

**Журналга қабул қилинадиган мақолаларнинг талаби
(наъмуна учун)**

Методология и критерии оценки бедности: зарубежная и отечественная практика

Дилдора Каримова,

доктор экономических наук

Институт прогнозирования и макроэкономических исследований,
Научный центр по сокращению бедности и изучению благосостояния
населения, руководитель проекта

Контакты: тел.:+998901766394, e-mail:dmkarimova@mail.ru

Аннотация: повсеместное сокращение уровня бедности населения и мониторинг достижения этой цели требует, прежде всего, объективной оценки ситуации в стране. Изучение международной практики позволило систематизировать категориальный аппарат и апробировать отдельные подходы к оценке бедности применительно к условиям Узбекистана. В качестве основного инструмента измерения бедности в Узбекистане определен критерий «стоимость базовых потребностей населения». Учитывая особенности социальной защиты в условиях пандемии коронавируса, введено понятие «Железная тетрадь» и внедрен «Единый реестр социальной защиты», в рамках которых формируется единая база данных заявителей и получателей социальных госуслуг и помощи, что позволит постепенно повышать эффективность системы социальной защиты населения республики.

Ключевые слова: уровень бедности, критерии оценки бедности, порог бедности, относительная и абсолютная бедность, многомерная и субъективная бедность.

Камбағалликни баҳолаш методологияси ва мезонлари: хорижий ва маҳаллий амалиёт

Дилдора Каримова,

иқтисодиёт фанлари доктори, Прогнозлаштириш ва макроиқтисодий
тадқиқотлар институти, Камбағалликни қисқартириш ва аҳоли фаровонлигини
ўрганиш илмий маркази, лойҳа раҳбари

Аннотация: камбағаллик даражасининг пасайиши ва уни мониторинг қилиш, аввало, мамлакатдаги вазиятга холис баҳо беришни талаб қилади. Халқаро тажрибани ўрганиш камбағалликни баҳолашнинг гуруҳий механизмларини тизимлаш ва Ўзбекистон шароитида алоҳида ёндашувларни қўллаш имконини берди. Ўзбекистонда камбағалликни ўлчашнинг асосий мезони сифатида минимал истеъмол харажатлари қиймати белгиланди. Коронавирус пандемияси шароитида аҳолини ижтимоий муҳофаза қилишнинг

Ўзига хос хусусиятларини инобатга олган ҳолда "Темир дафтар" тушунчаси киритилди ва "Ижтимоий ҳимоянинг ягона реестри" жорий этилди. Натижада ижтимоий ёрдам олишга мурожаат этувчилар ва олувчиларнинг ягона маълумотлар базаси яратилди ва ижтимоий ҳимоя тизимининг самарадорлиги босқичма-босқич ошириб борилади.

Калит сўзлар: камбағаллик даражаси, камбағалликни баҳолаш мезонлари, камбағаллик чегараси, нисбий ва мутлақ камбағаллик, кўп ўлчовли ва субъектив камбағаллик.

Methodology and criteria for assessing poverty: foreign and domestic practice

Dildora Karimova,

Doctor of Economics (DSc),

Institute for forecasting and macroeconomic research,

Scientific center for poverty reduction and welfare study, project manager

Abstract: the primary requirement of the widespread poverty reduction and achievement monitoring is an unbiased country assessment. The study of international experience facilitated systematization of the conceptual definitions and testing approaches of poverty assessment in relation to the conditions of Uzbekistan. The criterion "cost of population's basic needs" is defined as the main instrument for measuring poverty in Uzbekistan. Taking into account the coronavirus pandemic peculiarities of social protection, concepts of "Iron Notebook" and the "Unified Register of Social Protection" were introduced, within the framework of which a single database of applicants and recipients of social state services and assistance is formed, which will gradually increase the effectiveness of the social protection system of the republic's population.

Key words: poverty level, poverty assessment criteria, poverty threshold, relative and absolute poverty, multidimensional and subjective poverty.

Измерение бедности имеет особую актуальность в связи с реализацией национальных целей и задач устойчивого развития Узбекистана на период до 2030 года, где предусмотрено повсеместное сокращение уровня бедности населения. Мониторинг эффективности достижения этой цели требует совершенствования существующих методов оценки, а также разработки новых критериев, актуальных и сопоставимых на национальном и международном уровнях.

