

О практике оценки уровня бедности населения в странах Содружества¹⁾

Введение

Настоящий документ подготовлен в соответствии с Программой работ Межгосударственного статистического комитета Содружества Независимых государств на 2008 год. Он продолжает серию статистических материалов, разработанных Статкомитетом в целях оказания содействия статистическим службам стран СНГ по вопросам совершенствования методологии статистики социальной сферы²⁾.

Предлагаемая работа выполнена на основе обобщения ответов национальных статистических служб на разосланный им ранее вопросник по данной теме и с учетом принятых в международной практике методологических подходов оценки бедности.

Рассматриваемая в данной работе тема приобретает особую актуальность в связи с тем, что проблеме сокращения бедности и нищеты уделяется пристальное внимание как одной из приоритетных целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, принятой на Генеральной Ассамблее ООН (2000 год). Данная работа может представлять особый интерес для тех стран, где еще не достигнут ощутимый прогресс в области статистической оценки бедности.

¹⁾ Направлено в статистические службы стран СНГ письмом №4 МК/2-45 от 16 октября 2008.

²⁾ «Модельный набор социальных индикаторов для оценки уровня жизни» 1998 года (разослан национальным статистическим службам за № 7-ЮИ/5-16 от 09.04.1998); «Предложения по модельной потребительской корзине для межстрановых сопоставлений уровня жизни и уровня бедности, разработанной на основе обобщения опыта использования прожиточного минимума в странах СНГ» 28 декабря 2000 (№ 4-ЮИ/2-54 от 28.12.2000); «Об опыте организации статистического обследования домашних хозяйств и изучения бедности национальными статистическими службами стран Содружества» (№ 4-ЮИ/2-42 от 09.11.2001); «Предложения по совершенствованию Модельного набора социальных индикаторов» 27 декабря 2002 (№ 4-ЮИ/2-40 от 27.12.2002).

При подготовке документа принят во внимание модельный закон «О минимальном потребительском бюджете», принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 29 октября 1994 года, а также изданные на его основе законодательные акты в ряде стран Содружества, в которых сформулированы важные определения по данной теме, касающиеся черты малообеспеченности и бедности, состава минимальной потребительской корзины, прожиточного минимума. В настоящее время Закон о прожиточном минимуме принят в Азербайджане (2004 год), Армении (2004 год), Беларуси (1999 год), Грузии (1997 год), Казахстане (1999 год), Кыргызстане (О государственных минимальных социальных стандартах, 2006 год), России (1997 год) и Украине (1999 год). В Молдове принято Постановление Правительства «О порядке расчета прожиточного минимума» (2000 год).

В документе использована информация о современном состоянии статистики бедности, в частности, о проводимых на регулярной основе выборочных обследованиях бюджетов домашних хозяйств, о работе, проделанной в последнее время при содействии Всемирного банка в области реформирования системы статистических наблюдений за бюджетами домашних хозяйств.

Документ доработан с учетом всех замечаний и предложений национальных статистических служб, полученных после рассмотрения его первой редакции.

Статкомитет СНГ планирует и в дальнейшем проводить мониторинг показателей бедности и методов их оценки, а также других вопросов, связанных с измерением уровня жизни населения, добиваясь при этом достижения большей международной сопоставимости.

1. Концепции измерения бедности

В мировой практике выделяют три основные концепции измерения бедности: абсолютная, относительная и субъективная.

Абсолютная концепция основана на соответствии доходов населения установленному минимуму средств существования.

Концепция **относительной** бедности использует метод медианы и основывается на сопоставлении доходов населения с определенной долей «серединного» дохода, при этом черта бедности всегда находится на одном и том же расстоянии от медианы, статистически характеризующей достигнутый в стране «жизненный стандарт».

Субъективная концепция базируется на оценках собственного положения людьми, которые руководствуются выбранными ими самими стандартами, не связанными с каким-либо абсолютным стандартом или средним показателем по стране. Субъективные критерии имеют важное политическое значение при сопоставлении, однако в качестве основы социальной политики они не используются и в большинстве стран Содружества не применяются. В Азербайджане, Армении, Казахстане, Молдове и Украине данные субъективной оценки бедности в основном являются предметом социологических исследований. Решение вопроса об использовании той или иной концепции измерения бедности зависит от цели оценки, а также от реальных экономических возможностей страны.

В большинстве стран Содружества используется абсолютная концепция измерения бедности, в Украине – относительная. В Грузии и Молдове используются обе концепции.

Для измерения **абсолютного уровня бедности** в качестве критерия статистические службы используют социальные нормативы, разработанные и утвержденные соответствующими правительственными и законодательными органами стран Содружества. В настоящее время в Азербайджане, Беларуси, Грузии, Казахстане и России в качестве черты бедности используется **прожиточный минимум**. В ряде стран для определения границы бедности используются расчетные показатели по методологии Всемирного банка: в Армении и Кыргызстане - **общая черта/линия бедности**, Узбекистане - **продовольственная черта бедности** из расчета суточной физиологической нормы 2100 ккал на душу. В Таджикистане стоимостная величина порога бедности составляет 2 доллара США на душу в день (**по паритетам покупательной способности**).

В меньшей степени при оценке материальной обеспеченности в странах Содружества используется понятие **относительной бедности**. Например, в Грузии за относительную черту бедности принято 40% и 60%, в Молдове – 60% **медианного среднедушевого потребительского расхода**, в Украине – 75% **медианного совокупного расхода** в расчете на условного взрослого.

