

ДЕТСКАЯ БЕДНОСТЬ В БОГАТЫХ СТРАНАХ — 2005¹

UNICEF Innocenti Research Centre
Перевод Е.Б. Головляничиной

Доля детей, живущих в бедности, увеличилась в большинстве стран мира с развитой экономикой.

Защита детей от самых уродливых проявлений бедности в раннем возрасте, когда развивается их организм и формируется характер, является одновременно как признаком цивилизованного общества, так и методом решения тех насущных проблем, которые влияют на качество жизни в экономически развитых странах.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Первые места в рейтинге борьбы с бедностью принадлежат Германии и Финляндии, где уровень детской бедности составляет менее 3%. На последнем месте находятся США и Мексика, где уровень детской бедности превышает 20% (рис. 1).

За последние 10 лет, по которым имеются сравнительные данные, доля детей, живущих в бедности, увеличилась в 17 из 24 стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (рис. 2).

Единственная страна ОЭСР, где детская бедность может быть охарактеризована как «очень низкая и продолжающая снижаться», — Норвегия.

Снижение уровня детской бедности тесно связано с увеличением государственных расходов на семейную политику и обеспечение социальных льгот.

В четырех из тринадцати стран ОЭСР, по которым данные за 1990-е гг. доступны, имело место сокращение заработной платы у 25% отцов с самым низким уровнем оплаты труда. В семи странах снизились заработки у 10% наименее оплачиваемых работников (рис. 6).

В среднем вмешательство государства сокращает на 40% тот уровень детской бедности, который сложился бы в случае неконтролируемого действия рыночных сил (рис. 9).

Правительства тех стран, где достигнут самый низкий в мире уровень детской бедности, снижают «рыночную бедность» на 80% и более. Правительства стран с самым высоким уровнем бедности сокращают «рыночную бедность» лишь на 10–15% (рис. 9).

Различия в государственной политике объясняют большую часть различий в уровнях детской бедности в странах-членах ОЭСР.

Во всех странах ОЭСР, в которых на социальные трансферты направляется более 10% ВВП, уровень детской бедности не превышает 10%. В тех

¹ Перевод публикации: UNICEF, Child Poverty in Rich Countries, 2005. Innocenti Report Card № 6 — UNICEF, Innocenti Research Centre, Florence.

же странах, где социальные трансферты составляют менее 5% ВВП, уровень детской бедности не опускается ниже 15%.

Но однозначной связи между масштабом государственной поддержки и уровнем бедности не обнаружено. По-видимому, многие страны ОЭСР в состоянии снизить детскую бедность до уровня менее 10% без значительного повышения государственных расходов.

В 1990-е гг. большинство стран ОЭСР увеличили объем социальных расходов, направляя их преимущественно на повышение пенсий и в систему здравоохранения (*рис. 11*).

Для выработки и проведения политики по борьбе с детской бедностью необходимо принять то или иное определение бедности и способы ее измерения. Меры по борьбе с бедностью на основе измерения относительного дохода должны быть дополнены непосредственным измерением материальной депривации.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий обзор детской бедности в богатых странах в 2005 г., подготовленный исследовательским центром ЮНИСЕФ, свидетельствует, что в развитых странах доля детей, живущих в бедности, выросла в 17 из 24 стран-членов ОЭСР, по которым имеются данные. Независимо от того, какой из показателей бедности используется в качестве основного, очевидно, что за последние десять лет положение детей ухудшилось.

ЮНИСЕФ полагает, что преодоление этой ситуации является приоритетной задачей для стран-членов ОЭСР. Существование бедности, лишаящей ребенка возможностей, которые для других детей считаются обязательными для нормальной жизни, противоречит Конвенции ООН о правах ребенка, принятой большинством стран-членов ОЭСР (*Вставка 2*). Сокращение детской бедности является показателем успеха в достижении таких целей, как социальная солидарность, равенство возможностей и вложение инвестиций как в сегодняшних детей, так и в будущее нации.

Рейтинги стран

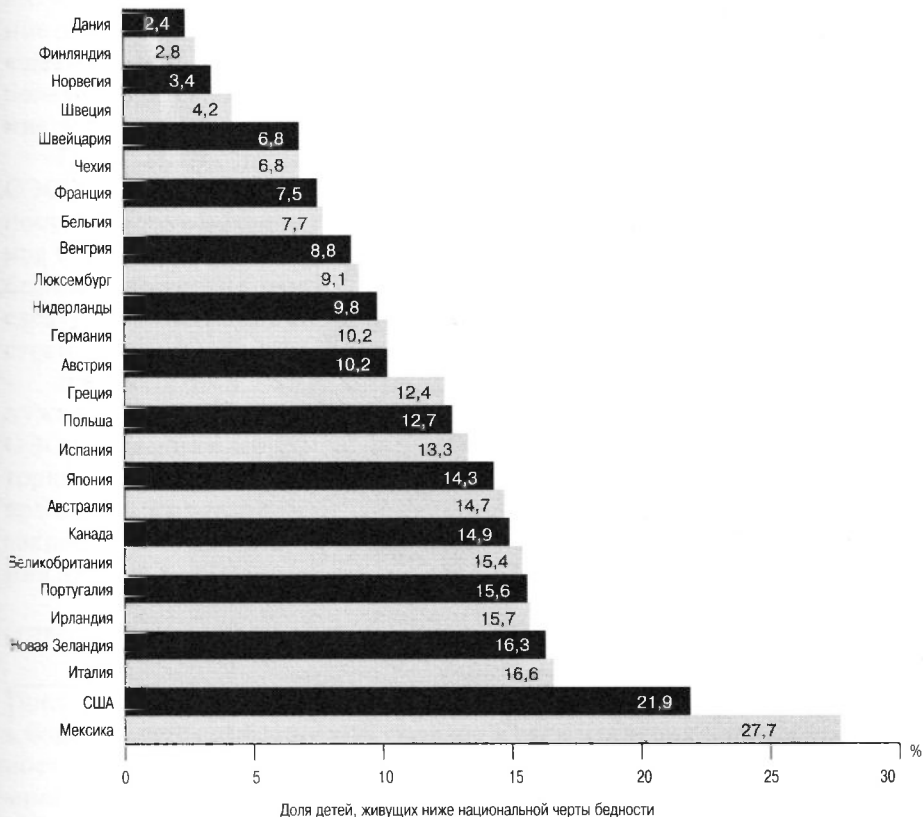
Явный разброс показателей в рейтинге стран по уровню бедности (от 5% в Дании и Финляндии до 20% в США и Мексике) предопределяет основной вывод данной работы: проблема детской бедности не является неизбежной и неустранимой. Разные уровни детской бедности отражают различия в национальной политике в сочетании с социальными изменениями и рыночными силами. В этой связи значительная вариация показателей означает существование значительных возможностей для улучшения ситуации.

Как показано на *рис. 1*, наибольших успехов добились скандинавские страны: во всех государствах уровень детской бедности ниже 5%. За ними следуют страны со средними показателями (уровень детской бедности — 5–15%) — все крупные европейские страны, кроме Италии, которая демонстрирует самый высокий в Европе уровень детской бедности.

Далее располагаются еще пять стран с исключительно высоким уровнем детской бедности (15–17%) — Великобритания, Португалия, Ирландия, Новая Зеландия и Италия.

В этом рейтинге есть две поразительные особенности. Во-первых, все шесть неевропейских стран (Австралия, Канада, Япония, Мексика, Новая Зеландия и США) находятся в нижней половине списка. Во-вторых, все

Рисунок 1. Рейтинг стран по уровню детской бедности



Прямоугольники показывают долю детей, живущих в *относительной* бедности, которая определяется как доход домохозяйства ниже 50% национального медианного дохода (подробности расчетов и даты, за которые приведены данные, приводятся на с. 105).

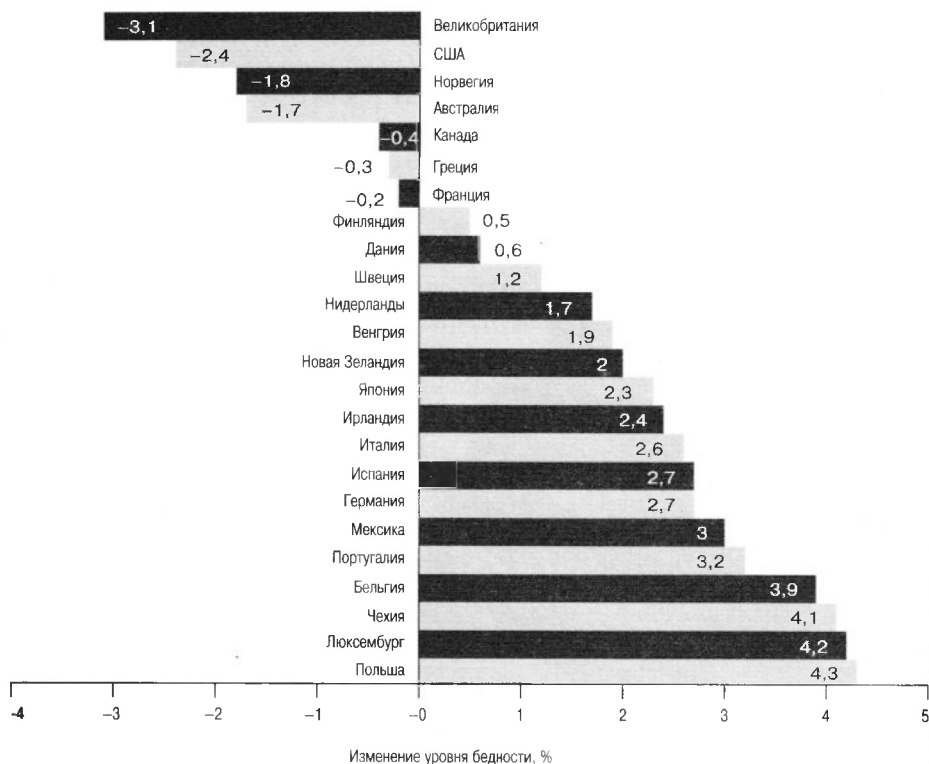
пять стран с самым низким уровнем детской бедности отличается малочисленность населения (от 4 до 9 млн чел.). Средний размер населения стран, попавших в верхнюю половину рейтинга, составляет около 16 млн чел., тогда как в его нижней части — 60 млн чел. Видимо, небольшой стране легче добиться солидарности и сплоченности, а с бедностью труднее примириться и проще справиться. Но эти гипотезы требуют проверки.

Изменения по времени

Хотя принято считать, что бедность в богатых странах постепенно сокращается, *рис. 2* явно опровергает это. Как видно из графика, отражающего изменения уровней детской бедности за последние 10 лет, уровень детской бедности увеличился в 17 из 24 стран-членов ОЭСР.

Существенное сокращение отмечено лишь в четырех странах. В трех из них — Австралии, Великобритании и США — высокий начальный уровень детской бедности открывал широкие возможности для улучшений. Единственная страна, где изначально низкий уровень детской бедности продолжал сокращаться, — Норвегия. Особо выделяется и Великобритания, где уровень детской бедности исключительно высок: этой стране, по-видимому, удалось реализовать первую из намеченных целей — на четверть сократить детскую бедность к 2004–2005 гг. (*Вставка 4*).

Рисунок 2. Изменение уровней детской бедности в 1990-х гг.



Прямоугольники показывают увеличение или сокращение уровня детской бедности в каждой стране в течение 1990-х гг. (Подробности расчетов и даты, для которых взяты данные, приводятся на с. 105)

Вызов государственной политике

Хотя на уровень бедности в первую очередь оказывают влияние рынок труда и общие социальные изменения, в настоящей работе основное внимание уделяется вопросу о возможных действиях по сокращению детской бедности со стороны государства. Показано, например, что есть четкая связь между высокими государственными расходами на предоставление семейных и социальных льгот и низким уровнем детской бедности (рис. 10). Однако значительный разброс уровней бедности (от 3 до 15%) обнаружен даже среди стран, где расходы государства на предоставление льгот примерно одинаковы. Можно предположить, что уровень бедности зависит не только от объема государственной поддержки, но и от способа ее распределения. Многие страны-члены ОЭСР в состоянии сократить детскую бедность до 10% и ниже, не прибегая к существенному увеличению социальных расходов.

Уровень бедности является результатом сложного и порой непредсказуемого сочетания политики государства, усилий семей, ситуации на рынке труда и влияния более крупных социальных факторов. Это диктует необходимость в своевременной и достоверной информации о том, как государства и правительства решают эти задачи. Для этого необходимы подробные исследования преимущественно на уровне отдельных стран. Цель данной работы — прояснить реальное влияние государственной по-

литики в сфере налогообложения и социальных трансфертов на положение детей в семьях с низкими доходами, а также предостеречь о том, что в некоторых странах политика больше направлена на стимулирование более раннего выхода на пенсию, а не на инвестиции в детей и в сокращение детской бедности.

По существу, настоящая работа призывает правительства всех стран ОЭСР определить реалистичные цели и точные сроки их достижения для постепенного сокращения детской бедности. Для большинства стран-членов ОЭСР такой реалистичной целью могло бы стать сокращение детской бедности до уровня менее 10%. Для шести стран, которые добились этого, следующим шагом могла бы стать попытка повторить успех скандинавских стран и снизить детскую бедность до уровня менее 5%.

Для политики аксиомой остается принцип «чтобы что-то изменить, нужно это измерить». В этой связи работа начинается с обзора опыта стран ОЭСР последних лет и описания передовых практик определения и мониторинга детской бедности. В частности, предлагается использовать одновременно абсолютный и относительный методы определения бедности для закрепления успехов и предотвращения провалов постепенного сокращения детской бедности.

ИЗМЕРЕНИЕ ДЕТСКОЙ БЕДНОСТИ

Предлагаемый краткий обзор текущего состояния и последних тенденций в борьбе с детской бедностью выходит в свет, когда проблема детской бедности приобретает все большее политическое и общественное звучание во многих странах-членах ОЭСР.

Отчасти это отражает непреходящую обеспокоенность по поводу гражданских прав и благополучия 40–50 млн детей в самых богатых странах мира, живущих за чертой бедности. В то же время она связана с недавним осознанием того, что детская бедность препятствует дальнейшему движению к равенству возможностей, которое остается приоритетной целью развитых обществ.

За последние двести лет многое сделано для понимания того, что каждый ребенок имеет право на полную самореализацию и эти возможности не должны зависеть от обстоятельств его рождения. Однако и данные социальной статистики, и повседневный опыт показывают, что дети, живущие в бедности, оказываются в явно невыгодном положении. Очевидно, что это ни в коей мере не является виной самих детей. Поэтому высокий уровень детской бедности, несомненно, противоречит принципу равенства возможностей.

Это понимание имеет большой практический смысл. Многие из наиболее трудноразрешимых социальных проблем в экономически развитых странах так или иначе связаны с бедностью, неблагоприятными условиями и отсутствием возможностей для развития ребенка в раннем возрасте.

Проблема подтверждается существованием статистической связи между детством в бедности и множеством хорошо известных негативных последствий в дальнейшей жизни человека. Конечно, нужна осторожность, чтобы не навесить ярлык бедности на малообеспеченные семьи с высоким уровнем воспитательных навыков у родителей. Однако, как подтверждают многие исследования, существует тесная связь между детством в бедности

и неудовлетворительными результатами при обучении этих детей в школе, их плохим здоровьем, риском девочек забеременеть в подростковом возрасте, наркотической зависимостью и токсикоманией, преступным и асоциальным поведением, низкой заработной платой, безработицей и длительным иждивенчеством за счет социальных пособий. Известно, что причины этих проблем (например, низкий уровень образования родителей или недостаток у них навыков воспитания и ухода за детьми) могут быть связаны с низкими доходами, но отнюдь не обязательно являются их следствием; и все же именно фактор бедности постоянно выступает катализатором, способствующим воспроизводству этих проблем в каждом последующем поколении.

Таким образом, в последние годы дискуссия по теме детской бедности (ее причин, последствий и возможных способов борьбы с ней) активно развивается в научных исследованиях и общественных дебатах. В данной работе это явление анализируется в межстрановом аспекте.

Измерение бедности

Первой задачей для каждого правительства, которое пытается сократить детскую бедность, становится поиск наиболее адекватного метода определения черты бедности и измерения ее уровня. Означает ли термин «бедность» неспособность оплачивать самое необходимое (например, еду, одежду, жилье и медицинские услуги)? Или это значит, что доходы человека на определенную величину ниже характерных для сообщества, в котором он живет, и его образ жизни в худшую сторону отличается от типичного? Где следует провести границу между бедными и не бедными? И как часто нужно пересматривать черту бедности?

Эти вопросы обсуждают не только ученые, но и политики, журналисты и общественность. Однако лишь дав на них ответы (и это должны быть ответы, по поводу которых возможно достигнуть согласия), можно определять конкретные индикаторы, задавать цели, следить за ходом их реализации и оценивать результаты политики.

В США принята абсолютная черта бедности, определяемая как неспособность приобрести определенный набор товаров и услуг (*Вставка 5*). Большинство остальных стран-членов ОЭСР, в том числе страны Евросоюза, склоняются к установлению относительных порогов бедности, основанных на определенном проценте отклонения от медианного дохода по стране.

Во многих отношениях противопоставление этих подходов безосновательно. Все применяемые на практике определения бедности в конечном счете выявляют именно *относительную* бедность. Например, большинство тех, кого считают бедными в странах ОЭСР, были бы признаны богатыми, если использовать определение бедности как «доходы ниже одного доллара в день», которое применяется в развивающихся странах (*Вставка 3*). Аналогично, бедные в странах ОЭСР сегодня превосходят богатейших аристократов и купцов средневековья во всем, что касается питания, санитарных условий, обеспеченности водой, здравоохранения, жилищных условий, отопления, одежды, образования и транспорта.

