равная 1 для домохозяйств в малых городах;

$child$ – доля детей в возрасте от 0 до 17 в структуре домохозяйства;

$elder$ – доля людей в возрасте старше 60 в структуре домохозяйства;

fem_head – фиктивная переменная, равная 1 для домохозяйств, в которых главой семьи выступает женщина;

$hwife$ – фиктивная переменная, равная 1 для домохозяйств, в которых есть неработающие домохозяйки;

$unempl$ – фиктивная переменная, равная 1 для домохозяйств, в которых есть безработные;

ed_high – доля взрослых (старше 18) с высшим образованием в домохозяйстве;

ed_low – доля взрослых с общим образованием в домохозяйстве;

$enterpr$ – доля дохода домохозяйства, обеспечиваемого предпринимательской деятельностью;

$nonwork'$ – фиктивная переменная, равная 1 для домохозяйств, в которых есть неработающие, затруднившиеся назвать причину, по которой не работают.

Выборка составила 4700 наблюдений. Расчет проводился с помощью метода наименьших квадратов в рамках программного пакета EViews. Результаты оценки регрессии представлены в таблице 3.

Таблица 3

Оценка факторов уровня доходов домохозяйств

	Коэф- фициент	Стандарт- ное откло- нение	t-статис- тика	p-вероят- ность	Коэф- фициент	Стандарт- ное откло- нение	t-статис- тика	p-вероят- ность
	Модифицированная шкала ОЭСР				Национальная шкала			
c_0	13.891	0.015	903.382	0.000	13.683	0.015	890.988	0.000
$resid_country$	-0.170	0.014	-12.059	0.000	-0.158	0.014	-11.185	0.000
$resid_sc$	-0.139	0.015	-9.452	0.000	-0.127	0.015	-8.588	0.000
$child$	-0.331	0.032	-10.395	0.000	-0.360	0.032	-11.311	0.000
$elder$	-0.350	0.017	-21.124	0.000	-0.279	0.016	-16.884	0.000
fem_head	-0.086	0.012	-7.241	0.000	-0.035	0.012	-2.918	0.004
$hwife$	-0.127	0.029	-4.446	0.000	-0.143	0.028	-5.029	0.000
$unempl$	-0.264	0.025	-10.373	0.000	-0.307	0.025	-12.060	0.000
ed_high	0.378	0.018	21.185	0.000	0.402	0.018	22.585	0.000
ed_low	-0.075	0.015	-5.080	0.000	-0.068	0.015	-4.624	0.000
$enterpr$	0.263	0.070	3.762	0.000	0.264	0.070	3.780	0.000
$nonwork'$	-0.091	0.015	-6.069	0.000	-0.157	0.015	-10.541	0.000

Источник: собственные расчеты.

Результаты, полученные в ходе эконометрического анализа, соответствуют ожиданиям и подтверждают большинство гипотез предыдущих разделов. Так, место жительства, в случае если это сельская местность или малый город, значительно сокращает потенциальный уровень располагаемого дохода домохозяйства. Еще более значимо негативное влияние наличия в домохозяйстве детей и пенсионеров. В случае модифицированной шкалы ОЭСР коэффициент при доли людей старше 60 чуть превышает коэффициент при доли детей в домохозяйстве, подтверждая тем самым, что проблема бедности среди пенсионеров на практике

стоит также остро как детская бедность. Также значимо сдерживают уровень располагаемых доходов фактор наличия в семье безработных или домохозяйки. Данные случаи – бедность среди безработных, домохозяек, детей и пенсионеров – представляют собой ловушки бедности. Домохозяйки не могут найти хорошо оплачиваемую работу, так как не имеют достаточно опыта и зачастую обременены уходом за детьми, пенсионеры не могут найти работу и источники дополнительных доходов из-за состояния здоровья и устаревших знаний, дети в условиях бедности не получают образование необходимого качества, что снижает их потенциальный доход в будущем. Безработные в случае долгого отсутствия практики или предпенсионного возраста также имеют сложности с поиском новой работы.

Коэффициент при фиктивной переменной для домохозяйств, возглавляемых женщиной, оказался отрицательным, но его значение не столь велико, что говорит о сдержанном влиянии данного фактора. Также не столь велико влияние наличия в семье безработных, не желающих указать причину безработицы. Вероятно, эти люди ищут альтернативные пути заработка денег в форме трудовой миграции в Россию или работы в теневой экономике, что позволяет им практически полностью компенсировать потери от отсутствия официальной работы.

В то же время существенное положительное влияние на объем располагаемых доходов оказывает предпринимательская активность участников домохозяйства. Но она несколько уступает по масштабу фактору наличия высшего образования у представителей домохозяйства. В отличие от высшего образования, наличие лишь общего образования практически не сказывается на уровне располагаемых доходов.

3. ФАКТОРЫ СНИЖЕНИЯ БЕДНОСТИ

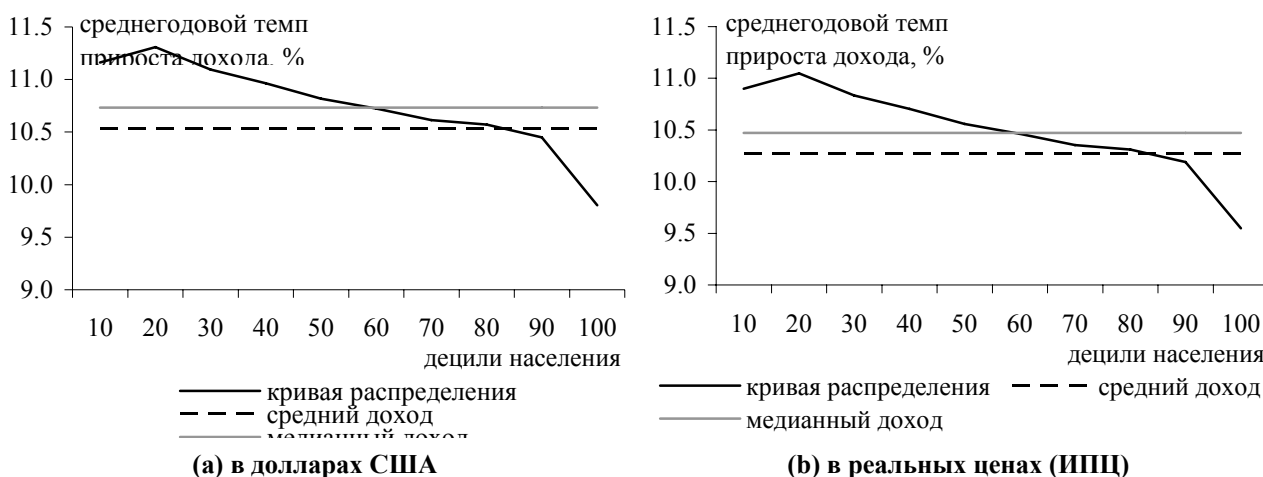
3.1. Рост доходов

Существует достаточно подробные исследования факторов снижения бедности в Беларуси, описанные в работах Чубрик (2007), Гайдук, Чубрик (2007), Чубрик, Шиманович (2010). В этих работах определены основные каналы, через которые макроэкономическая динамика и экономическая политика влияют на благосостояние наиболее бедных слоев населения. Основным фактором сокращения бедности авторы называют экономический рост, который в случае Беларуси можно трактовать как рост в пользу бедных³. Другим важным фактором является политика макроэкономической стабилизации, приведшая к замедлению темпов девальвации национальной валюты и инфляции, от которых особенно страдали бедные слои населения. Третьим важным аспектом был политико-деловой цикл, прослеживающийся в динамике заработной платы и пенсий. Рост последних был ключевым фактором сокращения бедности в краткосрочной динамике (см. Чубрик (2007)). Другие же проявления социальной политики государства, согласно проведенным исследованиям, не оказывали значимого влияния на уровень бедности. В данном разделе сделана попытка более подробно разобрать влияние данных трех групп факторов на динамику бедности в Беларуси.