2. Основные цели и критерии оценки бедности

Оценка бедности может преследовать различные цели:

- для того, чтобы узнать, происходит ли сокращение масштабов бедности, в рамках общего контроля должна проводиться оценка численности бедных в начале процесса реформ и затем вестись на регулярной основе;
- определение и анализ бедности с целью разработки программ и проектов по преодолению бедности, а также оценки их эффективности;
- определение числа непосредственно нуждающихся лиц, которым правительство может оказать финансовую помощь, чтобы помочь бедным слоям населения стать менее бедными.

Если правительство не располагает достаточными средствами для оказания финансовой поддержки всем определяемым как «бедные» лицам или по другим причинам, в ряде стран используется вторая черта бедности. Например, для оказания адресной социальной помощи в Казахстане используется черта бедности равная 40% величины прожиточного минимума, в Азербайджане ежегодно утверждается «критерий нужды» (в 2007 году он составил 40 манатов, а прожиточный минимум – 69 манатов). В Молдове черта бедности разрабатывается на основе данных обследования бюджетов домашних хозяйств из расчета стоимости продовольственной черты (с учетом реального потребления населения из 2-4 децилей) и непродовольственной части (с учетом расходов тех домашних хозяйств, затраты которых на эти цели находятся в интервале $\pm 10\%$ стоимости продовольственной черты). В Украине адресная финансовая поддержка осуществляется семьям, в которых совокупный среднемесячный доход ниже уровня расчетного показателя «совокупный доход семьи для всех видов социальной помощи». Этот показатель рассчитывается ежегодно и утверждается Законом о государственном бюджете. В Узбекистане в соответствии с Указом Президента материальная поддержка оказывается семьям, в которых среднедушевой доход ниже размера минимальной заработной платы.

Для определения численности самых бедных среди бедных в ряде стран Содружества устанавливается черта крайней бедности, как правило, на уровне минимального продовольственного потребления из расчета суточной физиологической нормы на душу: в Армении – 2232 ккал, Казахстане – 2175 ккал, Кыргызстане – 2100 ккал, Молдове – 2282 ккал, Узбекистане – 1500 ккал. Черта крайней бедности в Украине устанавливается на уровне 60% медианного совокупного расхода в расчете на условного взрослого, в Таджикистане она составляет 1 доллар 8 центов США (по ППС) на душу в день.

Одной из проблем, которые пришлось испытать всем странам СНГ в период перехода к рыночной экономике, являлось выросшее социальное и имущественное расслоение общества, причиной которому послужили серьезные изменения в распределении общего объема доходов между наименее и наиболее обеспеченными слоями населения.

Материалы обследований бюджетов домашних хозяйств, на основе которых во всех странах Содружества базируется статистическое изучение доходов и расходов населения, позволяют проанализировать процесс распределения и социальной дифференциации населения по уровню материального достатка, а также получить достоверную информацию об условиях жизни малоимущих групп населения. Каждая страна решает для себя, что использовать в качестве основного **критерия материальной обеспеченности** – доходы или расходы. В большинстве стран Содружества в настоящее время статистические службы отказались от наиболее часто используемого в международной практике метода оценки бедности на основе **денежных доходов** по ряду причин:

- занижение домашними хозяйствами своего уровня доходов, часто по налоговым соображениям;
- недоучет стоимости потребления продуктов питания, полученных из личного подсобного хозяйства, а также социальных льгот в натуральном выражении;
- в краткосрочной перспективе уровень доходов населения может значительно изменяться в зависимости от сезона и др.

Использование в качестве критерия **потребительских расходов** имеет как преимущества (эти данные реже занижаются, чем данные о доходах), так и недостатки (не учитываются накопления, которые могут быть использованы домашними хозяйствами на потребление). В ряде стран Содружества данные о расходах признаны более надежными по сравнению с данными о доходах. В качестве критерия оценки жизненного уровня потребительские расходы используются в Азербайджане, Грузии, Кыргызстане, Молдове и Таджикистане. Следует иметь в виду, что при использовании в качестве критерия потребительских расходов большая часть сельского населения может попасть в категорию бедных, хотя зачастую их потребление превышает нормативное, так как значительная часть продуктов питания поступает из личного подсобного хозяйства. Поэтому в некоторых странах применяется практика досчета размера неденежных поступлений и в качестве критерия используются:

- агрегат потребления (Армения), включающий помимо потребительских расходов денежную оценку потребленных продуктов питания, полученных из подсобного хозяйства и в качестве гуманитарной помощи, денежную оценку товаров и услуг, полученных бесплатно, а также условно исчисленную стоимость услуг от пользования имеющимися в домохозяйстве товарами длительного пользования;

- располагаемые ресурсы (Беларусь, Россия), доход, используемый на потребление (Казахстан), совокупные расходы (Молдова, Украина), исчисленные на базе произведенных домашними хозяйствами денежных расходов, а также стоимости потребления продукции из личного подсобного хозяйства и предоставленных в натуральном выражении дотаций и льгот.

В России основным критерием оценки бедности являются среднедушевые денежные доходы, в Узбекистане – среднедушевое продовольственное потребление.