Таким образом, рабочее определение бедности всегда должно быть привязано к конкретному времени и месту. Отсюда следует, что порог бедности по доходам следует задавать относительно среднего уровня доходов и регулярно корректировать. В этом случае бедность будет определяться как

получение доходов, которые на установленную величину ниже медианного дохода в данном обществе. Таково и определение детской бедности, используемое в настоящей работе и широко применяемое во многих странах-членах ОЭСР: ребенок считается бедным, если доступный ему доход (при условии справедливого распределения доходов внутри семьи и с учетом ее размера и структуры) составляет менее половины медианного дохода, причитающегося на ребенка.

Ограничения

Использование скользящей черты бедности, которая меняется в зависимости от медианного дохода, имеет свои ограничения.

Во-первых, этот показатель измеряет только бедность по доходам. И хотя основное различие между богатыми и бедными действительно состоит в уровне доходов, столь же верно и то, что бедность, особенно детская, имеет множество других аспектов: любовь и забота, которую получает ребенок в семье, чувство защищенности, которое ребенок испытывает в окружении своей семьи, время, которое проводят с детьми родители, их навыки по воспитанию и уходу, дружеские связи детей в том сообществе, где они живут, качество социальной среды, в которой они растут. Все перечисленные факторы зависят от уровня доходов, но доходы не замешают их.

Во-вторых, точечная оценка дохода дает лишь приблизительное представление о том, насколько родители способны удовлетворить материальные потребности детей. Экономические ресурсы семьи, чувство защищенности, возникающее у ее членов, а также потребительский потенциал семьи определяются не только размером дохода в определенном месяце или году, но и объемом сбережений и пенсионных накоплений, наличием в собственности жилья и его стоимостью, заработками за предыдущие годы и экономическими ожиданиями.

В-третьих, показатель относительной бедности по доходам неинформативен и в отношении материальных аспектов реального уровня жизни. Например, согласно *рис. 1*, уровень детской бедности в Чехии и Венгрии ниже, чем в Германии и Нидерландах; в Польше — ниже, чем в Канаде, Японии или США. Можно утверждать, что это свидетельствует лишь о большем неравенстве доходов в странах бывшего социалистического блока, где большинство детей менее материально обеспечены. Та же проблема возникает, когда относительный показатель бедности используется для оценки уровня бедности в разные периоды времени. Например, в 1990-х гг. Ирландия переживала период экономического подъема, и средние доходы выросли почти в два раза. Ясно, что в определенном смысле произошло снижение детской бедности. Однако уровень *относительной* бедности в целом не изменился:

Вставка 1. ОЭСР

Используемый в данной работе термин «богатые страны» означает членство этих стран в ОЭСР.

ОЭСР создана в 1960 г. В эту международную организацию входят развитые страны с рыночными экономиками. По большинству стран ОЭСР имеется сравнительная статистика, и почти всем детям предоставлен доступ к базовому набору медицинских и образовательных услуг, поэтому страны-члены ОЭСР представляют собой удобный объект для изучения проблем, с которыми сталкиваются дети в экономически развитых обществах.

В 2005 г. в состав ОЭСР входили Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Корея, Словацкая Республика, США, Турция, Финляндия, Франция, Чешская республика, Швейцария, Швеция, Япония.

Вставка 2. Конвенция: обязательства перед детьми

Конвенция ООН о правах ребенка состоит из 54 статей, которые охватывают практически все аспекты общечеловеческих прав и благополучия детей. Конвенция — всеобъемлющий юридический документ, за 10 лет ее подписали 192 государства. Но это прежде всего перечень обязательств перед детьми всего мира. Выполняются ли эти обязательства в развитых странах?

В данном докладе мы попытаемся ответить на этот вопрос, обратившись к двум статьям Конвенции, непосредственно касающихся материального благополучия детей. Статья 27 гласит, что «государства-участники признают право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка». К этому праву непосредственно апеллирует обозначенный подход к определению бедности как относительному понятию и как одному из аспектов более широкой проблемы социального исключения.

Также в статье 27 ясно говорится, что родители или другие лица, воспитывающие ребенка, «несут основную ответственность за обеспечение... условий жизни, необходимых для развития ребенка», но государство обязано помогать родителям «в осуществлении этого права и, в случае необходимости, государства-участники оказывают материальную помощь и поддерживают программы, особенно в отношении обеспечения питанием, одеждой и жильем».

Данная работа преимущественно обращается к этому базовому положению Конвенции о правах ребенка, которое обязует все принимающие Конвенцию государства создать систему экономической защиты, гарантирующую удовлетворение потребностей детей и защиту от лишений, которые могут препятствовать их развитию.

В статье 4 отмечается, что все государства-участники должны соблюдать эти права «в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов». Этому требованию непосредственно посвящена последняя часть работы, в которой анализируется вопрос, насколько политика в отношении детей приоритетна для государственного бюджета, налоговой политики и распределения трансфертов.

В итоге в работе рассмотрены три основные практические задачи любого государства, выполняющего свои обязательства, которые содержатся в Конвенции о правах ребенка: во-первых, определение минимального уровня жизни, совместимого с сохранением достоинства ребенка и достаточного для обеспечения нормального физического, умственного, духовного, морального и социального развития ребенка; во-вторых, выявление возможностей и ограничений семьи и рынка по обеспечению этого уровня жизни детей; и в-третьих, быстрый переход к оценке влияния бюджетных решений государства на жизнь детей, основанной на фактических данных.

Источники: см. с. 105

по определению снижение относительной бедности произойдет лишь в случае, когда доходы бедных будут расти быстрее, чем доходы в среднем по стране.

Наличие этих ограничений диктует необходимость разработки других показателей, позволяющих оценить иные аспекты бедности. Но все же уровень и распределение доходов являются основными индикаторами бедности, и именно они привлекают внимание политиков и общественности. Помимо того, что показатель бедности по уровню дохода — единственный, который строится на основе общедоступных данных по всем странам-членам ОЭСР, он остается наиболее информативным показателем благополучия детей. Как пишет американский социолог С. Майер, «существует положительная связь между уровнем дохода и почти всеми аспектами благополучия ребенка, измеряемыми в общественной науке, и наличие такой связи подтверждено для всех стран, по которым имеются данные» [Mauger, 2002].

Передовой опыт

Еще не все страны-члены ОЭСР справились с первым препятствием — разработкой определения и измерением уровня детской бедности.

Пятнадцать лет назад правительство Канады обязалось «устранить детскую бедность к 2000 г.» [Government of Canada, 1989], но, увязнув в спорах об определениях, так и не установило четкие критерии и не сформулировало задачи (*Вставка 6*). В США официальное определение бедности, действующее с 1960-х гг., сейчас оценивают неоднозначно и обсуждают

способы его пересмотра; кроме того, отсутствуют официальные ориентиры по сокращению уровня бедности (*Вставка 5*). Австралия и Новая Зеландия лишь приступают к разработке определения и к измерению масштабов проблемы.

В других странах достигнуты определенные успехи. В Ирландии впервые использовано сочетание относительных показателей бедности и непосредственного измерения материальной депривации. Похожим образом в Великобритании применяется ряд индикаторов, позволяющих оценить, как меняется состояние здоровья и питание детей, обеспеченность одеждой и жильем, участие в жизни общества (*Вставка 4*). В целом в странах ЕС достигнуто согласие в том, что термин «низкие доходы» означает «доходы, составляющие менее 60% от величины медианного дохода» и что этот показатель необходимо ежегодно пересматривать. В ЕС бедность по критерию доходов рассматривается как одна из форм более широкой проблемы социального исключения, измерение масштабов которого требует наличия целого ряда индикаторов (*Вставка 7*).

Поскольку в ближайшие годы многие государства могут проявить политический интерес к решению этой проблемы, мы предлагаем шесть принципов, отражающих передовой опыт стран-членов ОЭСР в определении и измерении детской бедности.

1. Избегать излишней детализации

Чем сложнее индикатор, тем меньше признания и доверия он вызывает, поэтому первый принцип — избегать излишней детализации.

Оценить все аспекты благополучия ребенка почти невозможно, особенно учитывая необходимость регулярно уточнять само определение и эмпирические данные. В странах с развитой рыночной экономикой, где сформированы системы всеобщего здравоохранения и образования, *уровень дохода* оказывается самым полезным показателем уровня бедности и его динамических изменений. Данные об уровне доходов легко получить из множества репрезентативных обследований, проводимых ОЭСР, их можно с определенной надежностью измерять, сравнивать и обновлять.

2. Измерять масштаб материальной депривации

Доход семьи за определенный год не всегда служит надежной оценкой материальных ресурсов, к которым у ребенка есть доступ. Чем дольше семья находится в состоянии бедности, чем меньше у нее объем сбережений и ниже планка экономических ожиданий, тем труднее изыскать средства на покупку товаров и услуг первой необходимости. В этой связи необходимо использовать метод прямого измерения материальной депривации.

Такие показатели могут варьироваться в разных странах, и следует стремиться к тому, чтобы они были информативными и удобными, а не исчерпывающими. Главной целью должен стать мониторинг ситуации, при которой дети могут оказаться лишенными товаров, услуг и возможностей, необходимых для нормального физического, умственного и социального развития.

3. При определении границ бедности опираться на социальные нормы

Бедность можно оценивать по уровню дохода или непосредственным измерением материальной депривации, но вне зависимости от способа измерения бедность является относительным понятием. Детская бедность опре-

деляется как доля детей, чей доступ к материальным ресурсам настолько ниже нормы, что ребенок не получает того, что считается нормальным для данного общества.

В практическом плане это означает, что бедность с точки зрения материальных благ должна измеряться в долях медианного дохода: это величина, по сравнению с которой половина населения имеет большие доходы, а половина — меньшие. В приведенном рейтинге стран по уровню детской бедности (рис. 1) за черту бедности принят доход, не превышающий половину текущего медианного дохода. Пороги бедности, установленные на других уровнях дохода, тоже могут использоваться для уточнения общей картины и для анализа тенденций.

4. Создать систему регулярного мониторинга уровня бедности

Мониторинг хода реализации программ по борьбе с бедностью необходим для усиления общественного внимания к проблеме, формирования политики и усиления контроля за расходованием средств. В этой связи индикаторы бедности должны регулярно пересматриваться, а требования к качеству и сбору данных разрабатываться с учетом долгосрочной перспективы. Обновление национальных показателей уровня бедности следует проводить с регулярностью, достаточной для информационного обеспечения принятия политических решений. Это необходимо в периоды экономического роста, когда представления о нормальном уровне жизни могут стремительно изменяться. Регулярная корректировка показателей столь же необходима и в периоды спадов в экономике, когда правительство, выполняя свои обязательства по защите уязвимых слоев, нуждается в своевременных (а не устаревших на 5–6 лет) оценках эффективности этих мер на положение детей.

5. Задать «предельный» уровень бедности и установить ориентиры по сокращению бедности

Желательно, чтобы в момент своего прихода к власти правительство обнародовало уровень детской бедности, а также обязалось ни при каких обстоятельствах не допускать превышения этого уровня. «Предельную» границу бедности следует лишь обновлять с учетом инфляции. Иными словами, фиксированный порог бедности должен быть основан на нормах и стандартах, существующих в определенный момент времени. Использовать этот индикатор следует с осторожностью. Задаваемые им требования к правительству минимальны, так что достижение уровня бедности ниже «предельного» не стоит считать существенным достижением. Если же сократить детскую бедность ниже данного уровня не удастся, этому могут быть два объяснения:

- 1) на фоне экономического подъема рост доходов детей непропорционально мал по отношению к общему росту доходов;
- 2) в условиях экономического спада самые уязвимые группы населения не получают дополнительной защиты.

Тем не менее фиксированный, или предельный, порог бедности может быть полезен. Сочетание его со скользящей границей бедности относительно текущего медианного дохода позволяет применить инерционный подход к сокращению детской бедности, при котором каждое новое правительство обязуется сохранить достижения своих предшественников и, в свою очередь, ставит задачи по дальнейшему снижению бедности детей. Среди этих

Вставка 3. Бедность и доходы

«Живущие в бедности дети испытывают недостаток материальных, духовных и эмоциональных ресурсов, необходимых для выживания, развития и процветания, что не позволяет им воспользоваться своими правами, реализовать свои возможности и стать полноценными и равноправными членами общества»
 Доклад ЮНИСЕФ «Положение детей в мире», 2005 г.

Оценка ограниченности дохода — широко известный способ измерения бедности.

Первое и самое важное: многие виды бедности, особенно детской, не поддаются описанию в терминах низких доходов. Низкие притязания, слабое образование, низкие стимулы, недостаток времени, родительской любви и заботы — влияние этих лишений велико и в краткосрочном, и в долгосрочном периоде.

Кроме того, статистика не может измерить то, что одни называют культурой бедности, а другие считают более подходящим термин «экосистема» — взаимодействие индивидов, семей, государственных служб, жилья, транспорта, экономических обстоятельств и таких факторов среды, как страх, нищета и насилие, наличие которых объясняет сохранение и устойчивость бедности.

Поэтому необходимы дальнейшие исследования для разработки индикаторов бедности, дающих полную оценку умственного, физического и социального благополучия детей, для обеспечения дальнейшего движения всех стран к удовлетворению потребностей и реализации прав детей.

Измерение доходов

Таким образом, данные о доходах — не более чем примерная оценка доступных детям материальных ресурсов. Однако даже в этом случае при интерпретации данных о доходах следует проявлять осторожность.

Во-первых, экономические ресурсы и надежность материального положения семьи зависят не только от дохода семьи за данный год, но и от предыдущих заработков, сбережений, наличия жилья и экономических ожиданий. Следовательно, статистика доходов не позволяет оценивать такой важный аспект, как продолжительность экономической бедности.

Во-вторых, при международном сравнении доходов не учитываются различия в уровнях расходов, связанные с потребностями семей в поддержании приблизительно одного и того же уровня жизни (например, различия в стоимости ухода за ребенком или транспортных услуг, либо платность или бесплатность медицинских услуг).

В-третьих, используемая, в том числе нами, статистика детской бедности, основанная на учете доходов семьи, предполагает преобладание «хорошей» семьи — такой, где доходы распределяются равномерно и разумно, а преимущество отдается приобретению необходимого. Например, ребенок, испытывающий лишения в связи с алкогольной или наркотической зависимостью родителей, не будет классифицирован как бедный, если доход семьи превышает установленный процент медианного дохода; в то же время ребенок из семьи с низкими доходами, родственники которого приносят значительные жертвы, чтобы удовлетворить его потребности, будет классифицирован как живущий в бедности.

Необходимо преодолеть и некоторые технические проблемы. Чтобы установить уровень «эквивалентного дохода» для детей из семей разного размера, нужно использовать «шкалу эквивалентности» (это необходимо, поскольку рост затрат на оплату жилья и коммунальных услуг не пропорционален числу людей в домохозяйстве). Использование какой-либо конкретной шкалы может повлиять на величину уровня бедности.

Наконец, в большинстве государств-членов ОЭСР уровни бедности по доходу вызывают сомнения в связи с ошибками выборки и занижением показателей. В обследованиях нередко обнаруживаются расхождения между общими расходами и доходами семей.

Источники: см. с. 105

задач также должны быть промежуточные, которые предполагается решить на протяжении срока полномочий правительства. Постановка более амбициозных целей, сроки достижения которых выходят за рамки срока полномочий правительства, менее эффективна.

6. Обеспечить общественную поддержку идеи снижения бедности

Для реализации инерционного способа сокращения детской бедности необходимы долгосрочные политические обязательства и готовность их исполнять. По существу это означает, что взятые обязательства должны действовать безотносительно к изменениям в составе правительства, а это в свою

очередь требует выработки общественного согласия по поводу достижения долгосрочных целей по сокращению детской бедности. Например, в Ирландии плановые показатели по снижению бедности уже пережили одну смену правительства; обязательствам и достижениям правительства Великобритании еще предстоит это испытание (*Вставка 4*).

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СРАВНЕНИЯ

В данной работе предпринята попытка применить, насколько это возможно, вышеназванные принципы к изучению детской бедности в экономически развитых странах. Как будет показано далее, итоги исследования неожиданны, а ситуация в некоторых странах вызывает беспокойство.

В нашем основном рейтинге стран по борьбе с бедностью (*рис. 1*) в качестве главного показателя детской бедности использован порог бедности в 50% национального медианного дохода. Этот индикатор позволяет избежать излишней детализации и является наиболее подходящим одиночным критерием для сравнения уровней бедности в странах-членах ОЭСР в разные периоды времени. Его также можно трактовать как уровень дохода, не позволяющий детям получать блага, обладание которыми считается нормальным и необходимым.