Очевидно, рост экономики Беларуси был важным фактором снижения уровня абсолютной бедности. Однако сопоставление динамик уровня бедности и ВВП, представленный на рис. 8 не позволяет сделать вывод о том, был ли рост ВВП в принципе в пользу бедных и вел ли он к снижению относительной бедности за счет выравнивания уровня доходов бедных в сравнении со средними слоями населения и богатыми. Ответ на этот вопрос можно получить с помощью анализа кривой распределения роста, предложенной в работе Ravallion, Chen (2001) и использованной в работах Чубрик (2007), Chubrik, Walewski (2010). Она представляет собой графическое представление распределения динамики роста доходов населения по децилям. В случае если темпы роста доходов наименее обеспеченных децилей превышают

³ Согласно определению роста в пользу бедных как роста, ведущего к снижению бедности. Согласно другому определению – как роста, ведущего к увеличению доли бедных в совокупном доходе – экономический рост в Беларуси был скорее в пользу средних слоев населения (см. Чубрик (2007)).

темпы роста наиболее богатых, то тогда можно говорить о снижении относительной бедности и экономическом росте в пользу бедных.



Источник: собственные расчеты по данным выборочного обследования домохозяйств

Рис. 7. Кривая распределения роста доходов, 1996–2009 гг.

На рисунках 7 (а) и (б) представлены кривые распределения роста, рассчитанные в долларах США и реальных ценах на основании индекса потребительских цен за период 1996–2009 гг. Они говорят о том, что в среднем доходы самого бедного дециля росли с темпом в 11.2 и 10.9% г/г в долларах США и реальном выражении соответственно. При этом их темпы роста превышали соответствующие темпы в самом богатом дециле на 1.4 процентного пункта. Формально это позволяет говорить о росте в пользу бедных, но масштабы выигрыша бедных крайне невелики. Особенно если проводить сравнение с 8 или 9 децилями: разница в темпах роста составляет всего 0.6–0.7 процентного пункта. Более того, самым выигрывающим от роста децилем является не первый, самый бедный, а второй. Тем не менее, убывающий характер кривой распределения роста является очевидным, что подтверждается более высоким темпом роста медианного дохода относительно среднего. Это позволяет говорить о выравнивании доходов в Беларуси, но масштабы этого выравнивания были не велики, так как разница в средних темпах роста медианного и среднего доходов была всего 0.2 процентного пункта.

Для более подробного анализа выборка была разбита на 2 периода: до 2003 г. и после (см. Приложение А). Период 1996–2003 гг. характеризуется большими колебаниями уровня абсолютной бедности при сохранении ее серьезных масштабов. В период же 2003–2009 гг. наблюдалось устойчивое снижение абсолютной бедности. Распределение темпов роста доходов по децилям за данный период подтверждает, что во втором периоде рост экономики был намного более ориентированным на бедных, чем в первом. Расхождение в темпах роста доходов самых бедных и богатых составило в период 1996–2003 гг. всего 0.9 процентных пункта. Доходы же средних децилей населения росли практически равными темпами, и превышение темпов роста медианного дохода над средним было всего 0.1–0.2 процентного пункта. Во втором периоде расхождение в темпах роста доходов бедных и богатых стало намного существенней – около 1.6–1.7 процентного пункта, что и привело к быстрому снижению уровня абсолютной бедности.

Применение двух вариантов расчета кривой распределения роста показало наличие существенных различий в масштабах и равномерности во времени роста доходов, если оценивать его в долларах США и реальном выражении. При анализе реальных значений средние темпы роста доходов оставались в районе 9–10% г/г на протяжении двух периодов. В случае же долларовой эквивалента, в котором устанавливаются основные целевые показатели социально-экономической политики Беларуси, темпы роста доходов населения после 2003 г.

оказываются намного выше, чем в 1996–2003 гг. (15.7% против 4.8% г/г в среднем за период соответственно).

В Приложении А также представлены кривые распределения роста доходов для 2008 и 2009 гг.⁴ Они интересны тем, что показывают, как изменялся эффект от ускоренного экономического роста в 2008 г. к кризису 2009 г. с точки зрения влияния экономической конъюнктуры на уровень бедности. Во-первых, из анализа кривых распределения роста следует вывод, что экономический рост в 2008 г. был в пользу не бедных, а средних или даже богатых. Это отразилось в более высоком темпе роста среднего располагаемого дохода относительно медианного и практически горизонтальной кривой распределения роста. Во-вторых, экономический кризис сказался в основном на доходах более обеспеченных групп населения. Доходы же более бедных децилей продолжили расти в реальном выражении. Однако это утверждение скорее относится ко второму и третьему децилям (т.е. тем, чьи доходы выше черты абсолютной бедности). Доходы же первого дециля росли более медленными темпами. Т.е. экономический кризис способствовал укреплению средних слоев населения Беларуси относительно богатых. В долларовой же исчислении доходы всех групп населения снижались в 2009 г., с более быстрыми темпами у богатых децилей и менее значительными – у относительно бедных. Однако важно учесть, что в 2008 г. темпы роста доходов в долларовой эквиваленте, наоборот, значительно превышали реальные значения.

Результаты анализа кривых распределения роста говорят в целом о том, что экономический рост, по крайней мере, в период 2003–2009 гг., был в пользу бедных. Однако масштабы выигрыша бедных относительно богатых остаются незначительными, что говорит лишь о медленном снижении относительной бедности. Данные выводы также чувствительны к методике получения сопоставимых данных по росту доходов. Примененные в данном исследовании курс доллара США и индекс потребительских цен имеют существенный недостаток. Они не учитывают различия в динамике цен для богатых и бедных слоев населения. Богатые, к примеру, больше покупают импортной продукции, соответственно и больше выигрывают от роста доходов в долларовой эквиваленте. Бедные характеризуются высокой долей потребления продуктов питания и товаров первой необходимости, динамика цен на которые, очевидно, разнится от средних потребительских цен (подробнее см. раздел 3.2). Для учета этих расхождений в динамике цен для различных децилей следовало бы рассчитать специфические индексы цен для различных децилей, как это сделано в работе Chubrik, Walewski (2010) по Азербайджану. Однако в случае Беларуси расчет подобных индексов слишком трудоемок и предполагает необходимость учета постоянных изменений в структуре потребления различных децилей. Исследование такого масштаба не имеет смысла в рамках данной работы, так как оно имеет лишь относительную ценность при изучении бедности и системы социальной защиты Беларуси. Все же ключевые вопросы относительно динамики цен в связи с уровнем бедности будут рассмотрены в следующем разделе.

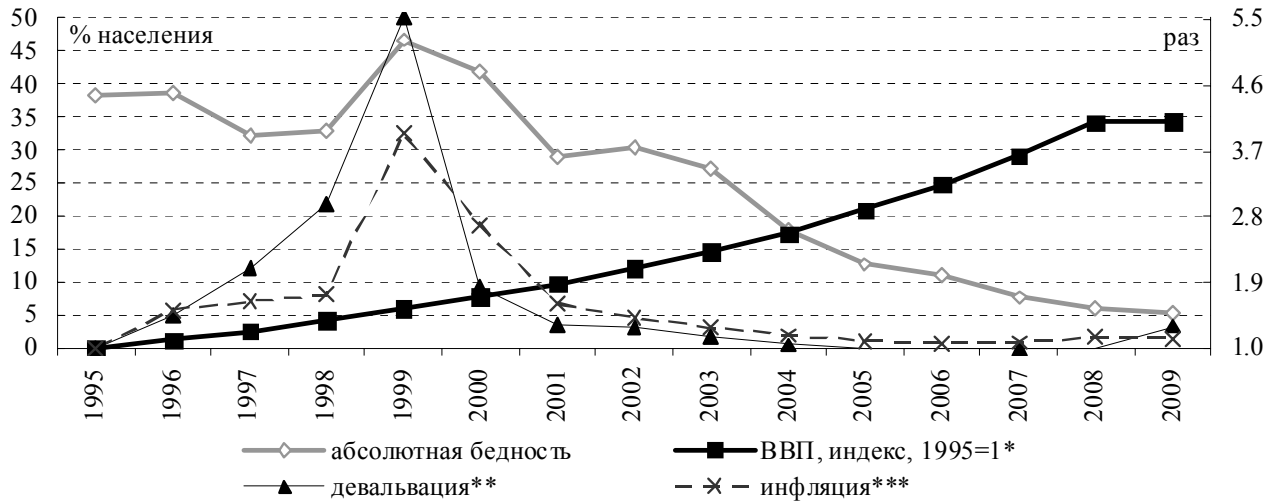
3.2. Макроэкономическая стабилизация

Макроэкономическая стабилизация является важным фактором снижения бедности. Согласно экономической теории бедные слои населения наиболее сильно подвержены влиянию инфляции, так как они не способны защитить от нее свои сбережения по причине отсутствия доступа к сложным финансовым инструментам. То же самое относится и к девальвации, защититься от которой бедные не в состоянии, так как основные их доходы (в особенности социальные трансферты) номинированы в национальной валюте, а делать сбережения, в частности в иностранной валюте, нет возможности.

