

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ**

Семинар " «Перспективы измерения бедности»"
2-4 декабря 2013 года, Женева, Швейцария
Пункт 3 предварительной повестки дня
Сессия 2: Сопоставимость данных

**Анализ методов оценки бедности
в странах Содружества Независимых Государств¹**

Подготовлен Межгосударственным статистическим комитетом
Содружества Независимых Государств

1. Введение

Рассматриваемая в данной работе тема имеет особую актуальность в связи с тем, что проблеме сокращения бедности и нищеты уделяется пристальное внимание как одной из приоритетных целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, принятой на Генеральной Ассамблее ООН (2000 год). В большинстве стран СНГ разработаны национальные программы по сокращению бедности, регулярно проводятся оценки численности бедного населения.

Статистический комитет СНГ проводит сбор и анализ информации об уровне жизни населения, уделяя большое внимание таким явлениям, как дифференциация населения по уровню доходов и расходов, бедность и нищета.

Для изучения возможностей проведения сопоставлений между странами по показателям, определяющим численность бедного населения и уровень бедности, Статкомитет СНГ провел анализ методов оценки бедности, применяемых в странах Содружества, и их соответствие международной практике.

При подготовке данной работы были использованы материалы, предоставленные национальными статистическими службами, а также размещенные на сайтах международных организаций (Евростата, ОЭСР, Всемирного банка).

2. Методы измерения бедности

2.1. Концепции измерения бедности

В странах Содружества в той или иной степени используются основные концепции, принятые для измерения бедности в международной статистической практике:

- *абсолютная* концепция, основанная на соответствии доходов или расходов населения установленному минимуму средств существования. Именно эта концепция используется во всех странах Содружества для определения официальных показателей, характеризующих уровень бедности и ее масштабы;
- *относительная* концепция, основанная на соответствии доходов или расходов населения их медианным значениям. Показатели, характеризующие относительную бедность, в настоящее время рассчитываются лишь в отдельных странах Содружества и не могут использоваться для сопоставлений, поскольку, например, в Беларуси черта относительной бедности составляет 50% медианного уровня располагаемых ресурсов, в Молдове - 60% медианного потребительского расхода; в Украине - 50%, 60% и 75% медианных доходов;

¹ Подготовлен Валентиной Брысевой, Межгосударственный статистический комитет Содружества Независимых Государств (Статкомитет СНГ).

² Содружество Независимых Государств (СНГ) образовано 8 декабря 1991 года, в настоящее время включает 11 государств (Азербайджан, Армению, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдову, Россию, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украину).

- *субъективная* концепция предполагает установление количественной меры бедности на основе субъективного мнения населения относительно суммы минимального дохода или оценки достигнутого уровня благосостояния. В большинстве стран Содружества субъективные оценки бедности разрабатываются на основе опросов домашних хозяйств в рамках проводимых на постоянной основе обследований доходов и расходов. Получаемые результаты являются в основном предметом социологических исследований и не используются при разработке государственной социальной политики.

Субъективные оценки могут служить индикатором социальной напряженности в обществе.

Проблематичным является использование этих оценок для проведения сопоставлений в рамках Содружества, что связано со значительными различиями в уровне и условиях жизни населения в отдельных странах.

Оценки бедности, полученные с помощью субъективных подходов, могут значительно отличаться от официально публикуемых абсолютных оценок, рассчитанных на основе доходов или расходов населения. Например, данные опросов населения в Армении (2011) показали, что бедными считали себя 15% населения, в то время как по официальным расчетам национальной статслужбы к этой категории было отнесено 35%.

Решение вопроса о выборе концепции для измерения бедности зависит от целей исследования и реальных экономических возможностей страны.

2.2. Национальная черта бедности

Во всех странах Содружества для официальных оценок численности бедного населения используется *абсолютная* черта бедности. В качестве такой черты в Азербайджане, Беларуси, Казахстане, России и Украине используется *прожиточный минимум*, который представляет собой показатель объема и структуры потребления важнейших материальных благ и услуг на минимально допустимом уровне, необходимом для поддержания активного физического состояния взрослых, социального и физического развития детей и подростков. Величина прожиточного минимума рассчитывается также в Кыргызстане и Молдове, но для оценки уровня бедности не применяется.

В большинстве стран Содружества прожиточный минимум используется также:

- для анализа уровня жизни населения при разработке и реализации социальной политики;
- для обоснования минимальных государственных социально-трудовых гарантий (минимального размера оплаты труда, минимального размера пенсий по возрасту, стипендий, пособий);
- для оказания государственной социальной помощи малообеспеченным гражданам (Беларусь, Казахстан, Россия, Украина);

Состав *«потребительской корзины»* для расчета величины прожиточного минимума разрабатывается и утверждается соответствующими правительственными и законодательными органами государств СНГ. Показатели величины прожиточного минимума устанавливаются в среднем для всего населения, а также для отдельных социально-демографических групп: трудоспособных, пенсионеров, детей различных возрастов.