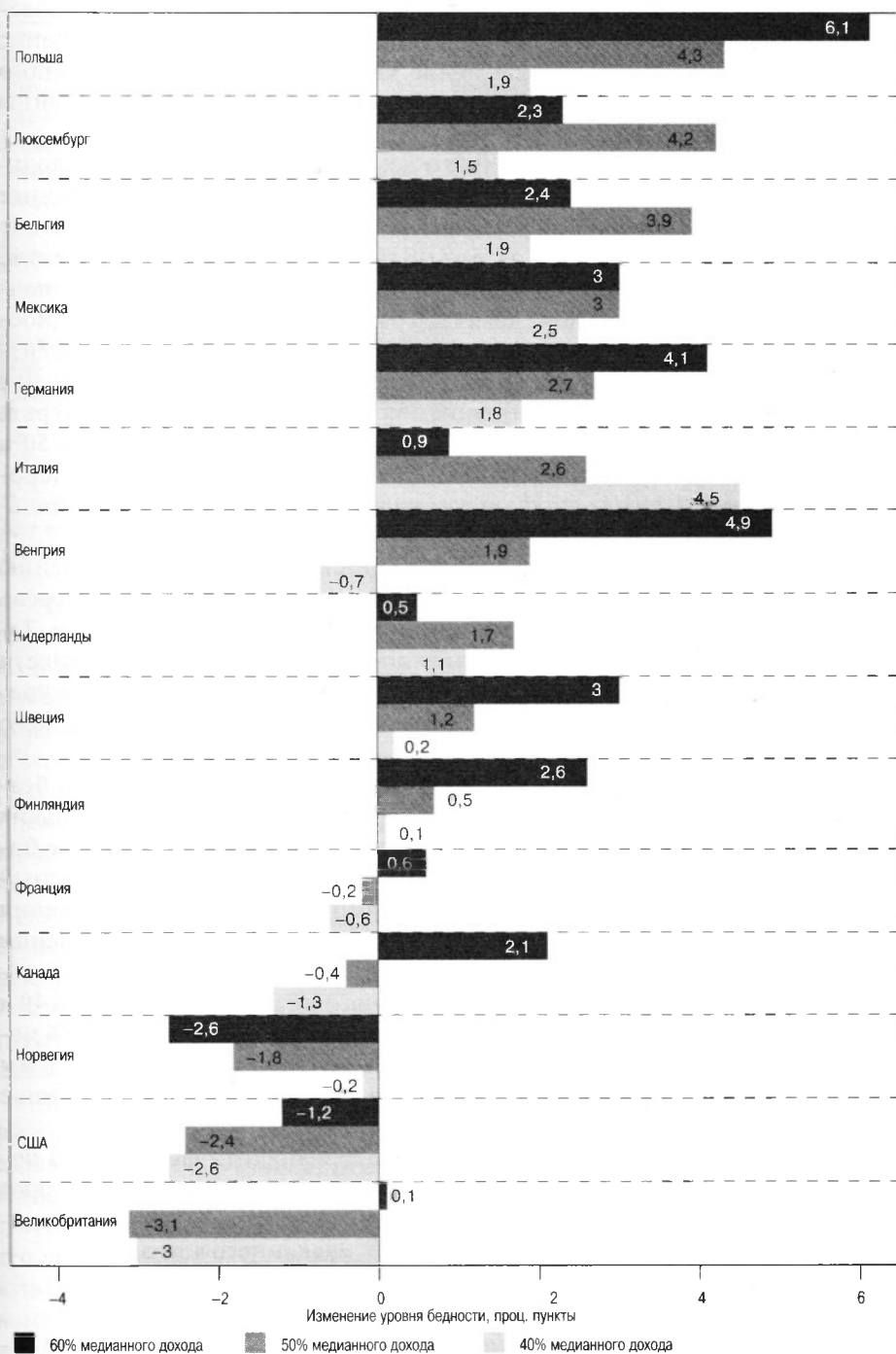
Снижение уровня бедности, определенной таким образом, возможно лишь в случае, если дети из семей с низкими доходами получают непропорционально большую часть благ экономического прогресса. Однако это не означает, что относительный порог бедности позволяет оценить лишь нера-

Рисунок 3. Уровни детской бедности, рассчитанные на основе различных порогов бедности, %

	Доля детей с доходами ниже национального медианного дохода		
	50%	40%	60%
Финляндия	2,8	1,3	8
Норвегия	3,4	1,6	7,5
Швеция	4,2	1,8	9,2
Бельгия	7,7	3,2	13,7
Венгрия	8,8	4,4	16,9
Люксембург	9,1	2,1	18,3
Нидерланды	9,8	5,9	14,2
Германия	10,2	6,2	16,9
Австралия	10,2	6,1	21,4
Польша	12,7	6,5	17,3
Канада	14,9	7,7	23,3
Великобритания	15,4	5,5	27
Италия	16,6	10,6	26,5
США	21,9	14,1	30,2
Мексика	27,7	20,9	35

Показаны изменения в уровне детской бедности в зависимости от порога бедности, которые фиксируются на различных уровнях относительно среднего дохода. В первом столбце приведена доля детей, живущих в домохозяйствах с доходами менее 50% национального медианного дохода (*рис. 1*). Во втором и третьем столбцах приводится доля детей в семьях с доходами менее 40 и 60% национального медианного дохода. Темно-серым цветом обозначены страны с наилучшими показателями, серым — с умеренными и светло-серым — страны с наиболее высокой детской бедностью. Выбор стран определялся наличием данных.

Рисунок 4. Изменение уровней детской бедности за 1990-е гг. при использовании различных порогов бедности



Прямоугольники показывают увеличение или сокращение уровня детской бедности при использовании различных порогов бедности. Светло-серые прямоугольники показывают изменение доли детей, живущих в домохозяйствах с доходами менее 40% национального медианного дохода (очень бедные). Серые прямоугольники обозначают изменение детской бедности при проведении границы бедности на уровне 50% национального медианного дохода; темно-серые прямоугольники — при принятии границы бедности в 60% национального медианного дохода. Данные приводятся для некоторых стран-членов ОЭСР.

венство. Если доходы выше медианных увеличатся, а доходы ниже медианных — нет, неравенство возрастет, однако положение медианы и, следовательно, относительного порога бедности останется прежним. Сокращение бедности, определенной как «получение менее 50% текущего медианного дохода» сопряжено со снижением неравенства лишь для нижней половины распределения доходов.

Чтобы граница в 50% медианного дохода не показалась произвольной, обратимся к рис. 3 и 4, которые иллюстрируют изменения в рейтинге стран и уровнях бедности при установлении границы бедности на уровне 40 и 60% медианного дохода. Как можно заметить, ранги и направления, в которых сдвигается уровень бедности при переходе к другой мере, почти не изменяются. В восьми из девяти стран, где уровень детской бедности увеличивается более чем на 1 проц. п. при использовании 50-процентного порога, схожие изменения происходят при переходе к порогам в 40 и 60% медианного дохода. Единственным исключением является Венгрия, где детская бедность увеличивается при использовании порогов в 50 и 60% медианного дохода, но немного снижается при 40-процентном пороге, что указывает на существование определенного эффекта от социальных мер поддержки.

Из пяти стран, где отмечено снижение детской бедности по сравнению с началом 1990-х гг., в двух — США и Норвегии — более низкий уровень бедности наблюдается при использовании всех трех порогов бедности. Таким образом, подтверждается существенное сокращение детской бедности в США. Норвегию по-прежнему отличает то, что только в этой стране уровень детской бедности, рассчитанной при порогах в 40, 50 и 60% медианного дохода, низок и продолжает сокращаться.

В остальных трех странах, где зафиксировано снижение детской бедности, — Канаде, Франции и Великобритании — применение нескольких вариантов порогов бедности дает более детальную картину. В Канаде более значительное сокращение детской бедности показывает 40-процентный порог. Это значит, что наиболее бедные группы выиграли от повышения доходов больше. Во Франции различия, возникающие при применении различных порогов бедности, статистически незначимы. В Великобритании уровень детской бедности уменьшается на 3 проц. п. при порогах в 40 и 50% медианного дохода, но при повышении порогового значения до 60% медианного дохода это улучшение оказывается почти незаметным. Здесь мы снова видим, что от принятых мер выиграли преимущественно беднейшие группы населения.

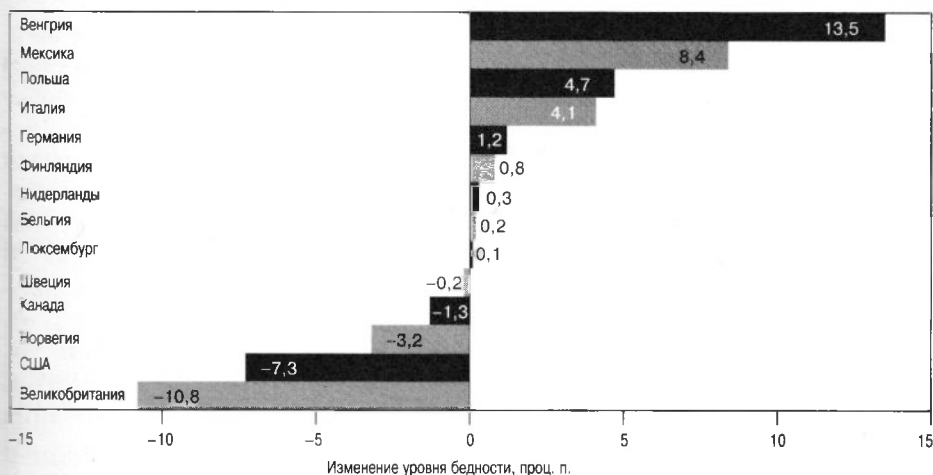
Эти данные свидетельствуют о том, что для аналитических целей полезно иметь несколько индикаторов детской бедности, а также позволяют с большей уверенностью работать с оценками, полученными на основе единичного показателя — порога бедности в 50% медианного дохода.

Фиксированные пороги бедности

К сожалению, создать международный эквивалент разнообразных национальных индикаторов материальной депривации невозможно. На вопрос: «Можете ли Вы в необходимой степени обогревать Ваше жилище?» жители Греции и Финляндии ответят по-разному.

Однако можно предложить международный аналог для «фиксированного» порога детской бедности — относительного порога бедности, привязанного к определенному моменту в недавнем прошлом.

Рисунок 5. Изменение уровней детской бедности за 1990-е гг. при использовании фиксированного порога бедности



Прямоугольники показывают увеличение или сокращение уровней детской бедности при использовании фиксированного порога бедности, составляющего 50% медианного дохода на начало 1990-х гг.

На рис. 5 для этого использован порог бедности в 50% национального медианного дохода на начало 1990-х гг. Практическая причина такого выбора в том, что за этот период имеются данные о доходах по многим странам-членам ОЭСР; содержательная причина в том, что в 1990 г. вступила в силу Конвенция ООН о правах ребенка. Начало 1990-х гг., таким образом, оказывается «международным ориентиром для уровня бедности» (и аналогом базового уровня бедности, с помощью которого в рамках программы «Цели всемирного развития» в развивающихся странах оценивают успехи в борьбе с бедностью). Ребенок считается бедным, если доступные ему материальные ресурсы составляют менее 50% медианного дохода в 1990 г. Этот показатель (он обновляется только с учетом инфляции и не зависит от изменений медианного дохода после 1990 г.) задает минимальные требования к субъектам политики борьбы с бедностью и является международным аналогом фиксированного порога детской бедности, который рекомендуется устанавливать при приходе к власти нового национального правительства.

Как показано на рис. 5, почти три четверти стран-членов ОЭСР, по которым имеются данные, не выполняют эти минимальные требования. Иными словами, оценки по стандартам и конца 1980-х гг., и начала 1990-х гг. свидетельствуют об увеличении уровня детской бедности.

Для стран, находящихся на этапе экономического роста, это означает, что спустя десятилетие с момента принятия Конвенции о правах ребенка живущие в бедности дети не только не получают равной части выгод от экономического роста, но и находятся в худших условиях по сравнению с началом 1990-х гг. (Вставка 2).

Странам, переживающим экономический спад, сложнее не допустить повышения уровня бедности, рассчитанного с помощью фиксированного порога. Однако использование этого показателя до сих пор обосновано: в период экономического кризиса правительство должно приложить максимум усилий к защите наиболее уязвимых слоев населения. Этому принципу явно противоречит ситуация, когда в моменты спада в экономике положе-

ние бедных детей ухудшается в большей степени, чем положение остального населения.

Наиболее яркий пример демонстрирует Венгрия. Взяв за основу текущий медианный доход, получаем, что уровень детской бедности увеличился незначительно, приблизительно с 7 до 9%. Приняв фиксированный порог бедности, связанный с медианным доходом 1990 г., получаем, что уровень бедности вырос на 13 проц. п. и превысил 20%. Понятно, что для большей части стран Центральной Европы начало 1990-х гг. было временем экономического спада и что уровень медианных доходов в Венгрии резко сократился; однако статистический анализ показывает, что доходы бедных детей сократились в наибольшей степени, и, как следствие, их положение однозначно ухудшилось.

В 1990-е гг. экономический спад в той или иной степени испытали Германия, Италия, Мексика и Польша; этим странам не удалось предотвратить рост детской бедности по сравнению с фиксированным порогом. Ситуация в Бельгии, Финляндии, Люксембурге, Нидерландах и Швеции почти не изменилась, то есть в целом бедные дети выиграли от десятилетнего экономического роста в меньшей степени, чем остальное население.

Лишь в трех странах (Норвегии, Великобритании и США) произошло существенное сокращение детской бедности, измеренной с помощью фиксированного порога. Задав границу бедности на уровне 50% медианного дохода в период начала 1990-х гг., мы видим, что в Норвегии детская бедность сократилась более чем наполовину (при том что начальный уровень уже был очень низким). В США детская бедность уменьшилась на треть (с 23,4 до 17%), в Великобритании — более чем наполовину (с 18,5 до 7,7%).

В дальнейшем мы вернемся к этим показателям и оценим, насколько позволяют данные, достигнутые успехи, используя и фиксированный, и текущий пороги бедности.

ДЕТЕРМИНАНТЫ БЕДНОСТИ

Один из выводов состоит в том, что в большей части стран-членов ОЭСР ситуация с детской бедностью ухудшилась и относительно медианного дохода за каждый отдельный год, и относительно медианных доходов начала 1990-х гг.

Чем было вызвано повышение уровня детской бедности во многих богатейших странах мира? И в чем причина успеха некоторых стран ОЭСР в защите детей от рисков бедности?

В каждой стране существуют свои обстоятельства, влияющие на уровень детской бедности. Однако во всех странах на него воздействуют три постоянных фактора: ситуация в обществе, конъюнктура рынка труда и государственная политика. На этих трех подвижных основаниях держится материальное благополучие детей, и именно в их сочетании следует искать ответ на поставленные вопросы.

Во всех странах детская бедность определяется в первую очередь изменениями в семье и обществе. Постепенно увеличивается средний возраст родителей, как и средний уровень их образования. Одновременно среднее число детей в семье сокращается. Все это увеличивает объем материальных ресурсов, адресованных детям. В то же время во многих странах растет число неполных семей, что повышает риск детской бедности.

Вставка 4. Великобритания: пока все хорошо

Вплоть до конца 1990-х гг. уровень детской бедности в Великобритании был самым высоким среди участников ОЭСР. Даже сегодня он продолжает оставаться одним из самых высоких в Европе. Однако в течение последних шести лет правительство Великобритании применяет новый (и, по-видимому, действенный) способ мониторинга и сокращения детской бедности.

Источником такого прогресса послужило принятое на высшем уровне обязательство государства наполовину сократить детскую бедность к 2010 г. и полностью устранить ее к 2020 г.

Принятие этого обязательства стало и результатом, и стимулом для общественных дебатов с участием множества организаций, выступающих в защиту детей. Правительство Великобритании, отчасти опираясь на инициативу Ирландии, которая недавно перешла к использованию множественных индикаторов бедности, приняло решение применить три взаимосвязанных способа оценки хода выполнения этих обязательств.

Первый из них — это «предельный» уровень детской бедности: доля детей, доходы которых составляют менее 60% медианного дохода в 1998–1999 гг., когда было заявлено о начале борьбы с детской бедностью (т.е. это фиксированная граница относительной бедности, обновляемая только с учетом инфляции). Второй показатель — доля детей, доходы которых составляют менее 60% текущего медианного дохода; он обновляется ежегодно и должен показывать, как улучшаются условия жизни бедных относительно средних показателей по Великобритании. Третий индикатор оценивает материальную депривацию и отражает долю семей, в которых доход составляет менее 70% медианного дохода и которые не в состоянии приобрести определенные товары и услуги. Перечень таких товаров и услуг включает позиции, связанные с качеством жилья, одежды, участия в общественной жизни, и не менее восьми из девяти позиций, характеризующих социальную жизнь детей. Этот показатель материальной депривации будет пересматриваться каждые несколько лет, хотя детали пересмотра не сообщались.

Эти показатели представляются ясными, надежными, и они не настолько сложны, чтобы контроль уровня бедности увяз в излишних деталях или стал невозможным. Главная цель состоит в том, чтобы добиться улучшения всех трех показателей.

Как считают независимые исследователи, этот подход действительно работает, и промежуточная цель — 25-процентное сокращение числа детей, живущих в домохозяйствах с доходами ниже 60% медианного дохода, — скорее всего, будет достигнута.

Источники: см. с. 105

Второй определяющий фактор — рынок труда — подвержен еще большим колебаниям. В начале 1990-х гг. ситуация во многих странах-членах ОЭСР характеризовалась экономическим спадом, развитием технологических инноваций, ростом отдачи от образования и способности населения адаптироваться к экономическим и социальным обстоятельствам, перемещением за пределы внутренних рынков труда неквалифицированных работников с низкой оплатой труда, а также приватизацией и глобализацией. В целом рынок труда стал играть большую роль в жизни граждан стран-членов ОЭСР. Во многих странах нормой стала семья с двумя кормильцами. Но у неквалифицированных работников стало меньше возможностей зарабатывать на достойную жизнь. Эти сдвиги, в свою очередь, изменили жизнь детей и поставили новые задачи перед правительствами.

Наконец, во многих странах-членах ОЭСР произошли существенные изменения в государственной политике и в бюджетных приоритетах. Были пересмотрены правила, условия и объем предоставления социальных льгот, что повлияло на доходы семей и изменило баланс стимулов и ограничений, на основе которого принимаются семейные решения. Эти изменения также оказали воздействие на роль и эффективность систем защиты, с помощью которых правительства пытаются оградить детей от невзгод бедности.

В точке пересечения действия всех этих сил и оказались дети.

Судьба низкооплачиваемых работников

Взаимодействие названных факторов подробно рассмотрено в ряде работ (*Источники на с. 105*). В табл. 1 приведены обобщенные данные по 13 странам-членам ОЭСР за 1990-е гг.