Эконометрический анализ факторов, влияющих на уровень бедности в Беларуси, представленный в работе Гайдук, Чубрик (2007), подтверждают, что макроэкономическая стабилизация была ключевым фактором снижения бедности в 2001 и 2004 гг. При этом статистически

⁴ Кривые распределения роста для более ранних периодов можно посмотреть в Чубрик, Гайдук (2007).

значимое влияние на уровень абсолютной бедности в Беларуси оказывает динамика номинального обменного курса, в то время как инфляция остается незначимой. Их динамика представлена на рис. 8, и она с большим совпадает, что говорит о тесной взаимосвязи данных переменных. Это объясняется высоким уровнем долларизации в стране, в связи с чем, колебания обменного курса моментально отражаются на стоимости торгуемых товаров и услуг.



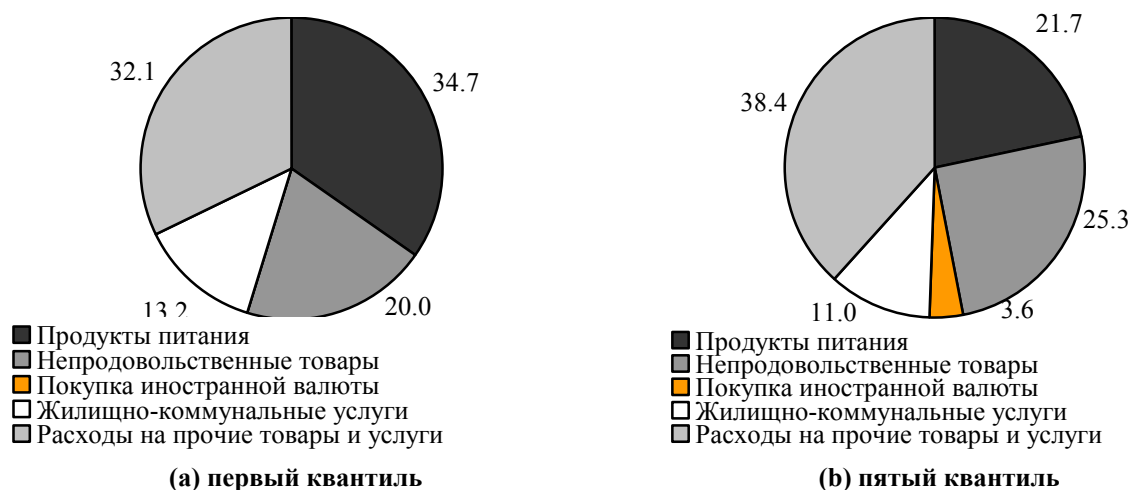
* Индекс реального ВВП – правая ось. ** Девальвация (индекс по отношению к предыдущему периоду, раз) – правая ось. Индекс потребительских цен (индекс по отношению к предыдущему периоду, раз) – правая ось. *Источник:* Чубрик, Шиманович (2009), Белстат, Национальный банк Беларуси.

Рис. 8. Динамика макроэкономических показателей и уровня бедности

Несмотря на то, что эмпирически взаимосвязь абсолютной бедности и инфляции не выделяется, влияние уровня цен на относительную бедность не вызывает сомнений, так как она по-разному сказывается на покупательской способности различных слоев населения. На рис. 9 представлена структура потребления наиболее бедного и богатого квинтиля населения Беларуси. Как видно, в структуре потребления 20% наиболее бедного населения преобладают продукты питания, хотя их доля значительно снизилась по сравнению с предыдущими периодами⁵. Также высокой сохраняется доля жилищно-коммунальных услуг, если сравнивать с наиболее богатыми 20% населения Беларуси. Потребление же непродовольственных товаров относительно общего объема потребления у бедных несколько ниже, чем у богатых. Также важным наблюдением с точки зрения анализа роли девальвации во влиянии на уровень бедности является отсутствие расходов у бедных слоев населения на приобретение валюты. В то время как богатые тратят 3.6% от своих доходов на покупку иностранной валюты.

Динамика же цен на данные товары имеет существенные различия. Так рост цен на жилищно-коммунальные услуги был значительно выше среднего по потребительским ценам. Одновременно динамика цен на непродовольственные товары несколько отставала от индекса потребительских цен. Самым же близким к нему был индекс цен на продовольственные товары. Таким образом, рост цен в случае бедных слоев населения был выше, чем для богатых. Это происходило за счет большей доли в расходах бедных расходов на ЖКХ, где цены росли быстрее, и меньшей доли на непродовольственные товары, где, наоборот, рост цен был замедленный. Отсюда следует два вывода. Во-первых, снижение инфляции, начавшееся в 2001 г. содействовало снижению уровня бедности в Беларуси. Во-вторых, рост в пользу бедных, выявленный в предыдущем разделе, оказывается еще менее очевидным по причине необходимости корректировки результатов анализа кривых распределения роста на ускоренную инфляцию в случае бедных и замедленную – для богатых.

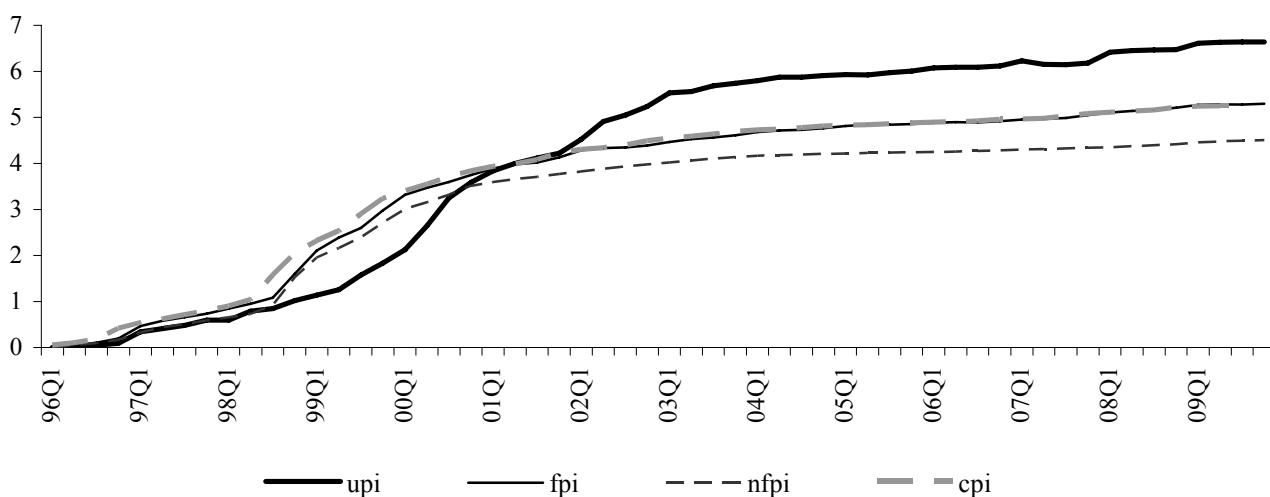
⁵ Для сравнения смотри Чубрик (2007), где представлена динамика структуры потребления первого и пятого квинтиля за 1996–2006 гг.