Продовольственная часть потребительской корзины формируется на основе норм потребления, разработанных национальными Институтами питания – в Азербайджане, Казахстане и России; подразделениями Министерств здравоохранения – в Беларуси, Кыргызстане и Украине; Институтом экономики, финансов и статистики – в Молдове. Наборы продуктов рассчитываются для отдельных социально-демографических групп населения. В большинстве стран нормы потребления основных продуктов питания разработаны с учетом физиологических потребностей человека в энергии и пищевых веществах, рекомендованных экспертами ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН) и ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения).

В ряде стран, где правительство не может обеспечить финансовую поддержку всем лицам, имеющим доходы ниже величины прожиточного минимума, используются дополнительные критерии оценки самой бедной части населения. Например, для оказания адресной социальной помощи в Казахстане используется черта бедности равная 40% величины прожиточного минимума, в Азербайджане ежегодно утверждается «критерий нуждаемости» (примерно 80% от величины прожиточного минимума).

В отдельных странах Содружества (Армении, Кыргызстане, Молдове, Таджикистане) для определения границы бедности используются показатели, основанные на методологии, разработанной Всемирным банком:

- *черта крайней бедности*, которая основана на расчетах стоимости продуктовой корзины, обеспечивающей суточную физиологическую норму на душу: в Армении – 2232 ккал, Кыргызстане – 2100 ккал, Молдове – 2282 ккал, Таджикистане – 2250 ккал.
- *общая черта бедности*, которая представляет собой минимальный уровень потребления с учетом как продовольственных, так и непродовольственных товаров и услуг;

2.3. Показатели благосостояния, используемые при оценке численности бедного населения

Статистическое изучение показателей благосостояния населения, используемых для оценки бедности, базируется на материалах обследований бюджетов домашних хозяйств. Эти обследования, проводящиеся по национальным программам, хотя и сохраняют ряд общих для всех принципов, но в то же время имеют существенные различия в методах формирования выборочной совокупности, сбора и обработки информации.

Чтобы определить, какая часть населения имеет доходы (или расходы) ниже установленной границы бедности, в странах Содружества строятся ряды распределения населения по уровню благосостояния с использованием следующих показателей:

Страна	Показатель
Азербайджан	потребительские расходы
Армения	агрегат потребления
Беларусь	располагаемые ресурсы
Казахстан	доходы, использованные на потребление
Кыргызстан	агрегат потребления
Молдова	потребительские расходы
Россия	располагаемые ресурсы
Узбекистан	совокупные доходы
Украина	общий доход

Как показал проведенный анализ, большинство стран при оценке бедности основывается на показателях, характеризующих *потребление* населением благ и услуг.

Общим для всех стран является использование для оценки благосостояния агрегированных показателей, в состав которых помимо денежных расходов (доходов) включается стоимость *натуральных поступлений*, что является актуальным для всех стран Содружества.

Натуральные поступления в домашнее хозяйство могут быть в виде продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг.

Охват учитываемых товаров и услуг для оценки показателей доходов (расходов) отличается по странам Содружества:

	Продукты питания (из личного подсобного хозяйства, от работодателя, в подарок)	Непродовольственные товары		Услуги в счет оплаты труда	Дотации и льготы, получаемые	
		в счет оплаты труда	в подарок		от работодателей	от государства
Азербайджан	+	+	+	+	+	+
Армения	+	-	+	-	-	-
Беларусь	+	-	-	-	+	+
Казахстан	+	+	+	+	+	+
Кыргызстан	+	-	-	-	-	+
Молдова	+	-	-	-	-	-
Россия	+	+	+	+	+	-
Таджикистан	+	+	+	-		+
Узбекистан	+	+	+	+	+	+
Украина	+	+	+	+	+	+

Как видно из приведенной таблицы, общим для всех стран Содружества является *учёт потребленных продуктов*, поступивших в виде продукции собственного производства и от самозаготовок, полученных в счет оплаты труда, в подарок и т.п. При этом в методах оценки стоимости этих продуктов существуют различия: в большинстве стран оценка потребленных продуктов, поступивших в домашнее хозяйство без оплаты, производится по средним ценам покупки продуктов питания, рассчитанным на основе данных бюджетного обследования; в то же время в отдельных странах (например, в Молдове) используется метод самооценки домашними хозяйствами стоимости собственного производства.

