

## 2 Неравенство доходов и детская бедность



В начале 90-х годов практически не уделялось должного внимания потенциальному воздействию экономических и социальных изменений на неравенство доходов домашних хозяйств или на положение домохозяйств, находящихся на нижних уровнях доходов. Однако по мере расширения масштабов изменений очень скоро стало ясно, что переходный процесс оказывает существенное воздействие как на распределение долей национального богатства, так и на общий размер этого богатства и что положение домашних хозяйств-бедняков, которым достается наименьшая доля, вызывает самую серьезную озабоченность.

В настоящей главе отражены три момента. Во-первых, в ней кратко характеризуются изменения, которые произошли в плане неравенства, измеряемые на основе распределения доходов домашних хозяйств. Во-вторых, документально показывается степень бедности детей в данном регионе в конце 90-х годов, которая также измеряется, исходя из доходов или расходов домашних хозяйств. В-третьих, рассматривается политика борьбы против детской бедности.

Основной упор в данной главе делается на определении неравенства и бедности в *стоимостном* выражении, на различиях в доходах и на низких уровнях доходов или расходов. Разумеется, проблема и “неравенства”, и “бедности” гораздо шире. Помимо уровней доходов или расходов неравенство в уровне жизни домашних хозяйств и отдельных лиц в регионе может усиливаться и в других отношениях, что нередко и происходит. Кроме того, общепризнанным фактом является то, что бедность сопряжена с нехваткой не только денег, но и многого другого.

Эти прочие аспекты более широкого определения неравенства и бедности рассматриваются ниже, в частности в главах 3 и 4 Доклада, посвященных, соответственно, здравоохранению и образованию. Однако анализ доходов или расходов домашних хозяйств в настоящей главе не должен восприниматься в отрыве от других тем. Рост неравенства доходов является одним из факторов, вызывающих усиление неравенства в области здравоохранения, особенно в условиях, когда доступ к медицинскому обслуживанию все больше зависит от платежеспособности клиентов. То же относится и к образованию: детям из бедных домашних хозяйств труднее добиться успехов в учебе и переходить на более высокие ступени образования, а также в полной мере пользоваться плодами школьного обучения. (Например, их родители могут оказаться не в состоянии покупать учебники.) Эти и другие последствия низких доходов, включая проблему отказа от детей, о которой речь идет в главе 5, рассматриваются в Докладе ниже.

Отчасти проблемы неравенства доходов и бедности актуальны именно в силу их связи с образованием и здравоохранением и, соответственно, с возможностью жить более долго и более продуктивно. Есть и еще одна проблема, особенно в связи с переходным процессом, – усиление неравенства и бедности может не только ухудшить жизнь отдельных людей, но и перспективы всей страны, поскольку приводит к снижению экономического роста. Кроме того, эти явления могут ослабить поддержку экономических и социальных реформ со стороны населения. В более широком плане может быть подорвана “социальная сплоченность”, имеющая важнейшее значение для развития страны и которая сама по себе является целью. В главе 1 приводятся данные опроса общественного мнения в некоторых странах Центральной и Восточной Европы, которые свидетельствуют о том, что, как полагают большинство людей, разрыв в доходах в их странах слишком велик (см. таблицу 1.3).

В разделе 2.1 показаны изменения в степени неравенства доходов, которые произошли в 90-е годы. Насколько они велики и в каком положении находятся страны переходного периода в сравнении со странами Западной Европы и других регионов земного шара с точки зрения различий в доходах домашних хозяйств? Особое внимание уделяется воздействию происходящих перемен на рынок труда, включая рост числа низкооплачиваемых работников (по сравнению с неоплачиваемыми).

В разделе 2.2 рассматриваются проблема детской бедности и ее связь с общим неравенством доходов. Согласно оценкам, в конце 90-х годов в общей сложности 18 млн. детей жили в домашних хозяйствах, доход которых составлял менее 2,15 долл. США в день. Коэффициенты “относительной” детской бедности (измеренной в сравнении с общенациональной нормой) варьировались от 10 до 28 процентов. Рассматривается вопрос о том, страдают ли дети от бедности в большей степени, чем другие группы населения.

Раздел 2.3 посвящен мерам, принимаемым государственными органами и частными организациями для решения проблемы детской бедности. Какими путями бедные домохозяйства с детьми пытаются найти выход из положения, в котором они оказались? Какова роль государственной политики в области поддержки доходов семей? В разделе подчеркивается необходимость разработки общей стратегии борьбы с детской бедностью, и в конце дается подробный анализ одного из элементов такой стратегии – выплаты семьям денежных пособий.



## 2.1 Неравенство доходов домашних хозяйств

Нередко считается, что различия в доходах домашних хозяйств в период социализма были менее значительными по сравнению со странами с рыночной экономикой, и, соответственно, что переход от централизованного планирования к рыночной системе должен был повлечь за собой серьезное увеличение таких различий. Насколько верным является такое представление? Данный раздел начинается с краткой общей характеристики изменений в области распределения доходов в странах региона в 90-е годы, а затем предпринимается попытка объяснить происшедшие за это десятилетие перемены.

### Рост неравенства в регионе

На рис. 2.1 приводятся сведения на основе обобщенной единицы измерения степени неравенства в доходах – ко-

эффициента Джини – в отношении домашних хозяйств 19 стран, по которым имеются данные на конец 80-х, и 90-х годов. Если бы различий в доходе домашних хозяйств не было, коэффициент Джини равнялся бы нулю, а если бы весь доход доставался одному лицу, его значение равнялось бы единице. Соответственно, чем выше значения, тем больше степень неравенства. Вертикальная линия со значением 0,31 служит базисным показателем, это показатель развитых стран с рыночной экономикой – такой была среднестатистическая величина для стран ОЭСР в середине 90-х годов.

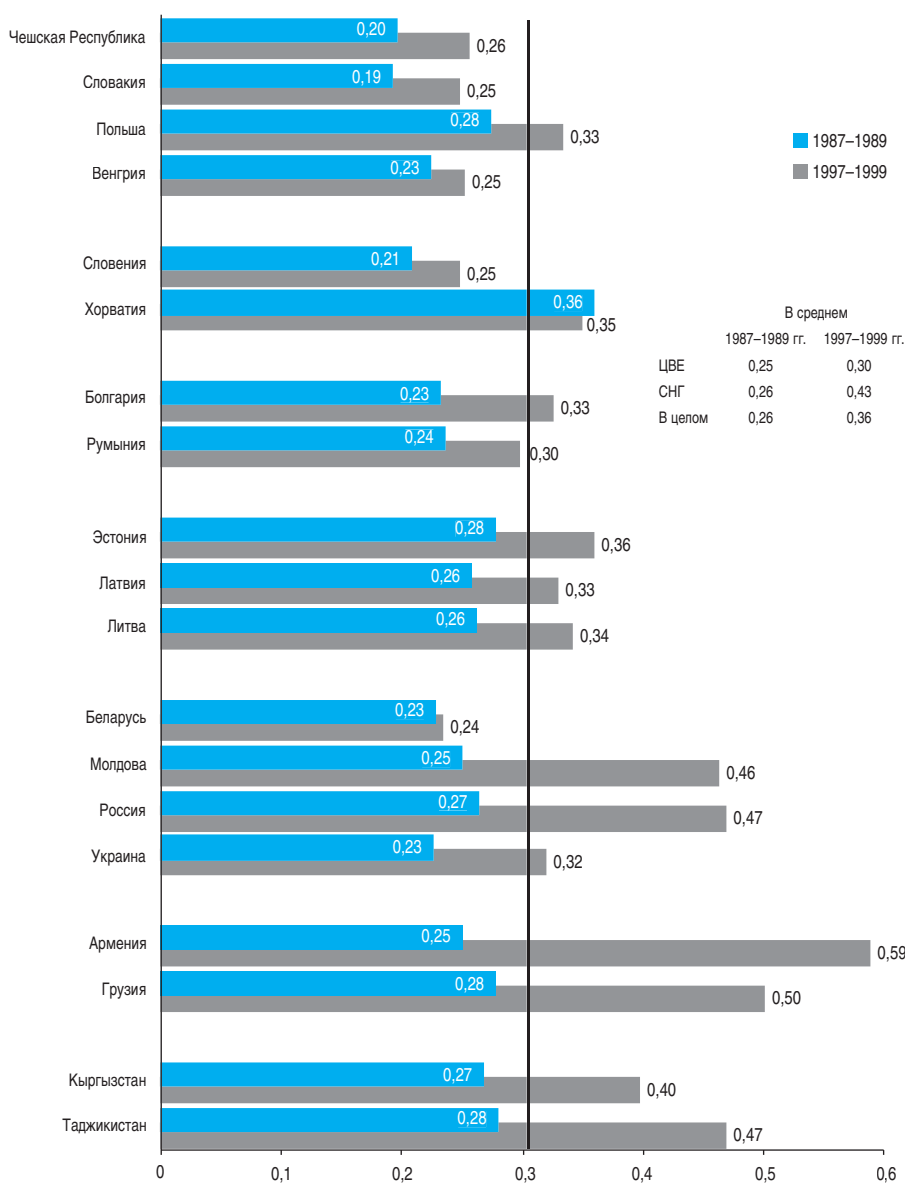
По сравнению с базисным показателем для стран ОЭСР измеренное неравенство доходов в конце социалистического периода действительно было относительно небольшим. Только Хорватия, которая тогда еще входила в состав Югославии, вышла за пределы 0,31. Вместе с тем в

регионе имелись различия, при этом в странах Центральной Европы неравенство в целом было меньшим. Чем дальше к востоку и к югу, тем распределение доходов становилось все более неравным, причем наибольшие различия в доходах, как правило, наблюдались в республиках бывшего Советского Союза.

Очевидно также, что процесс перехода привел к росту измеренного неравенства по всему региону (за явным исключением Хорватии, где неравенство доходов было относительно высоким уже в конце 80-х годов). Однако степень такого неравенства существенно варьировалась, и наиболее значительное увеличение отмечалось в республиках бывшего Советского Союза. В среднем коэффициент Джини вырос более чем наполовину в странах СНГ, но менее чем на четверть – в странах Центральной и Восточной Европы (включая государства Балтии). Средний коэффициент Джини в странах Центральной и Восточной Европы в конце 90-х годов почти сравнялся с коэффициентом для стран ОЭСР, причем в странах Балтии он был несколько выше, а в некоторых государствах Центральной Европы – все еще заметно ниже. А вот во многих странах СНГ он значительно превышал даже наивысшие показатели по странам ОЭСР (за исключением Мексики и Турции, наи-

Рис. 2.1

Средний показатель по ОЭСР = 0,31



**Неравенство доходов, 1989 и 1999 гг.**  
(коэффициенты Джини)

**Источники:**  
Статистическое приложение, таблица 10.11, включая некоторые данные из примечаний к таблице. Чешская Республика: 1988 и 1996 гг. (серия В); Словакия: первым является 1988 г. (микрореперельс); Словения: 1987 и 1998 гг.; Молдова: вторым является 1997 г.; Россия: вторым является 1998 г. (серия В); Хорватия и Грузия: вторым является 1998 г.

**Примечание.** В каждом из случаев распределение означает распределение доходов отдельных лиц, ранжированных по доходу домохозяйств на душу населения. Средний показатель по ОЭСР (который также отражает доходы на душу населения) рассчитан на основе микроданных, полученных в результате проведенных в 90-е гг. обследований 18 стран – членов ОЭСР в рамках Люксембургского исследования доходов (ЛИД); см. <www.iis.ceps.lu>. (Этим годом, как правило, является 1994 или 1995 г.; данные по Ирландии относятся к 1987 г.) При расчете этого среднего показателя в ЛИД не были учтены четыре страны Центральной Европы, входящие в ОЭСР. (Мексика также была исключена из расчетов.)

большее неравенство среди стран ОЭСР в 90-е годы наблюдалось в Соединенных Штатах, для которых коэффициент Джини в 1997 году составлял 0,41). Уровень измененного неравенства доходов в конце 90-х годов в России, Молдове, Армении, Грузии и Таджикистане больше похож на уровень, наблюдающийся в некоторых латиноамериканских странах.

Другой способ анализа различий в доходах – учет соотношения между доходом богатого и доходом бедного человека. Он позволяет получить более живое, наглядное представление о степени неравенства доходов домашних хозяйств, чем на основании коэффициента Джини<sup>1</sup>. В таблице 2.1 приведены значения этого соотношения в 1989 и 1999 годах для ряда стран, и богатый человек определяется как лицо, находящееся на 10 процентов ниже верхней черты распределения дохода, а бедный – на 10 процентов выше нижней черты. При таком способе измерения оказа-

лось, что богатый человек в России, Грузии и Таджикистане в 1999 году имел доход в девять, а то и в десять раз больше, чем доход бедного человека, тогда как в 1989 году он был лишь в три-четыре раза больше. В то же время в Польше и Эстонии это соотношение к концу 90-х годов достигло лишь четырех с половиной раз.

Было ли увеличение неравенства доходов скоротечным и связано ли оно с началом переходного периода или же нарастало посте-

Таблица 2.1  
Соотношение дохода богатых и бедных людей, 1989 и 1999 гг.

	1989	1999
Польша	3,3	4,3
Венгрия	2,5	3,0
Эстония	3,2	4,5
Россия	3,1	8,8
Грузия	3,5	10,2
Таджикистан	3,6	10,6

Источник: См. рис. 2.1.

Примечание. Богатый человек определяется как лицо, на долю которого приходится 90 процентилей общего дохода людей, входящих в домашнее хозяйство, на душу населения, а бедный – как лицо, на долю которого приходится 10 процентилей. Таким образом, данные в таблице отражают единицу измерения, которую часто называют "децильный коэффициент". Для России и Грузии последним является 1998 г.

### Данные о доходах в странах с переходной экономикой

Вставка 2.1

Данные, на которых основан рис. 2.1, – это ориентировочные оценки различий в доходах, а не конкретные фактические данные. Качество данных и, соответственно, оценки различаются по странам и меняются с течением времени. Кроме того, в некоторых странах есть и альтернативные источники, которые порой дают иные цифры. Примеры такого рода приводятся в таблице 10.11 Статистического приложения.

Переход к рыночной экономике и более открытому обществу серьезно повлиял на данные о доходах и их интерпретацию. Денежные доходы в частном секторе, особенно при неформальной занятости, обследовать гораздо сложнее, чем заработную плату в государственном секторе. Переход к рынку привел к появлению большого числа мелких фирм, которые часто остаются за рамками обследований доходов работодателей. В условиях безработицы доходы домашних хозяйств стали более изменчивыми, поэтому измерять годовые доходы стало гораздо сложнее, чем раньше. Введение подоходного налога с физических лиц может привести к нежеланию сообщать в ходе обследований домашних хозяйств верные данные о доходах, а изменения во взаимоотношениях между гражданином и государством могут, помимо прочего, отбить охоту участвовать в обследовании, проводимых государственными статистическими органами.

Во многих странах большое значение приобрел доход в натуральной форме от собственного сельскохозяйственного производства в домашнем хозяйстве, однако его сложно измерить и оценить. Хроническая нехватка денежных средств привела к выплате заработной платы и даже социальных пособий различными товарами. (Из России поступают сообщения о том, что в некоторых случаях пособия по безработице выплачиваются в Кузбассе женским бельем, а детские пособия на Дальнем Востоке – водкой<sup>2</sup>.)

Безудержная инфляция, которая наблюдается в некоторых частях региона, лишает смысла данные о годовых доходах. С этим связана и проблема задолженности по заработной плате и социальным пособиям, ставшей обычным явлением в республиках бывшего Советского Союза. Задолженность – это потенциальная возможность распоряжаться соответствующими средствами лица, которому они причитаются, однако инфляция значительно сокращает их реальную ценность.

Актуальность этих проблем в разных странах различна, о чем свидетельствуют примеры с инфляцией и задолженностью по заработной плате. То же можно сказать и о способности статистических органов справляться с этими сложными задачами. В особенно трудном положении оказались страны СНГ, где процесс перехода к рыночной экономике еще более усложняет проблемы, вызванные отсутствием традиции обследования домашних хозяйств.