Количественная оценка бедности производится на основе микроданных обследования, ранжированных с учетом статистических весов, в зависимости от уровня среднедушевых денежных доходов, располагаемых ресурсов, потребительских или совокупных расходов, а также потребления продуктов питания. Таким образом, во всех странах Содружества **в зависимости от цели оценки** статистические службы устанавливают численность бедного населения, используя в качестве порога прожиточный минимум или черту бедности на основе расчетных рядов распределения по уровню материальной обеспеченности. Показатель, получаемый на этой основе, интерпретируется как численность населения с денежными доходами (расходами) ниже прожиточного минимума (черты бедности).

3. Основные принципы и методы формирования бюджета прожиточного минимума

Прожиточный минимум относится к числу наиболее важных социальных нормативов и представляет собой показатель объема и структуры потребления важнейших материальных благ и услуг на минимально допустимом уровне, необходимом для поддержания активного физического состояния взрослых, социального и физического развития детей и подростков. В большинстве стран Содружества прожиточный минимум используется:

- для оценки и анализа уровня жизни населения при разработке и реализации социальной политики;
- для обоснования минимальных государственных социально-трудовых гарантий (минимального размера оплаты труда, минимального размера пенсий по возрасту, стипендий, пособий);
- для оказания государственной социальной помощи малообеспеченным гражданам (Беларусь, Казахстан, Россия, Украина);
- при формировании государственного бюджета (Россия, Украина);
- при определении величины не облагаемого налогами минимума доходов граждан (Армения, Украина);
- в качестве одного из критериев оценки бедности населения (Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Россия, Украина).

Расчеты прожиточного минимума в странах осуществляются статистическими органами (Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова), Министерствами труда и социальной защиты (Армения, Беларусь, Украина). В России расчет осуществляет Министерство здравоохранения и социального развития. Периодичность расчета величины прожиточного минимума: ежемесячная - в Грузии и Казахстане; ежеквартальная – в Армении, Беларуси, Кыргызстане, Молдове и России; ежегодная – в Азербайджане (на год в целом) и Украине (с разбивкой на кварталы). В Украине в дальнейшем на протяжении года проводится мониторинг фактического уровня прожиточного минимума с использованием ежемесячных средних потребительских цен. Прожиточный минимум может пересматриваться по итогам мониторинга в зависимости от роста индекса потребительских цен во время принятия изменений к Государственному бюджету.

Состав **потребительской корзины**, положенной в основу расчета величины прожиточного минимума, пересматривается не чаще одного раза в 3-5 лет. С момента принятия Закона о прожиточном минимуме изменения, связанные с методикой формирования потребительской корзины (перечень товаров, объемы и нормы потребления), произошли в Беларуси, Казахстане и России (в 2005 году), Кыргызстане (в 2006 году).

Так как потребности населения значительно дифференцируются в зависимости от его социально-демографических характеристик, прожиточный минимум во всех странах устанавливается не только в среднем на душу населения, но и отдельно для населения в трудоспособном возрасте (в Казахстане, Кыргызстане и Молдове – для мужчин и женщин), пенсионеров и детей. В ряде стран (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Украина) прожиточный минимум на детей устанавливается для различных возрастных групп.

Прожиточный минимум в 2007 году

(в среднем за месяц года, единиц национальной валюты)

	Все население	В том числе			
		в трудоспособном возрасте		пенсионеры	дети
		мужчины	женщины		
Азербайджан , манатов	69,1	68,0 ¹⁾		54,5 ¹⁾	55,0 ¹⁾
Беларусь ²⁾ , тыс. белорусских рублей	200,1	221,4		176,7	168,9-234,8 ³⁾
Казахстан , тенге	9653	11481	9114	8989	7860 ⁴⁾
Кыргызстан , сомов	2796	3083		2436	2399
Молдова , лей	1099,4	1227,0	1091,1	943,4	394,3-1118,8 ³⁾
Россия , российских рублей	3847	4159		3065	3679
Украина ²⁾ , гривен	532	568		411	470-604 ³⁾

¹⁾ Стоимость минимальной продовольственной корзины.

²⁾ На конец года.

³⁾ По возрастным группам.

⁴⁾ До 13 лет.

На потребности населения также оказывают влияние различия в условиях труда и проживания (природно-климатические условия). Для стран, на территории которых имеются значительные различия климатического характера, расчеты прожиточного минимума могут производиться по зонам. Кроме того, в перспективе расчеты прожиточного минимума для трудоспособного населения могут осуществляться в отраслевом разрезе и по профессиональным группам.

Стоимость минимальной потребительской корзины складывается из стоимости **продовольственной корзины**, стоимости **непродовольственной корзины** и стоимости **минимального набора платных услуг**.

В международной практике используются три основных метода расчета прожиточного минимума: нормативный, статистический и комбинированный.

Нормативный метод предусматривает формирование состава потребительской корзины исходя из нормативов потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг на одного человека.

При **статистическом** методе структуру минимальной потребительской корзины составляют на основе фактических затрат по отдельным статьям потребительских расходов группы населения, признанной в обществе как наименее обеспеченная часть населения (например, 10% или 20% населения с наименьшими доходами).

Комбинированный (нормативно-статистический) метод предусматривает формирование минимальной продовольственной корзины в соответствии с нормативами потребления продуктов питания. Стоимость непродовольственной части (товаров, услуг) определяется в процентах, как доля затрат в общей стоимости минимальной потребительской корзины, на основании фактической структуры потребительских расходов группы населения, у которого расходы на питание соответствуют нормативным.