В международной методологии отсутствует единое понятие категории бедность. Обобщая многочисленные научные школы и работы ученых можно

сформулировать следующее определение: бедность – это такое экономическое положение семьи (индивидуума), когда не хватает ресурсов (материально-финансовые и нематериальные) для поддержания минимальных потребностей семьи.

В мировой практике различают абсолютную, относительную, субъективную и многомерную бедность. Абсолютная бедность понимается как нехватка ресурсов для удовлетворения основных потребностей человека, семьи (в питании, одежде, жилище). При этом критерием измерения бедности являются доходы, а чертой (порогом) бедности – стоимость минимальной потребительской корзины.

Впервые методика расчета порога абсолютной бедности была предложена в конце XIX века, где черта бедности определялась исходя из минимально необходимого набора товаров первой необходимости (пища, жилье и одежда). В другом случае порог бедности определяется на основе доли расходов на продукты питания в общих потребительских расходах населения (коэффициент Энгеля). Мониторинг жизненного уровня населения разных стран мира, позволил выявить следующую закономерность: если коэффициент Энгеля составляет 60%, то данная страна относится к категории бедных; 50%-60% - едва удовлетворены потребности; 40%-50% - со средним уровнем благосостояния; 30%-40% - сравнительно богатое население; 20%-30% - страна с состоятельным населением; 20% и меньше – чрезмерно зажиточное общество.

Для оценки уровня абсолютной бедности стоимость минимальной потребительской корзины как порога бедности определяется нормативным и нормативно-статистическим методами. Согласно нормативному методу нормы потребления устанавливаются по всем продуктам питания, непродовольственным товарам и услугам, входящим в потребительскую корзину. По нормативно-статистическому методу по нормам рассчитывается лишь продовольственная часть, а непродовольственная часть определяется исходя из доли расходов на непродовольственные товары и услуги в структуре

расходов малообеспеченного населения (по данным бюджетных обследований домохозяйств).

Продовольственная черта бедности удобна для расчета и во многих странах служит критерием для включения семей или индивидуумов в программы социальной поддержки и помощи. Вместе с тем в странах с высоким уровнем неформального сектора экономики использовать доходы населения в качестве критерия измерения бедности затруднительно. В таких случаях используются показатели потребительских расходов или потребления.

По мере нарастания различий в стоимости жизни во всем мире рассчитывается международный уровень абсолютной бедности, который периодически обновляется. Показатель оценивает уровень бедности во всех странах на основе единого стандарта. Методология расчета международного уровня абсолютной бедности, разработанная Всемирным банком в 1990 году, основана на национальных уровнях бедности в наиболее бедных странах мира и с их преобразованием в единую валюту с использованием валютных курсов и паритета покупательной способности (ППС). Валютные курсы на основе ППС рассчитываются для того, чтобы цена того же количества товаров и услуг была эквивалентной во всех странах. Пересчет в единую валюту в шести из этих беднейших стран выявил для всех этих стран уровень бедности около 1 доллара США на человека в день. Этот показатель был принят в качестве основы для первого международного показателя уровня бедности. Такой же пересчет в 2005 году на основе 15 беднейших стран определил уровень бедности в 1,25 доллара США на человека в день. С октября 2015 года международный уровень бедности повышен до 1,90 доллара США. Учитывая специфику и этапы развития, для «стран с уровнем дохода ниже среднего» черта бедности устанавливается в 3,2 доллара в день и для «стран с уровнем дохода выше среднего» - 5,5 доллара в день [1].

В развитом обществе, как правило, среднемесячные доходы граждан превышают стоимость минимальной потребительской корзины в несколько раз. Тогда согласно концепции абсолютной бедности, бедность в таких обществах

отсутствует, что требует использования других концепций измерения бедности. В частности, относительная бедность определяется как неспособность жить по стандартам конкретного общества. Например, в европейских странах бедным считается человек с доходом меньше 60% медианного дохода по стране. То есть для измерения уровня относительной бедности в качестве черты бедности используется средняя арифметическая или медиана среднедушевого дохода (или расхода) населения в стране, а критерия – среднедушевые доходы отдельных слоев населения.