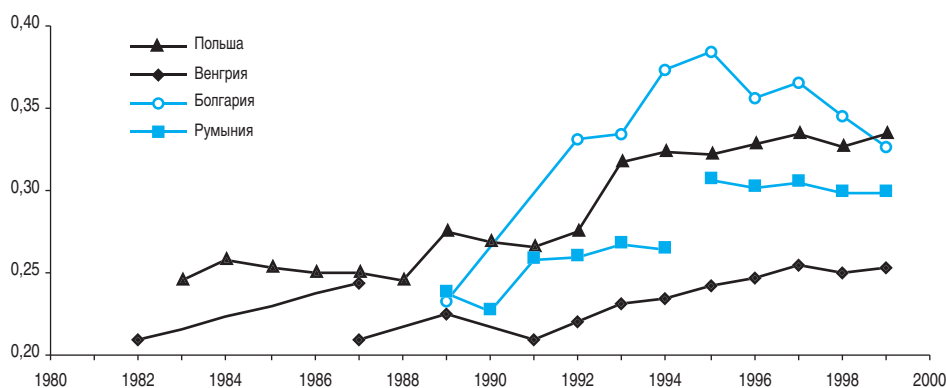
С другой – позитивной – стороны, либерализация цен означает, что теперь данные должны точнее, чем в прошлом, отражать различия в распределении материальных благ. Много изменений к лучшему произошло и в источниках данных, зачастую благодаря технической помощи со стороны международных организаций. Важную роль в разработке совершенно нового типа обследований в ряде республик бывшего Советского Союза с использованием методологии исследования по измерению уровня жизни (ИИУЖ) сыграл Всемирный банк. Лонгитюдное мониторинговое обследование в России (ЛМОР), начатое в 1992 году, является важным средством анализа изменений уровня жизни в крупнейшей стране с переходной экономикой. Балтийские республики, а также Беларусь, Украина, Румыния и другие страны подготовили новые официальные обследования бюджета.

В результате расширения охвата за счет включения групп, которые ранее не обследовались (например, самозанятого населения), возросла репрезентативность обследований домашних хозяйств. Однако снижение готовности домашних хозяйств участвовать в официальных обследованиях, которая является, по-видимому, характерной чертой переходного периода, ставит под угрозу репрезентативность обследований. Число участвующих в микропереписи в Чехии снизилось с 96 процентов в 1989 году до 76 процентов в 1997 году (данные о доходах, представленные на рис. 2.1, относятся к году, предшествующему году проведения обследования). В Венгрии число респондентов, ответивших в ходе официального обследования бюджетов, сократилось в среднем с 78 процентов в 1983–1987 годах до 61 процента в 1993–1995 годах (и до всего лишь 33 процентов в столице страны, Будапеште). В России число респондентов официальных обследований бюджетов также уменьшилось. Одним из основных факторов первоначального 30-процентного показателя отказа от участия в новом обследовании бюджетов в Латвии стали недостатки в инструментарию проведения выборочных обследований.

Изменение характера имеющихся данных и их интерпретации затрудняют формулирование простых и четких выводов о воздействии переходного процесса на неравенство доходов. Как отмечается в Докладе о мировом развитии Всемирного банка за 1996 год, посвященном проблемам перехода к рыночной экономике, "сопоставления между странами и в разные периоды времени являются весьма приблизительными".

Источник: Flemming, J. and J. Micklewright (1999), "Economic Systems, Income Distribution and Transition", *Innocenti Occasional Papers*, № EPS 70, воспроизводится в Atkinson, A.B. and F. Bourguignon (eds.) (2000), *Handbook of Income Distribution*, Amsterdam: North-Holland.

Рис. 2.2



**Тенденции в области неравенства доходов, отдельные страны (коэффициенты Джини)**



Источники: Статистическое приложение, таблица 10.11. Венгрия, 1982 и 1987 гг. (более высокое значение), и Польша, 1983–1988 гг.: таблицы H11 и P11 в Atkinson A.B. and J. Micklewright (1992), *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*, Cambridge: Cambridge University Press, Russia, 1985; база данных проекта MONEE.

Примечание. Распределение означает распределение доходов отдельных лиц, ранжированных по доходу домохозяйств на душу населения.

России. (Оценки по другим странам приводятся в таблице 10.11 Статистического приложения.) Ряд данных по странам Центральной Европы включают и начало 80-х годов, хотя по Венгрии данные за эти годы получены из другого обследования (его венгерские статистики считали в то время более достоверным), которое дает гораздо более точную оценку коэффициента Джини за совпадающий 1987 год. Небольшой рост измеренного неравенства в Венгрии в 90-е годы оказался аналогичным тому, который был зарегистрирован в вышеуказанном другом источнике в последние годы социалистического периода (середина 80-х годов).

В Венгрии отмечается довольно устойчивый медленный рост степени неравенства доходов. В Польше и Румынии происходили скачки, за которыми следовали периоды, когда изменений почти не было (скачок в Румынии совпал по времени с серьезным пересмотром источника данных). Изменения в Болгарии носили более хаотич-

но? Имели ли при этом место отклонения сначала в одну, а затем в другую сторону, вследствие чего полученные результаты зависят исключительно от того, по каким конкретным годам проводилось сравнение (включая 80-е годы)? Снижается ли сейчас неравенство доходов, пик которого пришелся на середину 90-х годов?

Возможность дать ответы на эти вопросы зависит от наличия соответствующих данных. Некоторые страны, прежде всего в Центральной Европе, и при социализме собирали и публиковали большой объем информации о доходах домашних хозяйств и продолжали делать это и в 90-е годы. Однако многим другим странам практически не на что было опираться, а та информация, которой они владели, была весьма ненадежной или неточной, что, в частности, относится ко всем республикам бывшего Советского Союза. Прежде всего в этих странах экономические изменения в начале 90-х годов происходили очень быстро, и проведение надлежащих обследований домашних хозяйств для отслеживания их последствий нередко отставало. Во вставке 2.1 описываются некоторые проблемы и подводные камни в области сбора и толкования данных о доходах домашних хозяйств в переходный период.

На рис. 2.2 выборочно показаны тенденции в области неравенства доходов в некоторых странах, по которым имеются ряды данных: в двух из Центральной и двух из Юго-Восточной Европы и, в нижней части диаграммы, в

России. (Оценки по другим странам приводятся в таблице 10.11 Статистического приложения.) Ряд данных по странам Центральной Европы включают и начало 80-х годов, хотя по Венгрии данные за эти годы получены из другого обследования (его венгерские статистики считали в то время более достоверным), которое дает гораздо более точную оценку коэффициента Джини за совпадающий 1987 год. Небольшой рост измеренного неравенства в Венгрии в 90-е годы оказался аналогичным тому, который был зарегистрирован в вышеуказанном другом источнике в последние годы социалистического периода (середина 80-х годов).

В Венгрии отмечается довольно устойчивый медленный рост степени неравенства доходов. В Польше и Румынии происходили скачки, за которыми следовали периоды, когда изменений почти не было (скачок в Румынии совпал по времени с серьезным пересмотром источника данных). Изменения в Болгарии носили более хаотич-

ный характер, и значительный рост неравенства отмечался уже в начале периода. Данные по всем четырем странам показывают, что к концу 90-х годов неравенство доходов стабилизировалось.

График по России составлен на основе официального обследования бюджетов и Лонгитюдного мониторингового обследования в России – нового обследования, гораздо более качественного, чем первое, проведенное летом 1992 года, спустя шесть месяцев после либерализации цен в России. (Данные по России на рис. 2.1 основаны на результатах обследования бюджетов конца 80-х годов и ЛМОР конца 90-х годов.) Представляется очевидным, что наиболее резкий рост неравенства доходов в России имел место почти сразу после распада СССР в конце 1991 года, хотя все оценки, основанные на результатах официального обследования бюджетов, включая оценки на конец 80-х и начало 90-х годов, вызывают серьезные сомнения.

**Почему возросло неравенство?**

Изменилось ли неравенство доходов в наибольшей степени в странах, которые добились наибольшего прогресса в переходе к рыночной экономике?

На этот вопрос можно дать однозначный ответ – “нет”. Меньше всего диапазон доходов увеличился в странах Центральной Европы, то есть именно в тех странах,

которые, как показано в главе 1, занимают ведущие позиции в процессе перехода от планируемой экономики к рыночной. Это иллюстрируется на рис. 2.3, на котором изменения в неравенстве доходов, уже показанные на рис. 2.1, сопоставляются в графической форме со значениями “индекса перехода” ЕБРР, в котором суммируется прогресс в либерализации цен, реструктуризации предприятий, приватизации, политике развития конкуренции и в финансовых реформах. За одним-двумя заметными исключениями, неравенство более всего возросло в тех странах, где реформы осуществляются медленнее. В основном это страны СНГ.

В широком смысле эта структура объясняется тем, что отставание в проведении экономических реформ сопровождалось целым рядом факторов – часто взаимосвязанных, – которые увеличивали разницу в доходах. Приводимое здесь их краткое изложение отчасти опирается на подробный анализ, содержащийся в докладе Всемирного банка за 2000 год о бедности в странах с переходной экономикой под названием *Making Transition Work for Everyone* (“Чтобы переход к рынку был на благо всех”):

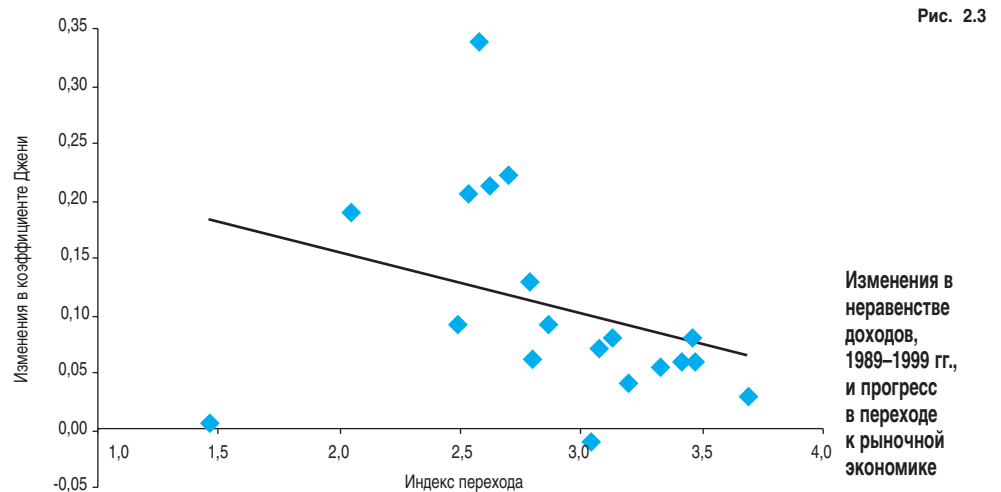
- **Рынки труда, на которых заработки не являются отражением производительности.** Резкий рост неравенства заработков может всего лишь отражать умение некоторых работников использовать свое монопольное положение. Заработная плата тех сотрудников государственного сектора, которые занимаются неручным трудом, может резко сократиться.
- **Сокращение формальных рынков труда и значительный рост неформальной самозанятости.** Резкое сокращение доли заработной платы в общем доходе. Несоблюдение трудовых соглашений, ведущее к задержкам выплаты заработной платы, особенно низкооплачиваемым работникам. Рост значения неформальных доходов, которые распределяются более неравномерно, чем доходы в виде заработной платы.
- **Ослабление роли государства и его усилий по перераспределению доходов.** Большие сокращения государственных ассигнований ввиду неспособности обеспечить достаточные налоговые поступления (или нежелание перестроить налоговую систему). Уже одно это снижает способность государства оказывать помощь домашним хозяйствам с низким доходом, что усугубляется отсутствием перераспределения доходов в пользу малоимущих.
- **Сращивание деловых кругов с государством и откровенная коррупция.** Отсутствие реструктуризации и приватизации на конкурентной основе позволяет “олигархам” осуществлять монопольный контроль над предприятиями и обогащаться. Задержка реформ и отсутствие действенного рыночного регулирования поощряют коррупцию, отвечающую интересам богатых.
- **Непринятие мер по стабилизации макроэкономики, в частности по обузданию инфляции.** Высокие темпы инфляции вызывают крупные из-

менения в размере относительной заработной платы без какого-либо номинального сокращения и создают ситуацию, при которой минимальная заработная плата и денежные пособия могут в значительной мере обесцениться.

Эти факторы в разных сочетаниях действуют в тех странах, где имел место наибольший рост неравенства, причем не всегда налицо все эти факторы, и со временем их значимость может меняться. В некоторых странах тот или иной из них может проявляться особенно сильно, как, например, ослабление роли государства в Закавказье и в некоторых регионах Центральной Азии (суммарные уровни государственных ассигнований в этом регионе показаны на рис. 1.11), но во всех случаях изменения в степени неравенства доходов объясняются сочетанием ряда причин.

В странах Центральной и Юго-Восточной Европы, где наиболее успешно шли реформы, и в государствах Балтии государство действовало в различных направлениях, с тем чтобы сдерживать неравенство. В частности, это делалось путем регулирования всего процесса перехода, что позволяло избежать самых пагубных последствий, таких как приватизация “среди своих”.

Однако и в этой части региона государство напрямую влияло на неравенство доходов с помощью налоговой политики и социальных выплат. В частности, правительства стран Центральной Европы весьма эффективно перераспределили доходы в пользу бедняков, и это является главной причиной того, почему резкий рост неравенства *заработков*, о котором говорилось выше, не привел к крупным различиям в доходах домашних хозяйств. Например, в начале 90-х годов в Чешской Республике и Словакии были отмечены лишь весьма незначительные измеренные изменения степени неравенства доходов благодаря налоговым мерам и особенно выплатам, в значительной мере компенсирующим неравенство в трудовых доходах<sup>3</sup>. Напротив, в России общее воздействие проводимой правительством на протяжении почти всех 90-х годов политики в области налогов и выплат способствовало регрессу и усиливало возросшее неравенство на рынке труда<sup>4</sup>.



Примечание. Изменения, проиллюстрированные с помощью коэффициента Джени, представляют собой разницу в значениях, показанных на рис. 2.1, и, таким образом, не всегда относятся к 1989 и 1999 гг. (Значение индекса перехода ЕБРР было рассчитано за соответствующий, 1999-й или более ранний, год.) Индекс перестройки представляет собой средние значения восьми параметров реформ.

Источники: Рис. 2.1; ЕБРР (2000), *Transition Report*, London: ЕБРР.

### Изменения в трудовых доходах

Рынок труда все еще остается главным источником различий в доходах домашних хозяйств во всем регионе, как, впрочем, и в других частях мира. Согласно оценкам, содержащимся в докладе Всемирного банка за 2000 год о бедности (*Making Transition Work for Everyone*), заработная плата и доход от самозанятости, вместе взятые, составляли в середине – конце 90-х годов от 60 до 80 процентов всего измеренного неравенства доходов в странах с переходной экономикой, и в докладе делается вывод о том, что изменения в доходах, получаемых в рамках рынка труда, были самым важным фактором, способствовавшим общему росту неравенства доходов.

Безработица и снижение участия в рынке труда – одни из наиболее очевидных источников роста различий в трудовых доходах. В главе 1 говорится о сокращении занятости во всех странах региона (см. таблицу 1.1), которое далеко не в равной мере затрагивает домохозяйства. Однако изменения у тех, кто по-прежнему получает доход от заработка,

также весьма существенны. Как отмечалось выше, во многих странах, и особенно в тех, где неравенство доходов возросло в наибольшей степени, значение формальных заработков – заработной платы наемных работников – резко снизилось. Все три страны Закавказья – Азербайджан, Армения и Грузия, а также Таджикистан – примеры крайнего проявления этой перемены: произошел массовый переход к натуральному хозяйству и самозанятости.

В таблице 2.2 показан пример России. В 1992–1996 годах доля формальных доходов сократилась на 10 процентных пунктов при одновременном значительном росте доли доходов в натуральной форме, получаемых с частных участков, где выращиваются сельскохозяйственные культуры, или ферм (то есть в виде продовольствия, производимого на своем участке), и других неформальных доходов. В 2000 году ситуация почти не изменилась, и доля доходов от формальной занятости по-прежнему составляла менее 40 процентов. Из таблицы также видно, сколь важны домашнее производство и неформальные доходы для бедных домашних хозяйств; к 1996 году эти источники давали бедным домохозяйствам больший доход, чем государственные выплаты (и гораздо больший, чем формальная работа по найму), хотя к 2000 году положение начало меняться. И в 1996-м, и в 2000 годах доля государственных выплат в доходах малоимущих была лишь немногим больше, чем в доходах населения в целом.

Резко возросла разница в заработках тех людей, которые заняты в формальном секторе, причем во всех странах региона. В таблице 10.10 Статистического приложения показаны изменения в коэффициенте Джини в отношении заработков наемных работников, которые часто весьма существенны даже в тех странах, где общий рост неравенства был незначительным. (Например, в настоящее время в Венгрии наблюдается очень неравномерное, по меркам ОЭСР, распределение уровня заработков.)