Примечание. В жилищно-коммунальные услуги включены расходы на приобретение топлива для обогрева жилья.

Источник: расчеты по данным Выборочного обследования домохозяйств.

Рис. 9. Структура потребления наиболее и наименее обеспеченных квантилей населения, %



Примечание. Логарифмированная шкала. *cpi* – цены на ЖКХ, *fpi* – цены на продукты питания, *nspi* – цены на непродовольственные товары, *spi* – индекс потребительских цен.

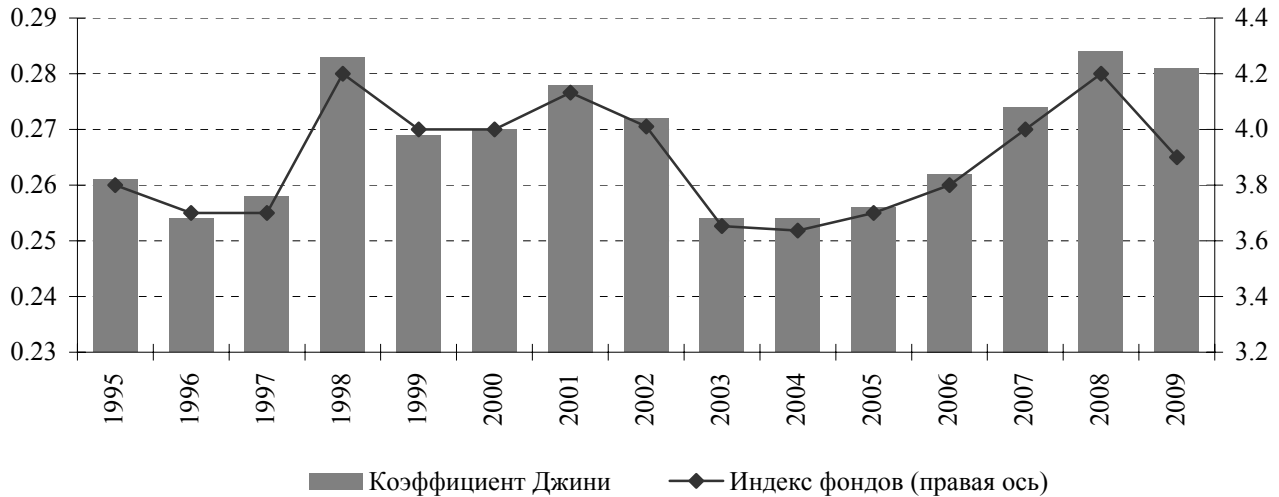
Источник: Чубрик (2007), Белстат.

Рис. 10. Динамика нарастания цен относительно 1996 г.

3.3. Социальная политика

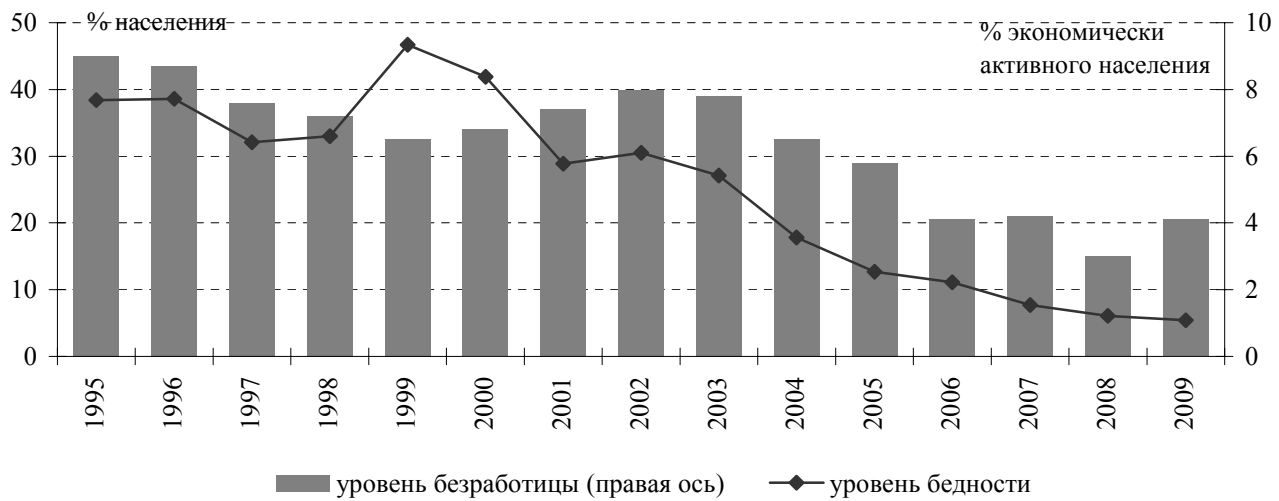
Важным фактором снижения бедности должна выступать социальная политика государства. В случае, если она направлена на выравнивание доходов населения и поддержание высокого уровня равенства, относительная и абсолютная бедность в стране должна снижаться. Наличие такой экономической политики можно оценить с помощью показателей, характеризующих степень экономическое равенства в обществе – индекса Джини и индекса фондов. На рис. 11 представлены индекс Джини, рассчитанный по децилям и индекс фондов, оцененный как соотношение доходов 20% наиболее обеспеченного населения и 20% наименее обеспеченного. Динамика данных показателей практически одинакова, что говорит о том, что основные изменения в структуре населения по доходам происходили именно в крайних груп-

пах. Сопоставление динамики индекса фондов и Джини с динамикой уровня бедности (рис. 12), говорит, что активное сокращение бедности в 2003–2009 гг. проходило на фоне увеличения разрыва между богатыми и бедными. Это свидетельствует о том, что политика по перераспределению доходов в Беларуси в эти годы не была нацелена на сокращение бедности (относительной). Это подтверждают и результат эмпирического анализа, представленные в работе Гайдук, Чубрик (2007).



Источник: Белстат, расчеты по данным Выборочного обследования домохозяйств.

Рис. 11. Показатели экономического неравенства в Беларуси



Источник: Белстат, расчеты по данным Выборочного обследования домохозяйств.

Рис. 12. Абсолютная бедность и уровень безработицы в Беларуси

Намного большую роль в снижении бедности играет государственная политика на рынке труда. Жесткое регулирование уровня занятости и темпов роста заработной платы оказало существенное влияние на динамику бедности в Беларуси. На рис. 12 видно, что снижение доли населения, живущей за чертой абсолютной бедности, происходило синхронно со снижением уровня безработицы за исключением 1999–2000 гг. В Беларуси была во многом сохранена советская система социальной защиты, когда социальные гарантии предоставляются по месту работы (подробнее см. раздел 4.1). Таким образом, снижение уровня безработицы означает увеличение доходов вновь нанятого населения не только за счет заработной платы (минимальный размер которой составлял на конец 2009 г. 90% от бюджета прожиточного минимума), но и открытия доступа к дополнительным социальным гарантиям, что практически автоматически выводит их из-за черты абсолютной бедности.

Помимо экономической политики по сохранению максимальной занятости важную роль в снижении уровня бедности сыграла государственная политика, во многом, административного увеличения заработной платы и пенсий. В структуре доходов наименее обеспеченных слоев населения данные поступления составляют 69.7% от всех доходов⁶, и их роль растет (см. табл. 4). За период с 2003 по 2009 гг., когда произошло основное снижение бедности, заработная плата и пенсии представителей наименее обеспеченных домохозяйств росли со средним темпом примерно 13% г/г. Более высокими темпами росли лишь доходы от государственных пособий, других денежных доходов. Однако не столь высокая роль данных групп в доходах наименее обеспеченных домохозяйств не позволила им привести к значимому росту общего уровня доходов. Большая его часть пришлось на заработную плату и пенсии – они обеспечили суммарный прирост в 78.2% за 6 лет относительно 2003 г. при общем уровне прироста в 92.7%. Многие другие источники доходов, к примеру, от предпринимательской деятельности, продажи сельскохозяйственной продукции, ведения личного подсобного хозяйства, сократились в 2009 г. относительно 2003 г.