Таблица 1. Изменения в жизни семьи, ситуации на рынке труда и в государственной политике

Показатель	Страны, в которых уровень детской бедности снизился						Страны, в которых уровень детской бедности вырос										Страны, в которых уровень детской бедности изменился незначительно или не изменился									
	Велико-британия		США		Норвегия		Люксембург		Бельгия		Мексика		Западная Германия		Италия		Венгрия		Нидерланды		Швеция		Канада		Финляндия	
	1991	1999	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1988	1997	1989	1998	1989	2000	1991	2000	1991	1999	1991	1999	1992	2000	1991	2000	1991	2000
1. Демографические факторы																										
Средний возраст родителей, лет	36,7	37,9	37,2	38,4	36,8	37,8	38,8	38,9	35,0	38,1	40,2	39,7	37,9	39,0	40,1	40,4	37,5	37,5	37,6	38,9	37,6	39,0	37,2	38,8	37,7	38,9
Доля детей, отец которых имеет высшее образование, %			24,4	28,8	27,3	34,4	7,0	16,4	11,9	13,1	5,1	5,6	13,4	17,2	9,5	10,7	13,2	13,1	21,4	29,3	26,5	30,9	16,8	18,8	11,7	18,9
Доля детей, мать которых имеет высшее образование, %			16,4	23,2	19,5	33,9	3,7	7,3	5,3	6,8	1,6	3,1	6,0	11,8	7,2	9,9	13,1	16,8	12,4	23,2	22,9	32,3	11,9	17,0	8,7	16,8
Среднее число детей в домохозяйстве, чел.	2,2	2,3	2,37	2,36	2,1	2,2	2,0	2,1	2,1	2,2	3,5	3,1	2,0	2,1	1,9	1,9	2,1	2,0	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3	2,2	2,2	2,3
Доля детей, живущих с одним родителем, %	17,8	23,8	23,4	23,2	23,7	17,3	10,0	7,1	5,3	10,7	11,9	13,7	10,4	12,4	6,1	5,7	13,9	9,6	9,5	8,6	17,9	20,9	15,4	17,0	11,5	15,0
2. Факторы, связанные с рынком труда																										
Доля детей, живущих с отцом, который работает за плату, %	57,4	55,3	67,0	70,6	76,2	77,5	79,3	84,9	86,3	67,7	59,0	55,7	79,5	74,7	65,9	63,0	78,5	54,9	80,0	77,9	77,5	73,3	73,3	73,5	80,3	75,3
Доля детей, живущих с матерью, которая работает за плату, %	48,4	52,2	61,7	66,8	73,4	83,2	37,1	50,5	50,4	52,0	13,4	19,4	48,0	57,5	31,7	37,8	62,0	50,9	37,0	62,1	83,6	82,7	66,0	69,0	82,8	75,3
Изменения в уровне годовой заработной платы родителей, %																										
У отцов в среднем (%)		7,0		27,4		21,0		14,8		5,3		-3,4		5,8		-1,3		-24,0		0,6		29,3		15,2		12,5
У 10% самых низкооплачиваемых отцов		-8,2		11,2		5,8		-0,8		7,2		-22,4		-22,7		-17,5		-76,5		-1,0		61,2		22,0		13,1
У 25% самых низкооплачиваемых отцов		1,6		5,6		10,5		-6,9		8,0		-20,0		1,4		-4,1		-29,6		1,5		19,5		13,3		9,4
У матерей в среднем (%)		28,2		28,0		84,4		5,8		11,1		-9,4		4,8		-7,1		-22,6		23,4		29,1		21,4		8,9
У 10% самых низкооплачиваемых матерей		29,2		59,9		95,7		81,9		7,2		-40,9		-2,7		-34,8		-62,3		91,0		42,2		26,9		-0,5
У 25% самых низкооплачиваемых матерей		34,2		36,1		51,9		22,2		8,2		-44,6		-13,9		-21,0		-42,3		59,0		35,8		27,0		-1,6
3. Социальные трансферты																										
Изменение среднего объема государственных трансфертов, приходящихся на одного ребенка [в домохозяйствах, получающих такие трансферты]		39,1		-6,4		33,6		-60,3		19,1		-65,5		86,4		-9,2		-41,1		-26,8		-2,9		-12,2		19,4

Обобщены имеющиеся данные о ключевых аспектах жизни семьи, ситуации на рынке труда и государственной политике в некоторых странах ОЭСР в 1990-х гг.

Среди отмеченных исследователями перемен в семье и социальной жизни особое значение имеют два изменения в положении матерей. Первое заключается в резком росте числа матерей с высшим образованием (хотя в некоторых странах это может быть следствием изменений в классификации уровней образования). Второе изменение связано с первым и состоит в росте доли работающих матерей в 10 из 13 стран ОЭСР, причем в 4 странах этот прирост составил 10% и более. Оба этих обстоятельства могли бы привести к росту объема доступных детям материальных ресурсов. Но следует учитывать и другие изменения на рынке труда, в частности, изменение спроса на труд и уровня оплаты труда.

С этой целью в *табл. 1* показано, как на протяжении 1990-х гг. изменялось положение детей в семьях с самым низким уровнем заработной платы родителей. Из 13 стран, по которым имеются данные, в 4 снизились заработки у 25% отцов с самыми низкими зарплатами; в 7 странах — у 10% отцов самые низкие зарплаты. Повышение занятости матерей в определенной степени компенсировало дальнейшее снижение занятости и заработной платы низкооплачиваемых отцов, однако возможности этой компенсации ограничены; кроме того, в большинстве стран прекратился рост средней заработной платы малообеспеченных матерей. В Венгрии, Италии и Мексике доходы 10% самых низкооплачиваемых матерей существенно снизились.

В Венгрии спад самый значительный: заработная плата 25% наименее обеспеченных сократилась примерно на треть у мужчин и почти на 40% у женщин. Лишь в Италии сокращение доходов бедных также затронуло и отцов, и матерей: среди 10% наименее обеспеченных заработная плата снизилась на треть у матерей и на 20% у отцов, среди 25% наименее обеспеченных — примерно на 4% у отцов и на 20% у женщин.

Наконец, *табл. 1* также иллюстрирует потенциально значимые изменения в государственной политике — третьей из основных детерминант уровня детской бедности. Например, в восьми из 13 стран ОЭСР, по которым имеются данные, сократился средний объем государственных трансфертов детям из домохозяйств, получающих социальную помощь. Ниже этот вопрос будет рассмотрен подробнее.

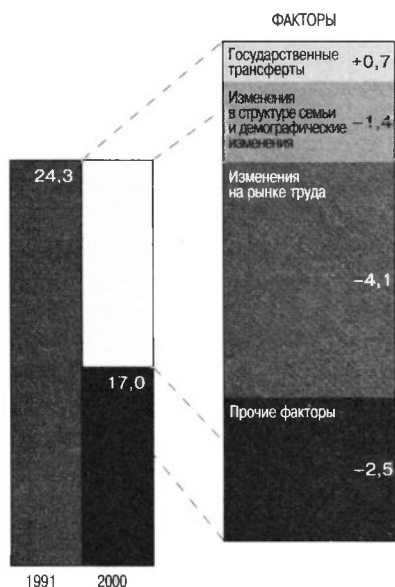
Посмотрим, что показывают данные о взаимодействии трех основных детерминант уровня детской бедности — перемен в обществе, на рынке труда и в государственной политике — и проанализируем роль каждого из этих факторов.

Подробный анализ проведен в ряде работ, использованных при написании данной статьи (*Источники, стр. 105*), но опыт двух стран — США и Норвегии — дает примеры тому, насколько по-разному могут взаимодействовать детерминанты бедности. Пример США иллюстрирует ситуацию, когда снижение государственных расходов на социальную помощь сопровождается снижением детской бедности; пример Норвегии показывает, как увеличение объемов социальной помощи бедным позволяет добиться еще большего сокращения детской бедности.

США

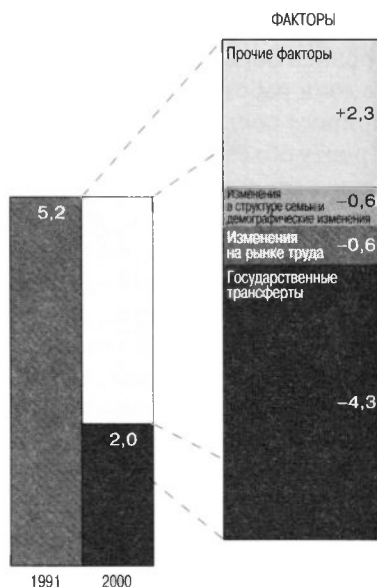
На *рис. 6* схематически изображен процесс стремительного сокращения уровня детской бедности в США в 1990-х гг. За это время система социального обеспечения подверглась радикальным преобразованиям, которые называют «революцией в американской системе общественной поддержки» [Blank, 2002]: объемы помощи, предоставляемой федеральным

Рисунок 6. Вклад различных факторов в снижение уровня детской бедности в США в 1991–2000 гг.



Правая шкала показывает относительную значимость каждого из факторов, вызвавших в 1991–2000 гг. сокращение уровня детской бедности в США на 7,3 проц. п. Представленные уровни бедности получены с применением фиксированного порога бедности в 50% национального медианного дохода в 1991 г.

Рисунок 7. Вклад различных факторов в снижение уровня детской бедности в Норвегии в 1991–2000 гг.



Правая шкала показывает относительную значимость каждого из факторов, вызвавших в 1991–2000 гг. сокращение уровня детской бедности в Норвегии на 3,2 проц. п. Приведенные здесь уровни бедности оценены по фиксированному порогу бедности в 50% национального медианного дохода в 1991 г.

правительством семьям безработных, сократился наполовину до 13 млрд долл., тогда как объем помощи семьям, взрослые члены которых имеют оплачиваемую занятость, вырос в шесть раз и достиг 66,7 млрд долл. Эти десять лет ознаменовались устойчивым и непрерывным экономическим ростом, вызвавшим рост заработной платы и создавшим новые возможности для трудоустройства.

Конечным результатом действия негативных и позитивных влияний стало безусловное сокращение уровня детской бедности в США, хотя нужно учитывать, что в начале периода уровень бедности был очень высок. Используя фиксированную границу бедности, основанную на медианном доходе 1991 г., получаем, что уровень детской бедности за десять лет сократился на 7,3 проц. п. Как показывает *рис. 6*, на котором обобщены результаты расчетов, выполненных в рамках данного исследования и опубликованных в других работах (см. с. 105), это сокращение уровня детской бедности более чем наполовину вызвано изменениями на рынках труда, а самым значимым фактором стало повышение доходов женщин с детьми. Среднегодовой заработок матерей вырос за десять лет почти на 30%, а у четверти женщин с самыми низкими зарплатами — на 36%. (Тем не менее из этого не следует, что детям, родители которых начинают получать заработную плату вместо пособий, бедность не угрожает.)

Вклад социальных факторов оказался невелик. Среднее число детей в семье и доля детей, живущих в неполных семьях, почти не изменились.

Средний возраст родителей повысился слабо, а средний уровень образования вырос значительно.

Этот обзор позволяет кратко оценить относительный вес каждого из трех факторов в сокращении уровня детской бедности в США за 1990-х гг. Однако несколько важных вопросов остались без ответа.

Во-первых, привело ли в конечном счете сокращение бедности по доходам к улучшению жизни детей? Эта проблема требует дальнейших исследований и разработки дополнительных индикаторов.

Во-вторых, что произошло в семьях, члены которых по каким-либо причинам не смогли получить работу с достаточным уровнем оплаты труда и в этой связи увеличить свои доходы? Для ответа на этот вопрос также необходимы иные, неденежные, индикаторы. Однако даже статистика доходов ясно показывает, что государственная помощь была слабым утешением для бедных безработных в США в этот период. Число получателей пособий сократилось вдвое, а в семьях, продолжавших получать пособия, средний объем государственной помощи в расчете на одного ребенка снизился с 2969 до 2770 долл.

В-третьих, быстрый и устойчивый экономический рост создал рабочие места для более 2 млн человек, покинувших список получателей пособий. Но что произойдет, если в системе социального обеспечения подобные изменения произойдут в период спада в экономике — когда есть лишь «негатив» и нет «позитива»?

Норвегия

Норвегии также удалось существенно снизить уровень детской бедности к концу 1990-х гг., однако совсем иными способами. Если судить по доле детей в семьях с доходами менее 50% текущих медианных доходов, то уровень детской бедности в Норвегии сократился примерно на треть, с 5,2 до 3,3%. Используя фиксированную границу бедности — 50% от величины медианных доходов в начале 1990-х гг., получим еще более резкое сокращение, с 5,2 до 2% (как показано на *рис. 7*). Этот успех представляется еще более значительным в свете того, что был достигнут в период неблагоприятной экономической конъюнктуры в стране, где уровень детской бедности изначально был одним из самых низких в мире.

На *рис. 7* представлена попытка количественного отражения относительной значимости факторов, которые влияют на уровень детской бедности.

Как и другие скандинавские страны, Норвегия в начале 1990-х гг. вошла в полосу экономического спада, и за последующие 10 лет существенных изменений к лучшему в экономике не произошло. Таким образом, вклад изменений на рынке труда в снижение детской бедности весьма невелик (*рис. 7*).

Несколько большее влияние оказали социальные изменения. Предположительно, повышение среднего возраста и образовательного уровня родителей, а также сокращение числа детей в неполных семьях снизили детскую бедность примерно на 0,5 проц. п. (с 5,2 до 4,6%).

Самым значимым фактором оказалась государственная помощь семьям, которая обеспечила большую часть снижения уровня детской бедности и предотвратила возможный ее рост на 2 проц. п. в результате действия прочих причин. За десятилетие объем государственных трансфертов детям в семьях, чье благополучие зависит от государственной помощи, вырос

Вставка 5. США: пересмотр границы бедности

США — одна из немногих стран ОЭСР, имеющая официальное определение бедности и продолжительный опыт разработки широкого спектра индикаторов бедности и неравенства, включая информацию о положении детей.

Впрочем, официальная граница бедности в США основана на понятиях и представлениях 1960-х гг., и в последнее время активно обсуждается вопрос о том, насколько они отражают положение неблагополучных групп населения в современном американском обществе. В августе 2000 г. 40 известных ученых обратились к высшим правительственным чиновникам с открытым письмом, где говорилось, что если «мы не исправим критические ошибки в действующем показателе, нация по-прежнему будет ориентироваться на неверный критерий оценки результатов политики реформ».

Граница бедности была предложена Министерством сельского хозяйства США в 1961 г. и основана на данных обследований 1955 г. Порог бедности был установлен на уровне в 3 раза ниже стоимости полноценного пищевого рациона (или, как это тогда называлось, «бюджет экономии на питании») с необходимыми уточнениями в зависимости от размера семьи. В 1969 г. во время кампании по борьбе с бедностью (War on poverty) этот показатель был установлен в качестве официального порога бедности в США.

На протяжении последних 35 лет это определение бедности используется для установления границы между бедными и небедными и корректируется лишь с учетом инфляции. Поэтому оно не отражает изменений в американском обществе и его представлений о том, что является минимально приемлемым уровнем жизни. В частности, в нем не отражена потребность в новых товарах и услугах (услуги по уходу за ребенком и медицинские услуги), которые соответствуют новому качеству жизни американских семей. Экспертная группа Национальной академии наук США и Национального научно-исследовательского совета США в своем отчете 1995 г. пришли к следующему выводу:

«Следует пересмотреть имеющийся показатель, так как он больше не дает точного представления ни об уровне экономической бедности среди разных групп населения страны, ни о тенденциях изменения уровня бедности. Используемый в настоящее время показатель оставался неизменным на протяжении более 30 лет. Однако произошедшие за эти годы заметные сдвиги в экономике и обществе, а также в государственной политике, которые повлияли на благосостояние американских семей, никак не отражены в текущем показателе».

Источник: см. с. 105.

в среднем на треть. Доля социальных выплат в целом в ВВП сократилась, но объем выплат, направленных на поддержку семей, увеличился.

Норвегия и США являют примеры двух очень разных сочетаний экономической ситуации и государственной политики, при которых возможно изменение уровня детской бедности. Результаты анализа, проведенного для всех описанных в *табл. 1* стран, показывают, что в некоторых случаях рыночные силы и государственная политика действовали синхронно, способствуя сокращению детской бедности. В других странах воздействие рыночных сил ухудшало положение малообеспеченных детей, и государство пыталось возместить причиненный ущерб и защитить самых бедных — с разной степенью настойчивости и успеха. В самых проблемных случаях и рынок, и государственная политика действовали против бедных.

Эти примеры также возвращают нас к одной из ключевых идей, красной нитью проходящей через всю работу: пытаюсь снизить детскую бедность, правительство должно обращать внимание не столько на саму проводимую политику, сколько на совокупное влияние государственной политики, перемен в семье и обществе и изменениями на рынке труда.

Государственные ресурсы для поддержки детей

Изменение уровня детской бедности в развитых странах последних лет позволяет сделать ряд основных выводов.

Как показано на *рис. 8*, во всех странах-членах ОЭСР большая часть детей находится выше границы бедности благодаря усилиям родителей и достаточному уровню их заработков. Но ни в одной стране, за исключением Швейцарии, уровень детской бедности не опускается ниже 10%.

Вставка 6 Канада: дети все еще ждут

В 1990 г. по решению всех партий правительство Канады обязалось «принять меры к устранению детской бедности к 2000 г.». Это обещание не было выполнено, и не было принято ни одного официального определения детской бедности.

На протяжении долгого времени в Канаде используются по меньшей мере два разных способа выявления низких доходов. В соответствии с первым семья определяется как бедная, если доля расходов на удовлетворение базовых потребностей (еда, жилье, одежда) превышает на 20% и более долю таких расходов в бюджете средней канадской семьи. Этот показатель регулярно рассчитывается с 1967 г. и каждые пять лет подвергается пересмотру на основе новых данных о структуре расходов населения.

Второй способ измерения относительной бедности — человек считается бедным, если величина его доходов составляет менее половины от медианного уровня доходов. Этот показатель обновляется ежегодно с учетом изменений медианного дохода, и регулярно рассчитывается с 1991 г.

Несмотря на то, что по обоим показателям собрана обширная и своевременно обновляемая статистика, ни один из них не получил официального признания.

В 2003 г. правительство приняло совершенно новый показатель бедности, основанный на стоимости набора определенных благ, включая еду, одежду, обувь, жилье, транспорт и прочие предметы и услуги первой необходимости. Конкретная структура набора зависит от «потребительских стандартов местного сообщества»; новый порог бедности установлен на уровне дохода, необходимого для приобретения данного набора благ. Пока не ясно, когда или с какой периодичностью будет обновляться этот показатель.

В 2000 г. все три индикатора показали примерно одинаковый уровень детской бедности, однако правительство утверждает, что «невозможно с уверенностью сказать, насколько количество детей с низкими доходами, измеренное с помощью показателя потребительской/рыночной корзины, больше или меньше, чем было до 2000-х гг.».