Диапазон заработков расширился на обеих границах распределения, однако применительно к теме следующего раздела – детской бедности – более важны изменения его нижнего уровня. На рис. 2.4 показан нижний уровень рас-

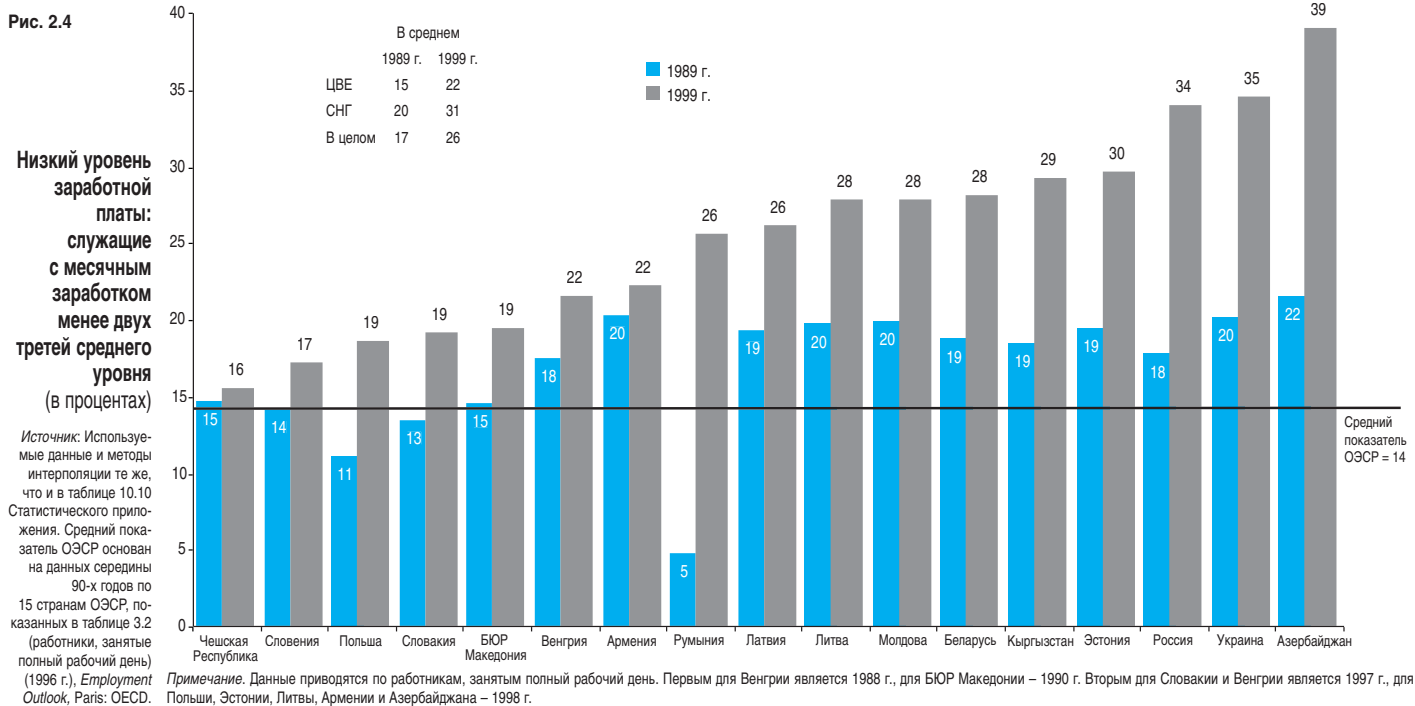
**Таблица 2.2**

**Источники доходов домашних хозяйств в России**  
(в процентах от общего дохода)

	Все домохозяйства			Беднейшие 20 процентов	
	1992 г.	1996 г.	2000 г.	1996 г.	2000 г.
Доход от трудовой деятельности	49	39	38	16	31
Домашнее производство и неформальный сектор	9	22	19	40	23
Государственные выплаты	31	27	34	29	36
Подарки и ссуды от друзей и членов семьи	10	10	7	13	9
Прочие	1	2	2	2	1
Итого	100	100	100	100	100

Источники: Лонгитюдное мониторинговое обследование в России, этапы 1, 7 и 9; таблицы 2 и 3 в Mroz, T., L. Henderson and V. Popkin (2001), "Monitoring Economic Conditions in the Russian Federation", <www.cpc.unc.edu/projects/rims>; University of North Carolina.

Примечание. Колонки "беднейшие 20 процентов" относятся к доходам граждан, которые ранжируются по доходу домашних хозяйств на душу населения. Доход от домашнего производства и от работы в неформальном секторе включает доход в денежной, и в натуральной форме.



пределения заработков, на нем представлена процентная доля лиц, занятых полный рабочий день и относящихся к категории “низкооплачиваемых” согласно определению, часто используемому при сопоставлении стран ОЭСР, то есть получающих менее двух третей национальной среднестатистической величины.

В каждой из показанных на диаграмме стран измеренная таким путем доля низкооплачиваемых работников превышает среднестатистический показатель по странам ОЭСР, составляющий 14 процентов. В восьми странах из числа ранее входивших в состав бывшего Советского Союза их доля вдвое превышает этот показатель. В России, Украине и Азербайджане к категории низкооплачиваемых относятся не менее трети наемных работников. Одним из следствий наличия столь значительного числа низкопла-

чиваемых является рост бедности среди семей наемных работников. (Следует отметить, что среднее число низкооплачиваемых работников в регионе превышает среднестатистический показатель по ОЭСР даже за 1989 год; вопреки тому, что обычно декларировалось, в социалистический период разрыв в заработках был нередко отнюдь не меньшим, чем в странах с рыночной экономикой<sup>5</sup>.)

Рост числа низкооплачиваемых работников связывается со значительным снижением минимальной заработной платы по отношению к средней заработной плате. Крайними примерами могут служить сокращение с 26 процентов в Беларуси и с 23 процентов в России в 1990 году до 5 процентов в обеих странах в 1999 году; минимальная заработная плата в таких случаях не обеспечивает абсолютно никакой защиты от бедности<sup>6</sup>. ■

## 2.2 Детская бедность

В социалистический период в большинстве стран региона бедность официально не признавалась: она считалась “пороком капитализма”. Однако в ряде стран делались расчеты прожиточного минимума или “общественно приемлемого” минимального уровня дохода. В 1989 году, согласно оценкам Статистического управления СССР, 40 млн. человек, или 14 процентов всего населения, имели доход ниже минимального прожиточного уровня. В Центральной Европе в середине 80-х годов 6–7 процентов населения бывшей Чехословакии и 20 процентов населения Польши имели доход ниже социального прожиточного минимума. Таким образом, даже до перемен начала 90-х годов значительная доля населения, включая большое число детей и их семей, имела и по национальным меркам низкий доход<sup>7</sup>.

После краха социалистической системы число детей, живущих в бедных семьях, резко возросло, что напрямую связано со снижением реальных доходов и усилением неравенства. По оценкам, в конце 90-х годов почти 18 млн. детей и молодых людей имели доход менее 2,15 долл. США в день (см. таблицу 2.3). Большинство этих бедных детей – 16 млн. – жили в странах СНГ, а еще 2 млн. – в Центральной и Восточной Европе, в том числе в странах, ранее входивших в состав Югославии.

Определение и измерение бедности – предмет длительных споров. Уровень бедности, определяемый на тот или иной момент в той или иной стране, зависит главным образом от того, как решаются три вопроса: выбор показателя благосостояния домашних хозяйств (на основе доходов или расходов – см. вставку 2.2), способ учета различий в размере и составе домашних хозяйств (так называемая проблема “эквивалентности” – см. вставку 2.3) и использование адекватной черты бедности – “абсолютной” или “относительной” (в случае выбора “абсолютной” бедности – выбор международной стандартной или национальной потребительской корзины). В зависимости от сделанного выбора можно получить совершенно разные картины бедности.

Две концепции бедности – абсолютной и относительной – отражают разные, хотя и одинаково важные, аспекты проблемы бедности. С одной стороны, важно определить, сколько детей и какие именно дети живут в домаш-

них хозяйствах, которые не могут приобретать или потреблять тот или иной фиксированный минимальный объем товаров и услуг. Такие дети живут в условиях абсолютной бедности (нищеты). С другой стороны, важно также выявить тех детей в домашних хозяйствах, средства которых настолько ограничены, что они не могут вести образ жизни, хотя бы приближающийся к образу жизни остальной части общества. Эти дети, живущие в условиях относительной бедности, определяются в практических целях как дети, живущие в домохозяйствах, доходы или расходы которых меньше той или иной доли среднего (или медианного) показателя, например его половины.

Использование критерия относительной бедности имеет смысл прежде всего в тех странах, где нужда в абсолютном, буквальном смысле слова не является социальной нормой. А вот в странах с низкими доходами доход, соответствующий половине среднестатистического, может не обеспечивать удовлетворение минимальных по-

Таблица 2.3

**Число детей, по оценкам, в возрасте 0–17 лет, живущих в условиях абсолютной бедности, конец 90-х гг.**  
(в тыс.)

	Живут на сумму менее 2,15 долл. США в день	Живут на сумму менее 4,30 долл. США в день
Центральная Европа	330	4 040
Бывшая Югославия	500	2 390
Юго-Восточная Европа	940	5 730
Государства Балтии	110	730
Западная часть СНГ	9 190	26 800
Закавказье	1 750	4 330
Центральная Азия	5 000	13 720
Итого	17 820	57 730

Источники: Таблица 1.1 и Приложение D в World Bank (2000), *Making Transition Work for Everyone*, Washington, DC: World Bank; данные по народонаселению: база данных TransMONEE 2000.

Примечание. Дается на основании показателей абсолютной бедности и детской бедности по отношению к средним показателям на относительной основе (среднее значение – 50 процентов, корректировка на душу населения). Домохозяйства относятся к категории бедных, если их расходы на душу населения ниже соответствующей черты бедности. Черта бедности отражает покупательную способность в долларовом выражении. Число бедных детей в Боснии, СР Югославии и Узбекистане оценивается исходя из черты бедности в соседних странах со сходными индексами развития человеческого потенциала ПРООН, если таковые известны. Относительный риск детской бедности в Эстонии и Словакии был выведен на основе факторов риска, характерных для соседних стран. Оцениваемое число всех бедняков (взрослых и детей), которые живут на сумму менее 2,15 долл. США в день, составляет 50 млн. 470 тыс. человек, а на сумму менее 4,30 долл. США – 163 млн. 860 тыс. человек.

### Измерение бедности: на основе доходов либо потребления (или расходов)

Единого мнения относительно того, какой из показателей – низкий доход или потребление – лучше отражает бедность, не существует. Толкование бедности как низкого *уровня жизни* неизбежно приводит к тому, что во главу угла ставится потребление. С другой стороны, *право на минимальный уровень средств* для участия в жизни общества приводит к ориентации на доход<sup>8</sup>.

Ссылка на трудности, с которыми сопряжено измерение доходов (см. вставку 2.1), часто используется как довод в пользу того, чтобы исходить из уровня потребления, который отражается в расходах домашних хозяйств, и по практическим соображениям анализ бедности в данном разделе основан большей частью на данных о расходах по результатам обследований домо-

хозяйств, использованных в докладе Всемирного банка за 2000 год *Making Transition Work for Everyone*. Однако следует отметить, что расходы отнюдь не идеальное отражение потребления; например, на их основе не учитываются услуги, получаемые с помощью товаров длительного пользования. Кроме того, отнюдь не легко измерить и сами расходы домашних хозяйств, тут есть и свои специфические проблемы, и проблемы, сходные с теми, которые возникают при измерении доходов (к последнему относится оценка потребления домашними хозяйствами дохода в натуральной форме, получаемого от домашнего производства продуктов питания). Как и данные о неравенстве доходов в разделе 2.1, показатели детской бедности в данном разделе являются не точно установленными, а *оценочными*.

требностей домохозяйства. Вместе с тем даже в странах, где большинство детей живут в абсолютной бедности, показатели относительной бедности могут, тем не менее, служить источником полезной информации, характеризующей беднейших из бедных. Очевидно также, что концепция относительной бедности позволяет судить о степени сплоченности общества, играющей важную роль в странах с переходной экономикой как с низкими, так и с высокими доходами. Поэтому в данном разделе представлены оценки как абсолютной, так и относительной детской бедности.

При всех оценках детей относят к числу бедных или небедных по уровню расходов или доходов их домашних хозяйств без разделения ресурсов внутри домохозяйства, то есть удовлетворяются ли в первую очередь потребности детей или нет. Этот недочет характерен для оценок детской бедности во всех промышленно развитых странах.

Далее в настоящем разделе проводится сравнение измеряемой различными способами детской бедности по всему региону. После этого рассматривается спорный вопрос о том, угрожает ли бедность детям в большей степени, чем остальным членам общества, а затем приводится анализ того, какие дети сталкиваются с максимальным риском бедности. И наконец, исследуются связи между детской бедностью, неравенством и экономическим ростом и рассматриваются последствия сокращения различий в доходах и повышения среднестатистических доходов.

#### Абсолютная бедность: использование международного критерия

Обычно используемое международное определение абсолютной бедности относится к тем, кто вынужден довольствоваться суммой менее 1 долл. США на человека в день. Эта норма была разработана Всемирным банком в 80-е годы и основана на среднестатистических уровнях бедности 10 стран с низкими доходами, которые полностью или частично находятся в тропической зоне. Как утверждают авторы доклада Всемирного банка о бедности в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ, для данного региона необходимо установить более высокую черту бедности с учетом более холодного климата, который обуславливает необходимость дополнительных расходов на отопление, зимнюю одежду и продовольствие. Поэтому в каче-

стве нижнего порога был взят уровень в 2,15 долл. США на человека в день<sup>9</sup>. Был также использован и более высокий порог в 4,30 долл. США на человека в день, ввиду того что “прожиточные потребности” неизбежно варьируются в зависимости от уровня развития страны. Даже беднейшие домохозяйства в регионе будут нести расходы на некоторые основные услуги, такие как почтовые услуги, уход за детьми и охрана здоровья, и будут нуждаться в покрытии текущих расходов по минимальной потребительской корзине товаров длительного пользования, таких как (черно-белый) телевизор или холодильник.

При переводе уровней бедности, установленных в долларах США, в национальную валюту необходимо учитывать разницу в стоимости товаров. На 4 долл., обменяв их на рубли по рыночному курсу в Москве, можно купить больше батонов хлеба, чем на 4 долл., обмененные на чешские кроны в Праге, или на те же деньги в Нью-Йорке. Оценки таких различий в покупательной способности учитываются с использованием данных о расходах 1996 года, и поэтому международные уровни бедности отражают доллары “паритета покупательной способности” (ППС), а не реальные доллары. Однако трудно провести оценку сопоставимых цен, если рынки недостаточно развиты, как это имеет место в некоторых странах региона, особенно в Центральной Азии и Закавказье. Поэтому коэффициенты абсолютной бедности на основе уровней бедности в долларах ППС следует рассматривать лишь как приближенные.

В таблице 2.4 содержатся оценки процентной доли детей, живших в абсолютной бедности в каждой из стран региона в конце 90-х годов, сделанные на основе обоих описанных выше уровней. (Эти оценки основаны на данных, которые использовались в исследовании Всемирного банка за 2000 год.) Дети классифицируются как бедные на основе расходов их домашних хозяйств на душу населения<sup>10</sup>.

Уровни детской бедности в странах региона различаются, причем ее показатели значительно выше в странах СНГ. Существенное расхождение между данными, рассчитанными на основе двух уровней бедности, свидетельствует о зависимости результатов от выбора черты бедности. С учетом различий в уровне национального дохода в странах региона представляется, что черта бедности на уровне 2,15 долл. США на человека в день больше подо-



шла бы для стран СНГ, а на уровне 4,30 долл. США на человека в день – для стран Центральной и Восточной Европы. При использовании в качестве порогового уровня для абсолютных лишений более низкой черты бедности три четверти всех детей в Молдове и Таджикистане являются бедными, но практически ни один ребенок не является бедным в Чешской Республике, Словении и Хорватии.

Если использовать более высокий уровень бедности в 4,30 долл. США, то почти все дети в центральноазиатских республиках Таджикистане и Кыргызстане определяются как бедные, равно как и все дети в Молдове и Армении. Эти данные наглядно показывают, насколько низким стал уровень жизни детей в этих беднейших странах региона. Доля “абсолютно бедных” детей остается низкой в Чешской Республике, Хорватии и Словении, однако в других странах Центральной и Восточной Европы наблюдается совершенно иная картина. Почти треть детей в Польше, более половины детей в БЮР Македонии и свыше 90 процентов албанских детей, согласно этому стандарту, являются бедными. Как представляется, все страны можно условно разделить на пять групп:

- Чешская Республика, Словения и Хорватия – менее 5 процентов;
- Венгрия, Польша и Болгария – 25–30 процентов;
- государства Балтии и западная часть СНГ – 30–50 процентов;
- Закавказье – около 70 процентов;
- республики Центральной Азии – свыше 75 процентов.

Однако здесь есть явные исключения. Уровень детской бедности в Казахстане и Таджикистане значительно ниже, чем в других центральноазиатских странах, в то время как в Албании, Молдове и Армении ее показатели гораздо выше, чем в соседних странах.

### Официальные уровни бедности – важный базисный показатель

Международные уровни бедности, выраженные в долларах США, позволяют легко провести сопоставление уровня детской бедности в различных странах (возможно, даже слишком легко, если учесть неточность оценок ППС). Вместе с тем они не дают никакого представления об уровне ресурсов, который принимается в качестве базового показателя минимальных потребностей в каждой конкретной стране. Многие страны региона рассчитывают свою собственную, национальную черту бедности, опираясь на минимальную потребительскую корзину, которая составляется и оценивается исходя из конкретной ситуации в каждой из них.

