



Европейская экономическая комиссия

Конференция европейских статистиков

Шестидесят четвертая пленарная сессия

Женева, 19-21 июня 2017 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

Измерение бедности

Методы измерения бедности в странах Содружества Независимых Государств

**Межгосударственный статистический комитет
Содружества Независимых Государств**

Резюме

В документе представлен обзор методологических подходов к измерению бедности и распределения населения по уровню доходов в странах Содружества Независимых Государств (СНГ). В нем рассматриваются вопросы, связанные с международной сопоставимостью показателей абсолютной и относительной бедности и материальных лишений. В нем также описывается опыт стран СНГ в измерении многомерной бедности и субъективной бедности определяются направления дальнейшей работы.

Документ представляется для обсуждения на семинаре Конференции европейских статистиков на тему «Измерение бедности».

GE.17-05283 (R)



* 1 7 0 5 2 8 3 *

Просьба отправить на вторичную переработку



I. Введение

1. В странах Содружества вопросам борьбы с бедностью уделяется большое внимание. В большинстве стран разработаны национальные программы по преодолению бедности, направленные на достижение одной из важнейших Целей устойчивого развития (ЦУР) - сокращение численности бедного населения.
2. Статкомитет СНГ¹ проводит сбор данных и регулярно публикует основные социально-экономические индикаторы бедности в странах Содружества. Эта информация представляется руководящим органам стран Содружества, средствам массовой информации, представителям международных организаций, научной общественности, коммерческих организаций и другим пользователям.
3. При подготовке публикаций по вопросам бедности и неравенства Статкомитет СНГ сталкивается с проблемой несопоставимости данных между странами. Для изучения причин несопоставимости было проведено исследование методов оценки бедности в странах СНГ: изучались основные источники данных, методы сбора и обработки информации, основные понятия и определения, а также методы расчета уровня бедности.
4. Настоящий доклад подготовлен на основе материалов, предоставленных статистическими службами стран Содружества, а также размещенных на сайтах национальных статслужб.

II. Источники данных

5. Основным источником информации для оценки бедности и неравенства в государствах-участниках СНГ являются выборочные обследования доходов и расходов (условий жизни) домохозяйств. Они проводятся на постоянной основе и охватывают в целом по Содружеству свыше 100 тысяч домохозяйств. Обследования являются формой государственного статистического наблюдения и имеют юридическую базу для их проведения в виде общего статистического законодательства, регламентирующего сбор статистических данных.
6. В настоящее время обследования имеют существенные различия в методах формирования выборочной совокупности, инструментарии, классификациях, что приводит к несопоставимости данных уже на этапе сбора информации.
7. Общим для большинства стран СНГ является использование материалов переписей населения для построения выборки. Однако не все страны принимали участие в последних раундах переписи, для актуализации выборки они привлекают списки избирателей, данные похозяйственного учета в сельских поселениях, регистр жилищного фонда.
8. Во всех странах используется территориальный принцип построения выборки, что отвечает общепринятым международным стандартам, при этом доля обследуемых домашних хозяйств в генеральной совокупности отличается по странам: от 0,1% в России и Украине до 1% - в Армении.
9. В программах обследования домашних хозяйств большинства стран предусматривается получение информации о доходах, расходах, потреблении

¹ Содружество Независимых Государств (СНГ) образовано 8 декабря 1991 года, в настоящее время включает 11 государств (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина).

продуктов питания, обеспеченности предметами длительного пользования, жилищных условиях.

III. Методы измерения бедности

A. Абсолютная монетарная бедность

10. Для большинства стран Содружества при оценке бедности *основной* является концепция абсолютной монетарной бедности. На ее основе проводится расчет показателя ЦУР – доля населения, проживающего в бедности, согласно национальным определениям.

11. Выбор этого подхода позволяет определить численность лиц, нуждающихся в социальной поддержке.

12. Национальные оценки бедности в странах СНГ несопоставимы в связи с различиями в выборе показателя благосостояния и границ бедности.

13. В качестве *показателя благосостояния* в большинстве стран СНГ используются потребительские расходы, в отдельных странах – доходы.

14. Общим для большинства стран является то, что в состав показателей благосостояния включаются как денежные, так и натуральные поступления.