Другим подходом для измерения бедности служит оценка населения собственного материально-финансового состояния, возможностей платить за жилье, и т.д. на базе субъективной черты бедности. Оценки не основываются на каких-либо абсолютных стандартах или средних показателях среднедушевых доходов по стране.

Достаточное количество денег – это важнейшее условие для безбедной жизни, но не единственное. Домохозяйство может иметь средний доход, но при этом иметь ограниченный доступ к питьевой воде, природному газу, не иметь доступа к некоторым услугам здравоохранения и образования, достойной работе, жить в местности с неблагоприятной экологией. В этом случае человек лишен доступа к определенным ресурсам и возможностям. Этот подход удобен в условиях отсутствия полных данных по доходам и потреблению, которые сложно собрать ввиду преобладания неформального сектора экономики.

Измерения индекса многомерной бедности (ИМБ) по методу Алкире-Фостера используется в наименее развитых странах в связи с отсутствием достоверных данных по доходам и потреблению ввиду преобладания неформального сектора экономики. В этом случае расчеты включают в себя индикаторы и депривации (лишения) в сферах, например, образование, здоровье и условия жизни.

Работа по определению индекса многомерной бедности проводится в несколько этапов. В начале определяют целевую группу – семья, индивид, уязвимая группа населения (инвалиды, сироты, одинокие престарелые,

безработные и т.д.). Потом области измерения – здоровье, образование, условия проживания. Затем по отобранным направлениям выбирают наиболее характерные индикаторы (н/р, для оценки по категории «здоровье» - питание, детская смертность, «образование» - охват обучением, продолжительность обучения, «условия жизни» - доступ к электричеству, питьевой воде, канализации, топливу/природному газу, владение активами, состояние жилья. Проводятся выборочные опросы целевых групп с вопросами, характеризующими лишения по каждому индикатору. По результатам расчетов индивид находится на границе бедности, если сводный индекс составляет от 20% до 30%; считается бедным, если индекс составляют 30% и более; и крайне бедным, если - 50% и более. В отличие от монетарных методов многомерная бедность охватывает аспекты жизни населения, которые не поддаются оценке в других подходах.

Подходом, основанным на комплексном изучении бедности, является методика, оценивающая эффективность борьбы с бедностью с помощью полевых исследований [2]. Многофакторная оценка положения бедных (питание, образование, здоровье, социальная поддержка и т.д.) и причин бедности, приоритизация мер по борьбе с бедностью в определенной последовательности, апробация этих мер на уровне конкретной семьи, населенного пункта, региона и страны и конечно мониторинг изменения положения бедных в результате оказываемой помощи – вот суть представленного подхода. Первое требование ученых – общение с бедными и оценка востребованности и эффективности существующих программ помощи бедным. Например, выявленная проблема многих бедняков в недостатке питательных веществ, а не в нехватке калорий в рационе питания опровергает эффективность программ продовольственной помощи. Важно отметить рекомендации ученых относительно необходимости изучения психологического климата в бедных семьях.

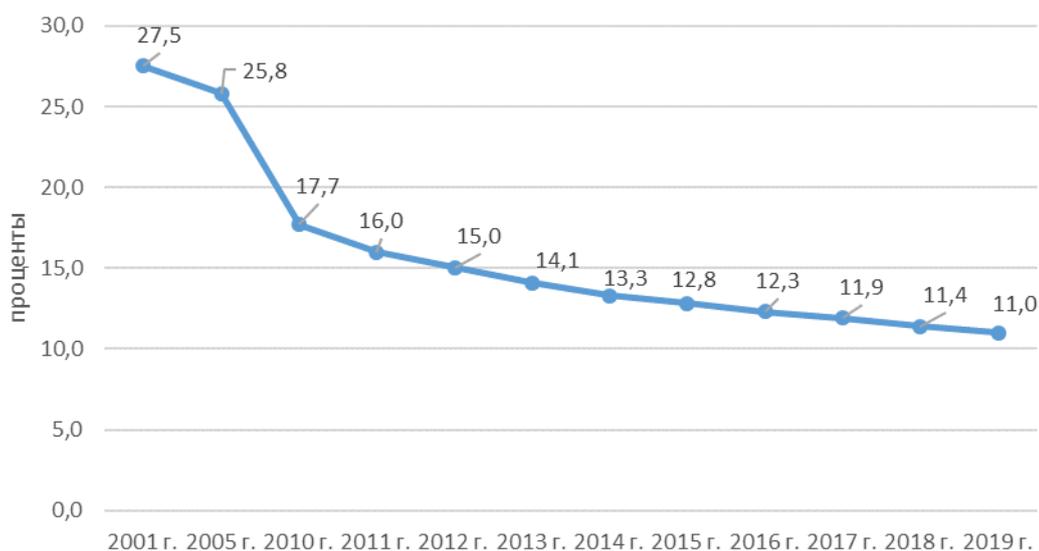
Все вышеизложенные подходы протестированы с учетом условий Узбекистана. Так, уровень абсолютной бедности оценен в 2001 году по