Эти национальные уровни бедности являются важным элементом борьбы с детской бедностью. Официальные уровни бедности – это гласный государственный базисный показатель уровня жизни, который в конкретной стране считается адекватным и поэтому является ключевым средством отслеживания динамики перехода к рыночной экономике как правительством, так и любыми другими сегментами гражданского общества. Если число бедных детей в стране, определяемое в соответствии с официальными национальными уровнями бедности, год от года растет, это значит, что, независимо от любых других перемен или достижений в данной стране, по одному из ключевых аспектов ее благополучия положение ухудшилось.

Таблица 2.4

### Дети в возрасте 0-15 лет, живущие в абсолютной бедности, конец 90-х гг. (в процентах)

	Год	Черта бедности 2,15 долл. США в день	Черта бедности 4,30 долл. США в день
<i>Центральная Европа</i>			
Чешская Республика	1996	0,0	1,9
Польша	1998	2,0	30,7
Венгрия	1997	2,4	28,8
<i>Бывшая Югославия</i>			
Словения	1997/98	0,0	0,9
Хорватия	1998	0,2	4,9
БЮР Македония	1996	8,6	56,6
<i>Юго-Восточная Европа</i>			
Албания	1996	18,3	93,2
Болгария	1995	4,2	24,6
Румыния	1998	11,6	75,7
<i>Государства Балтии</i>			
Латвия	1998	10,0	52,5
Литва	1999	4,8	34,7
<i>Западная часть СНГ</i>			
Беларусь	1999	1,5	15,4
Молдова	1999	74,6	99,9
Россия	1998	22,0	58,9
Украина	1999	3,6	35,3
<i>Закавказье</i>			
Армения	1999	51,3	99,9
Азербайджан	1999	26,1	71,3
Грузия	1999	24,0	68,8
<i>Центральная Азия</i>			
Казахстан	1996	7,1	38,3
Кыргызстан	1998	55,0	94,2
Таджикистан	1999	73,1	99,9
Туркменистан	1998	8,0	39,2
В среднем		18,6	51,2

Источник: См. таблицу 2.3.

Примечание. В обоих случаях черта бедности отражает покупательную способность в долларах США.

Черта бедности в регионе устанавливается большей частью на относительно высоком уровне, отражающем высокие нормы в области питания, унаследованные от социалистического периода и включающие относительно крупную долю дорогостоящих продуктов питания, таких как животные жиры и мясо. В некоторых случаях были разработаны новые уровни на основе пересмотренной минимальной продовольственной корзины, отражающей фактическую структуру потребления беднейших слоев населения<sup>11</sup>. Например, в Грузии в 1997 году официальная черта бедности, основанная на минимальной потребительской корзине, составляла 103,6 лари в месяц, а новая минимальная продовольственная корзина, отражающая фактическое потребление бедных граждан, была оценена почти в половину этого уровня (51,3 лари)<sup>12</sup>. Однако эти новые уровни бедности часто разрабатываются “посторонними”, в том числе международными консультантами, работающими на такие организации, как Всемирный банк, и их оценки оказываются весьма спорными. В целом офи-

циальные уровни бедности отражают желательный социально приемлемый минимум, тогда как новые уровни бедности (часто рассчитываемые по инициативе международного донорского сообщества) отражают более низкий прожиточный минимум. В некоторых странах, например в Словакии, используются оба уровня.

В таблице 2.5 приведены примеры оценок детской бедности, рассчитанных на основе официальных уровней бедности в конкретных странах. Прямое сравнение их показателей невозможно, поскольку в каждом национальном исследовании используется собственная методология. Вместе с тем в данной таблице содержится полезная оценка степени детской бедности с точки зрения каждой страны, рассчитанная в соответствии с ее собственными национальными нормами.

Таблица 2.5

**Коэффициенты детской бедности с использованием официальной национальной черты бедности, конец 90-х гг. (в процентах)**

Венгрия	39
Румыния	45
Эстония	40
Украина	43
Грузия	47
Кыргызстан	61

Источники: Страновые доклады в рамках проекта MONEE; Грузия: Всемирный банк (1999 г.), "Georgia Poverty and Income Distribution", Report №. 19348-GE, Washington, D.C.: World Bank.

Примечание. Данные по Грузии приведены за 1997 г., по Румынии – за 1998 г., по остальным странам – за 1999 г.

В странах с высоким доходом коэффициенты детской бедности, рассчитанные на основе национальных официальных уровней бедности, как правило, гораздо выше, чем коэффициенты абсолютной детской бедности, рассчитанные на основе международного уровня бедности, а в странах с низким доходом – наоборот. Например, в Венгрии в 1999 году согласно прожиточному минимуму, установленному Статистическим управлением страны, бедными считались 39 процентов детей-иждивенцев в возрасте до 20 лет, а если исходить из уровней бедности в размере 2,15 долл.

США и 4,30 долл. США, – то, соответственно, 3 и 29 процентов, что видно из таблицы 2.4. Во всех странах, включенных в таблицу 2.5 и представляющих различные части региона, коэффициенты детской бедности столь высоки, что при обсуждении данного вопроса общественность должна обратить на них самое пристальное внимание.

**Относительная бедность – нехватка ресурсов по сравнению со среднестатистическим уровнем**

Альтернативный подход состоит в том, чтобы определять бедных как лиц, которые живут в домашних хозяйствах с уровнем доходов или расходов, более чем вдвое меньшим среднестатистического уровня расходов по стране, в которой они живут. (На практике среднестатистическое значение часто определяется медианным показателем.) Такое определение относительной бедности принято, например, Европейским союзом. Оно позволяет легко провести страновые сопоставления числа людей, бедных по сравнению с другими гражданами той же страны, и облегчает выявление групп, которым грозит наибольшая опасность оказаться за чертой бедности.

В таблице 2.6 приведены оценки доли детей в 22 странах, живших в конце 90-х годов ниже черты относительной бедности. Данные обследований – те же, что и в таблице 2.4. В первой колонке сделана такая же корректировка с учетом размера домашнего хозяйства, как и в предыдущей таблице, – корректировка на душу населения. В данном случае использование определения бедности от-

носительной вместо абсолютной, по сути дела, лишь приводит к повышению или снижению черты бедности; в некоторых странах черта относительной бедности будет выше, чем черта в 4,30 долл. США, используемая в таблице 2.4, а в других она окажется ниже. (Очевидно, что черта относительной бедности будет выше черты в 2,15 долл. США в еще большем числе стран.) Во второй колонке приведены коэффициенты детской бедности, скорректированные с учетом размера домашнего хозяйства в отличие от простой подушевой корректировки, поэтому результаты в данном случае несопоставимы напрямую с теми, что приведены в предыдущей таблице. Используемая корректировка предполагает наличие некоего "эффекта масштаба" в рамках домашнего хозяйства, а это означает, что, хотя увеличение вдвое числа входящих в домашнее хозяйство лиц приводит к росту потребностей данного до-

Таблица 2.6

**Дети в возрасте 0–15 лет, живущие в абсолютной бедности, конец 90-х гг.: расходы домашних хозяйств ниже половины средней величины (в процентах)**

	Корректировка на "эффект масштаба" в рамках домашних хозяйств	
	Отсутствует (A = 1,0)	Умеренная (A = 0,75)
<i>Центральная Европа</i>		
Чешская Республика	12,1	6,4
Польша	28,3	17,5
Венгрия	14,8	10,1
<i>Бывшая Югославия</i>		
Словения	10,3	6,4
Хорватия	11,8	5,4
БЮР Македония	25,6	21,1
<i>Юго-Восточная Европа</i>		
Албания	11,0	7,0
Болгария	17,9	13,1
Румыния	21,4	11,6
<i>Государства Балтии</i>		
Латвия	18,9	14,2
Литва	20,7	13,8
<i>Западная часть СНГ</i>		
Беларусь	13,3	7,5
Молдова	17,7	15,3
Россия	25,6	20,0
Украина	16,0	11,2
<i>Закавказье</i>		
Армения	15,8	11,1
Азербайджан	16,6	13,8
Грузия	25,3	17,2
<i>Центральная Азия</i>		
Казахстан	22,6	17,3
Кыргызстан	22,3	18,6
Таджикистан	13,0	11,6
Туркменистан	22,7	20,0
В среднем	18,4	13,2

Источник: Приложение D, World Bank (2000 г.), там же: см. таблицу 2.3.

Примечание. Годы те же, что и в таблице 2.4. Коэффициенты бедности рассчитаны путем ранжирования всех граждан по выравненным расходам домашних хозяйств, причем за черту бедности принимается 50 процентов от среднего показателя.

## Вставка 2.3

## Шкалы эквивалентности и структура бедности

Для сопоставления уровня жизни различных домашних хозяйств необходимо скорректировать их общие расходы с учетом различий в размерах домохозяйств. У более крупных домашних хозяйств и потребности больше, например им приходится кормить больше ртов. Возможна также корректировка с учетом различий в составе домохозяйств ввиду того, что потребности в расходах у детей, взрослых трудоспособного возраста и пожилых людей неодинаковы. Выбор «шкалы эквивалентности» (термин, который используется для коэффициента корректировки) может иметь значительные последствия как для общего уровня измеренной бедности, так и для групп населения, которые наиболее сильно страдают от бедности<sup>14</sup>.

Простейший подход состоит в игнорировании различий в составе домохозяйства и делении общих расходов на число лиц, входящих в состав домохозяйства. Это – подушевая корректировка, при которой не предполагается никакой экономии благодаря «эффекту масштаба», связанному с размером домохозяйства. Считается, что домохозяйство, состоящее из четырех человек, имеет вдвое больше потребностей, чем домохозяйство, состоящее из двух человек.

Экономия за счет эффекта масштаба может проявиться по разным направлениям; например, расходы на жилье, такие как арендная плата и плата за отопление, вряд ли удвоятся, если вдвое возрастет численность домохозяйства. Один из распространенных способов учета такого рода экономии – это корректировка общих расходов следующим образом:

$$\text{Скорректированные расходы} = \frac{\text{Общие расходы}}{[\text{Размер домохозяйства}]^A}$$

где A – любое число от 0 до 1. Например, при A = 0,5 домохозяйство из четырех человек, как предполагается, имеет потребно-

сти, которые вдвое превышают потребности домохозяйства, состоящего из одного человека, а при подушевой корректировке (A = 1,0) его потребности будут выше в четыре раза. В таблице 2.6 показаны коэффициенты детской бедности как при подушевой корректировке, так и при значении A = 0,75, при котором предполагается умеренный «эффект масштаба». В данном случае домохозяйство из четырех человек имеет потребности в 2,8 раза выше, чем домохозяйство, состоящее из одного человека.

Во многих странах СНГ, где расходы на жилье в настоящее время составляют относительно небольшую долю от общих расходов, «эффект масштаба» будет, по всей вероятности, относительно невысоким. Это может означать, что подушевая корректировка окажется умеренной. Все недавно проведенные Всемирным банком в Казахстане, Азербайджане и Армении оценки бедности были сделаны с подушевой корректировкой расходов домашних хозяйств.

Страны региона рассчитывают уровни бедности, как правило, на основе корректировки с учетом состава домашних хозяйств, а также их численности. Например, после 1992 года правительство России рассчитывало прожиточный минимум по стоимости основной потребительской корзины, состав которой варьируется в зависимости от возраста (и пола). В первом квартале 2000 года при расчетах исходили из того, что потребности пенсионера на 30 процентов меньше потребностей человека трудоспособного возраста, в то время как потребности ребенка меньше всего на 5 процентов. Можно спорить о сильных и слабых сторонах этих предположений, однако факт остается фактом: по сравнению с чертой бедности, при расчете которой корректировка с учетом состава домашнего хозяйства не делается, использование официального российского прожиточного минимума приведет к тому, что за чертой бедности окажется больше детей и меньше пенсионеров.

## Вставка 2.4

## Как долго дети остаются бедными?

Дети меньше всех защищены от последствий бедности, и чем дольше они остаются бедными, тем выше вероятность того, что эти последствия будут носить долговременный характер. При затягивании периодов низкого дохода семьям все труднее изыскивать средства на питание, отопление, одежду, на образование и здравоохранение.

Стандартные расчеты детской бедности ничего не говорят о том, сколь долго дети остаются бедными. Недавнее исследование, проведенное Исследовательским центром ЮНИСЕФ «Инноченти» по ряду промышленно развитых стран, с использованием данных обследований, в рамках которых на протяжении нескольких лет велось наблюдение за одними и теми же семьями, позволило установить долю детей, оказавшихся в числе беднейших 20 процентов в течение одного года, двух и (в некоторых случаях) пяти лет подряд. Исследование охватило и две страны с переходной экономикой – Венгрию и Россию, и в таблице 2.7 сопоставляются результаты, полученные по этим двум странам, с результатами по Великобритании и Германии.

В Великобритании, Германии и Венгрии примерно две трети детей, входивших в беднейшие 20 процентов, оставались в этой категории и на следующий год. Примерно четверть детей остаются бедными (согласно данному определению) и пять лет спустя. Тот факт, что доходы семей из года в год остаются низкими, вызывает серьезную обеспокоенность.

В России мобильность в этом плане больше, что отражает более бурный характер изменения доходов в этой стране в

90-е годы. Менее половины российских детей, впервые в том или ином году (год «1») относившихся к беднейшим 5 процентам, оставались в этой категории и год спустя. А в это время на их местах на нижних ступенях лестницы доходов оказывались другие дети. В течение любого двухлетнего периода 31 процент всех российских детей испытали на себе последствия низких доходов.

Результаты обследований показывают, что в каждой стране бедность затрагивает за время детства больше детей, чем это видно из данных на тот или иной момент времени. В течение любого пятилетнего периода свыше 40 процентов детей в Венгрии хотя бы раз попадали в число 20 процентов населения, имеющих самые низкие доходы.

Таблица 2.7

## Динамика детской бедности (в процентах)

	Дети, постоянно находящиеся в составе беднейших 20%		
	В первый год	Два года подряд	Пять лет подряд
Великобритания	20	14	5
Германия	20	13	7
Венгрия	20	13	6
Россия	20	9	д.о.
	Дети, по крайней мере однажды оказавшиеся в составе беднейших 20%		
	В первый год	Через два года	Через пять лет
Великобритания	20	27	41
Германия	20	27	36
Венгрия	20	27	42
Россия	20	31	д.о.

Источник: Таблица 4.4 в Bradbury, D., S. Jenkins and J. Micklewright (eds) (2001), *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Nations*, Cambridge: Cambridge University Press.

Примечание. Текущий чистый доход домашних хозяйств выравнивается с помощью квадратного корня из числа членов домохозяйства (A = 0,5); д.о. – данные отсутствуют.

машнего хозяйства, эти потребности отнюдь не обязательно возрастают в два раза (см. вставку 2.3).

Разница в коэффициентах детской бедности по региону при использовании определения относительной бедности гораздо меньше, чем с использованием определений, основанных на черте бедности в долларах США. Ни в одной из стран показатель первой колонки не составляет менее 10 процентов, и ни в одной из них он не превышает 30 процентов. Ранжирование стран в таблице 2.6 в основном аналогично порядку, указанному в таблице 2.4, коэффициенты детской бедности выше в Центральной Азии и ниже в Центральной Европе и на Балканах. Однако есть и несколько примечательных исключений. При использовании подушевой корректировки в Польше отмечается наивысший из всех стран уровень относительной детской бедности – 28 процентов, однако она попадает в число наиболее благополучных стран при использовании черты бедности в долларах США на человека в день. В то же время из первой колонки видно, что в Таджикистане наблюдается один из самых низких уровней относительной детской бедности, хотя при использовании определения абсолютной бедности эта страна находится опять-таки на самом низком уровне. Дети в Таджикистане живут очень бедно с точки зрения абсолютной бедности, однако так же живет и остальное население этой страны, и поэтому положение детей с точки зрения относительной бедности выглядит не так уж плохо.

Из данных второй колонки таблицы 2.6 видно, что, если допустить некоторую экономию за счет “эффекта масштаба” в рамках домашних хозяйств, коэффициент детской бедности существенно снижается - в среднем почти на треть. Коэффициент бедности детей по сравнению с коэффициентом в отношении населения в целом также меняется, о чем речь идет ниже в данном разделе.