15. Состав поступлений в натуре имеет значительные различия по странам:

- поступления сельскохозяйственной продукции для личного потребления оцениваются по-разному (по средним ценам покупки или по рыночным ценам), что влияет на величину показателей;
- только в отдельных странах учитывается оценочная стоимость льгот и выплат на покупку товаров или оплату услуг в виде полного или частичного погашения их фактической стоимости (например, оценка бесплатного проезда для пенсионеров, школьников и т.п.);
- учет условно исчисленной стоимости услуг от пользования имеющимися в домохозяйстве товарами длительного пользования проводится только в Армении и Кыргызстане.

16. В качестве *национальной границы бедности* в странах Содружества используется величина прожиточного минимума/черта бедности.

17. *Прожиточный минимум* устанавливается в среднем на душу населения, а также для отдельных социально-демографических групп: для населения в трудоспособном возрасте, пенсионеров, детей различных возрастов.

18. Состав потребительской корзины для расчета величины прожиточного минимума разрабатывается и утверждается соответствующими правительственными и законодательными органами государств СНГ. Потребительская корзина имеет отличия между странами, определяемые национальными, климатическими и другими особенностями.

19. Величина прожиточного минимума применяется для расчетов численности бедного (малообеспеченного) населения в Беларуси, Казахстане, России и Украине.

20. В Азербайджане, Армении, Кыргызстане, Молдове, Таджикистане для этих целей используется черта (линия) бедности, которая, как правило, не утверждается законодательно и является единой для всех категорий населения.

21. Одной из проблем при публикации данных является отсутствие в большинстве стран длительных динамических рядов по показателям бедности. Эти оценки на постоянной основе начали проводиться в России с 1992 года, Беларуси – с 1995, Казахстане и Кыргызстане – с 1996, Молдове и Украине – с 2000, Азербайджане – с 2001, Армении – с 2004, Таджикистане – с 2012 года.

22. В ряде стран в последние годы менялись методы оценки бедности, что привело к *несопоставимости временных рядов*.

23. Уровень бедности в большинстве стран рассчитывается для городской и сельской местности, мужчин и женщин, детей, а также для домохозяйств различного состава, что позволяет получать показатели для мониторинга ЦУР.

24. За последние 15 лет страны Содружества достигли значительных результатов по сокращению уровня бедности с использованием национальных границ. Снижение уровня абсолютной бедности в большинстве стран Содружества существенно опередило целевые показатели, принятые в Целях развития тысячелетия.

Таблица 1

Доля населения с доходами (расходами) ниже национальной черты бедности (прожиточного минимума)

(в % к общей численности населения)

	2001	2005	2010	2015
Азербайджан	49,0	29,3	9,1	4,9
Армения	...	40,1	35,8	29,8
Беларусь	28,9	12,7	5,2	5,1
Казахстан	46,7	31,6	6,5	2,7
Кыргызстан	56,4	43,1	33,7	32,1
Молдова	...	30,2 ¹	21,9	9,6
Россия	27,5	17,8	12,5	13,3
Таджикистан	81,0 ²	31,3
Узбекистан	27,5 ³	25,8	17,7	14,1 ⁴
Украина	83,7	28,4	8,8	6,4

¹ 2006 г.

² 1999 г.

³ 2000 г.

⁴ 2013 г.

25. В число показателей для мониторинга ЦУР включен показатель «уровень крайней бедности согласно национальным определениям».

26. Ряд стран Содружества считает этот показатель неактуальным, либо методология его расчета еще не разработана.

27. Понятие крайней бедности используется только в отдельных странах. Как правило, *черта крайней бедности* соответствует стоимости продовольственной корзины с суточной калорийностью на душу: в Армении она соответствует – 2232 ккал, Казахстане – 2175 ккал, Кыргызстане – 2100 ккал, Молдове – 2282 ккал.

28. Крайняя черта бедности в стоимостном выражении в этих странах составляет 55%- 60% от общей черты бедности.

29. Национальные оценки бедности не могут быть использованы для сопоставлений между странами, что связано с разными методологическими подходами по исчислению уровня бедности: использованием разных границ бедности и показателей благосостояния.

30. Для проведения международных сопоставлений используется черта абсолютной бедности, методология расчета которой разработана Всемирным банком. В настоящее время она соответствует доходу в 1,9 доллара США на душу в день по паритету покупательной способности валют (ППС). Эта граница утратила свою актуальность для большинства стран СНГ, в связи с чем страны используют границы в 4,3\$, 5\$, 10\$ США. Национальные данные на основе этих показателей могут отличаться от оценок Всемирного банка вследствие различий в составе используемых показателей благосостояния.