методологии Всемирного банка по критерию потребления продуктов питания 2100 ккал/день. По результатам обследования 10 тысяч домохозяйств этот показатель составил 27,5%. За период 2001-2019 годы показатель сократился до 11% (рис.1).

Для измерения уровня бедности в Узбекистане используется международная (глобальная) черта бедности. По оценкам Всемирного банка с участием 4000 домохозяйств по всей территории страны уровень бедности, основанный на международной черте бедности 3,2 долл. в день в 2018 году составил 9,6%, при черте бедности 5,5 долл. в день - 36,6% населения [3].

В региональном разрезе относительно высокий уровень бедности по критерию 3,2 долл. в день на человека в 2018 году наблюдался в Самаркандской, Сурхандарьинской, Сырдарьинской, Андижанской областях и Республике Каракалпакстан.

Рис. 1 Динамика уровня бедности в Узбекистане, %



Источник: данные Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике

Прогноз тенденций изменения уровня бедности по международной черте бедности 3,2 долл. в день за последующие два года показал, что к началу 2020 года, до пандемии COVID-19, уровень бедности в стране снизился приблизительно до 7,4% граждан. Однако по причине экономического кризиса, спровоцированного пандемией, уровень бедности в стране вновь увеличился, и

уже в июле число бедных вновь возросло, достигнув 9,8% населения. Дополнительно 900 тысяч человек пополнили ряды бедных. Это было преимущественно связано с падением уровня доходов от трудовой деятельности и сокращением объемов денежных переводов со стороны трудовых мигрантов своим семьям в Узбекистане [4].

Если сравнивать ситуацию с другими государствами региона, текущий уровень бедности по международной черте бедности 3,2 долл. в день в Узбекистане ниже, чем в Таджикистане и Кыргызстане (14,5% и 21% соответственно), но значительно выше, чем в Казахстане (менее 1%).

В Узбекистане (глобальная) черта бедности используется как метод для осуществления международного сопоставления с учетом различия в стоимости жизни в каждой стране. Международный показатель уровня бедности не заменяет собой аналогичные индикаторы, используемые государствами на национальном уровне.

Программой развития ООН, Европейской экономической комиссии ООН, ФАО, Всемирного банка, Всемирной организации здравоохранения разработана методика расчета черты бедности на основе стоимости базовых потребностей населения в Узбекистане. Суть данного метода предусматривает сбор информации о стоимости базового набора продуктов питания. Для этого используются данные опроса домохозяйств, показывающие, какие продукты они потребляют на регулярной основе. Потребность в продуктах рассчитывается сначала с учетом количества калорий, необходимых человеку, а затем преобразуется в денежное выражение. Минимальные расходы на продовольственные товары рассчитывается с учетом количества калорий, рекомендованных ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН) 2100-2300 калорий в день для одного человека. Следующим шагом является расчет потребностей, не связанных с питанием, например, затраты на электроэнергию и одежду. Для этого опять же используются данные об объемах потребления домохозяйств с низким уровнем доходов, не связанные

с продуктами питания. Затем путем комбинирования этих двух компонентов выводится национальный показатель черты бедности [5].

Уровень относительной бедности в Узбекистане по оценкам Института прогнозирования и макроэкономических исследований (ИПМИ) в 2019 году доля населения со среднедушевыми доходами менее 60% от среднереспубликанского значения среднедушевого дохода составила 60,1%.

В целях оценки субъективной бедности в Узбекистане в 2016 г. проведен опрос жителей махалли и председателей махаллинских комитетов касательно отнесения жителей махалли к категории малообеспеченных. Согласно опросу семей (жителей махалли) 9,9% респондентов считали себя малообеспеченными [6]. Согласно результатам обследования домохозяйств ИПМИ в декабре 2019 г. субъективная оценка уровня бедности составила 13,5%, в городе – 10,2%, в сельской местности – 16,8%.