В Азербайджане, Беларуси, России¹⁾ и Украине используется нормативный метод расчета прожиточного минимума. Комбинированный метод используется в Грузии, Казахстане, Кыргызстане и Молдове. В Казахстане доля расходов на непродовольственные товары и услуги установлена в размере 40% стоимости минимальной потребительской корзины; в Кыргызстане расходы на непродовольственные товары и услуги составляют соответственно 16,5% и 17,7%. В Молдове непродовольственная часть разрабатывается на основе средних затрат семей на покупку непродовольственных товаров и оплату услуг, исчисленных по данным обследования бюджетов домашних хозяйств.

Продовольственная корзина дает информацию о наборе продуктов питания, обеспечивающих сбалансированное по калорийности и химическому составу потребление человека, необходимое для жизнедеятельности взрослых, роста и развития детей, сохранения здоровья в пожилом возрасте. Минимальный набор продуктов питания формируется на основе норм потребления, разработанных национальными Институтами питания – в Азербайджане, Казахстане и России; подразделениями Министерства здравоохранения – в Беларуси, Кыргызстане и Украине; Институтом экономики, финансов и статистики – в Молдове. Наборы продуктов рассчитываются для отдельных социально-демографических групп населения. В большинстве стран нормы потребления основных продуктов питания разработаны с учетом физиологических потребностей человека в энергии и пищевых веществах, рекомендованных экспертами ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН) и ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения).

¹⁾ За исключением ряда позиций: предметы санитарии и гигиены, услуги культуры и др., которые определяются в процентах от общей величины расходов на непродовольственные товары и на оплату услуг.

**Энергетическая ценность
минимальной продовольственной корзины**
(ккал на душу в сутки)

	Все население	В том числе			
		в трудоспособном возрасте		пенсионеры	дети
		мужчины	женщины		
Азербайджан	2258	2409		1856	2031
Беларусь	2444	2899	2242	2050	1439-2886 ¹⁾
Казахстан	2175	...	...	...	...
Кыргызстан	2431	2661	2440	2319	1762-2693 ¹⁾
Молдова	2282	2721	2334	2042	1536-2201 ¹⁾
Россия	2275	2730	2100	2000	1610-2360 ¹⁾
Украина	2510 ²⁾	2791		2009 ³⁾	1540-2925 ¹⁾

¹⁾ По возрастным группам.

²⁾ Данные исчислены с использованием информации о половозрастной структуре населения.

³⁾ Для нетрудоспособных.

**Содержание пищевых веществ в продуктах питания,
включенных в минимальный продовольственный набор**

	Граммов на душу в сутки			В % к общему количеству пищевых веществ		
	белки	жиры	углеводы	белки	жиры	углеводы
Азербайджан	68	71	331	14,5	15,1	70,4
Беларусь						
мужчины	97,9	89,7	414	16,3	14,9	68,8
женщины	77,8	72,5	311	16,9	15,7	67,4
Казахстан	76	72,2	300	17,0	16,1	66,9
Кыргызстан	78,6	73,1	...	...	...	...
Молдова						
мужчины	88	96	370	15,9	17,3	66,8
женщины	75	81	320	15,8	17,0	67,2
Россия						
мужчины	86,9	83,5	405	15,1	14,5	70,4
женщины	67,6	65,2	307	15,4	14,8	69,8
Украина ¹⁾	79	85	360	15,1	16,2	68,7

¹⁾ Данные исчислены с использованием информации о половозрастной структуре населения.

Стоимостная оценка продовольственной части бюджета прожиточного минимума (и непродовольственной части при нормативном методе расчета) осуществляется путем оценки натурального набора продуктов питания (непродовольственных товаров и услуг) по средним ценам регистрации на соответствующие товары/услуги-представители. Следует иметь ввиду, что набор товаров (услуг), включенных в корзину, должен быть обязательно согласован с набором товаров/услуг-представителей, используемых для расчета индекса потребительских цен.

В Казахстане, где стоимость потребительской корзины корректируется ежемесячно, используются цены, фиксируемые органами статистики в розничной торговле по состоянию на середину текущего месяца.

В странах, где стоимостная оценка проводится раз в квартал (Беларусь, Кыргызстан, Молдова и Россия), используются цены (тарифы) в среднем за квартал или последний месяц квартала.

Как уже отмечалось, в ряде стран в качестве границы бедности используется не величина прожиточного минимума, а расчетный показатель – черта бедности (см. раздел 1). В основу расчета черты бедности положены те же принципы и методы, что и при формировании бюджета прожиточного минимума.

4. Показатели бедности населения и методы их разработки

Согласно сложившейся практике, в большинстве стран Содружества национальными статистическими службами осуществляется оценка бедности как в целом по стране, так и по регионам, а также в разрезе городской и сельской местности. В Беларуси и Украине такая оценка проводится отдельно по большим и малым городам. Кроме того, в ряде стран (Армения, Беларусь, Молдова, Россия и Украина) бедность измеряется по социально-экономическим группам населения/домашних хозяйств. В качестве дополнительных признаков используются следующие: размер и тип домохозяйства, наличие работающих и безработных, число детей и др.

