

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

БЕДНОСТЬ: ВЗГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ

*Н.Ф. КОРНИЕНКО, доцент,
Кыргызско-Российский Славянский университет*

Все, что связано с проблемой бедности, вызывает острые споры и разногласия как среди исследователей, так и среди политиков. Во-первых, относительная новизна этой проблемы в ее явном виде для Кыргызстана: обвальное падение бедности началось только в переходный период. Во-вторых, ее закрытость в советское время: изучению бедности, называемой тогда «малообеспеченностью», мешали идеологические ограничения, хотя в исследованиях, не предназначенных для публикации, разрабатывались минимальные потребительские бюджеты и проводились оценки уровня бедности¹. В-третьих, необходимость разобраться во множестве различных подходов, концепций и оценок, относящихся к этой проблеме, для квалифицированного анализа региональной дифференциации бедности.

В экономической науке существуют разные подходы к оценке причин бедности. Неоклассическая теория рассматривает феномен бедности двояко:

- бедность среди «сильных» (трудоспособных) работников является результатом их рационального и суверенного (свободного) выбора;

- бедность среди «слабых» (нетрудоспособных) обусловлена физиологическими и социальными причинами, не имеющими отношения к распределительной эффективности рынка, для этой формы бедности нужны нерыночные перераспределительные меры и социальная защита государства.

Институциональная теория делает акцент на вынужденном характере бедности, объясняя ее несовершенством рынка, различными барьерами (пол, уровень обучения, социальные обычаи и др.), неравенством стартовых возможностей и неполной рациональностью поведения, и поэтому рассматривает в качестве важнейшего средства борьбы с бедностью выравнивание стартовых возможностей работников. Подобные различия в оценках сути такого явления, как бедность (ее

добровольный или вынужденный характер, порождающие ее причины) иллюстрирует высказывание одного из крупных западных ученых-экономистов: «Проблема заключается в том, что смысл борьбы с бедностью не совсем ясен».

По-разному оценивает причины бедности и население, причем жестких оценок (личной ответственности человека) в последние годы стало больше. Не меньшие противоречия существуют в определении и измерении бедности.

Определение бедности

Бедность как явление многомерна и в зависимости от избранного подхода может определяться по-разному. В мировой практике четко прослеживаются три основных концепции определения бедности: абсолютная, относительная и субъективная.

Абсолютная концепция бедности базируется на установлении минимального перечня основных потребностей (прожиточного минимума) и размера ресурсов, требуемых для удовлетворения этих потребностей. Если семья или человек не имеют средств для удовлетворения основных потребностей в пище, одежде, жилище (минимального стандарта потребления), то они считаются бедными. В Западной Европе эта концепция преобладала в XIX веке и первой половине XX века. По мере экономического роста в развитых странах усилились проблемы выявления биологических (минимальных) уровней существования - потребностей в пище, одежде и др., а также стало очевидным чрезмерное внимание к материальному потреблению при определении бедности.

Относительная концепция бедности появилась в 1960-1970-е годы. В этой концепции уровень благосостояния соотносится не с минимальными потребностями, а с преобладающим уровнем материальной обеспеченности в той или иной стране. Бедными являются те, чьи доходы ниже уровня жизни, достигнутого в обществе, что не позволяет вести общепринятый образ жизни. В данной трактовке в абсолютной концепции бедность может оцениваться утилитаристски – как недостаток средств для удовлетворения стандартных потребностей. Но при этом черта бедности становится относительной, она определяется как

¹ В 1975 г. при границе бедности в 50 руб. душевого дохода доля живущих ниже этой черты составляла среди семей рабочих и служащих 16 %, колхозников - 39 %. В 1985 г. при пороге бедности в 75 руб.- соответственно 16 и 29 % (Система индикаторов уровня бедности в переходный период в России. – М.: РПЭИ, 1999. - С. 4.

пропорция (доля) от величины среднего или медианного дохода всего населения. Отметим еще одно важное различие между двумя концепциями: абсолютная концепция в терминах биологического существования позволяет устранить бедность путем увеличения доходов до черты бедности, а относительная концепция делает бедность неустранимой.