На фоне нечеткости определений прошел 2000 г. — последний год заявленного периода борьбы с детской бедностью, однако так и не было достигнуто согласия ни в том, как определить цель борьбы, ни в том, насколько удалось продвинуться в ее достижении, ни в том, какой должна быть дальнейшая политика.

Источники: см. с. 105.

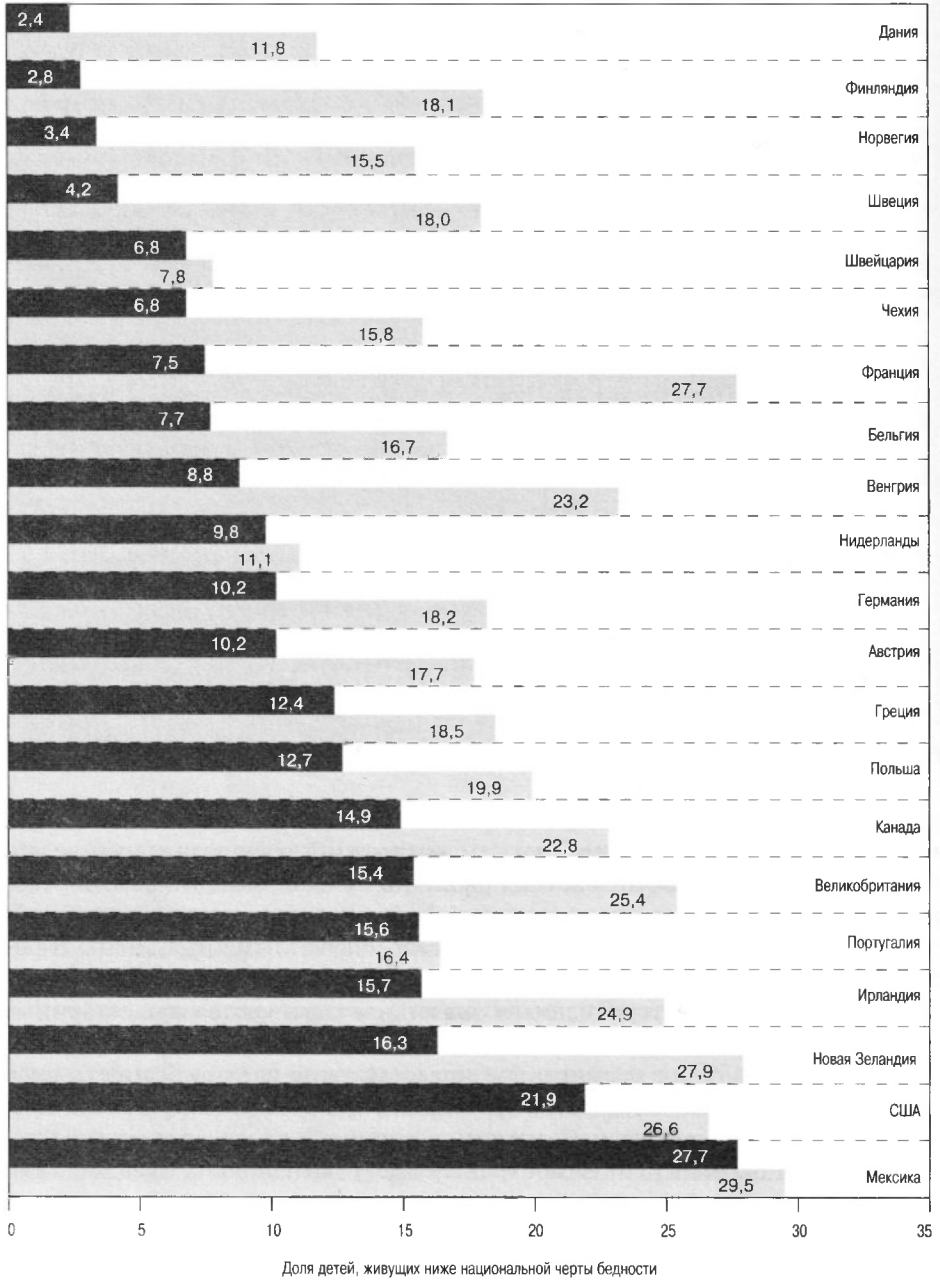
Рис. 8 также показывает, что правительства всех стран-членов ОЭСР немало делают для снижения бедности, которая могла бы возникнуть вследствие неконтролируемого действия рыночных сил. В большинстве случаев вмешательство государства принимает форму денежных и иных пособий, предоставляемых безработным или малообеспеченным гражданам. В результате уровень «рыночной бедности» снижается в среднем более чем на 40%. Однако за этим усредненным значением скрываются существенные различия между странами.

Конечно же, такое схематичное представление уровня бедности до и после вмешательства государства чрезмерно упрощает реальную ситуацию. На практике при отсутствии ожиданий в отношении государственной поддержки, если бы родители и работодатели действительно не предполагали получение в дальнейшем помощи от государства, их решения были бы другими, равно как и структура занятости и уровень доходов. Кроме того, рис. 8 не учитывает то обстоятельство, что уровень «рыночной бедности» уже отражает воздействие таких форм государственного вмешательства, как реализация программ профессионального обучения, принятие законодательства об охране труда и законов о минимальной заработной плате.

Тем не менее полезно посмотреть, как разным странам удается снижать этот гипотетический уровень «рыночной бедности».

Например, можно сразу же заметить, что в странах с самым низким в мире уровнем детской бедности — Швеции, Финляндии и Норвегии — уровень «рыночной бедности» удается снизить на 80% или более, тогда как находящиеся на противоположном конце шкалы США и Мексика устраняют «рыночную бедность» лишь на 15 и 10% соответственно.

Рисунок 8. Воздействие налогов и трансфертов



Светло-серые прямоугольники показывают уровень детской бедности, рассчитанный по доходам домохозяйства до выплаты налогов, темно-серые прямоугольники — уровень бедности, рассчитанный по доходам домохозяйства после выплаты налогов и получения трансфертов (рис. 1). В обоих случаях использован порог бедности 50% медианного дохода после выплаты налогов и получения трансфертов.

Возьмем другой пример. В Финляндии и Португалии уровни «рыночной бедности» весьма близки — они составляют 18,1 и 16,4%. Однако в Финляндии вмешательство государства сокращает уровень бедности до менее 3%, а в Португалии подобные изменения почти незаметны. Подобным образом, в Великобритании и США начальные уровни «рыночной бедности»

Вставка 7. Европа: детская бедность и социальное исключение

Из рассматриваемых в данной работе 30 стран-членов ОЭСР 19 входят в Европейский союз (ЕС). На саммите ЕС 2002 г. в Ницце все эти страны обязались добиться существенного сокращения масштабов бедности и социального исключения к 2010 г., которое поддается измерению.

В целях содействия достижению этой цели в ЕС создана система открытого сотрудничества, позволяющая странам-членам ЕС обмениваться друг с другом опытом по контролю за социальным исключением и по выработке эффективной политики борьбы с ним. Таким образом, создание системы «открытого сотрудничества» выдвинуло требование разработки согласованных показателей бедности для всего ЕС.

В целом в ЕС существует значительный консенсус по поводу того, что порог бедности по доходам должен быть установлен на уровне 60% от национального медианного дохода (с ежегодным пересмотром).

Но все также понимают, что социальное исключение является понятием более широким, нежели бедность, и информацию о доходах необходимо дополнить непосредственным измерением масштабов депривации и исключения. Всего к настоящему времени разработано 18 подобных индикаторов; предполагается, что все они сопоставимы и позволяют проводить сравнения между странами ЕС.

Такой расширительный подход важен для всех стран, поскольку он позволяет выявлять проблемы внутри отдельных сообществ даже в тех странах, где был достигнут низкий уровень относительной бедности по доходам. Он также может оказаться особенно важным для стран, где по каким-либо причинам доходы населения снизились. Например, медианный доход может не измениться, если в стране сократились доходы бедных, тогда как доходы не бедных не изменились или выросли; очевидно, что в этом случае для прояснения положения бедных необходимы другие индикаторы.

Новый аспект проблемы возник в связи с вступлением в ЕС десяти стран, которые значительно беднее, чем прочие члены ЕС (рис. 1). Уровень бедности по доходу в недавно вступивших в ЕС странах сравним со средним по ЕС; однако жизнь за чертой бедности в экономически слаборазвитой стране гораздо ближе к состоянию абсолютной депривации, когда нет возможности удовлетворить даже базовые потребности. Поэтому общенациональные индикаторы депривации необходимы и беднейшим странам в составе расширенного ЕС.

В Европе пока очень мало широко используемых индикаторов, позволяющих следить за масштабами бедности и социального исключения среди детей. Как показано в данной работе, эта информация жизненно необходима любому правительству. Поэтому в настоящее время обсуждаются возрастные границы, устанавливаемые при измерении бедности и социального исключения, а также возможности введения специальных индикаторов для молодых возрастов.

В то же время в данной работе отмечается, что процедура измерения и контроля за бедностью не должна стать чересчур сложной. Некоторые страны-члены ЕС уже заявили о том, что многочисленность рекомендованных индикаторов не позволяет получить четкое представление ни об изменениях в благополучии населения, ни о результатах проводимой политики. Таким образом, предстоит еще многое сделать для формирования создания небольшого числа удобных индикаторов, позволяющих оценивать успехи в борьбе с бедностью, принимать политические решения и формировать бюджет. Начало этому положено тем фактом, что задача борьбы с детской бедностью получила одно из первых мест в «Повестке дня социальной политики» ЕС. Но в действительности достижения неоднозначны: некоторые страны-члены ЕС сделали устранение бедности и социального исключения явным политическим приоритетом, другие только начинают обращаться к этому вопросу, а некоторые еще не признали его серьезность.

Источник: см. с. 105.

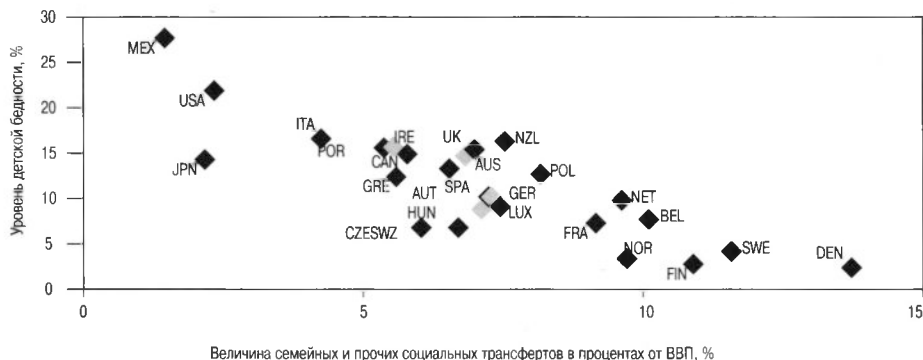
составляют 25,4 и 26,6%, однако в Великобритании действия государства сокращает этот показатель на 10%, а в США — только на 5 проц. п.

В целом, разные страны различаются по уровню детской бедности, возникающей из действия неконтролируемых рыночных сил, с коэффициентом 3 (приблизительно от 10 до 30%). После вмешательства государства различия в уровнях бедности резко увеличиваются и достигают примерно девяти раз (приблизительно от 3 до 28%). Отсюда следует, что различия в государственной политике в странах-членах ОЭСР определяют большую часть различий в детской бедности.

Налоги и социальные трансферты

Оценки уровня бедности до и после получения государственной помощи могут преувеличивать ее воздействие, поскольку если получение помощи

Рисунок 9. Социальные трансферты на экономическую поддержку семьи



Каждая точка на графике обозначает соотношение уровня детской бедности (рис. 1) и величины государственных социальных трансфертов в отдельной стране. К социальным трансфертам отнесены пособия многодетным семьям, пособия по нетрудоспособности и болезни, предоставление услуг служб по дневному уходу за детьми и страхование по безработице. Государственные расходы на здравоохранение и образование не включены.

от государства не предполагается, многие семьи, несомненно, будут пытаться самостоятельно увеличить свои доходы. Но они могут и недооценить эффект государственной помощи: бедность — явление более широкое, чем то, которое измеряется уровнем дохода на определенный момент времени, и получение государственной помощи может приносить чувство защищенности, успокоение и придавать способность пережить временную потерю доходов без чрезмерных психологических и материальных затруднений.

С учетом этого на рис. 9 уровень детской бедности в каждой из стран соотнесен с объемом государственной помощи на поддержку семьи: это могут быть пособия многодетным семьям, пособия по нетрудоспособности и болезни, предоставление услуг центров по дневному уходу за детьми, страхование по безработице, содействие в трудоустройстве и другие формы социальной поддержки.

Совершенно очевидно, что чем большая доля ВВП направляется на эти цели, тем ниже распространение бедности. Ни в одной из стран-членов ОЭСР, направляющих на подобные социальные расходы 10% и более процентов ВВП, уровень детской бедности не превышает 10%. И ни в одной из стран, направляющих на эти цели менее 5% ВВП, уровень детской бедности не опускается ниже 15%. (Единственным исключением является Япония, где фактический объем трансфертов оказывается гораздо выше в силу того, что в некоторых случаях социальную помощь предоставляют работодатели.)

Конечно же, следует ожидать, что в странах, перераспределяющих большую часть национального дохода, распределение по доходам более равномерно, а уровень относительной бедности ниже. Однако рис. 9 говорит о большем. Во-первых, он показывает отсутствие однозначной связи между объемом государственной помощи и уровнем детской бедности. Десять из 26 рассмотренных стран ОЭСР направляют на социальные трансферты примерно одинаковые доли ВВП (от 7 до 10%), но детская бедность колеблется от 3,4% в Норвегии до более чем 15% в Новой Зеландии и Великобритании. В определенной степени это объясняется тем, что в разных странах государственная помощь распределяется по-разному, в различных контекстах и с разной степенью ориентации на конкретные

Таблица 2. Изменения в структуре государственных расходов на социальные нужды в 1990-х гг.

	Социальные трансферты (доля в ВВП, %)		Изменение за период 1990-х гг. (проц. п.)	Вклад отдельных направлений расходования средств в общее изменение объема социальных трансфертов			
	1999	2000		Поддержка пожилого населения	Здоровье	Семья	Другое
2а. Страны, где доля социальных расходов увеличилась							
Швейцария	17,9	25,4	7,5	3,65	1,47	0,14	2,2
Польша	15,5	21,9	6,4	4,67	-0,61	-0,87	3,2
Португалия	13,9	20,5	6,6	3,57	2,12	0,16	0,8
Мексика	3,8	9,9	6,1	5,29	0,63	-0,05	0,2
Турция	7,6	3,2	5,6	3,13	1,72	-0,14	0,9
Япония	11,2	16,1	4,9	2,95	1,49	0,17	0,3
Германия	22,8	27,2	4,4	1,44	1,47	0,25	1,2
Австралия	14,2	18,6	4,4	1,94	0,95	1,38	0,1
Чехия	17,0	20,3	3,3	1,26	1,67	-0,87	1,2
Исландия	16,4	19,7	3,3	1,09	0,80	0,06	1,3
Греция	20,9	23,6	2,7	1,21	1,32	0,26	-0,1
Корея	3,1	5,6	2,5	0,81	0,86	0,05	0,8
Австрия	24,1	26,0	1,9	0,77	0,15	0,30	0,7
Великобритания	19,5	21,3	1,8	1,01	0,85	-0,16	0,0
Франция	26,6	28,3	1,7	1,07	0,50	0,08	0,1
2б. Страны, где изменение доли социальных расходов составило менее 1%							
США	13,4	14,2	0,8	-0,11	1,10	-0,09	-0,1
Италия	24,8	25,6	0,8	1,72	-0,37	-0,12	-0,5
Испания	19,5	19,9	0,4	0,85	0,09	0,17	-0,7
Бельгия	26,9	26,7	-0,2	0,70	-0,41	-0,05	-0,4
Финляндия	24,8	24,5	-0,3	0,44	-1,32	-0,17	0,8
Дания	29,3	28,9	-0,4	-0,33	-0,15	0,41	-0,4
2в. Страны, где доля социальных расходов сократилась							
Канада	18,6	17,3	-1,3	0,53	-0,32	0,18	-1,7
Норвегия	24,7	23,0	-1,7	-0,77	0,05	0,30	-1,3
Люксембург	21,9	20,0	-1,9	-1,49	-0,88	1,15	-0,6
Швеция	30,8	28,6	-2,2	0,48	-0,40	-1,69	-0,6
Новая Зеландия	21,9	19,2	-2,7	-2,40	0,42	-0,35	0,4
Ирландия	18,6	13,6	-5,0	-1,93	0,26	-0,01	-3,3
Нидерланды	27,6	21,8	-5,8	-1,81	0,10	-0,49	-3,7

В таблице показано изменение доли социальных трансфертов в ВВП в 1990-х гг. В правом столбце совокупные социальные представлены в структуре различных направлений трансфертов. Столбец «Другое» характеризует объем социальной поддержки населения трудоспособных возрастов, включая расходы на финансирование программ помощи нетрудоспособным и безработным, программ по обеспечению жильем и рабочими местами, а также другие трансферты. Государственные расходы на образование не включены.

цели. Поэтому соотнесение расходов на социальные нужды и уровней детской бедности, как это сделано на рис. 9, не может использоваться в качестве простого способа расчета какое увеличение социальных расходов необходимо для снижения детской бедности до заданного уровня в той или иной стране. Но этот метод может показать и показывает, что соотношение

между расходами на социальное обеспечение и уровнем детской бедности зависит не только от объема государственной помощи, но и от способа и выбранных приоритетов ее распределения. И некоторым странам удается получить за свои деньги больше, чем другим.

Ощутимое сокращение

Как изменились за последние годы характер распределения государственной помощи и стоящие за ним приоритеты?