Наиболее распространенными показателями бедности, которые в настоящее время разрабатываются в странах Содружества, являются следующие:

- число бедных лиц и их доля в общей численности населения (масштаб бедности);
- количество денег, необходимое, чтобы поднять уровень жизни бедного населения до черты бедности (дефицит доходов);
- степень бедности, то есть того, насколько бедные находятся ниже черты бедности (острота и глубина бедности).

Для надежного измерения масштабов бедности, кроме точного определения черты бедности (см. раздел 2), необходимы данные о распределении доходов (или расходов) населения. При подсчете бедных требуется только нижняя часть шкалы такого распределения. Измерение размера доходов на уровнях, значительно превышающих черту бедности, включая трудное измерение доходов наиболее состоятельных лиц, не имеет большого значения для определения масштабов бедности, но крайне важно для построения рядов распределения и оценок неравенства населения по уровню материальной обеспеченности, расчета коэффициентов дифференциации и концентрации доходов (коэффициент фондов, коэффициент Джини).

Информационной базой для оценки и анализа бедности населения являются материалы выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств. Данные выборочных бюджетных обследований населения в любой стране всегда несколько «смещены» по той причине, что в них слабо представлены наиболее богатые слои населения. С целью повышения достоверности оценки бедности в генеральной совокупности следует разрабатывать и внедрять специальные методы, позволяющие минимизировать отклонения оценок показателей, полученных по результатам выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств, и соответствующих макроэкономических оценок, в том числе доходов населения.

Практически во всех странах Содружества применяется экстраполяция данных выборочного обследования на генеральную совокупность методом статистического взвешивания, в России – методом имитационного моделирования. При **статистическом взвешивании** разрабатывается система статистических весов, которые учитывают вероятность включения домашних хозяйств в выборку. Например, в Беларуси каждому домохозяйству в выборке присвоен базовый статистический вес, который представляет собой величину, обратную произведению трех вероятностей отбора: населенного пункта, избирательного участка и домашнего хозяйства, в Армении – двух вероятностей отбора: населенного пункта и домашнего хозяйства. С целью приближения результатов выборочного обследования к имеющимся данным статистической отчетности относительно населения проводится коррекция системы статистических весов. Для этого в Казахстане и Молдове осуществляется сопоставление выборочной совокупности (численности обследованных лиц), стратифицированной с учетом различных признаков (пол, возраст, региональное размещение), с данными демографической статистики по этим же характеристикам. В Украине статистический вес домохозяйства рассчитывается как произведение базового веса, который учитывает основные этапы построения выборки и показывает, сколько домашних хозяйств генеральной совокупности представляет домохозяйство, попавшее в выборку, и соответствующих коэффициентов перевзвешивания, учитывающих теоретическую вероятность отбора, уровень участия домашних хозяйств в обследовании по регионам и типам местности, а также информацию внешних источников: демографической статистики (в том числе половозрастной структуры населения с использованием метода калибровки весов) и социальной статистики (относительно численности и размещения институционального населения).

В России оценка численности и доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума по населению в целом и по основным социально-демографическим группам населения проводится на основе данных о распределении населения по величине среднедушевых денежных доходов. Ряды распределения строятся с применением метода **имитационного моделирования**. Суть метода заключается в преобразовании эмпирического распределения, полученного на основе выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств, в ряд распределения, соответствующий значению группировочного признака в генеральной совокупности (макроэкономического показателя денежного дохода в расчете на душу населения). Оценка уровня бедности по основным социально-демографическим группам домашних хозяйств определяется на основе данных выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств, распространенных на генеральную совокупность, путем соизмерения располагаемых ресурсов каждого обследованного домашнего хозяйства с величиной прожиточного минимума. При этом величина прожиточного минимума для домашнего хозяйства в целом определяется исходя из его состава по сумме соответствующих величин прожиточного минимума для различных социально-демографических групп населения, установленных в конкретном субъекте Российской Федерации, соответствующего месту проживания домашнего хозяйства.

В большинстве стран Содружества оценка бедности осуществляется как по домохозяйствам, так и по отдельным лицам. Домашние хозяйства различаются по своему размеру и составу, поэтому простое сравнение общего объема семейного потребления может привести к искажению выводов относительно благосостояния отдельных их лиц, так как одно лицо, например, взрослый мужчина, может потреблять гораздо больше, чем другие лица (женщины, дети) в том же домохозяйстве. Другой аспект общего семейного потребления связан с эффектом экономии при совместном проживании нескольких лиц, то есть уменьшение минимально необходимых потребностей (например, электроэнергии и отопления) на одного человека при увеличении размера домохозяйств. С учетом этих аспектов для дос-

тижения более согласованных оценок дифференциации при расчетах уровня бедности в ряде стран (Армения, Грузия, Казахстан, Молдова и Украина) используются **эквивалентные шкалы**, позволяющие учесть влияние различий в размере и составе домохозяйств на уровень потребления. В зарубежной практике часто используется модифицированный масштаб ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития): первому взрослому (главе домохозяйства) присваивается коэффициент 1,0, второму и последующим взрослым – 0,5, детям до 14 лет – 0,3. Но это ни в коем случае не универсально согласованный метод. Модифицированный масштаб ОЭСР существует для применения в наиболее развитых странах. В странах Содружества, где расходы населения связаны, главным образом, с удовлетворением основных потребностей, коэффициенты эквивалентности достаточно сильно отличаются. При проведении оценки бедности в Молдове используется шкала эквивалентности 1,0 – 0,7 – 0,5; в Казахстане на второго и каждого последующего члена домашнего хозяйства используется единый коэффициент 0,8, в Украине – 0,7. В Армении определяется эквивалент детей в возрасте до 14 лет методом Энгеля, в соответствии с которым расходы на ребенка составляют 64,5% от расходов взрослого.