В Узбекистане в 2019 году проведена оценка многомерной бедности путем опроса 10 тысяч домохозяйств по 5 направлениям – здоровье, участие на рынке труда, образование, жилищные условия, потребление, где индекс составил около 4% [7].

Рассматривая бедность как многофакторное явление в 2020 году проведен опрос 1152 домохозяйств в 96 махаллях Букинского и Чиназского районов Ташкентской области на основе специально подготовленной анкеты «Изучение и оценка уровня жизни населения», которая состоит из 16 разделов и включает структуру домохозяйства, условия, доходы и расходы, здоровье, продовольственные пайки и вопросы кредитования [8].

В таблице 1 приведены результаты тестирования рассмотренных подходов в условиях Узбекистана.

Таблица 1.

Оценка уровня бедности в Узбекистане по различным подходам

Критерии бедности	Черта бедности	Значение (%)
I подход. Международный уровень бедности по критерию ежедневного дохода (2018 г.)	3,2 долл.	9,6
	5,5 долл	36,6
II подход. Абсолютный уровень бедности по критерию минимального потребления	Стоимость рациона питания 2100 ккал/день/чел.	11,0

(2019 г.)		
III подход. Относительный уровень бедности по критерию среднемесячного дохода (2019 г.)	60% среднего размера среднемесячного дохода	60,1
IV подход. Субъективная оценка уровня бедности по критерию среднедушевых доходов (2019 г.)	0,527 среднемесячного минимального размера оплаты труда [9]	13,5
V подход. Индекс многомерной бедности (2019 г.)	Здоровье, участие на рынке труда, образование, жилищные условия, потребление	4,0

Источник: Институт прогнозирования и макроэкономических исследований. 2020.

В 2020 году в условиях пандемии коронавируса COVID-19 в систему оценки нуждающегося в государственной поддержке населения введено понятие «Железная тетрадь» - список безработных и нуждающихся семей, сформированный органами махалли во время карантина. Основной целевой группой для первостепенного оказания помощи определены многодетные малообеспеченные семьи, семьи с членами-инвалидами и с хроническими заболеваниями, одинокие пожилые люди, лица, оставшиеся без работы в карантинный период. Этот вид учета нуждающихся в поддержке семей и анализ потребностей населения позволил более адресно оказывать поддержку людям и рационально расходовать средства государства.

Уже с 2021 года данные «железной тетради» о нуждающихся семьях лягут в основу «Единого реестра социальной защиты» [10], в рамках которого предусмотрена автоматизация процедур, связанных с учетом и оказанием государственной социальной помощи населению с применением межведомственного электронного взаимодействия. Формирование единой базы данных заявителей и получателей социальных госуслуг и помощи позволит повысить эффективность системы социальной защиты населения республики.

Таким образом, с 2021 года критерий на основе стоимости базовых потребностей населения, а также «Единый реестр социальной защиты» послужат основой для объективной и достоверной оценки уровня бедности в республике и адресного предоставления помощи в Узбекистане.

В своем послании Олий Мажлису президент нашей страны в качестве основного приоритета политики государства выделил сокращение бедности и создание фундамента долгосрочного стабильного экономического роста. Президентом было подчеркнуто, что только за счет предоставления льготных кредитов, субсидий, пособий и выдачи жилья проблему бедности не решить. Для этого в рамках программы 2021 года «Год поддержки молодежи и укрепления здоровья населения» предусмотрены ряд мер, направленных на комплексное решение проблем бедности - это вопросы образования, профессиональной подготовки, системы здравоохранения, развития инфраструктуры, доступа к энергоресурсам и питьевой воде и т.д. Мониторинг реализации мер будет проводиться на уровне каждого района и города, на уровне каждой махалли с учетом их специфики и менталитета населения.