### Угрожает ли бедность детям больше, чем другим группам?

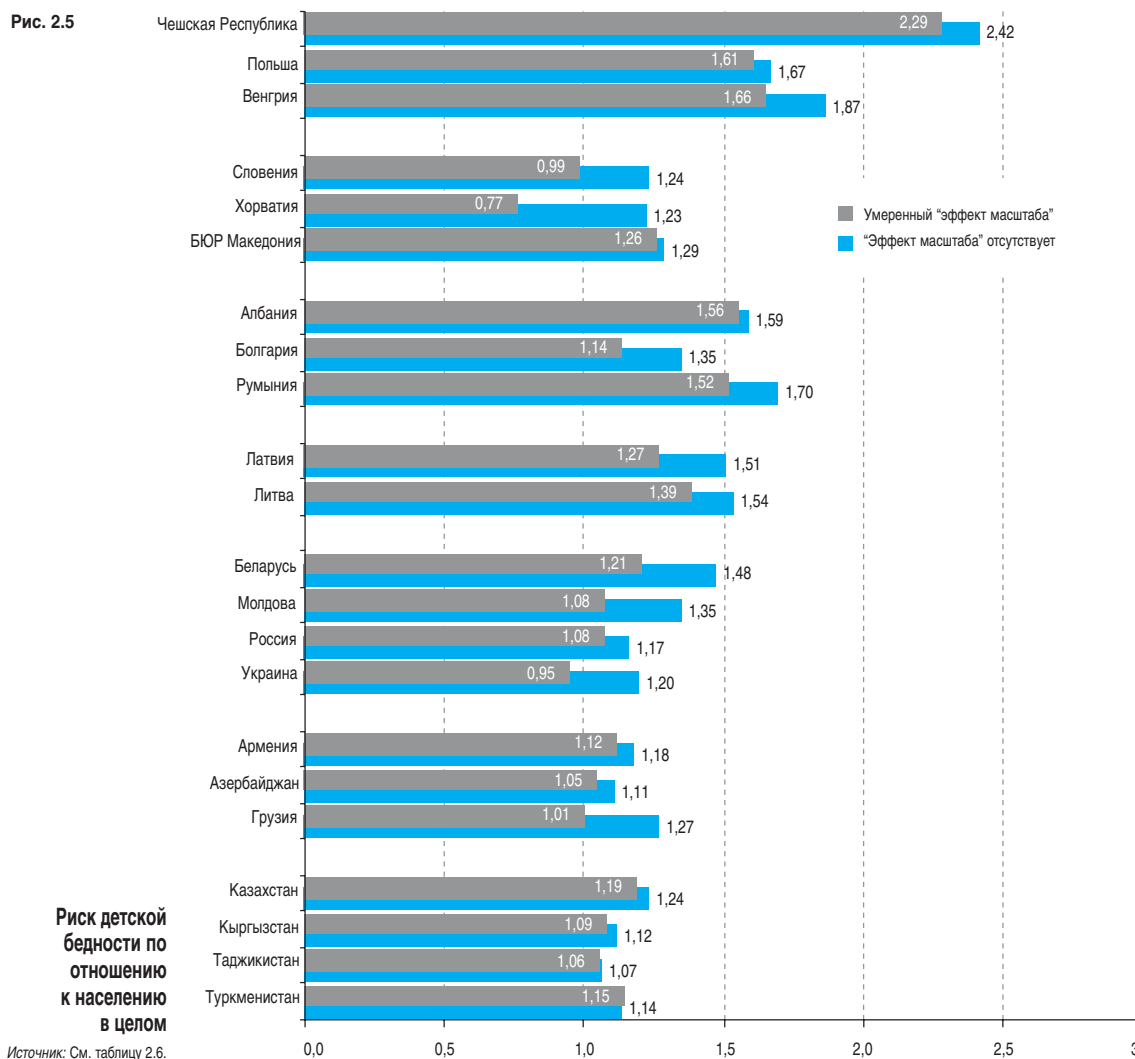
Уже давно установлено, что детство – это период, когда человек особенно рискует впасть в бедность. Еще в начале прошлого века в классическом исследовании бедности в одном из городов на севере Англии Джозеф Раунтри выделил пять перемежающихся периодов “нужды” и “достатка” в течение жизни работника, и детство он отнес к первым.

“В раннем детстве ребенок, если только его отец не является квалифицированным работником, вероятно, будет жить в бедности; это продлится до тех пор, пока он сам или кто-либо из его братьев или сестер не начнет зарабатывать и тем самым дополнит заработок отца в той мере, чтобы семья смогла подняться выше черты бедности. Затем следует период, когда он зарабатывает деньги, живя под крышей своих родителей... что дает ему шанс скопить немного денег для самостоятельного обустройства; этот период материального благополучия человека может продолжаться и после вступления в брак – вплоть до появления двух-трех детей, когда его вновь может настичь бедность...”<sup>13</sup>.

Сегодня даже в еще большей степени, чем в начале XX века, детство отнюдь не обязательно подразумевает бедность. Государственные ассигнования на социальное обеспечение и участие женщин в рабочей силе имеют сегодня гораздо большее значение, чем сто лет назад (хотя в 90-е годы оба этих фактора в бывших социалистических странах существенно ослабели). Тем не менее детство по-прежнему является одним из основных периодов риска.

Подвергаются ли дети в переживающих переходный период странах *большому* риску оказаться в бедных домохозяйствах, чем все остальное население? На рис. 2.5 коэффициенты бедности, приведенные в таблице 2.6, даются в сравнении с показателями в целом по населению каждой страны.

Подвергаются ли дети в переживающих переходный период странах *большому* риску оказаться в бедных домохозяйствах, чем все остальное население? На рис. 2.5 коэффициенты бедности, приведенные в таблице 2.6, даются в сравнении с показателями в целом по населению каждой страны.



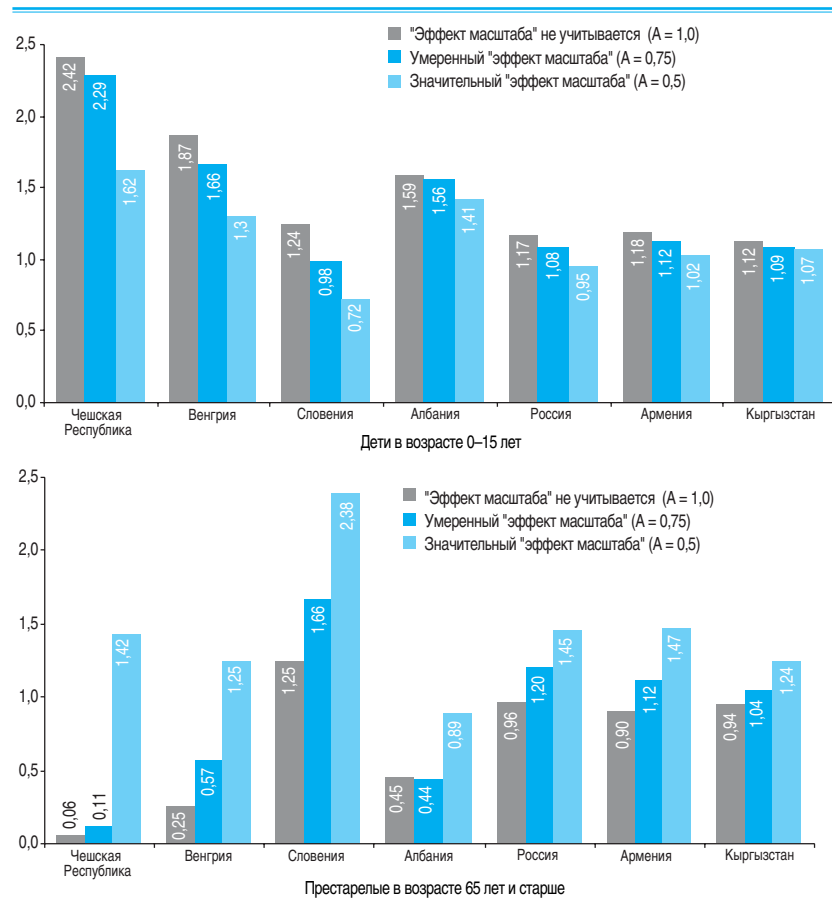
Значение “1,0” свидетельствует, что детям бедность угрожает в той же степени, что и всем остальным. Значение выше “1,0” показывает, что для детей риск выше среднего по стране, следовательно, доля детей среди бедных выше, чем среди других категорий.

При подушевой корректировке во всех 22 странах, представленных на диаграмме, среди детей отмечались более высокие коэффициенты бедности, чем среди населения в целом. В Центральной Европе риск бедности для детей по сравнению со среднестатистическим уровнем особенно высок, однако бремя, которое несут дети (и, разумеется, другие лица в их домохозяйствах), является непропорционально тяжелым также в Юго-Восточной Европе и государствах Балтии. В Чешской Республике вероятность бедности среди детей вдвое выше, чем среди населения в целом. В Венгрии, Польше, Албании, Румынии, Латвии, Литве и Беларуси коэффициент бедности детей в полтора раза выше. В других странах эта разница является не столь велика. (Одна из причин этого явления заключается в том, что в “многодетных” республиках Средней Азии дети составляют гораздо более высокую долю от общей численности населения; поэтому сравнение проводится со средним коэффициентом, в котором в большей степени, чем в других странах, уже получил отражение коэффициент детской бедности.)

Насколько данная картина соответствует изменениям при учете “эффекта масштаба” в рамках домохозяйства? Из рис. 2.5 видно, что, если делается допущение умеренного “эффекта масштаба”, положение детей выглядит не столь плачевным. В среднем по региону коэффициент детской бедности в 1,25, а не в 1,4 раза выше, чем коэффициент бедности всего населения. В пяти странах этот коэффициент в настоящее время составляет 1,05 или еще меньше.

Степень корректировки с учетом “эффекта масштаба” можно увеличить еще больше. Например, можно предположить, что домашнее хозяйство, состоящее из четырех человек, имеет потребности, лишь в два раза превышающие потребности домохозяйства, состоящего из одного человека (случай, когда  $A = 0,5$ , см. вставку 2.3). Данное предположение стало весьма популярным при анализе бедности в Западной Европе, где размер домашних хозяйств, как правило, невелик и где доля непродовольственных товаров в общих расходах домохозяйств довольно высока (соответственно, “эффект масштаба” в отношении расходов на питание, скорее всего, незначителен). При такой корректировке среднестатистическое соотношение по 22 странам на рис. 2.5 составляет всего 1,05. В настоящее время в девяти странах отмечено значение ниже 1,0, указывающее на то, что дети недопредставлены среди беднейшего населения.

Однако даже в этом случае (который не показан на рис. 2.5) коэффициенты детской бедности в Чешской Республике, Венгрии и Польше все еще на треть или более выше, чем коэффициенты для населения в целом<sup>15</sup>. В этих трех странах Центральной Европы вывод о том, что доля



Примечание. На диаграмме показан риск детской бедности и бедности престарелых по отношению к населению в целом.

Источник: См. таблицу 2.6.

Выбор шкалы эквивалентности: его влияние на относительный риск бедности детей и престарелых

детей среди беднейшего населения выше средней, остается в силе и при изменении методики расчетов. В других странах картина неоднозначна, однако если, не вдаваясь в крайности, допустить наличие умеренного “эффекта масштаба”, то на основании рис. 2.5 можно сделать вывод о том, что непропорционально большая доля детей среди беднейшего населения является наиболее распространенным явлением.

Идут споры о том, кто оказался во время переходного периода в лучшем положении – дети или престарелые (если доля детей среди беднейшего населения ниже средней, то доля какого-то другого слоя общества должна быть ниже). На рис. 2.6 по выборке стран показано, что относительное положение молодых и престарелых людей зависит от допущений в отношении того, как меняются потребности домашнего хозяйства с увеличением его размера. Пожилые люди гораздо чаще, чем дети, живут в небольшом по составу домашнем хозяйстве. Если допустить, при прочих равных условиях, более высокий “эффект масштаба” при определении бюджета домашнего хозяйства, то доля престарелых в распределении доходов (или расходов) уменьшится, а доля детей возрастет.

По мере все большего учета “эффекта масштаба” положение в отношении престарелых меняется – от процента значительно ниже среднего к значительно превышающему средний среди беднейшего населения, а в отношении детей наблюдается обратная картина. Положение и престарелых, и детей в странах СНГ меняется меньше, чем в других странах, и одна из причин этого явления состоит в том, что пожилые люди в этих странах чаще живут вместе с другими членами семьи.

Диаграммы, подобные рис. 2.6, можно понимать и так, что семьи с детьми, с одной стороны, и престарелые – с

другой, “конкурируют” между собой, стремясь избежать бедности, и победитель будет определяться отчасти в зависимости от методологии, используемой для расчета бедности. Однако необходимо помнить о том, что многие семьи делятся своим доходом с другими членами семьи, живущими отдельно от домохозяйства. Пенсионеры тратят свой доход на многое, включая помощь своим внукам (к этой теме мы вернемся в следующем разделе при обсуждении того, как неимущие семьи борются с бедностью). Однако дискуссии по поводу того, какие возрастные группы в большей (или меньшей) степени рискуют впасть в бедность, могут отвлечь внимание от действительно важного вопроса – того, что в защите нуждаются и уязвимые престарелые люди, и дети.

Тем не менее следует подчеркнуть необходимость обеспечения особой защиты для детей. Детская бедность является особенно пагубной формой бедности как для отдельного ребенка, так и для общества, в котором этот ребенок живет. Как отмечалось в начале настоящей главы, бедность среди детей может крайне отрицательно сказаться на их будущей жизни и в результате – на развитии их стран в будущем.

### Какие дети сталкиваются с бóльшим риском?

Очевидно, что детям, родители которых не имеют работы или получают крайне низкую заработную плату, угрожает повышенная опасность бедности. В докладе Всемирного банка за 2000 год о бедности в данном регионе делается вывод о том, что риск бедности для домашних хозяйств, главы которых не имеют работы, более чем вдвое превышает риск для населения в целом в Венгрии и Польше, втрое – в Словении, Эстонии и Хорватии и более чем в шесть с половиной раз – в Чешской Республике (здесь не учитываются домохозяйства, главы которых вышли на пенсию). Наличие работы у главы домохозяйства в странах Центральной и Восточной Европы и государствах Балтии в целом значительно снижает вероятность бедности по сравнению со среднестатистическим показателем<sup>16</sup>.

Однако в СНГ картина иная. В России риск бедности для домашних хозяйств, главы которых не имеют работы, по отношению к среднестатистическому показателю составляет лишь 1,5, и это один из самых высоких показателей в СНГ. Во многих странах СНГ вероятность того, что

домохозяйства, где глава не работает, столкнутся с бедностью, лишь немногим выше, чем в среднем по домашним хозяйствам (“относительный риск” близок к “1,0”). Это в основном можно объяснить тем, что в данной части региона, даже имея работу, можно иметь очень низкий доход или вовсе не иметь дохода из-за задержек с выплатой заработной платы, о чем шла речь в разделе 2.1. Кроме того, значение формального заработка снизилось, в то время как samozанятость в натуральном хозяйстве возросла.

Риск бедности также, как правило, повышается с увеличением числа детей, живущих в домашнем хозяйстве (см. рис. 2.7). В Польше риск бедности для бездетных домашних хозяйств составляет почти половину среднестатистического показателя, а для домохозяйств, имеющих троих или более детей, этот риск в два с половиной раза выше. Та же закономерность наблюдается и в других странах, хотя и в различных пропорциях.

Возрастание бедности с увеличением числа детей в семье объясняется следующими факторами:

- *Чем больше в домохозяйстве детей, тем больше ртов ему приходится кормить.* По мере увеличения размера домохозяйства общий доход, скорректированный с учетом потребностей, снижается.
- *Чем больше детей, тем меньше вероятность трудоустройства для женщин.* В Венгрии доля участия в рабочей силе бездетных женщин в возрасте 26–29 лет составляла 82 процента. У женщин, имеющих одного ребенка, эта доля снижается до 52 процентов, у женщин, имеющих двоих детей, – до 35 процентов и до всего 11 процентов – у женщин, имеющих троих или более детей<sup>17</sup>.
- *Большой размер семьи сопряжен с другими факторами, которые приводят к снижению заработков.* Одним из примеров может служить низкий уровень образования, другим – дискриминация по этническому признаку.

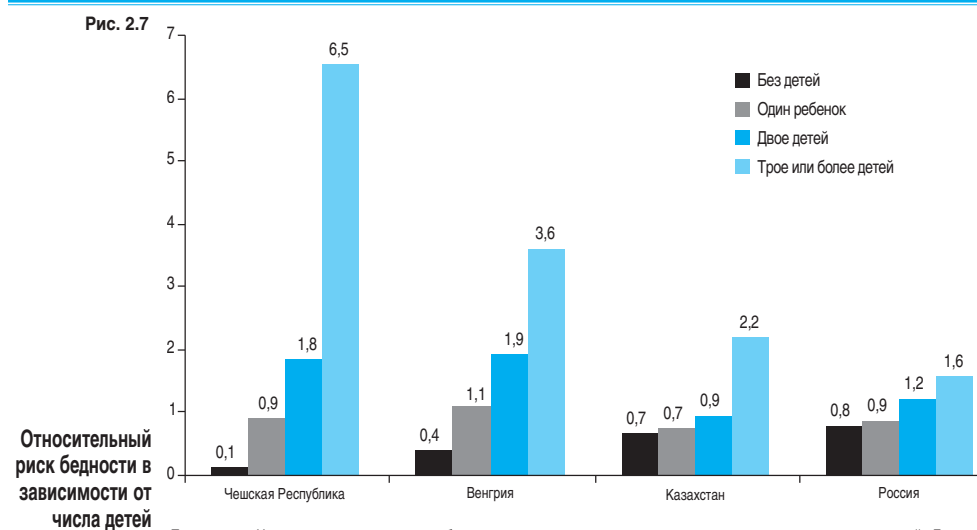
### Последствия повышения доходов и снижения неравенства

В следующем разделе рассматриваются конкретные меры по сокращению детской бедности. Для перехода к этой теме настоящий раздел завершается иллюстрацией возможных последствий таких мер, как: а) повышение доходов;

б) перераспределение дохода от более богатых более бедным домохозяйствам; или с) и то и другое – повышение дохода и перераспределение. В качестве примера в анализе используется крупнейшая страна региона – Россия, где неравенство доходов крайне высоко, как это показано в разделе 2.1.