Подсчет лиц (или их доли в общей численности населения), доходы или расходы которых находятся ниже установленного порога бедности, не дает представления, насколько они бедны. Показатели дефицита низких доходов относятся к числу важнейших характеристик степени распространения бедности. Для оценки степени бедности населения в большинстве стран Содружества используются такие показатели, как дефицит дохода (или расхода), острота и глубина бедности.

Дефицит дохода (расхода) определяется как сумма денежных средств, необходимая для доведения доходов (расходов) малообеспеченного населения до величины прожиточного минимума (черты бедности). По классификации основных измерителей бедности Фостера-Гриер-Торбека **индекс глубины бедности**

показывает среднее отклонение доходов (расходов) от размера прожиточного минимума и выражается величиной дефицита дохода, соотнесенного с общей численностью населения. **Индекс остроты бедности** отличается от индекса глубины бедности тем, что отношение дефицита к прожиточному минимуму возводится во вторую степень и расчет производится с учетом большего веса для населения с более высоким размером дефицита дохода. В итоге эта характеристика имеет повышенную чувствительность к уровню благосостояния наиболее бедных и показывает степень неравенства или разброса доходов среди малообеспеченного населения. Расчеты производятся по формуле:

$$P = \frac{1}{N} * \sum_{j=1}^n \left(\frac{C \min j - I_j}{C \min j} \right)^a * 100\%, \text{ где}$$

- N – общее количество домашних хозяйств,
- n – численность обследуемых домашних хозяйств с доходами ниже прожиточного минимума,
- C min j – величина прожиточного минимума (черты бедности) для j-го домохозяйства, рассчитанного как сумма порогов бедности для всех его членов с учетом половозрастного состава членов данного домохозяйства,
- I_j – фактический уровень дохода (расхода) j-го домохозяйства с доходами ниже прожиточного минимума (черты бедности),
- a = 1 – для расчета глубины бедности или 2 – для расчета остроты бедности,
- Расчет показателей остроты и глубины бедности проводится не только по домохозяйствам, но и по лицам, тогда указанные параметры относятся к лицам, а j – номер лица.

5. Основные методологические проблемы

Не существует идеального метода оценки бедности, и сделанный выбор почти всегда будет иметь свои плюсы и минусы. При оценке относительной бедности сокращение доли бедных может стать следствием реального роста благосостояния или же снижения среднего уровня дохода (расхода) населения. Абсолютная черта бедности легко поддается манипулированию и позволяет получать самые разные оценки бедности. С помощью небольших изменений в пороговых показателях (например, калорийность продовольственной корзины) и критериях (данные о доходах или расходах отдельных лиц или домашних хозяйств) можно получить разную долю бедного населения (разница может составить 10 процентных пунктов и более).

В числе наиболее сложных моментов совершенствования существующих способов оценки бедности национальные статистические службы выделили следующие:

- 1) разработка шкал эквивалентности применительно к национальным условиям (Беларусь, Россия);
- 2) определение относительной и субъективной бедности (Казахстан);
- 3) импутация данных выборочного обследования (Молдова);
- 4) методология формирования наборов товаров и услуг для определения прожиточного минимума, ее усовершенствование (Узбекистан, Украина);
- 5) разработка статистико-математических моделей для повышения надежности показателей бедности на региональном уровне (Украина);
- 6) разработка новых индикаторов и критериев бедности, оценка уровня бедности по условиям жизни (Казахстан, Россия, Таджикистан, Украина).

Наряду с перечисленными темами, которые достаточно разработаны и используются на практике в ряде стран Содружества, статистическими службами Беларуси, Казахстана и Украины была обозначена проблема изучения и разработки новых индикаторов и критериев бедности. К ним, в первую очередь, относятся социальные исключения, или депривации – европейский стандарт измерения бедности, который уже прошел апробацию в ряде стран Европы, причем методика П. Таунзенда (который изначально определил набор индикаторов депривации экспертным путем) постоянно совершенствуется. Так, в рамках Британской серии исследований черты бедности (LWT), проведенных Д. Мэк и С. Лэнсли в середине 80-х годов¹⁾, исследователи применили опрос самого населения о том, что считать признаками бедности и в каких именно предметах и услугах первой необходимости население нуждается. Депривационный подход (или оценка бедности через испытываемые лишения) требует учета целого ряда не только материальных, но и социальных индикаторов с целью определения качественного «порога», ниже которого снижение душевого дохода резко ускоряет падение жизненного уровня.

¹⁾ Mack J., Lansley S. Poor Britain. – London: George Allen & Unwin, 1985.

Проведение анализа достаточно трудоемко, но его результаты бывают гораздо информативнее, чем многие традиционные подходы. Однако использование депривационного метода предполагает решение ряда методологических задач:

- определение индикаторов депривации;
- установление норм, эталонов, образцов общепринятого уровня жизни;
- разграничение степеней депривации и их качественное наполнение.