На *табл. 2* представлена попытка ответить на этот вопрос по 28 странам, по которым имеются данные, на основе дезагрегации суммы расходов на социальное обеспечение на различные статьи. В целом в 1990-х гг. более половины стран увеличили долю ВВП, направляемую на социальные нужды (некоторые — очень значительно). Однако если рассмотреть структуру этого прироста, то обнаруживается, что в большей части дополнительные расходы были направлены на выплату пенсий и в систему здравоохранения. В странах, где расходы на социальное обеспечение увеличились более чем на 1 проц. п. за десять лет, их средний прирост несколько превышает 4 проц. п. (*табл. 2а*). Однако на расходы, связанные с поддержкой семьи и детей, пошла очень незначительная часть этого прироста (0,05 проц. п.). Видимо, старение населения, повышение расходов на здравоохранение и рост ожиданий в отношении последнего поглотили почти все дополнительные социальные расходы, с которыми были готовы мириться избиратели. За 1990–2000 гг. в пяти странах общий объем расходов на помощь детям и семье в реальности сократился (хотя в Великобритании ситуация с тех пор, похоже, изменилась к лучшему). Только в Австралии произошло существенное увеличение доли социальных расходов, направляемых на помощь детям и семьям.

Среди стран с незначительным или нулевым приростом в общем объеме расходов на социальные нужды (*табл. 2б*), только применительно к Швеции можно говорить о приоритете в пользу помощи детям и семьям. В пяти других странах этой группы государство снизило долю расходов на помощь семьям, чтобы сбалансировать рост расходов на выплату пенсий и, как в случае США, на систему здравоохранения.

В семи странах-членах ОЭСР, где зафиксировано сокращение общего объема социальных расходов (*табл. 2в*), доля расходов на поддержку детей и семей увеличилась или осталась на прежнем уровне (за исключением Швеции, где общее снижение социальных расходов было достигнуто в основном за счет сокращения объема помощи семьям).

Подобный структурный анализ дает некоторое представление о том, как в данный период изменялись политика и приоритеты правительств стран ОЭСР. Однако и его следует воспринимать с осторожностью. Например, повышение государственных расходов на выплату пенсий связано не только с государственными приоритетами, но и со старением населения. Улучшить положение детей могут и другие виды социальных расходов государства помимо тех, которые непосредственно связаны с поддержкой детей и семьи: например, расходы на предоставление бесплатных или субсидируемых государством медицинских или транспортных услуг также могут быть материально выгодны семьям с детьми. Кроме того, эти цифры не отражают воздействие налоговых льгот и скидок, с помощью которых правительства некоторых стран ОЭСР пытаются помочь малообеспеченным семьям.

Вставка 8. Детская бедность в Германии

Сегодня уровень детской бедности в Германии выше, чем десять лет назад.

Хотя картина 1990-х гг. осложняется объединением Германии, за последние годы очевидно существенное повышение уровня бедности. По данным на территории бывшей ФРГ с 1989 г. по 2001 г. уровень детской бедности более чем удвоился (с 4,5 до 9,8%). На территории бывшей ГДР показатель еще выше — 12,6%. Во всей стране в 2001 г. уровень детской бедности составил более 10%.

В Германии риск бедности для детей выше, чем для взрослых. В 2001 г. бедность угрожала каждому десятому живущему в Германии ребенку; доля взрослых, проживающих в домохозяйствах без детей, в группе риска была значительно ниже (8,8%). Десять лет назад ситуация была иной: уровень детской бедности мало отличался от уровня бедности всего населения.

Хотя на риск бедности влияет множество факторов, особое значение имеет статус гражданства.

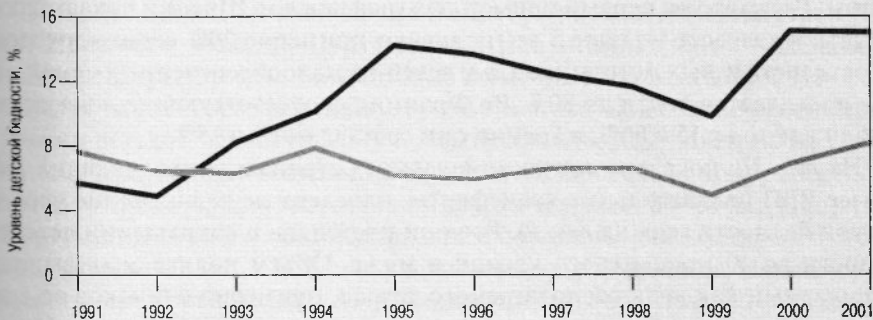
Как показано на рис. 10, на протяжении 1990-х гг. уровень относительной детской бедности в домохозяйствах, глава которых — гражданин Германии, существенно не увеличился. Напротив, в домохозяйствах, глава которых не является немецким гражданином, уровень детской бедности вырос почти в три раза (от 5% в начале десятилетия до 15% в 2001 г.).

В целом можно сказать, что чем меньше срок пребывания в стране, тем выше вероятность бедности. Уровень бедности среди детей «приезжих рабочих» — предыдущего поколения иммигрантов — выше, чем у немецких граждан, но ниже, чем среди детей тех, кто не имеет немецкого гражданства. Самый высокий уровень детской бедности отмечен среди недавних иммигрантов (начиная с 1995 г. он составляет более 15%, а в 1996 г. достиг 20%).

Источники: см. с. 105.

Рисунок 10. Бедность и статус гражданства в Германии

Величина семейных и прочих социальных трансфертов в процентах от ВВП, %



Светло-серая линия показывает, как в течение 1990-х гг. изменялся уровень детской бедности в домохозяйствах, главой которого является гражданин Германии. Черная линия иллюстрирует изменения уровня бедности детей, живущих в семьях, глава которых не имеет немецкого гражданства.

Приоритеты при распределении помощи по возрастным группам

К правительствам часто обращаются с требованием продемонстрировать результаты влияния принимаемых бюджетных решений на положение детей. Большинство правительств медлит с обнародованием этих сведений, но не в связи с желанием что-либо скрыть, а потому, что ситуация и в самом деле неясна. Влияние политических и бюджетных решений на положение самых юных членов общества опосредовано семьей и зависит от того, как родители или опекуны реагируют на стимулы и как распределяются ресурсы внутри семьи. Таким образом, объявление о том, что некая часть государственных расходов направлена на борьбу с детской бедностью, еще не означает, что положение бедных детей действительно улучшится. И наоборот, дети могут выиграть от таких государственных программ и расходов, которые не направлены непосредственно на борьбу с детской бедностью.

В нашем анализе, подробности которого опубликованы в другой работе [Corak, Lietz, Sutherland, 2005], эта проблема отчасти снимается за счет разделения эффектов, которые политика налогообложения и распределения трансфертов оказывает на разные возрастные группы (использовано моделирование на микроданных Eucomod, подробно описанное в *Источниках на с. 105*).

Результаты показаны на *рис. 11*, где по 15 странам по состоянию на 2001 г. для каждой возрастной группы приводится объем выплачиваемых налогов и получаемых трансфертов, представленных в долях располагаемого дохода. (Для расчета объема выплачиваемых налогов и получаемых трансфертов для детей мы предположили, что во всех домохозяйствах доходы и налоговые обязательства равномерно распределяются между членами семьи.) Например, ребенку в домохозяйстве, где живут три поколения родственников, «приписана» доля каждой получаемой пенсии. Следовательно, опосредующая роль семьи и различия в структуре семьи и условиях жизни учтены, но с допущением, что все члены домохозяйства получают равную часть его ресурсов.)

Таким образом, эти графики позволяют посмотреть на картину с точки зрения вопроса, является ли помощь детям национальным приоритетом, что следует из структуры государственного бюджета каждой отдельной страны. Рассмотрим первый пример: два графика для Швеции показывают, что дети в возрасте младше 5 лет получают примерно 30% своих «доходов» из государственных источников, а у детей из малообеспеченных семей эта доля повышается почти до 80%. Во Франции соответствующие показатели приближаются к 15 и 60%, в Греции они составляют 5 и 15%.

На *рис. 11а* показана ситуация в четырех странах, направляющих 10% и более ВВП на социальные трансферты, нацеленные на снижение уровня детской бедности (как на *рис. 9*). Все они преуспели в сокращении детской бедности до 10-процентного уровня и ниже. Объем получаемых выплат, оцениваемый как доля располагаемого дохода, примерно одинаков во всех возрастных группах и лишь немного повышается для лиц старше 65 лет, поскольку в этом возрасте они начинают получать пенсионные выплаты (которые следует рассматривать как сочетание государственной помощи и принудительных сбережений). Во всех странах за исключением Бельгии структура государственных бюджетов показывает более высокий объем помощи детям до 18 лет. Более того, акцент на помощи молодым становится еще заметнее, если посмотреть на часть населения с низкими доходами. Во всех четырех странах преимущество максимально у детей дошкольного возраста и снижается по мере приближения к 18 годам.

На *рис. 11б* тот же метод применен к 6 странам Евросоюза с промежуточным уровнем расходов на социальные нужды, которые направляют на трансферты с целью укрепления экономической безопасности семьи от 7 до 10% ВВП. Несмотря на относительно схожие объемы социальных трансфертов, уровни детской бедности в этих странах существенно различаются — от 7,3% во Франции до 15,4% в Великобритании (*рис. 1*). Таким образом, различия в уровне детской бедности, возможно, являются результатом различий в системе приоритетов в ходе выбора направлений социальных расходов, а не общего их объема.

Например, обнаруженные различия между Францией и Великобританией иллюстрируют решения и компромиссы, принимаемые правительством. Французская система налогообложения и трансфертов не создает

особого положения ни одной из возрастных групп до тех пор, пока не начинает проявляться эффект от получения пенсий. Напротив, система налогообложения и трансфертов в Великобритании благоприятствует маленьким детям и особенно детям из малообеспеченных семей. Тем не менее уровень детской бедности в Великобритании вдвое выше, чем во Франции, и это говорит о том, что проблема Великобритании — не в том, что государство уделяет вопросу недостаточно внимания, а в том, что малообеспеченные родители получают слишком большую часть своих доходов от государства и слишком малую от оплачиваемой занятости.

Это обозначает ключевую проблему: прибегая к узкоспециализированным расходам, государство направляет ограниченные ресурсы на помощь наиболее нуждающимся, но может оказаться, что выигрыш от перехода с получения пособий к оплачиваемой занятости невелик. Так возникает «ловушка бедности»; попадание в нее снижает шансы семьи самостоятельно выбраться из бедности. Поэтому в некоторых случаях выплаты в рамках системы социального обеспечения могут способствовать распространению длительной безработицы и поощрять культуру бедности, для устранения которой они предназначены. Универсальная социальная помощь, хотя и представляется более затратной, позволяет обойти эту ловушку.

Наконец, на *рис. 1в* аналогичный анализ проведен для пяти стран (Греции, Ирландии, Италии, Португалии и Испании), которые выделяют на социальные трансферты наименьшую долю ВВП. Во всех этих странах государство играет гораздо меньшую роль в защите малообеспеченных семей и уровни детской бедности здесь превышают 10%. Как показано на графиках, государственные ресурсы, доступные малообеспеченным, сосредоточены в группах старших возрастов и в группе тех, кому 50–59 лет. Например, в Португалии пособия составляют более половины располагаемого дохода людей старше 40 лет, и эта доля увеличивается с возрастом. Исключением в этой группе стран является Ирландия, где малообеспеченным детям достается более 70% дохода от государственной помощи.

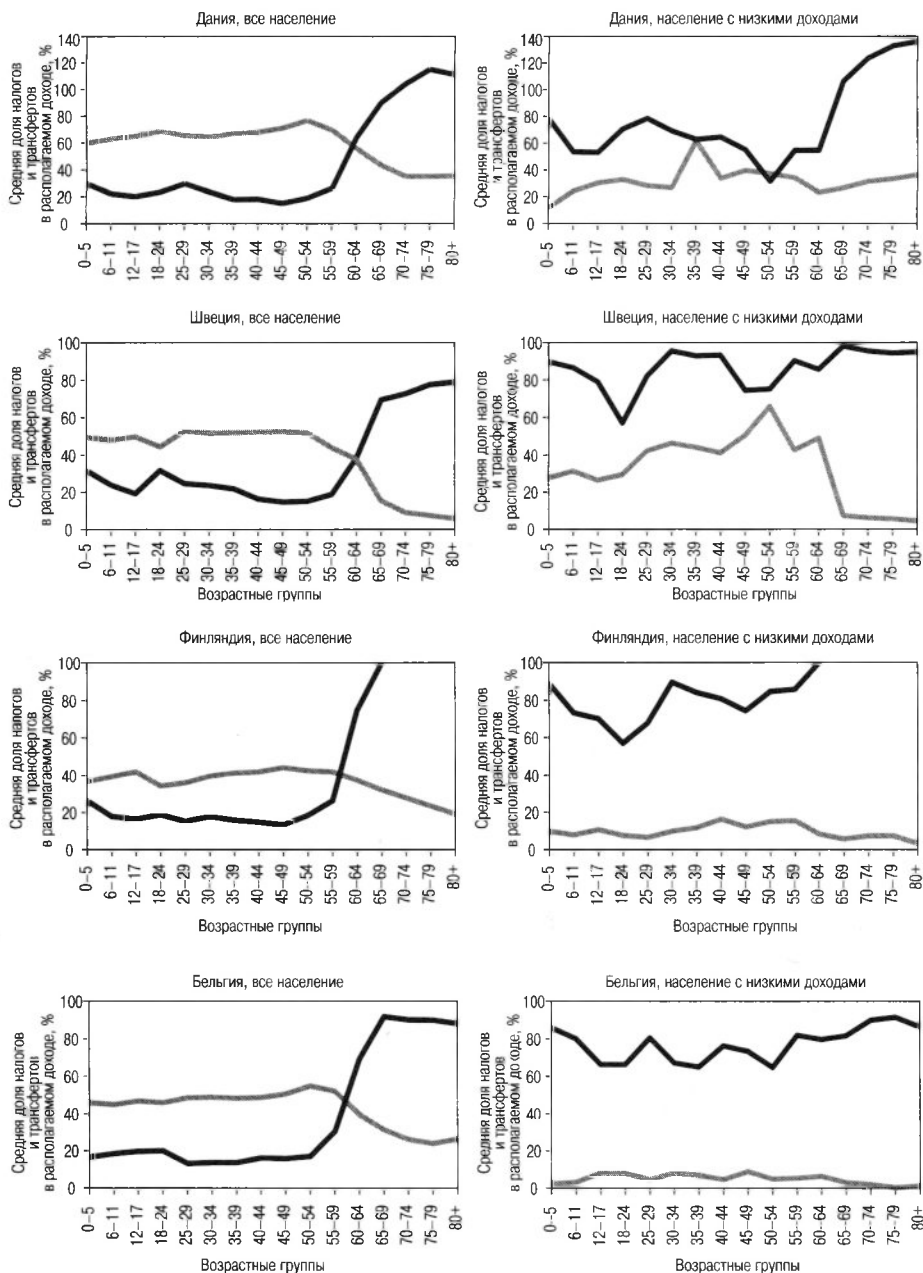
Общая черта остальных четырех стран южного Средиземноморья, несомненно, состоит в слабом участии государства в защите малообеспеченных групп. Можно утверждать, что в этих странах основные обязательства по поддержанию экономической безопасности несет не государство, а семья и местное сообщество, но такое положение дел нельзя принимать как данность. Изменения в семейной жизни и на рынках труда сегодня оказывают сильное влияние на все страны и вполне возможно, что традиционные сети социальной поддержки уже перестанут справляться со своими задачами, в то время как система государственной поддержки будет недостаточно развита.

В Ирландии картина иная. По уровню детской бедности (15,7%) Ирландия располагается рядом с Португалией (15,6%) в самом низу рейтинга. Однако в этой стране основной задачей в период устойчивого экономического роста было предотвращение роста неравенства доходов и увеличение медианного дохода. Уровень бедности, рассчитанный по доле медианного дохода, будет продолжать расти до тех пор, пока группы с низкими доходами не начнут получать равную долю благ от экономического роста. В этих условиях адекватным решением представляется проведение более активной политики по обучению необходимым навыкам и созданию возможностей для родителей с низкими доходами.

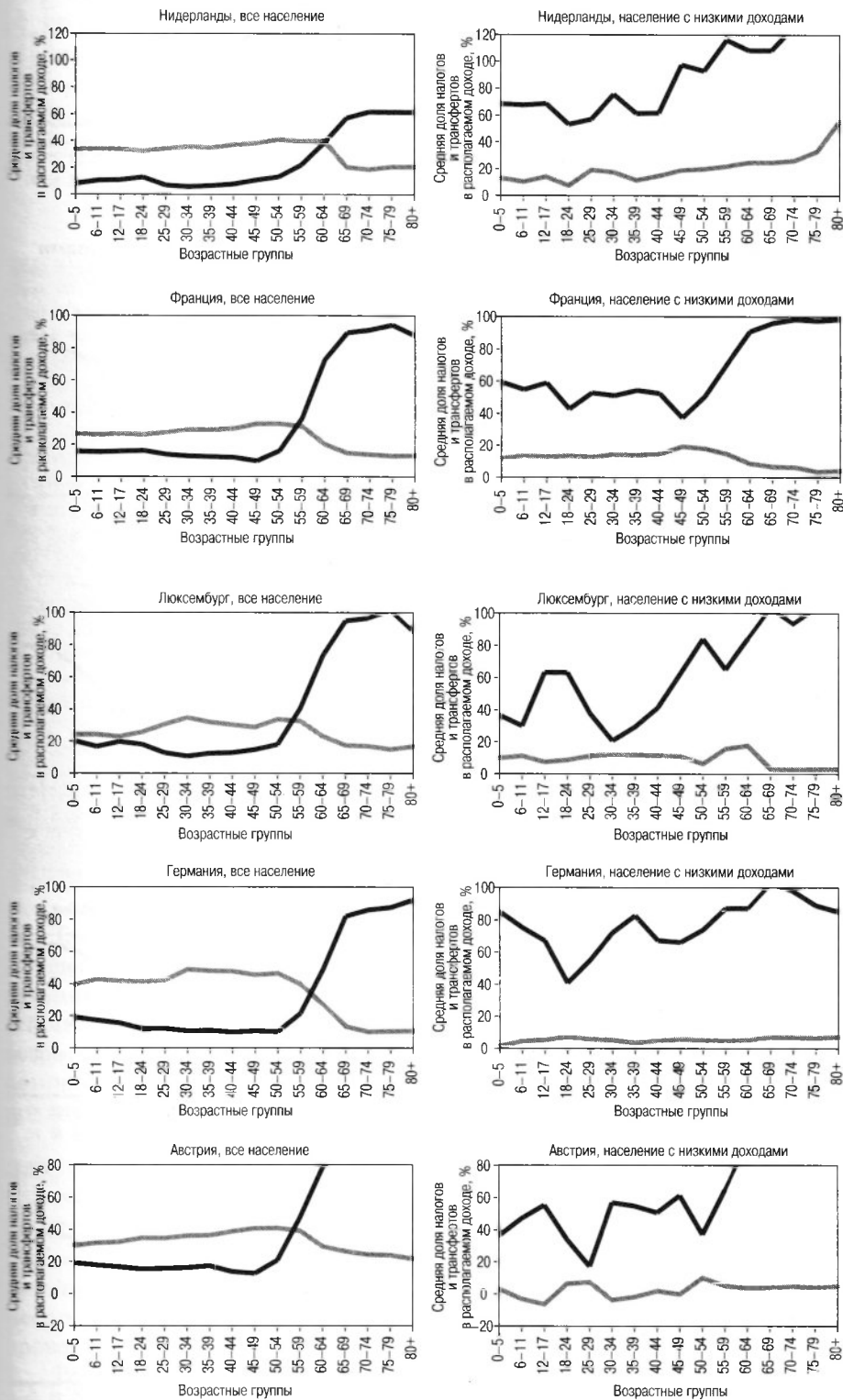
Рисунок 11. Объемы доступных детям материальных ресурсов

Группа графиков показывает распределение налогов и трансфертов между различными возрастными группами в 15 странах ЕС. Налоги и трансферты оценены в долях располагаемого дохода для каждой возрастной группы в общей численности населения (график слева) и в населении с низкими доходами (определенными как доходы ниже 50% медианного дохода).