Если бы неравенство доходов в России стало менее резким, какое влияние это оказало бы на детскую бедность? И как можно оценить воздействие сокращения неравенства в сравнении с воздействием общего повышения доходов всех домохозяйств – богатых, бедных или со средними доходами?

В таблице 2.8 показаны результаты корректировки доходов домашних хозяйств в ходе Лонгитюдного монито-



Источник: См. таблицу 2.6.

Примечание. На диаграмме показан риск бедности по отношению к среднему риску в зависимости от числа детей. Бедность определяется как расходы менее половины средней величины (корректировка на душу населения: A = 1,0).

Вставка 2.5

### Бедность среди сельских детей

В целом для детей, живущих в сельских районах, риск бедности выше, чем для городских детей. Это различие особенно заметно в Центральной и Восточной Европе, где вероятность бедности для сельских домохозяйств примерно на 50 процентов выше, чем для населения в целом (рис. 2.8). В странах СНГ это различие не столь велико.

Сельские дети часто сталкиваются и с другими трудностями, которые могут усугубляться бедностью: порой им приходится дольше добираться до школы; они зачастую имеют гораздо более ограниченные возможности в плане отопления и доступа к чистой питьевой воде; они чаще вынуждены работать (порой бесплатно) во время и после учебы, помогая старшим по дому и в обработке земли.

Вот распорядок дня одной 12-летней девочки в Таджикистане:

“Встаю в половине шестого утра и иду с матерью доить коз. Потом мы возвращаемся домой и готовим завтрак для младших детей и отца. Затем я готовлю завтрак, который возьму с собой в школу. Раньше у нас в школе была столовая, [где] мы могли поесть горячего, но теперь мы обычно берем с собой кусок хлеба, а летом иногда огурец с огорода. В половине восьмого я иду в школу, которая расположена в 5 километрах от дома. Раньше я ездила в автобусе, но теперь это нам не по карману, к тому же он часто вообще не приходит. Во второй половине дня возвращаюсь из школы и помогаю готовить обед или стираю белье. После чая я опять дою коз, убираю кухню и ложусь спать. Я

хочу стать инженером, однако, наверное, я скоро брошу школу и буду помогать родным на своем участке”<sup>18</sup>.

В Румынии лишь 13 процентов сельских домов имеют водопроводы, тогда как в городах – 87 процентов. Часто носить воду с колонки – обязанность детей. В сельских районах 91 процент домов в сельских районах отапливаются дровами, углем или мазутом, а в городах – только 18 процентов<sup>19</sup>. Печки, которые топят дровами, ухудшают воздух в доме и способствуют распространению респираторных заболеваний среди молодых.

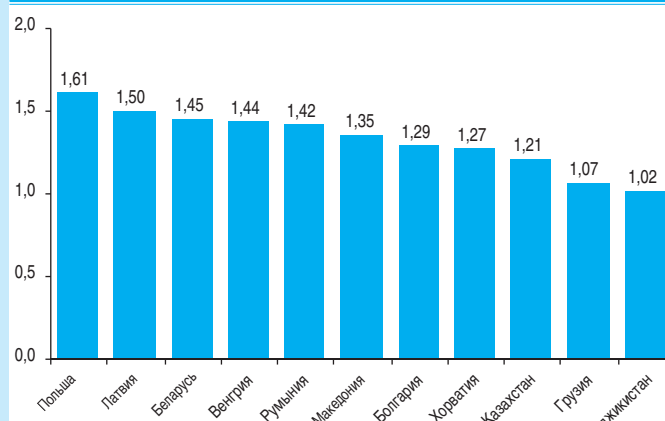


Рис. 2.8

Примечание. На диаграмме показан риск бедности (для всех лиц - взрослых и детей) в сельских районах по отношению к среднему риску. Бедность определяется как расходы менее половины средней величины (корректировка на душу населения: A = 1,0).

Риск бедности по отношению к среднему показателю: сельские районы

Источник: См. таблицу 2.6.

рингового обследования в России за 1998 год, произведенной таким образом, чтобы уменьшить неравенство или отразить рост доходов. Корректировка с целью уменьшения неравенства влечет за собой увеличение доходов домашних хозяйств, у которых они ниже среднего уровня, и сокращение доходов тех домохозяйств, у которых они выше среднего. С другой стороны, рост доходов моделируется в рамках обследования с помощью простого процентного увеличения доходов для всех домашних хозяйств. При таком типе роста неравенство доходов остается без изменений.

Черта бедности установлена на уровне половины среднестатистического дохода, фактически зарегистрированного в ходе обследования, и не меняется в процессе моделирования (она зафиксирована в номинальном выражении). При такой основе для расчетов 30 процентов детей в России в 1998 году были бедными. (Более высокий по сравнению с тем, который приведен в первой колонке таблицы 2.6, показатель связан с использованием дохода, а не расходов для измерения имеющихся у домашних хозяйств ресурсов.) Если бы уровень неравенства доходов, измеренный с помощью коэффициента Джини, снизился на 20 процентов, то уровень детской бедности сократился бы почти вдвое – до 16 процентов. В результате этого уровень дохода в России стал бы ближе к верхнему пределу установленного ОЭСР диапазона (при значении коэффициента Джини порядка 0,38 вместо фактического значения 0,47, показанного на рис. 2.1). При сокращении неравенства на 30 процентов – до несколько большего значения, чем среднестатистический показатель ОЭСР, – уровень детской бедности снижается почти на две трети – до 11 процентов.

Каков же эффект роста доходов? Общий рост на 30 процентов сокращает уровень детской бедности почти на треть. Увеличение доходов на 10 процентов сокращает его лишь на 3 процентных пункта. Для сравнения: сокращение неравенства на 10 процентов снижает уровень детской бедности на 7 процентов.

Смысл данной таблицы состоит не в том, что “рост менее благоприятен для бедных, чем перераспределение доходов”. Неудивительно, что существенные сокращения неравенства, смоделированные в таблице, явно имеют более серьезные последствия; они влекут за собой значительное повышение доходов людей на нижних уровнях распределения доходов (и существенное снижение доходов на самом высоком уровне), более крупное, чем то, которое дает общий рост доходов<sup>20</sup>. Тем не менее таблица свидетельствует, что в такой стране, как Россия, где неравенство доходов очень велико, значительное сокращение разрыва в доходах оказало бы большое влияние на уровень детской бедности. Такое сокращение вряд ли может произойти в одночасье, и политики поступили бы весьма

Таблица 2.8  
Коэффициенты детской бедности в России: воздействие роста доходов и сокращения неравенства (в процентах)

Сокращение неравенства	Рост доходов			
	нулевой	на 10%	на 20%	на 30%
Нулевое	30	27	23	21
На 10%	23	17	14	12
На 20%	16	10	8	6
На 30%	11	4	3	1

Источник: Моделирование с использованием микроданных этапа 8 Лонгитюдного мониторингового обследования в России (1998 г.).

Примечание. Доход на душу населения (нулевой, отрицательный и пропущенные значения исключены). Черта бедности установлена на уровне 50% от средних доходов до моделирования. Рост моделируется путем увеличения дохода каждого человека на соответствующую сумму (10, 20 или 30%). Сокращение моделируется путем изменения дохода каждого человека таким образом, чтобы его новое значение представляло собой взвешенное среднее зарегистрированного значения и среднего дохода (тем самым среднее значение остается неизменным), а взвешенное значение выбирается так, чтобы отразить изменение в коэффициенте Джини на 10, 20 или 30%. Полученные в результате коэффициенты детской бедности и отражены в данной таблице.

неразумно, если бы попытались осуществить его в кратчайшие сроки. Однако существенное сокращение неравенства доходов постепенно в течение периода, скажем, в 10 лет было бы вполне реальной целью.

Разумеется, наилучшим результатом явилось бы повышение доходов одновременно со значительным сокращением неравенства. В таблице 2.8 показано, что общее увеличение доходов на 30 процентов в сочетании с уменьшением неравенства на 30 процентов практически ликвидирует детскую бедность. (Следует помнить о фиксированном характере черты бедности: увеличение среднестатистических доходов, скорее всего, приведет к корректировке черты бедности в сторону повышения.) Представим себе более скромную задачу: рост доходов на 20 процентов и сокращение неравенства на 20 процентов, происходящее, к примеру, за шесть лет. (Это подразумевает рост

доходов несколько больше, чем на 3 процента в год.) Уровень детской бедности снижается до 8 процентов, что является крупным достижением. Без сокращения неравенства рост доходов в течение шести лет приведет к сокращению уровня детской бедности лишь до 23 процентов.

В тех странах, где велико неравенство доходов, будет трудно существенно увеличить доходы бедных семей в кратко- или среднесрочной перспективе без некоторого сокращения такого неравенства. Того же результата, что и при общем росте доходов в сочетании с перераспределением, можно в принципе достичь за счет только роста доходов при условии, что коэффициенты роста доходов домашних хозяйств будут выше, чем у домохозяйств с более высокими доходами. Это был бы рост в интересах бедных домашних хозяйств. ■

## 2.3 Меры государственных органов и частных организаций по решению проблемы бедности

Какую реакцию может вызвать проблема детской бедности? И каких мер она *должна* потребовать?

Бедные домашние хозяйства в странах с переходной экономикой получают помощь из различных источников: от центрального правительства и местных органов власти, общинных групп и других неправительственных организаций, от других домашних хозяйств, то есть родственников и друзей. Настоящий раздел начинается с обсуждения последнего из перечисленных источников и других способов, с помощью которых семьи пытаются выстоять в борьбе с бедностью. Далее в нем рассматриваются ключевые вопросы, касающиеся деятельности государственных органов по борьбе с детской бедностью, то есть мер, принимаемых правительством.

### Помощь со стороны других семей и другие стратегии “борьбы с бедностью”

Бедные семьи пытаются выстоять в своем бедственном положении различными способами: сокращают траты, стремятся получать больший доход, обращаются за помощью к другим лицам.

В таблице 2.9 в качестве примера того, что важны все эти три элемента, берется ситуация в России в 1998 году. Три четверти бедных семей с детьми сообщили, что за последние 12 месяцев они истратили меньше денег на одежду и обувь, а две трети опрошенных сообщили, что они сократили расходы на питание. (Примечательно, что эти данные весьма близки к данным по всем домашним хозяйствам.) Примерно такие же ответы давали и жители других стран региона. Данные по Таджикистану за 1999 год показывают, что свыше четырех пятых беднейших домохозяйств с детьми сообщили, что за последние несколько месяцев они стали иначе питаться – перешли на более дешевые продукты и стали есть меньше и реже<sup>21</sup>.

Эти изменения означают, что питательность рациона бедных домохозяйств часто существенно отличается от рациона среднестатистического домохозяйства и, как правило, является неудовлетворительной, несмотря на то что продукты питания – главная статья расходов бедных домо-

хозяйств. В 1999 году беднейшие 10 процентов домашних хозяйств в Беларуси потребляли на 63 процента меньше фруктов, на 53 процента меньше мяса и на 42 процента меньше яиц и овощей, чем среднестатистическое домохозяйство, но лишь на 17 процентов меньше картофеля и хлеба<sup>22</sup>. Даже в Польше, одной из самых богатых стран региона, потребление многих продовольственных товаров в бедных домохозяйствах ниже норм питания, установленных в соответствии с национальной минимальной потребительской корзиной<sup>23</sup>.

Есть немало неофициальных сообщений о том, что, когда приходится сокращать расходы, родители часто стремятся экономить на потребностях своих детей. Однако это возможно лишь до какого-то предела. Один из способов, с помощью которого бедные семьи подчас “выходят из положения”, – это не покупать вещи, которые необходимы для долговременного благополучия их детей, такие как школьные учебники или даже, в беднейших странах, обувь, чтобы ходить в школу, поскольку ни то, ни другое не играет решающей роли в борьбе за выживание. Детей даже могут забрать из школы, для того чтобы они работали. В крайних случаях, особенно у матерей-одиночек, стратегией выживания может стать отказ от своего ребенка, о чем подробнее говорится в главе 5.

Естественной реакцией является более активный поиск дополнительных источников дохода, нередко в неформальном секторе. В таблице 2.9 вновь подтверждается важность для бедных российских семей выращиваемых на приусадебном участке продуктов питания, представляющих один из видов дохода в натуральной форме (см. также таблицу 2.2).

Почти треть бедных российских семей, имеющих детей, обращаются за помощью к родственникам, и восьмая часть – к друзьям. Во многих случаях особо важную роль в поддержке детей играют дедушки и бабушки. Один из опрошенных в Бурятии, республике на востоке Российской Федерации, отметил: “[Теперь] лучше, чтобы были живы дедушка и бабушка, чем иметь двух коров”<sup>24</sup>. В ходе проведенного МОТ обследования того, как граждане России ухитряются выжить, не получая заработной платы,



Таблица 2.9

### Домохозяйства в России, которые за последние 12 месяцев выбрали те или иные способы выживания, 1998 г.

(в процентах)

	Все домохозяйства	Бедные домохозяйства с детьми
<i>Стали меньше тратить</i>		
Сократили питание	62	65
Урезали расходы на одежду и обувь	70	74
Урезали расходы на отпуск	42	46
<i>Стали получать больший доход</i>		
Нашли дополнительный заработок	7	7
Стали выращивать больше продукции на своих участках	20	20
Сдали свои квартиры внаем	2	1
<i>Продали активы</i>		
Продали имущество	6	6
<i>Обратились за помощью к другим</i>		
К родственникам	21	31
К друзьям	9	13
К правительству	7	7

Источник: Микроданные, полученные в ходе Лонгитюдного мониторингового обследования в России, 1998 г.

Примечание. Бедные домохозяйства определяются как беднейшие 20% домашних хозяйств по уровню их дохода на душу населения. К домохозяйствам с детьми относятся те, в которых имеется хотя бы один ребенок в возрасте до 16 лет.

одна из опрошенных ответила: “Родители помогают. Мой отец отдает нам всю свою пенсию. Мать мужа помогает продуктами питания. Дедушка и бабушка полностью содержат нашего ребенка”<sup>25</sup>. Пенсионеры во всех странах региона сообщают, что экономят деньги, чтобы помочь оплачивать образование своих внуков, а если пожилые люди живут вместе со своими детьми и внуками, они гораздо реже тратят деньги на собственное лечение<sup>26</sup>. Это лишний раз свидетельствует о том, сколь неоднозначен спор, о котором говорилось в предыдущем разделе: кому больше угрожает бедность – престарелым или детям.

Очевидно, что стратегии борьбы с бедностью, основанные на сокращении потребления или продаже активов, на длительную перспективу не годятся. Естественной и позитивной чертой сплоченного общества является щедрость родственников и друзей. Однако и она имеет предел, не в последнюю очередь потому, что бедные семьи гораздо чаще, чем среднестатистическая семья, имеют бедных родственников и друзей<sup>27</sup>. Ясно и то, что стратегии, в долгосрочной перспективе наносящие ущерб развитию детей, нежелательны. Необходимы “возрождающие” стратегии, позволяющие поставить семейные финансы на прочную основу.

Одним из ключевых решений этой проблемы является более стабильное трудоустройство родителей, часто на полный рабочий день, в формальном секторе. (Работа в формальном секторе – это путь к услугам социального страхования, при этом обеспечивается уплата работниками подоходного налога, который идет на финансирование предоставляемых государством основных социальных услуг.) Для достижения этой цели часто требуется помощь со стороны государства, которое, разумеется, должно действовать в борьбе с детской бедностью и по многим другим направлениям.

## Роль государства в сокращении детской бедности

Совершенно очевидно, что бедные семьи поневоле вынуждены тем или иным путем бороться со своей бедностью: они должны так или иначе преодолевать свои экономические трудности. Для государства вопрос стоит иначе. Оно может и не заниматься детской бедностью; один из вариантов политики, которым всегда можно воспользоваться, – это практически игнорировать данную проблему.

Последствия такого выбора в плане ущерба для развития и отдельных лиц, и страны изложены во введении к настоящей главе. Признание этих проблем и ознакомление с ними общества должны входить в первый элемент программы, ведущейся по трем направлениям наступления государства на детскую бедность, которая в самом общем виде должна включать следующее:

- *Поставить решение проблемы детской бедности во главу угла проводимой политики.* Обеспечить общественную поддержку путем повышения осведомленности общества о масштабах и тенденциях детской бедности и ее последствиях для отдельного человека и общества в целом. Осуществлять общественный контроль за ограниченным числом показателей для оценки достигнутого<sup>28</sup>.
- *Бороться с долговременными неблагоприятными последствиями.* Решать проблемы, связанные с неблагоприятным положением в области образования, здравоохранения и с подростковой беременностью, с тем чтобы уменьшить вероятность воспроизводства детской бедности в будущем и передачи ее из поколения в поколение.
- *Поддерживать доходы семей:* а) проводить рациональную макроэкономическую политику для поощрения роста доходов в национальной экономике, б) проводить микроэкономическую политику в плане расширения возможностей родителей найти работу и возможностей компаний предоставить работу с разумной заработной платой и с) ввести систему налогов и пособий, которая обеспечивала бы адекватную поддержку тем семьям, которые в ней нуждаются.