Необходимо обратить внимание, что определенные виды депривации (например, нехватка средств на любимые деликатесы, подарки для близких, журналы, книги; снижение качества досуга взрослых и детей, отказ от приобретения новой бытовой техники, от платных необходимых медицинских услуг и т.д.), испытываемые населением в развитых государствах мира, в странах Содружества в настоящее время пока напрямую не ассоциируются в массовом сознании с бедностью, поскольку присутствуют у большинства населения. Кроме того, пока положительная динамика уровня жизни не приведет к существенному сокращению масштабов бедности, следует с осторожностью относиться к принятию новых методологических принципов определения и измерения бедности, следствием которых может быть рост численности бедных. В условиях, когда такие шаги не подкреплены адекватными мерами социальной поддержки, существенно затрудняется доступ к социальной помощи самых уязвимых категорий населения.

На практике возможно и совмещение методов установления бедности на основе низких доходов и испытания лишений в потреблении, что позволяет выделить домашние хозяйства, находящиеся в состоянии застойной бедности, когда отсутствие денег трансформировалось в социальную исключенность, то есть привело к выпадению из общепринятого образа жизни большинства населения страны или определенного региона. Такое совмещение методов также позволит определить приоритеты адресной социальной помощи бедным семьям.

Оказание адресной социальной помощи вызывает необходимость в социально-экономических характеристиках бедного населения. Анализ состава лиц, находящихся за чертой бедности, по полу, возрасту, образованию и другим признакам позволяет установить факторы, способствующие как их обнищанию, так и выходу из состояния бедности. Информация по блоку показателей, отражающих уровень материальной обеспеченности малоимущих домашних хозяйств, позволяет установить материальные истоки бедности и эффективность материальной помощи.

В подавляющем большинстве стран Содружества классификация домашних хозяйств по степени бедности предусматривает выделение таких групп домохозяйств, как бедные и очень бедные, или с уровнем обеспеченности ниже прожиточного минимума и ниже прожиточного минимума в 2 и более раз. Социально-экономический блок характеристик малоимущих домашних хозяйств предусматривает разработку следующих показателей: тип населенного пункта (город, село), тип домохозяйства (одинокие, без детей, с детьми), число детей и взрослых, число занятых и безработных, социально-экономический статус и образование главы домашнего хозяйства, тип занимаемого жилья, размер общей (жилой) площади, имущественное положение, наличие предметов длительного пользования, структура доходов (по источникам поступления) и расходов (на питание, покупку непродовольственных товаров, оплату услуг), потребление продуктов питания, в том числе произведенных в личных подсобных хозяйствах, калорийность питания, субъективная оценка состояния здоровья и др. Кроме того, в Беларуси проводится распределение домашних хозяйств по длительности пребывания за чертой бедности: до 3-х месяцев (временная бедность), 4-9 месяцев (полупостоянная бедность), 10-12 месяцев (постоянная бедность). Создание «портрета бедности» позволяет установить адресность и размеры социальной помощи с тем, чтобы она не порождала иждивенчество, приоритетность нуждающихся в социальной поддержке групп населения.

Итоговые оценки бедности используются для подготовки аналитических докладов, пресс-релизов, статистических бюллетеней и сборников, которые удовлетворяют запросам различных потребителей, в том числе и на коммерческой основе. Основными пользователями информации являются государственные структуры стран Содружества: Высшие органы власти, Правительства, Министерства и ведомства, научные учреждения, а также различные общественные и международные организации, средства массовой информации. Кроме того, для внешних пользователей информация об уровне бедности размещается на официальных сайтах национальных статистических служб стран Содружества.

6. Краткие выводы и комментарии

Проведенное обследование позволило сделать выводы по двум направлениям.

Во-первых, отмечаются значительные различия в концептуальных подходах измерения бедности и ее оценки (методологическая систематизация приводится в Приложении).

Во всех странах, представивших информацию, основным показателем уровня бедности является численность и доля лиц, уровень благосостояния которых находится ниже установленной границы.

В большинстве стран для определения такой границы используется *абсолютная* концепция, то есть сопоставление доходов (расходов) населения проводится по отношению к установленному в странах минимуму средств существования. В ряде стран это прожиточный минимум (Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Россия), в других - черта бедности (Армения, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан)

В странах, где для оценок используется прожиточный минимум, существуют значительные отличия в составе потребительской корзины, определяющиеся национальными, климатическими и другими особенностями. Черта бедности также имеет свои особенности: например, в Узбекистане это продовольственная черта из расчета суточной физиологической нормы 2100 ккал, в Таджикистане – 2 доллара США на душу в день.

В Молдове и Украине используется *относительная* концепция исчисления бедности, когда черта бедности рассчитывается как относительный показатель с медианными показателями благосостояния, полученными на основе обследования домашних хозяйств. Так, в Молдове черта бедности составляет 60% медианного потребительского расхода, в Украине – 75% медианного совокупного расхода.

Различая между странами существуют также в критериях оценки, в качестве которых в ряде стран выступают потребительские расходы (Азербайджан, Грузия, Кыргызстан, Молдова и Таджикистан) или близкие им по методологии исчисления показатели (Армения), в других странах – это показатели, рассчитанные на основе денежных расходов (Беларусь, Казахстан, Россия и Украина).