Источники и литература

1. По методике Всемирного банка по уровню доходов страны классифицируются в следующем порядке: страны с низкими доходами (1035 долларов или менее на человека в год), доходами ниже среднего (1036–4045 долларов в год), доходами выше среднего (4046–12535 долларов в год), и высокими доходами (12536 долларов или более в год).
2. Подход лауреатов Нобелевской премии 2019 года ученых экономистов Абхиджит Банерджи, Эстер Дюфло и Майкл Кремер. <https://share.america.gov/ru>
3. «Где они живут. Показатели уровней бедности, среднего потребления и среднего класса в Центральной Азии на районном уровне». Всемирный Банк. 2019 г.
4. Как рассчитать порог бедности в Узбекистане. Интервью экономиста Всемирного банка Уильяма Зейтца. [centrasia.org \(https://centrasia.org/news\)](https://centrasia.org/news)
5. Как рассчитать порог бедности в Узбекистане. Интервью экономиста Всемирного банка Уильяма Зейтца. <https://centrasia.org/news>
6. Там же
7. Там же
8. Новый механизм по борьбе с бедностью по методике нобелевских лауреатов внедряется в Узбекистане. ЦСЭИ. 2020. <https://finance.uz>.
9. Постановление КМ РУз от 13.04.2019г. №308 «О мерах по совершенствованию системы социальной защиты населения с применением межведомственного электронного взаимодействия».
10. Там же.

Нормативно-правовые документы

1. Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по кардинальному обновлению государственной политики в сфере развития экономики и сокращения бедности» №УП-5975 от 26.03.2020 г.

2. Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах поддержки населения, отраслей экономики и субъектов предпринимательства в период коронавирусной пандемии» №УП-5978 от 03.04.2020 г.

3. Постановление Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по автоматизации процедур предоставления государственных социальных услуг и помощи населению» № ПП-4797 от 4 августа 2020 г.

4. Постановление Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по поддержке малообеспеченных слоев населения» № ПП-3268 от 12.09.2017 г.

5. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по реализации национальных целей и задач в области устойчивого развития на период до 2030 года» №841 от 20.10.2018.

6. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по совершенствованию системы социальной защиты населения с применением межведомственного электронного взаимодействия». №308 от 13.04.2019 г.

7. Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг “Кам таъминланган оилаларга ижтимоий нафақалар ва моддий ёрдам тайинлаш ва тўлаш тартиби тўғрисидаги низомни тасдиқлаш ҳақида” қарори 2013 йил 15 февралдаги 44-сон.

Книги и статьи

8. James Foster, Joel Greer and Erik Thorbecke. A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*. Vol. 52, No. 3 (May, 1984)

9. Kilpatrick, R.W., "The Income Elasticity of the Poverty Line", *Review of Economics and Statistics*. Vol. 55, 1973

10. Sen A.K. Poverty: an ordinal approach to measurement// *Econometrics*. 1976. March. V. 81

11. «Где они живут. Показатели уровней бедности, среднего потребления и среднего класса в Центральной Азии на районном уровне». Всемирный Банк. 2019 г.

12. Долгосрочная стратегия повышения уровня жизни населения в соответствии со структурными преобразованиями и модернизацией экономики. ИПМИ. 2020.

13. Измерение бедности в Украине: критерии, проблемы, перспективы. Европейская экономическая комиссия организации объединенных наций. Конференция европейских статистиков. Семинар «Перспективы измерения бедности». 2-4 декабря 2013 года, Женева, Швейцария

14. Камбағалликни аниқлаш миллий методологияси ва мезонлари. ИПМИ. 2020.

15. Питер Бреретон Таунсенд. Абсолютная и общая бедность в Великобритании в 1997 году: то, что говорит само население. Бристоль: Bristol Statistical Monitoring Unit, University of Bristol, 1997.

16. Рэвелльон М. Сравнительные оценки бедности / М. Рэвелльон // World Bank. 1996.

17. Совершенствование методологии измерения бедности и неравенства доходов в Узбекистане. ПРООН. 2019.

Электронные ресурсы

18. Государственный комитет Республики Узбекистан. <https://stat.uz>.

19. Как рассчитать порог бедности в Узбекистане. Интервью экономиста Всемирного банка Уильяма Зейтца. <https://centrasia.org/news>

20. Новый механизм по борьбе с бедностью по методике нобелевских лауреатов внедряется в Узбекистане. ЦСЭИ. 2020. <https://finance.uz>.

21. 2021 год объявлен Годом поддержки молодежи и укрепления здоровья населения. <https://www.gazeta.uz>.