Субъективная концепция бедности также возникла в 1970-е годы как реакция на возросшие трудности оценки минимально необходимого набора товаров и услуг для определения черты бедности в развитых странах. Она была разработана экономистами Лейденского университета (Нидерланды) и основывалась на том, что бедность субъективна, так как «решающее значение имеет то ощущение, которое люди имеют по поводу своей собственной ситуации». В этом подходе представление о минимально необходимом доходе определяется мнением населения. По лейденской методике на основе выборочного обследования домохозяйств и опроса населения устанавливается размер дохода, позволяющего сводить концы с концами, это и есть черта бедности (Лейденское определение). Для Нидерландов субъективная черта бедности оказалась близкой к черте бедности по относительной концепции, рассчитываемой как доля от медианного дохода (около 40-50 %).

В рамках относительной концепции есть и другой подход, рассматривающий бедность в более широком социальном смысле. Он возник как реакция на ограниченность применения традиционных концепций абсолютной и относительной бедности, основанных на учете доходов, поскольку дефицит доходов - недостаточный индикатор благосостояния, особенно в развитых странах. Этот подход получил название **концепции относительных лишений** или «гражданско-правовой концепции бедности». Ее основоположник П. Таунсенд рассматривает лишения как отсутствие возможности полноценно участвовать в жизни общества: «группы населения могут быть названы бедными, когда у них не хватает ресурсов для получения полноценного рациона питания, жилья, услуг и для жизнедеятельности, широко распространенной и одобряемой обществом, к которому они принадлежат». Суть концепции в том, что потребление товаров и услуг имеет несколько социальных функций, в том числе средства социального общения. Бедность связана не только с дефицитом ресурсов, но и с социальным стыдом. «Приходилось ли вам отказываться от пищи, отопления, посещения родственников, хобби?» – вот типичная формулировка вопроса в ходе обследований. Перечень лишений определяется либо экспертным путем, либо с помощью опроса респондентов. Оценка бедности через относительные лишения основывается на анализе степени удовлетворения потребностей населения, живущего в конкретном обществе, для чего используются социологические методы.

Огромную роль в определении и измерении бедности сыграли работы А. Сена, посвященные идентификации бедных среди всего населения и разработке индекса бедности. Первая проблема связана с обоснованием самого понятия бедность, выбором между разными критериями. **Определение бедности А. Сена** основано на абсолютной концепции, но в более широких рамках концепции относительных лишений (гражданско-правового подхода). Уровень жизни определен как возможность к действию, а бедность – как недостаток возможностей, поэтому бедность в координатах возможностей не относительна, а абсолютна. Работы А. Сена легли в основу современных оценок бедности, в том числе в концепции развития человеческого потенциала.

Понятие бедности в рамках концепции развития человеческого потенциала также многогранно и не сводится к бедности по доходам. Для оценок бедности используется концепция недостатка возможностей (лишений) в удовлетворении базовых потребностей. В индексах нищеты населения выделяются три основных элемента человеческого развития – долголетие, образование и адекватные условия жизни, но конкретные показатели дифференцированы для развитых и развивающихся стран. В последних масштабы лишений измеряются через долю не доживающих до 40 лет, неграмотных, не имеющих достойного уровня жизни (доступа к чистой воде, медицинским услугам, а также долю детей с отставанием в весе). Для развитых стран показатели иные - это доля не доживающих до 60 лет, уровень функциональной неграмотности и относительной бедности (менее 50% медианного дохода), а также застойная безработица, отражающая уровень социальной изоляции.

Концепция социальной изоляции (исключенности) рассматривает бедность в наиболее широком контексте. Социальная изоляция - это процесс недобровольного ослабления контактов (отношений) с обществом. Можно обозначить следующие различия между концепцией бедности и социальной изоляцией. Во-первых, корни бедности являются экономическими, а социальная изоляция - это социологическая концепция. Во-вторых, бедность имеет достаточно статический характер, а социальная изоляция проявляется как процесс ослабления социальных связей. В-третьих, бедность связана с вертикальной дифференциацией общества (верхние слои - наиболее богатые, нижние - самые бедные), а социальная изоляция разделяет общество на инсайдеров и аутсайдеров (людей, участвующих и не участвующих в жизни общества).

Основные аспекты социальной изоляции значительно шире традиционных подходов к оценке бедности: это изоляция от рынка труда (безработица), изоляция от потребительского стиля жизни (бедность), изоляция от социальных отношений (одиночество), кумулятивная изоляция от различных социальных институтов (маргинализация).

Противодействие социальной изоляции способствует снижению уровня бедности в ее традиционном понимании.