Кроме того, при расчете бедности отдельные страны (Армения, Грузия, Казахстан, Молдова и Украина) используют различные шкалы эквивалентности для оценки эффекта совместного проживания лиц в домохозяйстве. В то же время шкалы эквивалентности, рекомендуемые ОЭСР, не всегда приемлемы в существующем виде для стран Содружества и требуют доработки с учетом национальных особенностей.

Общим является то, что практическая работа по оценке и изучению бедности во всех странах Содружества проводится соответствующими подразделениями национальных статистических служб. При этом, научно-методологическое сопровождение осуществляют Министерства труда и социальной защиты (Беларусь, Казахстан, Узбекистан, Украина), Министерства экономики (Беларусь, Молдова, Узбекистан), Минздравсоцразвития и Центр уровня жизни (Россия), Институт демографии и социальных исследований Национальной академии наук Украины, эксперты Всемирного банка (Армения, Кыргызстан, Таджикистан).

Во-вторых, отличия в методологии расчета показателей бедности затрудняют проведение сопоставлений между странами, так как сравнение основных показателей уровня бедности по странам является не совсем корректным в связи с различием в составе потребительских товаров и услуг, включенных в минимальную потребительскую корзину, а также критериев и методов оценки бедности.

Показатели уровня и степени бедности населения¹⁾
(в процентах)

	Доля населения с доходами (расходами) ниже прожиточного минимума (черты бедности)	Индекс глубины бедности	Индекс остроты бедности
Азербайджан			
2006	20,8	...	...
2007	15,8	...	...
Армения			
2004	34,6	7,4	2,4
2005	29,8	5,4	1,6
2006	26,5	3,8	1,1
Беларусь			
2005	12,7	2,6	0,7
2006	11,1	1,9	0,5
2007	7,7	1,3	0,4
Казахстан			
2005	31,6	7,5	2,5
2006	18,2	3,9	1,3
2007	12,7	2,4	0,8
Кыргызстан			
2004	45,9	13,2	5,3
2005	43,1	10,5	3,6
2006	39,9	9,1	3,1
2007	35,0	6,6	1,9
Молдова			
2004	26,5	6,8	2,5
2005	29,1	8,0	3,2
2006	30,2	7,9	3,0
2007	25,8	...	...
Россия			
2005	17,7	...	...
2006	15,2	...	...
2007	13,4	...	...
Украина			
2004	27,3	24,0	...
2005	27,1	23,8	...
2006	28,1	23,8	...

¹⁾ В таблице приводятся показатели, рассчитанные по основному для каждой страны критерию бедности.

Приведенные оценки уровня бедности позволяют лишь сказать, что в последние годы общим для стран Содружества является сокращение масштабов бедности.

Цель оценки бедности, безусловно, заключается не только в подсчете ее масштабов и международной сопоставимости показателей, но и в конечном счете в выявлении ее причин, что в итоге должно создать основу для разработки программ и принятия конкретных мер по борьбе с бедностью.

При этом, ознакомление с мировым опытом, достигнутым в этом направлении, и опытом стран Содружества, как это было предпринято в данной работе, имеет положительную оценку и поддержку со стороны большинства стран Содружества.

Статкомитет СНГ планирует в дальнейшей работе по данной теме уделять первостепенное внимание следующим направлениям:

- применение множественных критериев оценки уровня бедности;
- совершенствование существующих способов оценки бедности (субъективной и относительной);
- освещение практики применения новых методов оценки бедности в странах с учетом международного опыта.

**Основные принципы и методы оценки бедности
в странах Содружества¹⁾**

	Азербай- джан	Арме- ния	Бела- русь	Гру- зия	Казах- стан	Кыр- гыз- стан	Мол- дова	Рос- сия	Тад- жики- стан	Узбе- кистан	Укра- ина
Принят Закон о прожиточном минимуме	+	+	+	+	+	+	-	+	-	-	+
Величина прожиточного минимума используется в качестве черты бедности	+	-	+	+	+	-	-	+	-	-	-
Величина прожиточного минимума (черты бедности) определяется:											
- нормативным методом	+	...	+	-	-	-	-	+	-	-	+
- нормативно-статистическим (комбинированным) методом	-	...	-	+	+	+	+	-	+	+	-
Метод измерения бедности:											
- абсолютный	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-
- относительный	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-	+
Оценка субъективной бедности	-	+	-	-	-	-	+	-	+	-	+
Основной критерий оценки бедности:											
- денежные доходы	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-
- денежные (совокупные) расходы	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+
- потребительские расходы	+	-	-	+	-	+	+	-	+	-	-
- агрегат потребления	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- расчетный показатель на базе денежных расходов	-	-	+	-	+	-	-	+	-	-	-
- потребление продуктов питания	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
Итоговые показатели оценки бедности:											
- численность и доля населения с доходами (расходами) ниже прожиточного минимума (черты бедности)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
- дефицит доходов или расходов	-	+	+	-	+	+	+	+	-	-	+
- глубина бедности	-	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+
- острота бедности	-	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-
Использование шкалы эквивалентности при оценке бедности	-	+	-	+	+	-	+	-	-	-	+
Экстраполяция данных выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств на генеральную совокупность	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Социально-экономическая характеристика бедного населения («портрет бедности»)	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+

¹⁾ Таблица составлена на основе сведений, полученных от 11 стран Содружества по специальному запросу.