Таблица 4

Структура и динамика роста доходов наименее обеспеченных 10% домохозяйств

	Структура доходов		Среднегодовые темпы роста	Вклад в прирост доходов за 2003-2009 гг.
	2003	2009		
Оплата труда	41.8	52.0	13.3	58.4
Доходы от предпринимательской деятельности	2.8	0.9	-5.9	-1.0
Доходы от продажи сельскохозяйственной продукции	2.3	0.7	-7.3	-1.0
Дивиденды и доходы от сдачи внаем недвижимости	0.1	0.0	0.5	0.0
Пенсии	14.3	17.7	13.2	19.8
Пособия на детей	8.4	6.4	5.6	3.9
Другие государственные пособия*	1.5	2.1	15.6	2.6
Другие денежные доходы**	6.1	8.0	14.0	9.2
Доход от личного подсобного хозяйства	19.8	10.0	-0.4	-0.6
Льготы	3.0	2.2	4.9	1.2
Всего	100.0	100.0	9.8	92.7

Примечание. *другие государственные пособия включают в себя пособие в связи с рождением ребенка, пособие при постановке на учет по беременности до 12-недельного срока, по беременности и родам, пособия неработающим, осуществляющим уход за инвалидами I группы, престарелыми старше 80 лет и ребенком-инвалидом до 18 лет, пособие на погребение, пособия семьям военнослужащих, погибших при исполнении воинского долга, пособие по безработице, выплаты в связи с прекращением работы или по прежнему месту работы, стипендии, а также материальная помощь и выплаты на основании решений местных исполнительных и распорядительных органов. ** другие денежные доходы включают материальную помощь, алименты, поступления от продажи личного и домашнего имущества, поступления от продажи недвижимости и др.

Источник: расчеты по данным Выборочного обследования домашних хозяйств.

Еще одним аспектом политики на рынке труда, в частности при регулировании динамики заработной платы и пенсии, является политико-деловой цикл, который подробно рассмотрен в работах Гайдук и др. (2004), Гайдук (2007). Административное увеличение темпов роста заработных плат перед важными электоральными событиями существенно влияло на темпы снижения бедности в эти годы, в особенности в 2001 и 2004 гг., см. рис. 12. Следовавшее затем административное регулирование рынка труда сопровождалось более замедленным сокращением бедности.

Таким образом, основными факторами снижения бедности в Беларуси был экономический рост, макроэкономическая стабилизация и динамика на рынке труда. Прямые меры социальной политики оказывались не столь эффективными, но это связано с особенностями

⁶ В данном случае общие доходы рассчитанных как сумма доходов в денежном выражении, доходов от личного подсобного хозяйства и льгот. Они отличаются от располагаемых доходов, где вместо доходов в денежном выражении используются суммарные расходы.

функционирования системы социальной защиты в Беларуси, функции которой частично переложены на рынок труда. Более подробно данная проблема рассмотрена в следующем разделе.

4. СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ БЕЛАРУСИ

4.1. История развития и структура системы социальной защиты в Беларуси

Система социальной защиты населения в Беларуси управляется Министерством труда и социальной защиты. Оно же администрирует Фонд социальной защиты населения, с которого осуществляется финансирование большинства социальных расходов. Сама система социальной защиты развивалась в Беларуси в несколько этапов. До начала 2000-х гг. она сохраняла большинство черт, унаследованных от советской системы социальной защиты. В ее рамках средние и крупные предприятия держали на своих балансах социальные объекты – детские сады, спортивные объекты, учебные заведения, клубы, поликлиники, санатории и др. – в которых предоставляли услуги по льготным ценам своим сотрудникам. Однако с начала 2000-х гг. начался процесс снижения социальной нагрузки на предприятиях и увеличения коммерциализации предоставляемых услуг, в особенности медицинских и образовательных.

Одновременно с этим население имело возможность пользоваться огромным числом различных льгот. Всего около 65% населения имело права на льготы, включая льготы на проезд, приобретение лекарств, оплату услуг ЖКХ, стоматологию. Всего более 50 категорий населения имело возможность воспользоваться льготами, которых насчитывалось более 100 типов. Данная система льгот была реформирована в сторону резкого сокращения в 2007 г. с одновременным увеличением масштаба адресной социальной поддержки.

Система адресной социальной помощи была создана в 2001 г., но ее активное применение сдерживалось очень низким уровнем доходов, при котором полагалась социальная помощь. Изначально критерием предоставления помощи был располагаемый доход ниже 50% от прожиточного минимума (60% с октября 2001 г.). С отменой же большинства социальных льгот критерий нуждаемости для предоставления адресной социальной помощи был поднят до 100% от бюджета прожиточного минимума. Это дало 6% населения право претендовать на адресную помощь. В 2008 г. 320,000 человек обратилось за адресной поддержкой, и 86.5% из них она была выделена. Средний размер ежемесячного пособия составил BYR 57400 на члена семьи, а одноразового – BYR 124500 на члена семьи. По данным за 3 квартала 2010 г. государственная адресная социальная помощь назначена только 135.8 тыс. граждан, что связано со снижением общего уровня бедности. Средний размер ежемесячного социального пособия вырос незначительно до BYR 63700 в месяц на члена семьи. Размеры единовременного социального пособия были увеличены более существенно до BYR 179300 в среднем.

Система социальной защиты Беларуси является значительно замкнутой на поддержке официально утвержденных уязвимых группах. К ним относятся одинокие пенсионеры, люди с ограниченными возможностями, многодетные семьи, ветераны войны.

Лица с ограниченными возможностями получают пенсии по инвалидности, которые увязаны со средней заработной платой по стране и зависят от степени инвалидности. Так первая степень инвалидности предполагает возможность получать пенсию в размере 75% от средней заработной платы, вторая – 65%, а третья – 40% от средней заработной платы. Первые две группы также имеют право приобретать лекарства со скидкой в 90% и бесплатно посещать стоматолога, а также на бесплатные трости для ходьбы, кресла-каталки и др. Люди с ограниченными возможностями, как и одинокие пенсионеры, неполные семьи и многодетные семьи, имеют право на услуги социальной помощи. Соответствующие центры социальной поддержки функционируют во всех районных центрах Беларуси. Они предоставляют услуги сиделок, по ведению хозяйства, транспорт, дают правовые консультации, курсы повышения квалификации, оказывают психологическую поддержку и ведут работу по увеличению социальной вовлеченности пенсионеров и людей с ограниченными способностями. Ус-

луги данных центров были бесплатны до 2002 г. На данный же момент за них взимается небольшая плата, за исключением одиноких бедных людей с ограниченными возможностями и многодетных семей с детьми до 2 лет.

Семья в случае рождения ребенка может рассчитывать на одноразовое пособие в размере 200% от прожиточного минимума. В дальнейшем на каждого ребенка в возрасте до 3 лет предоставляется пособие в размере 100% от прожиточного минимума. Если располагаемый доход на члена семьи не превышает 60% от данного минимума, то пособие продлевается до достижения ребенком 16 лет. Дополнительные выплаты определяются исходя из критериев нуждаемости, и выплачиваются на детей, рожденных вне брака, до достижения ими 18 лет.

Однако многие уязвимые социальные группы остаются без достаточного внимания со стороны системы социальной защиты. Это относится, в первую очередь, к безработным и бездомным, проблемы которых осознанно игнорируются (Chubrik et al. (2009)). На июнь 2009 г. пособие по безработице составило BYR 45,000, т.е. 17.6% от прожиточного минимума, или 4.1% от средней заработной платы. Более того, для его получения необходимо отработать определенное время на общественных работах. Государство не идет на увеличение пособия с целью стимулирования занятости среди населения. При этом оно активно субсидирует государственные предприятия, которые сохраняют избыточную занятость.