Последнее из этих трех направлений имеет весьма широкий охват, и далее в настоящей главе не ставится цель проанализировать все связанные с ним аспекты экономической и социальной политики. В таблице 2.8 в конце предыдущего раздела показано возможное воздействие динамичного экономического роста на уровень детской бедности. Он окажет максимальное воздействие на уровень детской бедности там, где такой рост является трудointенсивным и благоприятен для бедных. Модели, используемые в данной таблице, дают также представление о воздействии сокращения неравенства доходов. Отнюдь не случайно коэффициенты детской бедности, как правило, ниже в тех странах, где введены налоги и социальные выплаты, способствующие существенному перераспределению доходов. Во вставке 2.6 показано, каким образом в середине 90-х годов система налогов и выплат в двух из наиболее развитых стран региона – Венгрии и Польше – привела к большему сокращению уровня детской бедности, чем в любой другой стране ОЭСР, по которой имеются данные.

### Воздействие налогов и выплат на уровень детской бедности

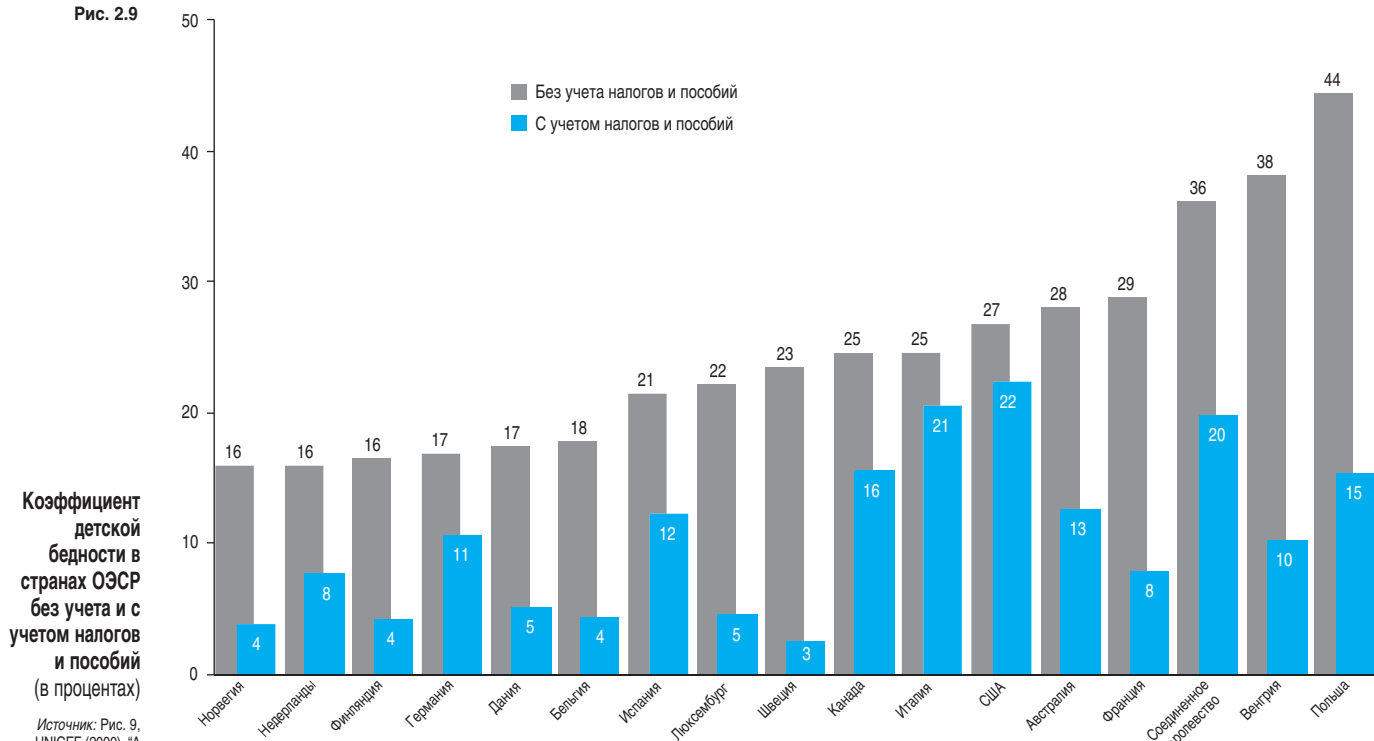
Государственная политика в области налогов и выплат может в значительной степени смягчить детскую бедность. Из рис. 2.9 видно, в какой степени государственное вмешательство помогло снизить уровень детской бедности в государствах ОЭСР, по которым имеются данные, в том числе в двух недавно принятых членах организации – Венгрии и Польше. Данные по этим двум странам Центральной Европы относятся к середине 90-х годов. (Эти данные касаются доходов, а не расходов, которым уделяется основное внимание в разделе 2.2; кроме того, данные по Венгрии взяты из иного источника.)

Фактические коэффициенты детской бедности сопоставляются с коэффициентом, который гипотетически имел бы место в случае отсутствия системы налогов и пособий. Результаты являются гипотетическими ввиду того, что поведение людей явно не

оставалось бы неизменным при полном отсутствии государственной политики в отношении налогов и пособий; тем не менее различия в коэффициентах детской бедности без учета и с учетом налогов и выплат позволяют приблизительно представить себе, в какой мере разные государства проводят политику, направленную на защиту интересов бедных детей.

Страны ранжируются по коэффициентам детской бедности без учета налогов и выплат. При использовании такого метода наивысшие коэффициенты отмечаются в Венгрии и Польше. Но об этом странам за рассматриваемые годы удалось сократить уровень детской бедности почти на 30 процентных пунктов – больше, чем в любой другой стране – члене ОЭСР. (Например, данные по Италии и США в этом отношении заметно отличаются от данных по этим двум странам Центральной Европы.)

Рис. 2.9



Кoeffициент детской бедности в странах ОЭСР без учета и с учетом налогов и пособий (в процентах)

Источник: Рис. 9, UNICEF (2000), "A League Table of Child Poverty in Rich Nations", Innocenti Report Card, № 1.

Примечание. Более высокие столбцы показывают коэффициенты детской бедности, основанные на доходах домохозяйств без учета налогов и пособий, а низкие столбцы – коэффициенты с учетом налогов и пособий. В обоих случаях черта бедности составляет 50 процентов среднего дохода после налогов и пособий. Шкала эквивалентности – квадратный корень размера домашнего хозяйства ( $A = 0,5$ ). Данные по Венгрии и Польше представлены, соответственно, за 1994 и 1995 гг., а по другим странам – за различные годы в период 90-х гг.

### Каково будущее у семейных пособий?

Семейные пособия являются одним из элементов системы налогов и выплат, имеющим особенно важное значение для семей с детьми, который традиционно играл весьма существенную роль во многих странах региона. Что произошло с семейными пособиями в 90-е годы и какова их роль в уменьшении остроты проблемы детской бедности?

Следует подчеркнуть, что правительства порой стремятся оказывать помощь семьям с детьми, отнюдь не преследуя цель сокращения бедности. Семейные пособия помогают несколько выравнять доход в течение всего жизненного цикла в соответствии с потребностями людей. Они отчасти страхуют от утраты дохода в случае потери работы или болезни. Кроме того, семейные пособия сви-

детельствуют о признании обществом значительности затрат на воспитание детей. Это полезно для всего общества, поскольку сегодняшние дети – это завтрашние взрослые работники, от которых будет зависеть рост экономики страны. Поэтому будущее семейных пособий не должно зависеть только от их воздействия на уровень детской бедности.

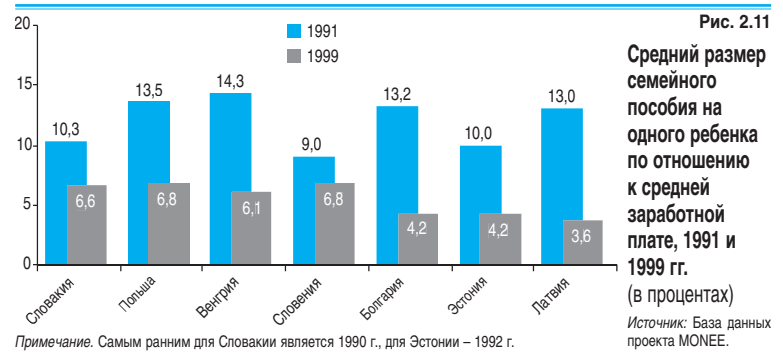
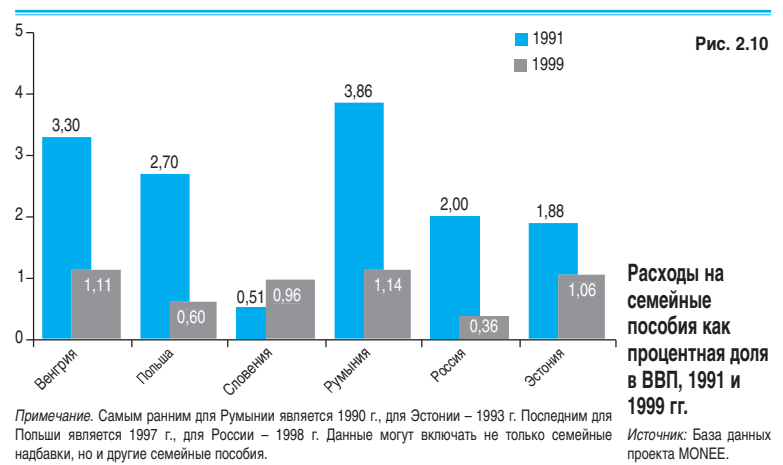
В простейшем виде "семейное пособие" – это пособие, выплачиваемое на всех детей независимо от дохода семьи или любых других характеристик семьи (например, занятости родителей), которое часто называют "всеобщим" пособием. Его размеры могут варьироваться в зависимости от числа и возраста детей. Более сложные формы предусматривают проверку доходов и, возможно, другие условия, касающиеся имущества семьи и занятости родителей.

Грань между семейным пособием и другими пособиями, включающими дополнительные выплаты на детей (например, пособие по безработице и социальная помощь), не всегда достаточно отчетлива. Для оказания поддержки детям с помощью пособий или кредитов может также использоваться налоговая система. Поэтому тенденции в области семейных пособий не являются идеальным показателем щедрости систем налогов и выплат по отношению к семьям с детьми. Однако, по крайней мере с концептуальной точки зрения, семейное пособие является основным пособием, для получения которого непременным условием является наличие в семье детей, поэтому изменения в ассигнованиях на семейные пособия и в сфере охвата программ семейных пособий представляют значительный интерес.

В 90-е годы политика в отношении оказания социальной поддержки семьям с детьми, включая семейное пособие, претерпела ряд изменений. В начале этого десятилетия большинство стран региона отошли в своей политике в этом отношении от опоры в основном на обеспечение занятости. Семейные пособия, как правило, перестали увязываться с занятостью родителей, и в большинстве случаев новые пособия были “всеобщими” по своему характеру. Россия и большинство других стран СНГ впервые ввели денежные семейные пособия на общих основаниях – данная форма поддержки семьи не была свойственна системе пособий в бывшем Советском Союзе (в отличие от Центральной Европы). После отмены субсидирования цен, принятого при прежней системе централизованного планирования, домашние хозяйства получали компенсацию в виде фиксированной добавки к семейному пособию, и это изменение было явно в интересах бедных. (Однако другие пособия и услуги, имевшие важное значение для семей, такие как, например, дошкольные учреждения, часто сокращались.)

К середине 90-х годов в результате нехватки средств на государственные расходы многие страны перестроили свои системы социального обеспечения, перенесли центр тяжести с общих пособий на более адресные. В большинстве стран Центральной и Восточной Европы это означало введение проверки доходов для определения права на получение семейных пособий, хотя устанавливаемый ценз мог быть весьма высоким, в результате чего в получении семейных пособий могло быть отказано относительно небольшому числу домашних хозяйств, как, например, в Чешской Республике и Венгрии. В других странах, преимущественно в СНГ, поддержка бедных семей с детьми была преобразована в социальную помощь, оказываемую на основе проверки доходов. Там, где семейные пособия сохранились, размеры выплат в реальном выражении существенно сократились.

К концу 90-х годов практика в этой области в странах региона стала существенно различаться. В некоторых частях СНГ официальная система социального обеспечения фактически развалилась. Например, в Грузии пособие, основанное на проверке нуждаемости, которое было введено в 1997 году и предназначалось для бедных семей, выплачивалось лишь в течение полугода в 1998 году и в течение всего трех месяцев в 1999 году. Эта ситуация резко отличается от положения в более богатых странах региона, в которых начало устойчивого экономического



**Таблица 2.10**  
Семейные пособия как процентная доля от общего дохода домохозяйства, 1991 и 1999 гг.

	1991	1999
Чешская Республика	4,7	1,6
Словакия	6,4	4,3
Польша	4,2	1,2
Венгрия	8,1	3,8
Словения	0,6	1,4
СР Югославия	0,5	0,3
Болгария	4,0	0,9
Румыния	3,9	1,9
Беларусь	0,6	0,8
Молдова	0,6	0,4
Россия	5,6	1,2
Армения	4,2	0,1
Кыргызстан	0,9	0,5

Источник: База данных проекта MONEE.

Примечание. Самым ранним для Чешской Республики, Словакии, СР Югославии и Румынии является 1990 г. Последним для Словении и России является 1998 г. (Показатель для России за 1998 г. был получен путем умножения показателя 2,45% за 1996 г. на коэффициент расходов на семейные пособия в виде доли в ВВП в 1998 г. по отношению к 1996 г.) Помимо семейных надбавок данные могут отражать и другие семейные пособия.

**Таблица 2.11**  
Доля детей, получающих семейные пособия, в общей численности населения в возрасте 0–17 лет

	1991	1999
Чешская Республика	94,5	95,0
Словакия	94,3	79,5
Венгрия	98,4	99,0
Словения	31,9	99,4
Хорватия	32,6	35,8
БЮР Македония	30,1	12,7
СР Югославия	26,7	28,7
Эстония	93,2	101,0
Латвия	82,8	87,0
Беларусь	56,4	37,1
Армения	24,7	23,0
Азербайджан	92,5	51,8
Казахстан	84,2	13,7

Источник: База данных проекта MONEE.

Примечание. Самым ранним для Армении и Казахстана является 1992 г., для Эстонии, Беларуси и Азербайджана – 1993 г. Последним для Хорватии, СР Югославии и Армении является 1998 г. Помимо семейных надбавок данные могут отражать и другие семейные пособия.

роста способствовало снижению давления на бюджетно-финансовую систему. Семейные пособия в Венгрии вновь приобрели общий характер, а Словения ослабила свои критерии, дающие право на семейное пособие (и поэтому является исключением из общей тенденции, показанной в таблице 2.11).

К сожалению, имеющиеся данные для конкретного анализа являются далеко не полными (причем по странам

Центральной Европы имеется гораздо больше информации, чем по другим странам), однако закономерность, которую они отражают, вполне ясна: итогом 90-х годов стало заметное уменьшение семейного пособия, измеряемого как доля общих расходов на него в ВВП (рис. 2.10), как соотношения размера пособия, выплачиваемого на одного ребенка, и размера средней зарплаты (рис. 2.11), как доля семейного пособия в общем доходе домохозяйства (таблица 2.10) и как процент детей, на которых выплачивается пособие (таблица 2.11). Данные по странам несопоставимы из-за различий в определении семейного пособия. Это может также затруднить анализ некоторых изменений, происходящих с течением времени в каждой стране, хотя информация во всех случаях предоставлялась в рамках проекта MONEE центральными статистическими ведом-

ствами в виде полных “временных рядов”, а не извлекалась из различных источников.

Для Центральной Европы было характерно сохранение широкого охвата при резком сокращении размеров пособия по отношению к заработной плате. Тем не менее, согласно нормам ОЭСР, размеры пособия (измеренные этим способом) разумны, и семейные пособия остаются важным источником дохода для бедных домохозяйств. В беднейших 10 процентах всех домохозяйств (включая бездетные семьи) семейные пособия в 1999 году составляли 7 процентов всех доходов в Чешской Республике, 11 процентов – в Польше, 17 процентов – в Венгрии и 18 процентов – в Словакии<sup>29</sup>.