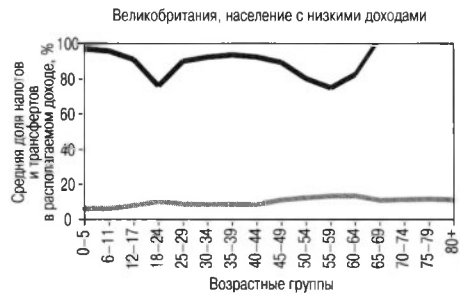
11а. Распределение налогов и трансфертов между возрастными группами в странах с высокими социальными расходами



116. Распределение налогов и трансфертов между возрастными группами в странах с умеренными социальными расходами

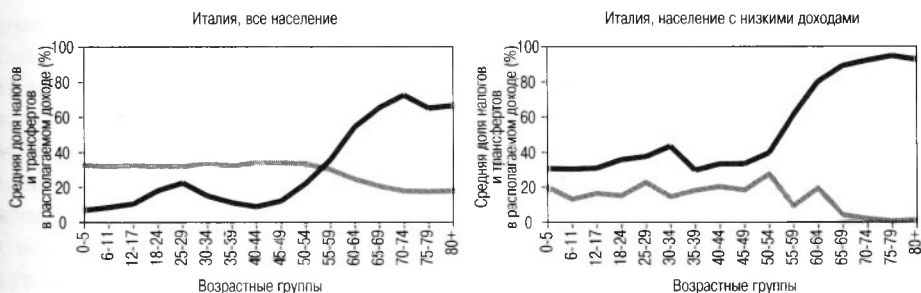


В ФОКУСЕ ВНИМАНИЯ: ДЕТИ



11в. Распределение налогов и трансфертов между возрастными группами в странах с низкими социальными расходами.





Вставка 9. Относительная бедность — относительно чего?

Если бедность определяется в относительных терминах, то каким должно быть наилучшее основание для сравнения? Нужно ли привязывать границу бедности к медианному доходу в отдельных странах либо к медианному доходу в ОЭСР или ЕС в целом? Или определение бедности должно быть приближено к местным условиям региона, города или сообщества, где живет ребенок?

Все эти способы могут быть реализованы на практике, и все они дадут разные результаты. Например, если взять за основу средний доход по Сицилии, а не по Италии в целом, то уровень детской бедности в Сицилии сократится более чем наполовину. Аналогично, если бы уровень детской бедности в Нью-Джерси — богатейшем штате США — определялся относительно доходов этого штата, а не по стране в целом, то полученная оценка увеличилась бы более чем наполовину.

Хотя можно утверждать, что люди живут в сообществах и сравнивают себя со своим окружением, столь же верно и обратное: влияние современных СМИ таково, что люди легко могут сравнить свое положение с жизнью в других странах. Например, недовольство экономическими условиями в бывшей ГДР вызвано, скорее всего, переориентацией на западногерманские стандарты жизни, а не ухудшением условий на территории Восточной Германии. Дети повсеместно сталкиваются с одними и теми же стилями жизни, одежды и способами развлечений. Все это влияет на уровень относительной бедности. И конечно же, подобные сравнения сегодня могут делать и дети Африки, Азии, Латинской Америки.

И хотя можно привести доводы в пользу и расширения, и сокращения базы для сравнения, все же на практике наиболее распространенной единицей сравнения остается отдельная страна: в пределах нее происходит сбор статистических данных для сравнительного анализа, реализуется та или иная политика, изыскиваются и расходуются ресурсы.

Источник: см. с. 105.

Таким образом, результаты нашего исследования не позволяют говорить о существовании универсальных (удачных или неудачных) способов формирования государственного бюджета. Вместо этого показано совокупное воздействие политики налогообложения и трансфертов на положение различных возрастных групп населения. Это позволяет политикам оценить принимаемые компромиссные решения, сравнить свою страну с другими членами ОЭСР и попытаться понять достигнуто: ли желаемое? И можно ли добиться большего?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За последние несколько лет правительства многих стран ОЭСР выразили озабоченность ситуацией с детской бедностью, а некоторые страны обязались принять меры к ее сокращению. Но достигнутые результаты оказались неоднозначными. О борьбе с бедностью стали больше говорить, однако уровень детской бедности также повысился.

Результаты анализа, представленного в данной работе, позволяют сформулировать ряд принципиальных рекомендаций относительно борьбы с детской бедностью в богатых странах.

Во-первых, для начала необходимо решительно взяться за проблему принятия порога детской бедности и мониторинга ее уровня, что позволит формулировать цели политики, следить за ходом ее реализаций и оценивать результаты. Все это только начинает реализовываться в ряде стран-членов ОЭСР. Существуют определенные технические трудности, однако они не должны стать ловушкой, из которой нет выхода. Обобщая опыт, накопленный в странах-членах ОЭСР, данная работа предлагает базовые принципы самых эффективных способов борьбы с детской бедностью.

Обобщим предложенные правительствам рекомендации:

- дать определение детской бедности относительно медианного уровня доходов и следить за ее уровнем;
- прямо контролировать масштабы материальной депривации, используя адекватные для каждой отдельной страны индикаторы;
- установить временные рамки достижения целей для постепенного сокращения бедности и приступить к формированию общественного мнения о необходимости достижения этих целей; для большинства стран-членов ОЭСР реалистичной целью могло бы стать сокращение детской бедности до уровня ниже 10%;
- правительство в момент прихода к власти должно принять предельный уровень детской бедности, основанный на уровне медианного дохода, и взять обязательства, что ни при каких обстоятельствах он не будет превышен;
- привлечь внимание исследователей и политиков к *взаимодействию* крупных социальных сил — семьи, рынка и государства, от которых зависит экономическое благополучие детей;
- открыто признать, что уровень детской бедности зависит от приоритетов, заложенных в структуре государственного бюджета, а также в политике налогообложения и предоставления льгот. И хотя бывает нелегко оценить долю государственных расходов, направляемых на защиту детей от бедности, в ряде случаев заявленные обязательства по сокращению детской бедности оказываются не обеспеченными необходимыми ресурсами. Некоторые страны-члены ОЭСР увеличили расходы на социальные нужды, но доля расходов на борьбу с детской бедностью сократилась. А там, где расходы на социальные нужды снижались, сокращение затрат на поддержку детей и семей было непропорционально велико.

Принцип «главное — детям»

При выборе временных и ресурсных приоритетов государственной политики есть множество возможных направлений. И поэтому аргументы в пользу борьбы с детской бедностью необходимо повторять снова и снова. Основное обязательство государства должно состоять в том, чтобы защищать слабых и оберегать будущее. Дети — и то, и другое. Защита детей от самых уродливых проявлений бедности в раннем возрасте, когда развивается молодой организм и формируется характер, является одновременно как признаком цивилизованного общества, так и средством решения многих актуальных проблем, которые влияют на качество жизни в экономически развитых странах.

Смысл Конвенции ООН о правах ребенка состоит в принципе «главное — детям»: это призыв к обществу уделять наибольшее внимание и направлять максимум ресурсов на то, чтобы оградить детей от ошибок, неудач и превратностей мира взрослых. Во все времена, и в благополучные, и в

тяжелые, необходимо соблюдать право детей на получение материальных благ, необходимых для обеспечения их физического и умственного развития, а также для участия в жизни общества, членами которого они являются. Соблюдение этого права не должно зависеть ни от экономической конъюнктуры, ни от решений находящегося в данный момент у власти правительства, ни от проводимой политики. Именно это означает принцип «главное — детям». И сокращение уровня детской бедности — едва ли не самый значимый и легко измеримый показатель того, как близко развитые страны приближаются к этому идеалу.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Blank R.* Evaluating Welfare Reform in the United States // *Journal of Economic Literature*. 2002. Vol. 40. P. 1105–1166.
2. *Corak M., Lietz C., Sutherland H.* The impact of tax and transfer systems on children in the European Union. UNICEF Innocenti Research Paper No. 2005-04.
3. Government of Canada. Hansard. November 24, 1989.
4. *Mayer S.* Parental income and children's outcomes. Ministry of Social Development. Wellington. NZ. 2002.
5. www.unicef.org/irc и www.unicef-irc.org

ИСТОЧНИКИ. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Введение

Рис. 1 и *2* основаны на четырех источниках. Данные по большинству стран взяты из Люксембургского исследования доходов [Luxembourg Income Study (LIS), Key Figures. URL: www.lisproject.org/keyfigures.htm по состоянию на 8 июня 2004]. Сведения о Дании, Швейцарии, Чехии, Греции, Испании, Португалии, Ирландии и Новой Зеландии предоставлены Отделом социальной политики Директората по занятости, труду и социальным вопросам Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) при содействии М. Пирсона и М. Мира д'Эрколь. Эти данные приводятся в работе: [d'Ercole M. M., Förster M. Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s. — Paris: OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, 2005]. Данные по Австралии предоставлены Центром исследований социальной политики университета Нового Южного Уэльса при содействии Б. Брэдбери. Данные по Франции предоставлены Direction des Statistiques Démographiques et Sociales of INSEE (Национальный институт статистики и экономических исследований) при содействии П. Шевалье [P. Chevalier] и К. Бруньо [C. Bruniaux] из Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale.

Использованная во всех расчетах методология опубликована на сайте Люксембургского исследования доходов и основана на учете общего дохода домохозяйства после выплаты налогов и получения трансфертов, пересчитанного как эквивалентный индивидуальный доход, в качестве шкалы

эквивалентности использован квадратный корень от числа членов домохозяйства. Граница низких доходов установлена на уровне 50% медианного дохода всего населения страны.

Уровни бедности, показанные на *рис. 1*, относятся к следующим годам: 2001 (Швейцария, Франция, Германия, Новая Зеландия), 2000 (Дания, Финляндия, Норвегия, Швеция, Чехия, Люксембург, Япония, Австралия, Канада, Португалия, Ирландия, Италия, США), 1999 (Венгрия, Нидерланды, Греция, Польша, Великобритания), 1998 (Мексика), 1997 (Бельгия, Австрия) и 1995 г. (Испания). На *рис. 2* показаны изменения уровней детской бедности начиная с 1991 и 1992 гг., за исключением Бельгии (с 1988 г.), Германии (с 1989 г.) и Австралии (с 1993–1994 гг.).

Измерение уровня детской бедности

Подробное описание использованных в этом разделе данных и их анализа см.: [Corak M. Principles and practicalities in measuring child poverty. UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-01. URL: www.unicef.org/irc, www.unicef-irc.org]. Общий обзор опыта различных стран по измерению уровня бедности и постановке конкретных задач приведен также: [Estimer l'évolution récente de la pauvreté. — Paris: Un dossier du Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale (CERC), 2002. URL: www.cerc.gouv.fr]. Дополнительные сведения о способах измерения уровня бедности в Великобритании и Ирландии см.: [Nolan B., Whelan C. Resources Deprivation, and Poverty. — Oxford: Oxford University Press, 1996]. Также использована работа [Nolan B. The Meaning and Measurement of Child Poverty: Recent UK and Irish Experience. Unpublished note prepared for the UNICEF Innocenti Research Centre Experts Meeting, 2004]. Обсуждение вопросов измерения уровня бедности в Ирландии доступно по адресу www.combatpoverty.ie/downloads/publications/FactSheets/Factsheet_MeasuringPoverty.pdf. Сведения по Новой Зеландии приводятся по [New Zealand's Agenda for Children. Ministry of Social Development, 2002. URL: www.msd.govt.nz]. Дополнительные ссылки на источники по Канаде, Евросоюзу, США и Великобритании, использованные при написании вставок, приведены на с. 105.

Международные сравнения

Полное описание использованных в этом разделе данных и результатов исследования см.: [Chen W., Corak M. Child Poverty and Changes in Child Poverty. UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-02. URL: www.unicef.org/irc и www.unicef-irc.org]. Из этой работы взяты *рис. 3–5*, составленные на основе данных Люксембургского исследования доходов, за исключением Германии: данные Немецкого социально-экономического панельного исследования приводятся по работе [Corak M., Fertig M., Tamm M. A portrait of child poverty in Germany', UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-03. URL: www.unicef.org/irc и www.unicef-irc.org].

Детерминанты бедности

Табл. 1 и рис. 6–7 основаны на расчетах по данным Люксембургского исследования доходов, приведенных в работе [Chen W., Corak M. Child Poverty and Changes in Child Poverty. UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-02. URL: www.unicef.org/irc и www.unicef-irc.org]. В этой работе приводится также подробное описание данных и результатов анализа, использованных в этом разделе.

Процентное изменение уровня доходов и объема социальных трансфертов (*табл. 1*) рассчитано только для тех индивидов, которые сообщили о получении каких-либо поступлений или трансфертов. При расчете относительного вклада изменений в демографической ситуации, на рынке труда и в [объеме и распределении] социальных трансфертов в изменение уровней детской бедности (*табл. 1 и рис. 6–7*) взаимодействие данных факторов не учитывалось. По сути, подобные оценки относительного вклада различных факторов в изменение уровня бедности должны рассматриваться как иллюстрация и отправная точка для дальнейшего изучения.

Основные источники сведений о роли реформы социальной политики в США — см: [*Blank R. Evaluating Welfare Reform in the United States // Journal of Economic Literature. 2002. Vol. 40. P. 1105–1166*] и [*Blank R. Selecting Among Anti-Poverty Policies: Can an Economist be Both Critical and Caring? // Review of Social Economy. 2003. Vol. 61. P. 447–469*]. Неденежные индикаторы благополучия малообеспеченных детей обсуждаются в работе [*Jencks C., Mayer S., Swingle J. Who has benefited from economic growth in the United States since 1969? The case of Children // What Has Happened to the Quality of Life in the Advanced Industrialized Nations? / Ed. by E. Wolff. Edward Elgar Publishing, 2004*].

Ресурсы государства для помощи детям

Полное описание использованных в этом разделе данных и результатов исследования см.: [*Corak M., Lietz C., Sutherland H. The impact of tax and transfer systems on children in the European Union. UNICEF Innocenti Research Paper No. 2005-04. URL: www.unicef.org/irc и www.unicef-irc.org*].

В *рис. 8* использованы данные Люксембургского исследования доходов; определения и методология совпадают с использованными при составлении *рис. 1*: уровень низких доходов определен в терминах 50% от национального медианного дохода в соответствующий период, шкала эквивалентности рассчитана как квадратный корень от размера домохозяйства. Кроме того, в *рис. 9* использованы данные предварительной версии базы данных ОЭСР о социальных расходах [OECD Social Expenditure database, 2004. URL: www.oecd.org/els/social/expenditure]. Эти же данные использованы в *табл. 2*.

Данные *рис. 11* рассчитаны на основе EUROMOD — модели налогов и выгод [taxbenefit model], охватывающей 15 стран, входивших в состав Евросоюза до мая 2004 г. На основе данных по каждой из 15 стран EUROMOD позволяет рассчитать располагаемый доход каждого домохозяйства в выборке, используя симуляционные уровни налогов и трансфертов. Затем результаты объединяются, что позволяет репрезентировать все население страны.

EUROMOD выступает основным инструментом при изучении воздействия структуры государственного бюджета на [положение] детей в работе [*Corak M., Lietz C., Sutherland H. The impact of tax and transfer systems on children in the European Union. Op. cit.*], послужившей источником данных для *рис. 11а–11в*. Используемые базы данных перечислены ниже. Поскольку они содержат информацию, собранную на протяжении 1993–2000 гг., все данные приведены к ценам и доходам 2001 г. При построении симуляционной модели мы ориентировались на государственную политику образца середины 2001 г.

Во всех случаях предполагается, что действуют правовые нормы и издержки по достижению согласия равны нулю. Таким образом, в расчетах не

учитываются ни ситуации неполучения [положенных] выплат, ни уклонение от уплаты налогов. В некоторых странах (например, в Греции) использование EUROMOD приводит к переоценке объема собираемых налогов; в других странах (например, в Великобритании и Ирландии) — к переоценке размера выплат нуждающимся. Понятно, что этот эффект сильнее выражен в странах, где велика роль подобных выплат.