4.2. Финансовая устойчивость системы социальной защиты

Масштабы социальной поддержки и ее финансовая устойчивость определяются соотношением социальных расходов и ВВП. В Беларуси данные расходы за счет консолидированного бюджета (включая фонд социальной защиты) составляют порядка 13% от ВВП или 30% от всех расходов бюджета. Это сопоставимо с другими странами региона. По данным за 2008 г. социальные расходы в Чехии составили, как и в Беларуси, 12.5% от ВВП, Молдове – 12.6%, Украине – 20.6%, Латвии – 9.4%, России – 9.1% от ВВП. Это подтверждает, что масштабы мер социальной политики, финансируемых в Беларуси напрямую из бюджета, не так и велики. На практике существенная часть расходов лежит на реальном секторе экономики, которому в свою очередь, оказывается государственная поддержка. За 2009 г. социальные расходы консолидированного бюджета выросли на 1.0% от ВВП. Это в принципе соответствует общемировой тенденции, когда социальные расходы увеличиваются в условиях экономического кризиса из-за встроенных финансовых стабилизаторов – пособий по безработице и др. социальных выплат, – чьи объемы неизбежно растут в условиях кризиса, поддерживая тем самым внутренний спрос. Однако в Беларуси природа увеличения социальных расходов была несколько иной, что можно проследить при анализе структуры социальных расходов бюджета.

В структуре социальных расходов консолидированного бюджета большая часть (78.8% в 2009 г.) приходится на Фонд социальной защиты населения⁷ (см. табл. 5). Другими существенными статьями являются социальная защита, пенсионное обеспечение и помощь в обеспечении жильем. По результатам 2009 г. рост расходов произошел лишь по двум из этих статей: ФСЗН и помощь в обеспечении жильем. Объем последних в целом существенно вырос за последние годы. С 2006 г. по 2009 г. они увеличились на 0.7 процентного пункта и составили 1.06% от ВВП. Их рост связан с желанием правительства «разогнать» экономику за счет сектора строительства. «Сопутствующим» эффектом активной политики по строительству социального жилья стал достаточно высокий уровень обеспеченности собственным жильем даже среди бедных (см. Чубрик, Шиманович (2010)⁸). Однако она имела и ряд негативных последствий, в том числе стремительный рост цен на рынке жилья вплоть до 2009 г. К тому же расплывчатые критерии получения льгот на строительство позволяют широко пользоваться ими тем, кто в реальности не нуждается в улучшении жилищного положения. Расходы

⁷ С 2010 г. ФСЗН исключен из консолидированного бюджета.

⁸ В выборочном обследовании 2009 г. вопрос о форме собственности на жилье не задавался.

консолидированного бюджета непосредственно на социальную защиту населения в два раза отстают от расходов на помощь в обеспечении жильем. Несмотря на активизацию программы адресной социальной помощи, финансирование данных расходов за счет бюджета не имеет растущей динамики, см. табл. 5.

Рост же расходов ФСЗН в первую очередь связан с ростом расходов на выплаты пенсий, на которые приходится 78.1% расходов ФСЗН (по данным за 2009 г.). Ощущаемый объем выплат пенсий по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет (включая расходы на оказание услуг по выплате пенсий и пособий) за счет ФСЗН составил в 2009 г. 8.4% от ВВП, увеличившись на 0.4% от ВВП относительно 2008 г. Их рост связан с увеличением доли заработной платы в ВВП с 45.2 до 47.6%, к размеру которой привязан размер пенсий и объем соответствующих расходов.

Таблица 5

Расходы на социальную политику консолидированного бюджета, % от ВВП

	2006	2007	2008	2009
Социальная защита	0.38	0.38	0.36	0.38
Социальная помощь	0.02	0.02	0.01	0.00
Пенсионное обеспечение	1.16	1.11	0.93	0.94
Помощь семьям, воспитывающим детей	0.07	0.00	0.00	0.00
Молодежная политика	0.02	0.02	0.02	0.01
Содействие занятости населения	0.15	0.10	0.08	0.08
Помощь в обеспечении жильем	0.35	0.58	0.64	1.06
ФСЗН	10.72	10.81	10.00	10.69
Другие	0.56	0.52	0.50	0.41
Итого	13.42	13.54	12.56	13.57

Источник: Минфин.

Большая же часть расходов бюджета в форме пособий и социальных выплат приходится на пособия на детей. Их суммарный объем, включающий расходы по выплате пособий на детей до 3 лет, на детей в возрасте с 3 до 16 лет, пособий по беременности и родам и пособий в связи с рождением ребенка, вырос за 2007–2009 гг. с 0.79 до 0.95% от ВВП. Большая часть этого роста объясняется увеличением выплат пособий на детей до 3 лет. Частично к расходам на воспитание детей можно отнести и пособия по временной нетрудоспособности, которые назначаются, в том числе, в случае болезни ребенка в возрасте до 16 лет. Суммарный объем этих пособий в 2009 г. вырос относительно 2008 г. на 0.13% от ВВП и составил 0.81% от ВВП. Для сравнения, общий объем расходов консолидированного бюджета, включая ФСЗН, на мероприятия по обеспечению занятости и борьбе с безработицей составил в 2009 г. 0.17% от ВВП, сохранившись на уровне докризисного 2008 г.

Таблица 6

Расходы ФСЗН, % от ВВП

На выплату:	2007	2008	2009
Пенсий по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, оказание услуг по выплате пенсий и пособий	8.80	8.00	8.39
Пенсий военнослужащим срочной службы рядового, сержантского и старшинского состава и их семьям, социальных пенсий, доплат за особые заслуги и доплат за выслугу лет госслужащим (включая почтовые расходы)	0.13	0.12	0.13
Пенсий гражданам, выехавшим на постоянное место жительства за границу, в соответствии с законодательством и международными договорами Республики Беларусь	0.00	0.01	0.02
Пособий на погребение	0.08	0.08	0.09
Пособий на детей в возрасте до 3 лет	0.37	0.43	0.49
Пособий на детей в возрасте от 3 до 16 лет (учащихся, не получающих стипендий, детей-инвалидов до 18 лет)	0.16	0.13	0.14
Пособий по временной нетрудоспособности	0.70	0.68	0.81
Пособий по беременности и родам	0.16	0.16	0.18
Пособий в связи с рождением ребенка	0.09	0.12	0.13

На выплату:	2007	2008	2009
На оказание услуг за выплату пенсий и пособий	0.12	0.10	0.10
На оказание материальной помощи остро нуждающимся пенсионерам	0.00	0.00	0.00
Ассигнования из бюджета Фонда на оздоровление населения	0.10	0.08	0.09
Финансирование специализированных учебно-спортивных заведений	0.03	0.03	0.03
На содержание органов Фонда	0.06	0.06	0.05
Финансирование мероприятий по защите от безработицы и обеспечению занятости	0.11	0.09	0.09
Международная деятельность	0.00	0.00	0.00
Расходы по профессиональному пенсионному страхованию	--	--	0.00
Прочие расходы	0.00	0.00	0.00

Источник: ФСЗН.

Таким образом, социальные расходы бюджета сформированы в основном выплатой пенсий, в том числе по инвалидности и потери кормильца, пособиями на детей, пособиями по временной нетрудоспособности. Значительно в меньшей степени расходы идут на социальную защиту и совсем в минимальной степени – на поддержку безработных. Соответственно, устойчивость такой системы социальной защиты определяется пенсионной системой. На данный момент ФСЗН функционирует с положительным сальдо (1.1% от ВВП), но изменение демографической структуры населения неизбежно ведет к его дефициту даже в условиях реформирования пенсионной системы (Чубрик, Шиманович (2009)). В таких условиях особенно важным является рациональное использование средств фонда и инструментов социальной политики, эффективность которых можно оценить через влияние на уровень бедности.