В целом подходы к определению бедности, как и благосостояния, претерпели значительную эволюцию. В наиболее широком контексте они теперь включают не только оценки дохода домохозяйств или отдельных граждан, но и возможности людей, которые оцениваются через состояние рынка труда, величину инвестиций, улучшение здоровья и образования, учитывается также степень защищенности (снижение уязвимости перед экономическими и социальными потрясениями) и др.

Измерение бедности

Измерение бедности в рамках вышеперечисленных концепций различно, но в основных – абсолютной и относительной – используются объективные характеристики: ученые или политики устанавливают образец потребления, уровня существования или стиля жизни, на этой основе определяется минимальный доход, позволяющий избежать бедности (прожиточный минимум или черта бедности).

Первые определения черты бедности проводились в странах Западной Европы и США с помощью метода Роунтри - набора базовых товаров (пища, жилье и одежда). Но по мере развития стран проблемы оценки минимальных потребностей в непродовольственных товарах становились все более сложными. В 1960-е годы определение черты бедности в США видоизменилось: стоимость продуктов питания минимального рациона, определяемая на основе норм, стала основой для расчета черты бедности с помощью коэффициента Энгеля (доли расходов на продукты питания в совокупном доходе средней семьи), получаемого из бюджетных опросов. Для США удельные расходы на питание составляют 35 %, что значительно ниже, чем в менее развитых странах. Черта бедности определяется как стоимость продуктового рациона, деленная на 0,35, т.е. оценка минимально необходимого дохода дается без определения детальной структуры потребления. При этом вводятся поправочные коэффициенты (так называемые шкалы эквивалентности) для семей разного типа с разным числом членов. Черта бедности в США пересматривается только с учетом инфляции, дифференциация по штатам отсутствует, несмотря на значительные различия в стоимости жизни. Абсолютное измерение бедности, помимо США, преобладает в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

Относительный подход используется в большинстве развитых стран, черта бедности рассчитывается как доля от медианного дохода населения. Во многих странах Европы граница относительной бедности определяется на уровне 50 % медианного дохода, в скандинавских странах – 60 %.

В концепции относительных лишений бедность определяется через признаки, отражающие образ жизни. Семьи, которые не участвуют в том или ином виде социального поведения, получают отметку «лишения» по данному признаку. Число лишений суммируется и строится график их связи с доходом, дающий излом на том уровне дохода, при котором семьи вынуждены воздерживаться от социальных функций из-за недостатка средств.

Работы А. Сена также связаны с измерением степени бедности и установлением черты бедности. К его заслугам относится разработка одного из самых широко используемых индексов, измеряющих различия в доходе и благосостоянии. В синтетическом индексе Сена соединен абсолютный метод оценки бедности (дефицит дохода) и относительный (расслоение бедных) в сочетании с показателем распространенности бедности (доля бедных):

$$S = L(N + d / P \times G_p),$$

где L – доля бедного населения;

N – средний дефицит дохода в процентах к границе бедности;

d – средний доход бедных домохозяйств;

P – граница бедности;

G_p – коэффициент Джини для бедных домохозяйств.

Индекс бедности Сена позволяет более точно провести абсолютную черту бедности при разработке и реализации политики борьбы с бедностью, соотносительной с возможностями государства в оказании социальной помощи.

Всемирный банк при определении черты бедности использует дифференцированные показатели абсолютной бедности: 1–2 долл. в день по паритету покупательной способности (ППС) для наименее развитых стран, 4 долл. по ППС (с 1999 г. – 4,3 долл.) для стран с переходной экономикой² и американскую черту бедности – 11,4 долл. в день (ППС) для развитых стран. Кроме простого подхода к измерению, есть и многокомпонентный неинтегрированный показатель, соответствующий расширенному толкованию бедности. Он включает душевой ВВП, динамику инфляции за год, ожидаемую продолжительность жизни при рождении

² По расчетам Б. Милановича, доля населения с доходами ниже 4 долл. в день (ППС) за период с 1989 по 1993-95 гг. выросла: в России с 3 до 42 %, в Украине – с 3 до 62 %, в Молдове – с 5 до 66 %, в странах Центральной Азии – с 16 до 53 %, в странах Балтии – с 1 до 29 % (Milanovic B. *Income Inequality and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy*/ Washington D.C.; World Bank. 1997). Данные Мирового банка за 1995-99 гг. иные: доля населения с доходами ниже 4,3 долл. в день (ППС) составила в России 49 %, в Эстонии и Литве – 19-23 %, Латвии, Украине, Казахстане и Туркмении – 30-34 %, Молдове и Кыргызстане – 82-84 %, в Таджикистане – 95 % (World Bank. *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Washington D.C. 2000).