В отличие от других стран, в Армении и Кыргызстане при расчете показателя потребления учитывается условно исчисленная стоимость услуг от пользования имеющимися в домохозяйстве товарами длительного пользования. Например, в Армении расчет производится путем деления стоимости предмета, купленного в течение последних 12 месяцев, на максимальный срок его службы, который варьируется от 5 лет для персональных компьютеров до 20 лет – для автомобилей.

Таким образом, состав показателей, содержащих стоимость натуральных поступлений, имеет существенные различия по странам Содружества. Даже одинаковое определение тех или иных показателей не всегда означает полную идентичность их состава, что видно на примере показателя *располагаемых ресурсов* домашних хозяйств, который используется в России и Беларуси. Так, в Беларуси, в отличие от России, в состав этого показателя включается стоимость предоставленных в натуральной форме льгот и выплат, но не учитывается стоимость непродовольственных товаров, поступивших в домохозяйство без оплаты.

2.4. Методы расчета численности бедного населения

В странах Содружества для оценки численности бедного населения на основе данных обследований доходов и расходов домашних хозяйств строятся ряды распределения населения по уровню среднедушевых расходов (доходов). При этом во всех странах, кроме России, применяется экстраполяция данных выборочного обследования на генеральную совокупность методом статистического взвешивания.

В России ряды распределения строятся с применением метода *имитационного моделирования*, основанного на использовании логнормальной модели. В результате применения этого метода происходит преобразование эмпирического распределения, полученного на основе данных выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств, в новый ряд распределения, который соответствует значению группировочного признака в генеральной совокупности –

макроэкономического показателя среднедушевого денежного дохода населения.

Среднедушевые денежные доходы населения определяются путем деления объема денежных доходов населения на общую численность населения. Учет доходов, расходов и сбережений населения ведется на основе данных государственной статистики, финансовой и банковской отчетности, установленной для всех основных каналов поступления и использования денежных средств населения.

В отдельных странах Содружества (Армении, Казахстане, Молдове и Украине) при расчете среднедушевых показателей, характеризующих расходы (доходы) населения, применяются *шкалы эквивалентности*, позволяющие учесть влияние различий в размере и составе домохозяйств на уровень потребления. Применяемые шкалы имеют существенные отличия: в Молдове используется шкала эквивалентности 1,0 – 0,7 – 0,5; в Казахстане на второго и каждого последующего члена домашнего хозяйства используется единый коэффициент 0,8, в Украине – 0,7. В Армении определяется эквивалент детей в возрасте до 14 лет методом Ангеля, в соответствии с которым расходы на ребенка составляют 64,5% от расходов взрослого.

3. Показатели уровня бедности населения в странах Содружества

В большинстве стран Содружества расчет показателей, характеризующих бедность, проводится национальными статистическими службами. Оценка бедности осуществляется в целом по стране, по регионам, а также в разрезе городской и сельской местности. В Беларуси и Украине такая оценка проводится отдельно по большим и малым городам. Кроме того, в ряде стран (Армения, Беларусь, Молдова, Россия и Украина) бедность измеряется по социально-экономическим группам населения/домашних хозяйств. Используются также дополнительные признаки: размер и тип домохозяйства, наличие работающих и безработных, число детей и др.

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

Доля населения с расходами (доходами) ниже национальной черты бедности в странах Содружества

(в % к общей численности населения)

	2005	2010	2011	2012
Азербайджан	29,3	9,1	7,6	6,0
Армения	...	35,8	35,0	...
Беларусь	12,7	5,2	7,3	6,3
Казахстан	31,6	6,5	5,5	3,8
Кыргызстан	43,1	33,7	36,8	38,0
Молдова	29,1	21,9	17,5	16,6
Россия	17,8	12,5	12,7	11,0
Таджикистан	...	46,7 ¹⁾
Украина	12,7 ²⁾	8,8	7,8	9,1

¹⁾ 2009.

²⁾ 2007.

Приведенные оценки уровня бедности показывают, что отдельные страны Содружества достигли за последние семь лет существенных успехов на пути преодоления бедности, что обусловлено мерами государственной политики: повышением минимальной оплаты труда, ростом социальных выплат, пенсий, оказанием адресной социальной помощи.

К сожалению, национальные оценки бедности позволяют сделать выводы о динамике происходящих явлений, но не могут быть использованы для сравнений между отдельными странами.

Кроме того, в отдельных странах в последние годы произошли существенные изменения в методах оценки численности бедного населения. В частности, в Украине с 2007 года введена шкала эквивалентности, в связи с чем нельзя проследить динамику показателей по сравнению с более ранними годами.

Анализ состава и структуры населения с доходами ниже национальной черты бедности показывает, что в странах Содружества в зоне риска оказаться в группе бедного населения находятся семьи с детьми (особенно неполные семьи с детьми), безработные, получатели социальных пенсий и пенсий по инвалидности.