4.3. Влияние на уровень бедности

Оценка эффективности мер социальной защиты населения может быть проведена путем сравнения существующего уровня бедности и гипотетического уровня, который был бы в случае, если бы отсутствовали социальные трансферты. Данный уровень рассчитывается в рамках Лаакенских показателей и представлен в таблице 2. Исключаются при этом такие доходы, как пособия на детей, другие государственные дотации и пособия (см. подробнее в примечании к табл. 4), стипендии и пособия по безработице. При таком сценарии уровень абсолютной бедности был бы 7.1% вместо 5.4%, а относительной – 14.2 и 14.6% вместо 11.8 и 12.4% в зависимости от шкалы эквивалентности. Таким образом, наличие социальных трансфертов снизило абсолютную бедность в 2009 г. на 1.7 процентного пункта. В 2007 и 2008 гг. эффект составлял 1.9 и 2.5 процентного пункта соответственно. Постепенное снижение эффективности мер социальной защиты относительно абсолютной бедности частично связано с уменьшением группы риска, находящейся в пределах 16.7% от черты абсолютной бедности. В 2009 г. таких людей насчитывалось 2.8% от населения, а в 2008 г. – 3.4% населения. Эффективность социальных трансфертов в разрезе относительной бедности составила 2.4 и 2.2 процентного пункта и практически не изменилась относительно прошлого года, оставаясь выше уровня 2007 г. (см. для сравнения Чубрик, Шиманович (2010) и Chubrik et al. (2009)). Это подтверждает тезис, что в случае абсолютной бедности важную роль играет сокращение группы риска.

Помимо описанных выше социальных трансфертов согласно методологии Лаакенских индикаторов исключению подлежит и пенсия. Соответствующий индикатор также приведен в табл. 2. Согласно ему, уровень абсолютной бедности при отсутствии социальных трансфертов и пенсий составил бы 20.4%, т.е. он бы вырос на 15.0 процентного пункта. Относительная бедность выросла бы на 17.6 и 16.4 процентного пункта до 29.4 и 28.8% населения. По данным за 2008 г. эти показатели были еще больше, и они подтверждают исключительную роль пенсий в доходах людей старше трудоспособного возраста: это зачастую единственный источник их доходов, а его размер позволяет избежать абсолютной бедности.

Также в таблице приведены уровни бедности, в случае отмены льгот и исключения доходов от личного подсобного хозяйства, что позволяет сравнить их эффективность с социальными трансфертами. Так относительно льгот, чей эффект на абсолютную бедность составляет 0.5 процентного пункта и около 1.0 на относительную, социальные трансферты номинально значительно выигрывают в эффективности. Хотя если учесть их объем (социальные трансферты составляют 3.2% от располагаемого дохода населения, а льготы – 0.9%), то эффективность становится сопоставимой. Ведение подсобного хозяйства уменьшает уровень абсолютной бедности на 2.0 процентного пункта, что с учетом их доли в располагаемых доходах в 4.8% делает их эффективность в борьбе с бедностью ниже, чем у социальных трансфертов.

Большая эффективность трансфертов связана с их адресностью. Рост эффективности льгот, который наблюдается в сравнении с 2008 г.⁹, также должен быть отнесен к увеличению адресности льгот. Наибольший объем трансфертов, как отмечалось в разделе 4.2, направляется на поддержку семей с детьми, т.е. на борьбу с детской бедностью. Их применение снижает абсолютную бедность среди детей в возрасте до 15 лет на 3.7 процентного пункта (см. табл. 7). Социальные трансферты также снижают расхождение между уровнем бедности в среднем по населению и детской бедностью. В случае отсутствия социальных трансфертов эта разница составляла бы 6.5 процентного пункта, а в реальности она равна 4.5. Схожие показатели наблюдаются в случае относительной бедности. Это говорит о достаточно высокой адресности данных выплат и достаточной эффективности в борьбе с детской бедностью.

Таблица 7

Уровень детской бедности (до 15 лет) с учетом социальных трансфертов и без них

	Относительная бедность		Абсолютная бедность
	Национальная шкала	Модифицированная шкала ОЭСР	
<i>Уровень бедности детей до 15 лет</i>			
исходный	11.8	12.6	9.9
без учета социальных трансфертов	16.9	16.9	13.6
<i>Разница между средним уровнем бедности и уровнем бедности детей до 15 лет</i>			
исходный	0.0	0.2	4.5
без учета социальных трансфертов	2.7	2.3	6.5

Источник: расчеты по данным Выборочного обследования домашних хозяйств.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Уровень бедности в Беларуси значительно сократился по сравнению с концом 1990-х гг., когда он достигал 46.7% согласно официальной черты бедности. По данным за 2009 г. за чертой абсолютной бедности проживало всего 5.4% населения. Однако расчет показателей относительной бедности, которые значительно превысили абсолютную, говорит, что существующая официальная планка бедности занижена. Так относительная бедность, рассчитанная с применением национальной шкалы эквивалентности, составила 11.8% населения, а с модифицированной шкалой ОЭСР – 12.4%. При этом данные показатели несколько снизились относительно предыдущих лет, что сопровождалось выравниванием доходов населения.

Анализ глубины бедности показал, что доходы большинства людей за чертой бедности не намного отстают от данной черты. Увеличения доходов бедных на 15% будет достаточно для сокращения абсолютной бедности в два раза. Количество людей, чей доход незначительно превышает официальный бюджет прожиточного минимума, имеет тенденцию к снижению. В группу риска при этом относятся дети, пенсионеры, домохозяйки, безработные, одинокие родители, люди, проживающие в сельской местности и малых городах. При этом степень риска для данных групп существенно зависит от типа рассматриваемой бедности. В случае детей существует значительная вероятность того, что они окажутся за чертой абсо-

⁹ Снижение бедности на 0.4 процентного пункта при доли в располагаемом доходе в 1.0%. (Чубрик, Шиманович (2010)).

лютной бедности, в то время как относительная бедность среди них не отличается от средней по населению (из-за применения соответствующих весовых коэффициентов). Наоборот, пенсионеры являются основной группой риска при относительной бедности, в то время как абсолютная бедность среди них практически не встречается. Домохозяйкам и безработным грозит как абсолютная, так и относительная бедность, что связано с отсутствием мер их социальной защиты. Одинокие родители попадают в группу риска только при использовании модифицированной шкалы эквивалентности ОЭСР, которая предполагает повышенную роль доходов второго и последующего взрослого в семье.

Основным каналом снижения бедности в Беларуси выступает экономический рост. Его ускорение с середины 2000-х гг. в значительной степени предопределило сокращение бедности. Он в некоторой степени может быть воспринят как рост в пользу бедных, так как доходы наиболее бедных слоев населения росли более быстрыми темпами, чем наиболее богатых. Однако масштабы этого превышения были невелики, и частично они скрадывались инфляцией, которая для бедных традиционно является более высокой, чем для богатых. Соответственно, другим важным каналом снижения бедности была макроэкономическая стабилизация, приведшая к замедлению инфляции и стабильному обменному курсу.

Третьей группой факторов, влияющих на уровень бедности является социальная политика. Важным ее элементом является политика перераспределения, которая направлена на увеличение равенства населения по доходам и снижению относительной бедности. Однако проведенный анализ не подтвердил, что политика перераспределения влияла на уровень бедности в Беларуси, что заставило предположить о наличии других каналов влияния социальной политики. Первым из них является политика на рынке труда, направленная на обеспечение максимальной занятости, зачастую избыточной с точки зрения предприятий, и увеличение заработной платы, которая в таких условиях частично выступает социальным трансфертом. Вторым каналом снижения бедности является политика социальной защиты населения. Она направлена в первую очередь на пенсионеров, инвалидов, военнослужащих и детей, игнорируя интересы других потенциально уязвимых групп населения. При этом эффективность данной политики с точки зрения официально признанных целевых групп достаточно высока, особенно это относится к пенсионерам, среди которых не наблюдается абсолютной бедности, и детям, чья бедность была бы значительно выше без соответствующих пособий, выплачиваемых государством.

Литература

Гайдук К., Херр Х., Линтовская Т., Парчевская С., Приве, Я., Цику, Р. (2004). *Белорусская экономика на перепутье*, Москва, МОТ/Авекс.

Гайдук К., Чубрик А. (2007). Рост в пользу бедных? Факторы, определяющие динамику благосостояния населения Беларуси, Исследовательский центр ИПМ, *рабочий материал* WP/07/02.