и грамотность.

Среди всех измерений только Лейденское определение дает субъективную черту бедности на основе оценок респондентами минимального дохода, необходимого для достижения приемлемого образа жизни. При всем разнообразии подходов, базовым показателем бедности является *доля населения с доходами ниже черты бедности* (при разных подходах к определению этой черты). В Кыргызстане определение черты бедности основано на абсолютной концепции, с использованием комбинированного метода расчета.

Измерения бедности включают и оценку ее структуры (портрета и профиля). В современной экономической литературе детально рассмотрены основные черты бедности переходного периода, характерные и для Кыргызстана в целом и отдельных групп населения. На основании официального критерия – абсолютной бедности по доходам – выделяются два типа бедности: «традиционная» (связанная с высокой иждивенческой нагрузкой) и «новая» (бедность трудоспособного населения). Портрет бедных переходного периода представлен в одном из последних и наиболее полных исследований на эту тему:

- наиболее высок риск бедности в семьях с большим числом иждивенцев, а также с инвалидами;
- в новых экономических условиях в наиболее сложном положении оказались неполные и многодетные семьи, доля бедных среди них достигает 60-80 %;
- при пониженной бедности пенсионеров выделяется группа одиноких пенсионеров преклонного возраста с высоким риском бедности, подавляющее большинство которых составляют женщины;
- полные семьи с 1-2 детьми имеют риск бедности ниже среднереспубликанского уровня, но из-за своей многочисленности они составляют самую большую группу среди бедных семей (35 %); основная причина появления работающих бедных - низкие заработки в бюджетной сфере и на убыточных предприятиях;
- в целом семьи «новых» бедных (одиночки трудоспособного возраста, семьи без детей и семьи с 1-2 детьми) составляют около половины бедного населения страны.

Но региональный анализ бедности в работах отечественных экономистов занимает периферийное положение и ограничивается либо ранжированием регионов по этому показателю, либо оценками динамики и взаимосвязей с применением сложного математического аппарата, но без учета достоверности региональной статистики и специфики бедности в регионах разного типа.

Региональные факторы и индикаторы бедности

Помимо оценки распространенности бедности, необходимо учитывать воздействие различных Реформа № 3/2003

факторов на региональные показатели для выявления причинно-следственных связей. Исходя из такой постановки задачи исследования выделяются три группы индикаторов:

- *базовые факторы доходов и занятости*, прямо влияющие на показатели бедности (динамика и структура доходов, соотношение душевых денежных доходов и прожиточного минимума, уровень безработицы);
- *демографические и географические факторы*, влияние которых опосредовано (демографическая структура, семейный состав и расселение);
- *существующие показатели бедности и неравенства* (доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, «крайняя бедность» - доля имеющих доходы ниже половины прожиточного минимума среди бедного населения, распределение доходов по квинтильным группам населения).

При таком построении системы показателей региональный анализ базируется не только на прямых индикаторах, но и на факторах, объясняющих их дифференциацию. Предложенный перечень индикаторов достаточно широк и явно неравнозначен. Необходима экспертная оценка каждого показателя и выделение группы наиболее значимых и достоверных, чтобы более адекватно оценить уровень бедности в регионах и его связь с основными факторами социально-экономического развития.

Политика выравнивания доходов

Одна из основных социальных проблем при переходе к рыночным отношениям - резкое расслоение и социально-имущественная дифференциация населения. В странах с рыночной экономикой уже в течение длительного времени осуществляется государственное регулирование, направленное на выравнивание материального положения различных доходных групп населения.

Наиболее важным и универсальным средством преодоления бедности в развитых странах остаются механизмы перераспределения доходов и прежде всего действие системы «налогообложение — социальные льготы». Оптимизация системы налогообложения на основе исследования взаимозависимости «налогообложение - социальные льготы» позволяет нейтрализовать негативные последствия инфляции. Снижение налоговых ставок ведет, с одной стороны, к оживлению экономики, к росту доходов населения, но, с другой, если говорить о кратком периоде времени, - к неизбежному сокращению ресурсного обеспечения социальных программ и росту инфляции. Наоборот, увеличение налогов имеет своим следствием замедление экономического роста, сокращение доходов, но в то же время позволяет выделить дополнительные средства на расширение социальных программ и снизить уровень инфляции.