Результаты расчетов, приведенные на *рис. 11а–11в*, позволяют оценить объем налоговых обязательств домохозяйств и размер получаемых ими выплат, учитывая возраст каждого члена семьи. Предполагается, что доходы, налоги и получаемые выплаты распределяются между членами домохозяйства (так что, например, ребенок получает часть пенсии, выплачиваемой живущей вместе с ним бабушке или дедушке). Налоги (включая налоги на доходы, страховые взносы наемных работников и самозанятых) и выплаты (включая государственные пенсии) выражены в долях располагаемого дохода домохозяйства. Следует отметить, что в данных по Швеции агрегирование доходов проведено для семейной ячейки (одного человека или пары, а также детей до 18 лет), а не для домохозяйства. Данные по другим странам позволяют использовать более широкое понятие домохозяйства, объединяющее всех людей, живущих в одном помещении и ведущих совместное хозяйство. То обстоятельство, что в Швеции многие молодые люди в возрасте 18–24 лет живут вместе с родителями и их собственные доходы невелики, отражен на *рис. 11а* как низкий уровень налоговых поступлений от этой группы.

Население «с низкими доходами» определяется как члены домохозяйств с эквивалентными доходами ниже 50% медианных доходов; для расчета использовано симуляционное распределение располагаемых доходов домохозяйств, рассчитанное с помощью EUROMOD. На *рис. 11а–11в* налоги и выплаты показаны для всего населения и отдельно для малообеспеченных семей в 15 странах. В некоторых странах — особенно в странах с низким уровнем бедности или небольшим населением — недостаточный объем выборки не позволяет получить статистические значимые оценки для отдельных возрастных групп. (В особенности это относится к Бельгии, Дании, Ирландии, Люксембургу и Нидерландам.) Тем не менее в целом возрастной профиль распределения налогов и выплат представляется достоверным.

Программа EUROMOD создана и поддерживается силами консорциума 45 сотрудников 18 организаций в разных странах Евросоюза. В данной работе использована версия программы, разработанная в рамках проекта MICRESA (Микроанализ социальной ситуации в Европе), финансируемого по программе Европейской комиссии «Увеличение человеческого потенциала» (SERD-2001-00099). Исследование получило грантовую поддержку от Фонда Нулфила в Великобритании. В модели EUROMOD использованы микроданные из 12 различных источников по 15 странам: это предоставленная Евростатом пользовательская база данных Европейской панели домохозяйств (European Community Household Panel, ECHP); австрийская версия ECHP, предоставленная Междисциплинарным центром сравнительных исследований в социальных науках; Панельное исследование бельгийских домохозяйств (Panel Survey on Belgian Households, PSBH), предоставленное университетами Льежа и Антверпена; Исследование распределения доходов, предоставленное статистической службой Финляндии; Исследование семейных бюджетов (Enquête sur les Budgets Familiaux, EBF), предоставленное INSEE; открытая версия Немецкого социально-экономического па-

нельного исследования (German Socio Economic Panel Study, GSOEP), предоставленная Немецким институтом экономических исследований (DIW) в Берлине; Исследование жизни в Ирландии, предоставленное Институтом экономических и социальных исследований; Исследование доходов и богатства/имущественной обеспеченности домохозяйств (Survey of Household Income and Wealth, SHIW95), предоставленное Банком Италии; Социально-экономическая панель Люксембурга (Socio-Economic Panel for Luxembourg, PSELL-2), предоставленная CEPS/INSTEAD; Социально-экономическое панельное исследование (Socio-Economic Panel Survey, SEP), предоставленное службой статистики Нидерландов при посредстве Нидерландской организации по научно-исследовательской работе (Научном статистическом агентстве); Исследование распределения доходов (Income Distribution Survey), предоставленное службой статистики Швеции; Исследование расходов семей (Family Expenditure Survey, FES), полученное через Архив данных от Службы национальной статистики Великобритании (ONS). Права на данные FES принадлежат правительству Великобритании и используются с его разрешения. Ни ONS, ни Архив данных не несут ответственности за результаты анализа и интерпретацию представленных в этой работе данных. Аналогичное ограничение ответственности действует в отношении остальных упомянутых выше источников данных и предоставивших их организаций. Модель EUROMOD непрерывно совершенствуется и обновляется, и представленные здесь результаты являются рабочими и не окончательными.

Страна	Основной источник данных для EUROMOD	Начало сбора данных о доходах
Австрия	Австрийская версия Европейской панели домохозяйств (Волна 5)	за год, 1998
Бельгия	Панельное исследование бельгийских домохозяйств	за год, 1998
Дания	Европейская панель домохозяйств (Волна 2)	за год, 1994
Финляндия	Исследование распределения доходов	за год, 2001
Франция	Бюджет семьи	за год, 1993/1994
Германия	Немецкое социально-экономическое панельное исследование	за год, 2000
Греция	Европейская панель домохозяйств (Волна 3)	за год, 1995
Ирландия	Исследование жизни в Ирландии	за месяц, 1994
Италия	Исследование доходов и богатства/имущественной обеспеченности домохозяйств	за год, 1995
Люксембург	Социально-экономическая панель Люксембурга (PSELL-2)	за год, 2000
Нидерланды	Социально-экономическое панельное исследование	за год, 1999
Португалия	Европейская панель домохозяйств (Волна 3)	за год, 1995
Испания	Европейская панель домохозяйств (Волна 7)	за год, 1999
Швеция	Исследование распределения доходов	за год, 1997
Великобритания	Исследование расходов семей	за месяц, 2000/2001

Дополнительные сведения о модели EUROMOD см.: [Immervoll H., O'Donoghue C., Sutherland H. An Introduction to EUROMOD. EUROMOD Working Paper EM0/99. 1999. URL: www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp0.pdf; Mantovani D., Sutherland H. Social Indicators and other Income Statistics using the EUROMOD Baseline: a Comparison with Eurostat and National Statistics. EUROMOD Working Paper EM1/03. 2003. URL: www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp103.pdf; Sutherland H. EUROMOD // Microsimulation in Government Policy and Forecasting / Ed. by A. Gupta, V. Kapur. Elsevier, 2000. P. 575–580]. Также о EUROMOD см.: [URL: www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm].

Вставка 2. Конвенция о правах ребенка: обязательства перед детьми

Полный текст Конвенции ООН о правах ребенка доступен по адресу www.unicef.org. Также использована работа [Hodgkin R., Newell P. Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. Fully revised edition, New York: United Nations Children's Fund, 2002 (разделы о статьях 4 и 27). Точная формулировка статей 4 и 27 следующая.

Статья 4

Государства-участники принимают все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в настоящей Конвенции. В отношении экономических, социальных и культурных прав государства-участники принимают такие меры в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов и, в случае необходимости, в рамках международного сотрудничества.

Статья 27

1. Государства-участники признают право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка.

2. Родитель и/или другие лица, воспитывающие ребенка, несут основную ответственность за обеспечение в пределах своих способностей и финансовых возможностей условий жизни, необходимых для развития ребенка.

3. Государства-участники в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей принимают необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении этого права и, в случае необходимости, оказывают материальную помощь и поддерживают программы, особенно в отношении обеспечения питанием, одеждой и жильем.

4. Государства-участники принимают все необходимые меры для обеспечения восстановления содержания ребенка родителями или другими лицами, несущими финансовую ответственность за ребенка, как внутри государства-участника, так и из-за рубежа. В частности, если лицо, несущее финансовую ответственность за ребенка, и ребенок проживают в разных государствах, государства-участники способствуют присоединению к международным соглашениям или заключению таких соглашений, а также достижению других соответствующих договоренностей.

Вставка 3. Бедность и доходы

Использованы следующие работы: [Corak M. Principles and practicalities in measuring child poverty. UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-01. URL:

www.unicef.org/irc, www.unicef-irc.org; The State of the World's Children Report, UNICEF, 2005. URL: www.unicef.org].

Вставка 4. Великобритания: пока все хорошо

Основана на результатах исследования, приведенных в работе [Sutherland H. Poverty in Britain: the impact of government policy since 1997. A projection to 2004-5 using microsimulation. Microsimulation Research Note MU/RN/44, Microsimulation Unit, University of Cambridge, 2004. URL: <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/murn44.pdf>]. Текст речи премьер-министра с заявлением о намерении правительства устранить детскую бедность, а также работы разных авторов, комментирующих различные аспекты этого вопроса, помещены в книге [Ending Child Poverty / Ed. by R. Walker. The Policy Press, Bristol, 1999]. Определение бедности, используемое правительством Великобритании, описано в работе [Measuring child poverty. Department for Work and Pensions, 2003. URL: www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2003/childpov/final.asp]. Опираясь на понятие материальной депривации, «депривация взрослых» оценена по тому, насколько семья обладает или может себе позволить иметь подходящие жилищные условия (достаточное отопление жилья, поддержание жилья в надлежащем состоянии, мебель и такую бытовую технику, как холодильник или стиральная машина), осуществлять определенные социальные практики (проводить выходные вне дома и не у родственников в течение недели, приглашать друзей или родных в гости раз в месяц), владеть активами (иметь некоторое количество карманных денег и регулярно делать сбережения), а также иметь надлежащую одежду (две пары всепогодной обуви для каждого взрослого). Депривация детей измерена с помощью девяти индикаторов, один из которых оценивает жилищные условия (достаточное количество спальных мест с тем, чтобы у всех детей разного пола старше 10 лет была своя комната). Прочие индикаторы оценивают участие в социальных практиках и включают ежегодный недельный отдых всей семьей вне дома, занятие плаванием не менее раза в месяц, наличие хобби или досуговой деятельности, посещение друзей дважды в месяц, наличие игрушек и другого инвентаря для проведения досуга, празднование знаменательных событий в жизни ребенка, участие в совместных играх с другими детьми не менее раза в неделю для детей дошкольного возраста, участие в поездках и походах с классом не менее раза в полугодие для школьников. Ход общественных слушаний описан в работе: [Measuring child poverty consultation: preliminary conclusions. Department for Work and Pensions, 2003. URL: <http://www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2003/childpov/index.asp>].

Вставка 5. США: пересмотр границы бедности

В США существует обширная литература по вопросам определения бедности. В этой вставке (и в основном тексте) использованы следующие работы: [Measuring Poverty: A New Approach / Ed. by C. Citro, R. Michael. — Washington: National Academy Press, 1995; Fisher G. An Overview of Developments since 1995 Relating to a Possible New U.S. Poverty Measure. 1999; Fisher G. Is There Such a Thing as an Absolute Poverty Line over Time? 1995; Short K., Garner T. A Decade of Experimental Poverty Thresholds 1990 to 2000. 2002; все работы доступны по адресу URL: www.census.gov/hhes/poverty/povmeas/papers]. Отдельная ссылка сделана к работе: [An Open Letter on Revising the Official Measure of Poverty. Conveners of the Working Group

on Revising the Poverty Measure, August 2, 2000. URL: www.ssc.wisc.edu/irp/rovmeas], а также к отчету экспертной группы Национальной академии наук США и Национального научно-исследовательского совета США от 1995 г. [Measuring Poverty: A New Approach. Op-cit].

Вставка 6. Канада: дети все еще ждут

Описание и обзор индикаторов низкого дохода, разработанных службой статистики Канады, приведены в работе [Skuterud M., Frenette M., Poon P. Describing the Distribution of Income: Guidelines for Effective Analysis. Catalogue No. 75F0002MIE, No. 010. Statistics Canada, 2004]. Краткое описание первых результатов оценки численности малообеспеченных с помощью показателя потребительской/рыночной корзины доступно по адресу: [URL: www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news/2003/030527.shtml], подробности составления набора благ и услуг представлены в работе [Hatfield M. Constructing the Revised Market Basket Measure. Ottawa: Human Resources Development Canada, 2002]. Цитаты, приведенные в тексте, взяты из этих источников. Обязательство правительства Канады «принять меры к устранению детской бедности к 2000 г.» опубликовано в [Government of Canada, Hansard, November 24, 1989]. Высказывание правительства о том, что «невозможно с уверенностью сказать, насколько количество детей с низкими доходами, измеренное с помощью показателя потребительской/рыночной корзины, больше или меньше, чем было до 2000 г.» опубликовано по адресу [URL: www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news2003/030527.shtml].

Вставка 7. Европа: детская бедность и социальное исключение

Список из 18 основных индикаторов, используемых в ЕС, доступен по адресу в Интернет [URL: europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_en.pdf]. В него вошли дополнительные индикаторы на базе уровня доходов, такие как распределение доходов, продолжительность пребывания в группе с низкими доходами, уровень доходов, при котором человек живет ниже 60-процентного порога бедности. Также используются другие индикаторы, отражающие ситуацию на рынке труда и в обществе: уровень хронической безработицы, количество людей, проживающих в домохозяйствах без работающих членов семьи, количество людей, покинувших школу раньше срока и не продолжающих обучение, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, состояние здоровье по самооценке опрошенных. Описание их разработки см.: [Atkinson T. et al. Social Indicators: The EU and Social Inclusion. — Oxford University Press, 2002]. Основания для принятия 60-процентной границы в качестве критерия низких доходов обсуждаются в: [Recommendations on Social Exclusion and Poverty Statistics. Eurostat Task Force. Paper presented to the 26–27 November Meeting of the EU Statistical Programme Committee, 1998].

Подробнее о положении детей в ЕС см.: [Hoelscher P. A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty], финальная версия которой представлена в качестве доклада Европейской комиссии [Joint Report on Social Inclusion summarizing the results of the National Action Plans for Social Inclusion (2003–2005). COM(2003)773 final. Brussels. 2003. P. 6.]. О детской бедности в Европе см.: [URL: europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/spc_report_july_2003_en.pdf].

Вставка 8. Детская бедность в Германии

Более подробный анализ детской бедности в Германии, результаты которого использованы в данной вставке, приводится в книге [Corak M., Fertig M., Tamm M. A portrait of child poverty in Germany. UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-03. URL: www.unicef.org/irc, www.unicef-irc.org].

Вставка 9. Относительная бедность — относительно чего?

Обсуждение основано на работе [Rainwater L., Smeeding T., Coder J. Poverty Across States, Nations and Continents. Working Paper for the 1999 LIS Child Poverty Conference. URL: <http://lissy.ceps.lu/CPCConf/agnd.htm>].

БЛАГОДАРНОСТИ

Эта работа написана Петером Адамсоном преимущественно на основе результатов исследований М. Корака. Редактор — А. Райт. П. Адамсон и А. Райт — сотрудники Исследовательского центра UNICEF Innocenti. На момент окончания работы над этим проектом М. Корак был внештатным научным сотрудником Исследовательского центра UNICEF Innocenti, в настоящее время он — директор отдела исследований семьи и труда/занятости в статистической службе Канады. Также в работе широко использовались материалы четырех исследований, три из которых написаны совместно с Х. Сатерлэнд (в тот момент сотрудник секции микросимуляции на кафедре прикладной экономики Кембриджского университета, в настоящее время работает в Институте социальных и экономических исследований в университете Эссекса), К. Лиц (сотрудник кафедры прикладной экономики Кембриджского университета), В. Чен (сотрудник отдела исследований семьи и труда/занятости в статистической службе Канады), М. Фертиг и М. Тамм (Институт экономических исследований Рейн-Вестфалия, Эссен). Х. Сатерлэнд помогала комментариями и советами. Проект поддержали Немецкий национальный комитет UNICEF, Швейцарский национальный комитет UNICEF, Люксембургское исследование доходов и грант Фонда Нулфилда. Управление и контроль за деятельностью Исследовательского центра UNICEF Innocenti осуществляли М. Пэйс (директор), Д. Паркер (заместитель директора), Е. Джесперсен (руководитель секции мониторинга социальной и экономической политики), Г. Фахт (отдел политики и планирования UNICEF, ранее был руководителем секции мониторинга социальной и экономической политики Исследовательского центра UNICEF).

Ряд людей оказали значительное содействие в проведении исследования и в получении данных (однако они ни в коей мере не несут ответственности за то, каким образом эти данные были использованы [в этой работе]). Благодарим М. Пирсона и М. д'Эрколь (дирекция ОЭСР по вопросам занятости, труда и социальным вопросам), предоставивших сведения и рекомендации по расчету уровней детской бедности и государственных расходах в странах ОЭСР.

Комментарии, указания, информацию и помощь разного рода предоставили П. Алкемейд (Люксембургское исследование доходов), Т. Аткинсон (Колледж Нулфилда, Оксфорд), К. Бантинг (Школа политических исследований университета Квинс, Кингстон), А. Бьорклунд (Шведский инсти-

тут социальных исследований университета Стокгольма), Р. Бланк (Школа государственной/публичной политики Д.Р. Форда Мичиганского университета), Б. Бредбери (Центр социальных исследований университета Нового Южного Уэльса), Д. Бредшоу (отдел социальной политики университета Йорка), К. Брюньо (Совет по занятости, доходам и социальному согласию (CERC)), П. Шевалье (Национальный институт статистики и экономических исследований (INSEE)), К. Колан (INSEE), М. Долле (CERC), Г. Эппин-Андерсен (профессор политических и социальных наук университета Помпо Фабра), Б. Голтье (CERC), Т. Гарнер (Бюро статистики труда США), Т. Хелениак (Исследовательский центр UNICEF Innocenti), П. Холешер (кафедра прикладных социальных наук университета Стирлинга), М. Джантти (кафедра экономики и статистики университета Або Академи, Турция), Т. Крутен (Люксембургское исследование доходов), Н. Лежендр (INSEE), М. Ливи Бакки (кафедра статистики университета Флоренции), С. Майер (Школа исследований государственной/публичной политики Харриса Чикагского университета), Д. Миклрайт (кафедра социальной статистики университета Саутгемптона), Б. Нолан (Институт экономических и социальных исследований, Дублин), Д. Редмонд (Исследовательский центр UNICEF Innocenti), К. Шмидт (Институт экономических исследований Рейн-Вестфалия, Эссен), Т. Смидинг (Центр исследований политики университета Сиракуз); К. де Томбе (Люксембургское исследование доходов) и Д. Вейнберг (Бюро переписей США).

Дизайн и оформление Р. Крейга и Г. Писли (mccdesign). Административную поддержку в Исследовательском центре UNICEF осуществляла С.И. Бруши.