Гайдук К. (2007). Перераспределение в Беларуси: экономический рост, рынок труда и политико-деловой цикл. В: Гайдук К., Пелипась И., Чубрик А. (ред.) *Рост для всех? Новые вызовы для экономики Беларуси*, Минск, Исследовательский центр ИПМ.

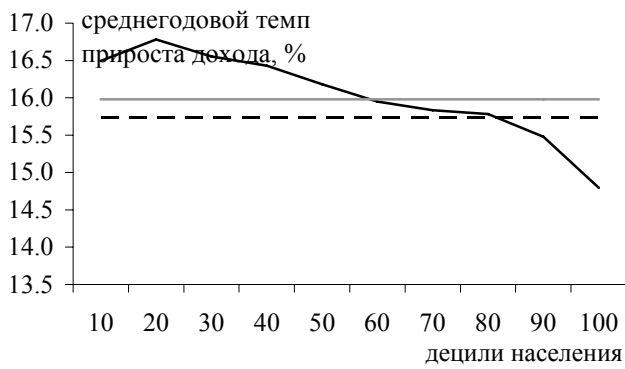
Чубрик А. (2007). Рост ВВП и доходы населения в Беларуси: кто выиграл от экономического роста? В: Гайдук К., Пелипась И., Чубрик А. (ред.) *Рост для всех? Новые вызовы для экономики Беларуси*, Минск, Исследовательский центр ИПМ.

Чубрик А., Шиманович Г. (2010). Социальные последствия экономического кризиса в Беларуси и направления изменений социальной политики, Исследовательский центр ИПМ, *рабочий материал* WP/10/01.

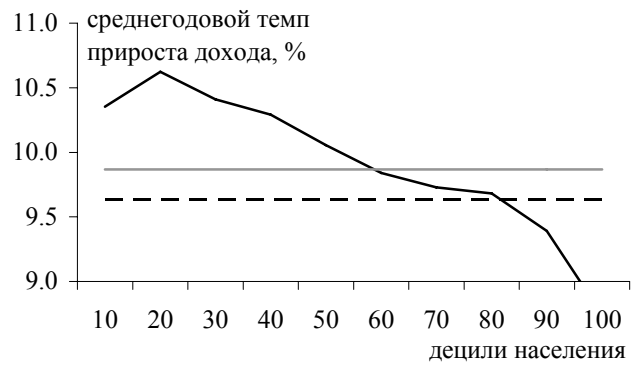
Chubrik, A., Haiduk, K., Pelipas, I., Shymanovich, G., Tochitskaya, I. (2009). *Social Protection and Social Inclusion in Belarus*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E2.

Ravallion, M., Chen, S. (2001). Measuring Pro-poor Growth, *World Bank Policy Research Working Paper* 2666.

ПРИЛОЖЕНИЕ А. КРИВЫЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РОСТА

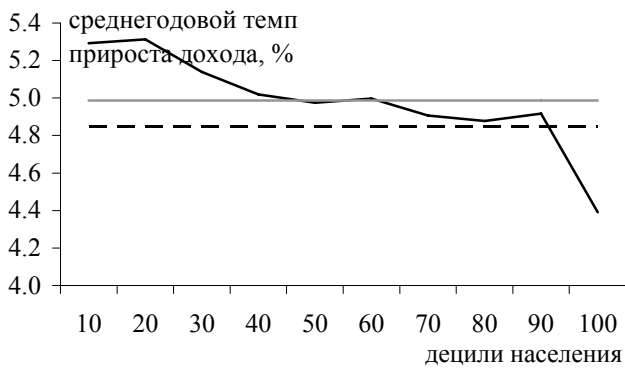


(a) в долларах США

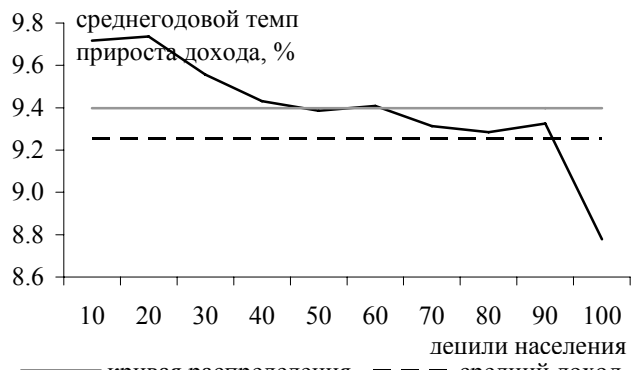


(b) в реальных ценах (ИПЦ)

2003–2009 гг.

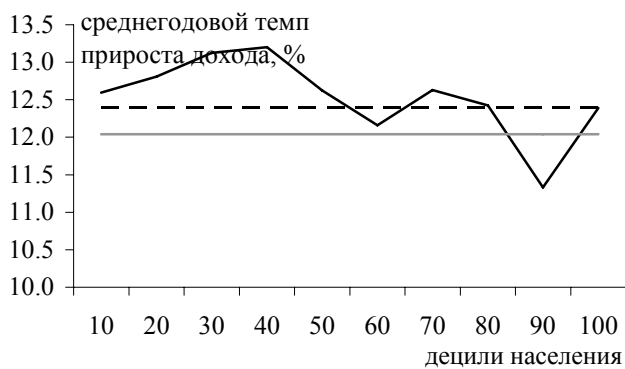


(a) в долларах США

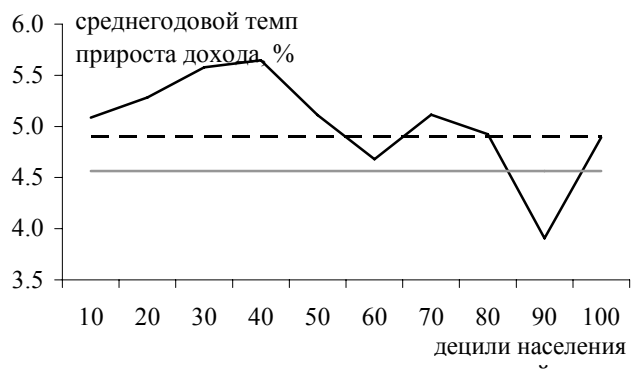


(b) в реальных ценах (ИПЦ)

1996–2003 гг.

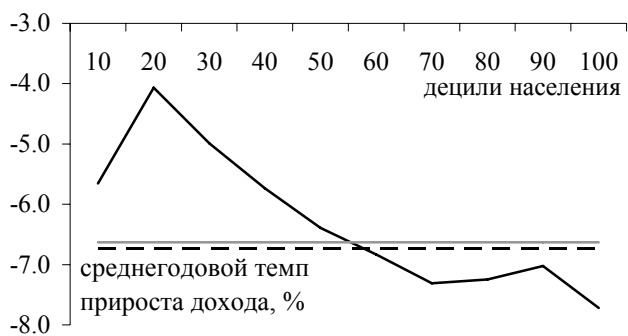


(a) в долларах США



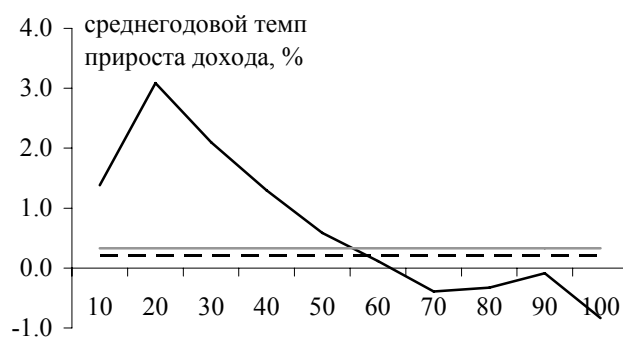
(b) в реальных ценах (ИПЦ)

2008



— кривая распределения
 - - - средний доход
 — медианный доход

(а) в долларах США



— кривая распределения — — — средний доход
 — медианный доход

(b) в реальных ценах (ИПЦ)

2009

Источник: расчеты по данным Выборочного обследования домашних хозяйств.