В Великобритании в функционировании

системы «налогообложение - социальные льготы» в качестве основного инструмента управления благосостоянием населения используется вторая ее часть. Взгляды английских и других западноевропейских ученых на принципы построения системы «налогообложение - социальные льготы» хорошо отображены в разработанных ими различных экономико-математических моделях.

В последние годы реформы в системе «налогообложение - социальные льготы» проводились в ряде стран. В 1985 г. они прошли в США и Японии. В Великобритании в 1986 г. был принят так называемый Акт социального обеспечения, что вызвало серьезные изменения в положении определенных слоев населения.

О том, насколько налоги и социальные трансферты влияют на степень доходного

расслоения, можно судить по данным, опубликованным в разные годы в докладе Бюро ценов США «Денежный доход в США» (см. таблицу).

Перераспределительный эффект налогов можно проследить, сравнивая данные, содержащиеся в третьей строке, с представленной выше информацией. Коэффициент концентрации доходов после исключения налогов снижается на 5,1%, в основном за счет уменьшения располагаемых доходов последней группы домохозяйств.

Но наиболее высокую перераспределительную функцию выполняют в США социальные трансферты (также, как и в Великобритании), о чем свидетельствуют данные, приведенные в четвертой строке таблицы.

Эффект применения системы налогообложение - социальные льготы к домашним хозяйствам США по доходным квинтилям в 1990 г.

Доходный квинтиль	Доход до выплаты налогов и трансфертов	Доход после уплаты налогов до получения трансфертов	Доход после уплаты налогов и получения трансфертов
Доля доходов каждого квинтиля в общей сумме доходов по всем домохозяйствам, %			
Второй	7,9	9,0	11,2
Третий	15,5	16,4	16,1
Четвертый	24,7	25,2	23,2
Высший	50,7	48,0	43,0
Средний доход по отдельным квинтилям, долл.			
Низший	2,096	2,045	10,904
Второй	14,664	13,126	18,676
Третий	28,836	24,102	27,017
Четвертый	45,836	36,991	38,780
Высший	93,966	70,338	71,944
Коэффициент Джини	0,490	0,463	0,384

Источник: Жеребин В.М., Римашевская Н.М. Проблема борьбы с бедностью в разработках зарубежных правительственных и международных организаций. — М.: ИСЭПН РАН, 1994.

Доля денежных доходов, полученных двумя наименее обеспеченными квинтильными группами после добавления социальных трансфертов, увеличилась на 5,9 %, а коэффициент Джини сократился на 17 %. На основании анализа данных текущего обследования доходов за 1997 г. в докладе Бюро ценов делается важный вывод о том, что в США система государственных трансфертов оказывает более эффективное воздействие на сокращение неравенства в распределении доходов, чем налоговая система.

Анализ и поиски решения ряда социальных проблем с точки зрения бедности представляются весьма важными и актуальными для нашей страны. Поэтому опыт, накопленный американскими и английскими экспертами и их коллегами в международных организациях по анализу и решению проблемы выравнивания доходов и борьбы с

бедностью, следует признать заслуживающим самого пристального внимания.

При разработке положений социальной политики в Кыргызстане можно использовать предложенную зарубежными учеными концепцию двойственной стратегии борьбы с бедностью: стимулирование главного капитала бедных слоев - рабочей силы при одновременном развитии таких сфер, как здравоохранение, начальное образование, дотирование в снабжении малоимущего населения продовольствием и другими товарами первой необходимости. Пособиям и прямым денежным выплатам отводится лишь роль вспомогательного средства.

Положение о необходимости структурной адапта

ции экономики к требованиям решения проблемы бедности согласуется с устанавливающимися

0,5
печ. л.

Н.Корниенко

приоритетами. В частности, это касается усиления внимания к развитию сельского хозяйства как средства борьбы с бедностью и роста доходов людей. В наших условиях это позволит также решить продовольственную проблему и снизить уровень безработицы. Кроме того, прогресс в развитии сельского хозяйства должен приблизить экономику к более естественному пути развития по схеме: сельское хозяйство - легкая промышленность - торговля - накопление капитала - промышленность - наукоемкие дорогостоящие виды производства. В городах структурная адаптация экономики в плане борьбы с бедностью означает прежде всего всемерное развитие сферы услуг, что также соответствует нарождающимся тенденциям и нашим потребностям.