В большинстве стран актуальной является проблема сельской бедности, поскольку уровень бедности в сельской местности выше, чем в городской:

**Уровень бедности населения
в зависимости от места проживания**
(в % к численности населения, проживающего в соответствующей местности)

	Доля населения с доходами (расходами) ниже национальной черты бедности	
	в городах и поселках городского типа	в сельской местности
Армения		
2010	35,7	36,0
2011	35,2	34,5
Беларусь		
2011	5,8	11,5
2012	5,2	9,4
Казахстан		
2011	2,5	9,1
2012	1,9	6,1
Кыргызстан		
2011	30,7	40,4
2012	35,4	39,6
Молдова		
2009	12,6	36,3
2010	10,4	30,3
Таджикистан		
2007	49,4	55,0
2009	36,7	50,8
Украина		
2011	6,2	11,1
2012	7,4	12,6

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

4. Основные проблемы и направления совершенствования оценок бедности в странах Содружества

Совершенствование статистики бедности в странах Содружества происходит в нескольких направлениях.

С одной стороны, существует необходимость повышения качества данных выборочных обследований домашних хозяйств, которые используются для расчета абсолютных оценок бедности. В связи с этим национальные статистические службы стран Содружества выделяют стоящие перед ними первоочередные задачи:

- обновление выборки и изменение ее дизайна на базе переписей населения раунда 2010 года;
- совершенствование методов сбора информации;
- внедрение компьютерных технологий, позволяющих увеличить оперативность полученных данных;
- усовершенствование методологии обработки данных обследования путем разработки и внедрения математических моделей для повышения надежности оценок показателей бедности на уровне регионов.

Другим направлением является использование новых методов исследования, поскольку абсолютная «черта бедности», применяемая в странах Содружества для официальных оценок уровня бедности, не позволяет в полной мере оценить масштабы этого явления. В настоящее время в большинстве стран такое понятие, как бедность населения определяется не только уровнем доходов и расходов. Оно связано с качеством доступа к здравоохранению, образованию, основным видам коммунальных услуг, таких, как чистая вода и адекватные санитарные условия. Поэтому страны выдвигают в *качестве одной из важнейших задач* при изучении бедности разработку комплексных индикаторов и критериев, которые позволяли бы оценить общий уровень благосостояния населения и условия его жизни.

В настоящее время в странах Содружества пристальное внимание уделяется международному опыту по внедрению новых методов изучения условий жизни населения, в которых используются субъективные оценки населения о материальных лишениях (депривациях).

В силу национальных особенностей и различий в уровне жизни населения страны Содружества не могут в полной мере использовать те подходы по изучению деприваций, которые применяются, например, в европейском обследовании условий жизни. В то же время при использовании национальных критериев возникает проблема сопоставимости данных, как между странами, так и на международном уровне.

Заключение

Результаты работы показали, что в странах Содружества при оценке уровней бедности наряду с общими подходами существуют и значительные различия.

Общим для большинства стран Содружества является то, что количественная оценка бедности производится на основе микроданных обследований домашних хозяйств, которые проводятся на постоянной основе. В то же время в отдельных странах такие обследования проводятся с иной периодичностью (один раз в несколько лет).

Для проведения официальных оценок численности бедного населения все страны используют *абсолютную концепцию бедности*, которая основывается на соответствии доходов (или расходов) населения установленному минимуму средств существования.

При проведении оценок бедности отмечаются значительные *различия*.

1. Каждая из стран использует *национальную линию бедности*. Состав потребительской корзины, используемой для стоимостных оценок линии бедности, определяется национальными, климатическими особенностями стран, а также их финансовыми возможностями.
2. В странах Содружества имеются различия при выборе критерия благосостояния, на основе которого проводится ранжирование населения. Большинство стран используют для этих целей потребительские расходы, отдельные страны – доходы.
3. В большинстве стран для оценки уровня среднедушевых расходов (доходов) применяется практика досчета размера неденежных поступлений, однако методы этих оценок в отдельных странах различны.
4. В отдельных странах при расчете среднедушевых показателей, характеризующих благосостояние населения, применяются различные шкалы эквивалентности.

Результаты проведенных исследований показали, что различия в методах оценок бедного населения дают возможность проследить изменения в уровне бедности в рамках каждой отдельной страны, но не позволяют проводить сопоставления между странами.

Статкомитет СНГ планирует в дальнейшем проводить мониторинг показателей бедности, стремясь к большей международной сопоставимости. Собираемая информация представляется руководящим органам стран Содружества, средствам массовой информации, представителям научной общественности, коммерческих организаций, международных организаций, а также населению.