В этих странах семейное пособие играет важную роль в снижении уровня детской бедности. Расчеты в рамках проекта MONEE, основанные на данных, которые бы-

Вставка 2.7

### Воздействие увеличения размера семейных пособий на уровень детской бедности в России

Если измерять уровень детской бедности исходя из национальной нормы, в России окажется один из худших показателей в регионе (см. таблицу 2.6). Какое влияние имеет – и может иметь – семейное пособие в этой стране?

Результаты Лонгитюдного мониторингового обследования в России (ЛМОР) за 1998 год показывают, что лишь 18 процентов всех детей живут в домохозяйствах, получающих семейное пособие, а в бедных домохозяйствах – всего 14 процентов. (Бедное домохозяйство определяется так же, как и в таблице 2.8: подушевой доход ниже половины среднего уровня). Административные проволочки с выплатой пособия приводят к тому, что многие домохозяйства не получают причитающиеся им пособия, в то время как домохозяйства, которые сообщают, что получали семейные пособия в предыдущем месяце, часто получают довольно большие ежемесячные платежи, по-видимому, из-за выплаты им задолженности.

Представим себе, что данной системы больше нет, а вместо нее всем домохозяйствам с детьми гарантируется общее семейное пособие на одного ребенка в размере 7 процентов уровня средней

заработной платы. Расчеты, произведенные в рамках проекта MONEE с использованием данных ЛМОР за 1998 год, показывают, что в этом случае уровень детской бедности снизился бы с 30 процентов, показанных в таблице 2.8, до 26 процентов: как минимум каждый седьмой из бедных детей был бы избавлен от нищеты.

Во что это обойдется? Общие расходы на выплату семейных пособий более чем удвоятся по сравнению с действующей системой (расходы будут в 2,5 раза выше), а это – ощутимое увеличение, однако расходы все равно будут ниже уровня 1991 года и немногим более уровня 1996 года.

За счет чего можно было бы покрыть эти расходы? Директивные органы могут принять решение покрыть дополнительные расходы путем увеличения налоговых сборов в рамках самого сектора домохозяйств. Согласно расчетам, произведенным в рамках проекта MONEE, это может быть достигнуто путем повышения предельной ставки подоходного налога на 4,25 процента для той части дохода домохозяйств, которая превышает средний уровень (он взимался бы только с домохозяйств, где доход на душу населения выше среднего уровня).

Вставка 2.8

### Проверка доходов и уровень детской бедности в Венгрии

Что произойдет с доходами семей, если заменить нынешнюю систему семейных пособий в Венгрии системой, связанной с гораздо более тщательной проверкой доходов? Для ответа на этот вопрос недавно было проведено исследование, в ходе которого были смоделированы последствия введения в Венгрии системы семейных пособий, действующей в Соединенном Королевстве. В системе Соединенного Королевства предусмотрено гораздо меньшее (по сравнению со средней заработной платой), чем в Венгрии, общее семейное пособие, но она включает и более развитую систему выплаты семейных пособий на основе проверки доходов, и крупномасштабную национальную программу социальной помощи<sup>31</sup>.

Такая замена дала бы весьма значительные результаты. Доходы беднейших 10 процентов венгерских домохозяйств с детьми возросли бы весьма значительно – на 16 процентов. Это произошло бы, несмотря на снижение – на 10 процентов – общих расходов на семейные пособия. Короче говоря, при системе, аналогичной системе Соединенного Королевства, государственные выплаты были бы гораздо более адресно ориентированы на

семьи с низким доходом. На первый взгляд, это способствовало бы существенному сокращению детской бедности в Венгрии.

Однако крупным недостатком оказалось бы серьезное увеличение “скрытых” предельных ставок налогов на бедняков. Эти скрытые ставки определяются с учетом доли любых дополнительных заработков, которые семья получит, если ее члены станут больше работать, и которые будут потеряны из-за подоходного налога, взносов в систему социального страхования и снижения размера пособия в результате проверки размера доходов. Скрытые предельные ставки налогов для работающих членов домохозяйств с детьми, относящихся к нижней трети в шкале распределения доходов, составят около 70 процентов, то есть вдвое выше, чем при нынешней системе. Можно ожидать, что эти гораздо более высокие скрытые ставки налогов ослабят стимулы к труду и углубят так называемую “ловушку бедности”.

Источник: Модели, составленные с использованием данных обследования бюджетов за 1995 г., скорректированные с учетом значений 1996 г., в работе Redmond, G. (1999), “Incomes, Incentives and the Growth of Means-Testing in Hungary”, *Fiscal Studies*, Vol. 20, № 1, pages. 77-99.

ли получены в результате проведенного в 1996 году обследования домашних хозяйств с учетом черты бедности, установленной на уровне половины среднестатистического дохода, свидетельствуют о том, что, если бы в Венгрии все семейные пособия были отменены, уровень бедности в том же году увеличился бы почти в полтора раза – с 14 до 22 процентов<sup>30</sup>.

В других странах размер семейного пособия обычно гораздо меньше или вовсе незначителен и имеет скорее символическое значение (например, в Армении). В России принят промежуточный вариант. В 1998 году семейные пособия составляли около 1 процента от всех доходов домохозяйств – сумма отнюдь не ничтожная. Однако эти пособия практически никак не влияли на детскую бедность, поскольку это пособие получали лишь очень немногие бедные домохозяйства с детьми.

Во вставке 2.7 показано, к чему привела бы замена нынешней российской системы такой, когда пособие предоставляется всем домохозяйствам с детьми – независимо от их дохода – на каждого ребенка в размере 7 процентов от среднего уровня заработной платы. Такой размер пособия аналогичен показанному на рис. 2.11 уровню Центральной Европы. В результате примерно каждый седьмой из бедных детей будет избавлен от бедности при относительно умеренных расходах. Это не столь много, однако следует учитывать, что все те домашние хозяйства с детьми, которые остаются бедными и доходы которых намного ниже черты бедности, приблизились бы к ней, тем самым сократился бы “разрыв в масштабах бедности” и детям жилось бы хоть немного легче.

При тех же расходах общее семейное пособие, такое, например, как смоделированное во вставке 2.7, неизбежно будет оказывать меньшее воздействие на уровень детской бедности, чем пособие, которое будет адресно выплачиваться домашним хозяйствам с низким доходом на основе

проверки доходов. Проверка доходов выглядит предпочтительной в условиях нехватки ресурсов, как это имеет место во многих странах с переходной экономикой, однако административным путем реально обеспечить такую адресность нередко трудно, а административный потенциал во многих более бедных частях региона весьма слаб.

Доскональная проверка доходов также лишает бедные домашние хозяйства стимула получать дополнительный доход собственным трудом, поскольку, несмотря на то что они будут зарабатывать больше, из-за утраты права на пособие в результате проверки получаемого ими дохода их общий доход возрастет совсем незначительно. Во вставке 2.8 содержится информация об исследовании, в ходе которого это явление изучалось в Венгрии. Данное исследование актуально для всех стран, где продолжают дискуссии относительно проверки дохода.

Для борьбы с детской бедностью, несомненно, необходимы определенные государственные ассигнования, адресно предназначенные для бедных домашних хозяйств. Проверка доходов или активов для получения той или иной доли пособий будет играть определенную роль. Но адресность можно обеспечивать несколькими способами, а не только путем проверки доходов или активов. Таким способом, в частности, является изменение структуры выплаты семейного пособия в зависимости от числа родившихся детей. (На рис. 2.7 показано, как риск бедности меняется с изменением числа детей.)

Поскольку в предстоящие годы экономика стран региона будет развиваться и политика, казавшаяся ранее нереальной, становится вполне “по карману”, государственным органам следует помнить о преимуществах выплачиваемого в разумных пределах всеобщего семейного пособия как одного из элементов системы пособий, отвечающей интересам детей.

## 2.4 Выводы

В 90-е годы неравенство доходов и уровень детской бедности в странах региона возросли. Несмотря на отдельные успехи, в целом жизнь семей с детьми стала более трудной. Борьба с детской бедностью требует масштабной политической стратегии, сочетающей целый ряд долгосрочных и краткосрочных политических мер и направленной на решение проблем в области здравоохранения и образования, а также доходов.

Что касается связанного с доходами аспекта бедности, являющегося основной темой настоящей главы, то основной упор в политике должен быть сделан на обеспечение родителям более широких возможностей трудоустройства за счет трудоинтенсивного экономического роста. Отвечающий интересам бедняков рост будет способствовать уменьшению неравенства доходов. Однако политику в отношении рынка труда, направленную главным образом на расширение возможностей трудоустройства, необходимо дополнить адекватными государственными пособиями для бедных семей с детьми.

Представляется вероятным, что страны Центральной и Восточной Европы и СНГ будут и впредь придерживаться различных подходов к политике в отношении семей, поскольку и экономическое положение у них будет разным. Более богатые страны Центральной и Восточной Европы могут предпочесть перейти в будущем к выплате общего детского пособия и к эффективной системе перераспределения налогов и выплат. Для стран с более низким доходом в восточной и южной частях СНГ варианты политики, которые стали возможными в более богатых странах, пока еще недоступны, поскольку их прогресс тормозят ограниченные административные возможности и низкий уровень доходов. Тем не менее общие принципы масштабной борьбы с детской бедностью одинаковы во всех странах региона, равно как и необходимость того, чтобы любые дополнительные государственные ассигнования, обеспечиваемые благодаря росту экономики, улучшали материальное положение детей.

## Примечания и ссылки

- <sup>1</sup> Можно дать и более удобное для пользователя толкование коэффициента Джини: удвоенное значение коэффициента Джини равно ожидаемой абсолютной разнице доходов любых, произвольно взятых из выборки двух лиц по отношению к среднему значению.
- <sup>2</sup> Clarke, S. (1997), "Poverty in Russia", in S. Clarke (ed.), *Poverty in Transition: Report for DFID*, Coventry: Centre for Comparative Labour Studies, University of Warwick.
- <sup>3</sup> Garner, T. and K. Terrell (1998), "A Gini Decomposition Analysis of Inequality in the Czech and Slovak Republics during the Transition", *Economics of Transition*, Vol. 6, № 1, pages 23-46.
- <sup>4</sup> Commander, S. and U. Lee (1998), "How does Public Policy Affect the Income Distribution?: Evidence from Russia 1992-1996", London: European Bank for Reconstruction and Development, Mimeo.
- <sup>5</sup> Более подробно по этому вопросу см. Atkinson, A.B. and J. Micklewright (1992), *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*, Cambridge: Cambridge University Press; Flemming, J. and J. Micklewright (1999), "Economic Systems, Income Distribution and Transition", *Innocenti Occasional Papers*, № EPS 70 (воспроизведено в Atkinson, A.B. and F. Bourguignon F. (eds.) (2000), *Handbook of Income Distribution*, Amsterdam: North-Holland). Многие авторы путают различия в заработной плате между теми или иными специальностями (которые часто очень отличались в странах с рыночной и с плановой экономикой) и различия в общем распределении размера заработка.
- <sup>6</sup> Доклады по Беларуси и России в рамках проекта MONEE. См. также стр. 346 в World Bank (2000), *Making Transition Work for Everyone*, Washington, DC: World Bank. Хотя установленный минимум заработной платы слишком низок, чтобы оказать сколько-нибудь заметное влияние на бедность, он тем не менее является важнейшей переменной величиной в политике таких стран, как Россия, где все ставки заработной платы устанавливаются как производное от минимальной заработной платы.
- <sup>7</sup> Цифровые данные здесь взяты из главы 8 в Atkinson and Micklewright (1992), там же.
- <sup>8</sup> См. Atkinson, A.B. (1987), "On the Measurement of Poverty", *Econometrica*, Vol. 55, pages 749-64.
- <sup>9</sup> World Bank (2000), там же.
- <sup>10</sup> Эти оценки были получены с использованием коэффициентов абсолютной бедности для населения в целом, представленных в таблице I.1, стр. 35 доклада Всемирного банка (2000 г.), там же. Эти коэффициенты были скорректированы с учетом относительного риска относительной бедности (ОРОБ), с которым сталкиваются дети, по сравнению со взрослыми трудоспособного возраста, взятого из Приложения D того же доклада Всемирного банка. Эти оценки основываются на допущении о том, что ОРОБ может использоваться и для определения относительного риска абсолютной бедности. В странах, где коэффициенты абсолютной бедности выше, чем коэффициенты относительной бедности, ОРОБ для детей в целом ниже, поэтому в отношении общих коэффициентов абсолютной бедности проводится небольшая корректировка, в то время как в странах, где коэффициенты относительной бедности выше, чем коэффициенты абсолютной бедности, корректировка является более масштабной. Эмпирические исследования с использованием данных из Таджикистана и Кыргызстана показывают, что данное допущение отнюдь не лишено смысла.
- <sup>11</sup> Popkin, B., A. Baturin, M. Mozgina and T. Mroz (1996), "The Russian Federation Subsistence Income Level: The Development of Regional Food Baskets and Other Methodological Improvements", <[www.cpc.unc.edu/projects/rfms](http://www.cpc.unc.edu/projects/rfms)>: University of North Carolina.
- <sup>12</sup> World Bank (1999), "Georgia Poverty and Income Distribution", Report №. 19348-GE, Washington, DC: World Bank.
- <sup>13</sup> Rowntree, B.S. (1902), *Poverty: A Study of Town Life*, London: Nelson.
- <sup>14</sup> Более подробно о шкалах эквивалентности и влиянии на структуру бедности см. Lanjouw, P. and M. Ravallion (1995), "Poverty and Household Size", *Economic Journal*, №. 105, pages 1,415-34; Lanjouw, P., B. Milanovic and S. Paternostro (1998), "Poverty in the Transition Economies: A Case of Children Pitted against the Elderly?", Washington, DC: Development Research Group, World Bank, Mimeo.
- <sup>15</sup> В данном случае значения коэффициента составляют 1,62 для Чешской Республики, 1,38 для Польши и 1,31 для Венгрии (источник тот же, что и для рис. 2.5). Если исключить страны Центральной Европы, то средний относительный риск для детей в регионе снижается до 0,99 при  $A = 0,5$ .
- <sup>16</sup> Рис. 2.1 в World Bank (2000), там же, стр. 68.
- <sup>17</sup> Lakatos, J. (1998), "Women and the Transition in Hungary", Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, Mimeo (June).
- <sup>18</sup> Kanji, N. and C. Gladwin (2000), "Gender and Livelihoods in Gorno-Badakshan", Dushanbe, Tajikistan: Mountain Societies Development and Support Programme.
- <sup>19</sup> Доклад по Румынии в рамках проекта MONEE.
- <sup>20</sup> Значительное перераспределение доходов может также привести к снижению средних доходов (здесь такая возможность не допускается) из-за снижения стимулов к труду как среди богатых (из-за высоких налогов), так и среди бедных (из-за передаваемого им дополнительного дохода).
- <sup>21</sup> Falkingham, J. (2000), "A Profile of Poverty in Tajikistan", *CASEpaper*, №. 39, London: Centre for the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics. Беднейшие домашние хозяйства с детьми определяются как домохозяйства, относящиеся к беднейшим 20 процентам при ранжировке по эквивалентным расходам домашних хозяйств с допуском умеренного "эффекта масштаба".
- <sup>22</sup> Доклад по Беларуси в рамках проекта MONEE.
- <sup>23</sup> Доклад по Польше в рамках проекта MONEE.
- <sup>24</sup> Стр. 465 в Humphrey, C. (1998), *Marx Went Away - But Karl Stayed Behind*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- <sup>25</sup> Как сообщается в Clarke (1997), там же.
- <sup>26</sup> Dudwick, N. (1995), "A Qualitative Assessment of the Living Standards of the Armenian Population", Working Paper №. 1 in *Armenian Poverty Assessment*, Report №. 15695-AM, Washington, DC: World Bank. Dudwick, N. (1999), "Georgia: A Qualitative Study of Impoverishment and Coping Strategies", Chapter 4 in World Bank, Georgia: *Poverty and Income Distribution*, Vol. II: *Technical Papers*, Report №. 19348-GE, Washington, DC: World Bank.
- <sup>27</sup> Более подробно по данному вопросу см. Coudouel, A., A. McAuley and J. Micklewright (1997), "Transfers and Exchange between Households in Uzbekistan", in J. Falkingham, J. Klugman, S. Marnie and J. Micklewright (eds.), *Household Welfare in Central Asia*, Basingstoke, UK: Macmillan and New York: St. Martin's Press.
- <sup>28</sup> На основе вставки 11 в UNICEF (2000), "A League Table of Child Poverty in Rich Nations", *Innocenti Report Card*, №. 1.
- <sup>29</sup> Информация о составе дохода по децильным группам подушевого дохода на каждого члена домашних хозяйств, взятая из базы данных проекта MONEE. Данные по Польше и Венгрии относятся к беднейшим 10 процентам лиц, а не домашних хозяйств.
- <sup>30</sup> Эти расчеты были проведены с использованием микроданных из официального обследования бюджетов и основаны на годовом доходе на душу населения.
- <sup>31</sup> Рассматриваемая система действовала в Соединенном Королевстве до введения в 2001 году Системы предоставления налогового кредита работающим семьям, которая снизила предельные ставки налогов для беднейших семей в Соединенном Королевстве.