В. Относительная монетарная бедность

31. Расчеты показателей относительной бедности проводят отдельные страны СНГ (Армения, Беларусь, Молдова, Россия, Украина). Официальными такие оценки считаются только на Украине, где черта бедности составляет 75% медианного значения среднедушевых эквивалентных расходов в месяц, черта крайней бедности - 60% их медианного значения.

32. Расчет относительной бедности имеет различия по странам:

(а) используются разные границы бедности – 50%, 60%, 70% или 75% медианного эквивалентного дохода;

(б) в качестве показателей благосостояния в Беларуси, Молдове и Украине используются показатели расходов, в Армении и России – доходов;

(с) для расчета показателей благосостояния в эквивалентном выражении используются национальные шкалы. Например, в Молдове первому взрослому члену домохозяйства присваивается коэффициент 1,0, второму и последующим взрослым 0,7, детям – 0,5; в Украине на второго и каждого последующего члена домашнего хозяйства используется единый коэффициент 0,7.

33. В ближайшей перспективе практически все страны Содружества планируют проводить расчет показателей относительной бедности, которые включены в Перечень показателей ЦУР (Доля людей с доходами ниже 50% медианного дохода в разбивке по возрасту, полу и инвалидности).

С. Относительная немонетарная бедность (депривации/материальные лишения). Многомерная бедность

34. В странах Содружества пристальное внимание уделяется международному опыту по внедрению новых методов изучения условий жизни населения, в которых используются оценки населения о депривациях/материальных лишениях.

35. 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 в европейском обследовании условий жизни. В то же время использование национальных критериев приво-

дит к проблемам сопоставимости данных, как между странами, так и на международном уровне.

36. Среди стран Содружества внедрение депривационного подхода как одного из направлений совершенствования оценки бедности проводится в Азербайджане, Беларуси, Молдове, России и Украине.

37. В Молдове для оценки материальных лишений выбраны те же признаки, которые используются в странах ЕС (невозможность оплатить аренду или счета за коммунальные услуги; отапливать свое жилье; оплатить непредвиденные расходы; потреблять мясо или рыбу один раз в два дня; проводить одну неделю отдыха вне дома, а также при желании не могут приобрести автомобиль, стиральную машину, цветной телевизор, телефон). К бедным относятся домохозяйства, указавшие 4 и более депривационных признака из 9.

38. В других странах СНГ перечень деприваций разработан на основе международного опыта и с учетом национальных особенностей.

39. В других странах СНГ перечень признаков материальных лишений определялся на основе специальных обследований, в ходе которых население определяло, следует ли отнести предложенные признаки к депривациям. В результате в Беларуси был принят перечень из 14 деприваций в Украине – из 18, в России - из 11 основных и 16 дополнительных деприваций. В Азербайджане проводится работа по внедрению этого метода в статистическую практику.

40. Оценки многомерной бедности с использованием метода Алкаер-Фостера (Оксфордская инициатива в области бедности и развития человека (ОРНИ)) еще не получили широкого распространения в странах Содружества.

41. Для стран Содружества этот метод может быть использован как дополнительный к бедности, рассчитанной по доходам (расходам).

42. Применительно к национальной практике метод Алкире-Фостера не предлагает конкретных решений по выбору показателей, предельных значений и весов для построения критерия многомерной бедности. Каждой стране рекомендуется иметь собственные показатели и подходы к бедности, основываясь на государственных приоритетах развития.

43. Среди стран СНГ первые оценки многомерной бедности опубликованы Национальной статистической службой Республики Армения (Бедность и социальная панорама Армении, 2016).

44. Выбор измерений и показателей для оценки многомерной бедности определялся задачами национального развития. Перечень показателей был сформирован после консультаций с заинтересованными министерствами и ведомствами.

45. Для расчета многомерной бедности было выбрано пять измерений: *основные потребности, жилье, образование, занятость, здоровье*. В рамках каждого измерения выбрано несколько показателей, большинство из которых является сопоставимыми на международном уровне. В то же время отдельные показатели являются специфичными для страны и определялись исходя из национальных особенностей.

46. В отдельных странах Содружества (Молдова) проводятся экспериментальные расчеты показателей многомерной бедности.

47. Большинство стран СНГ изучают возможности внедрения в национальную статистическую практику оценок многомерной бедности на основе этого метода.

48. Целесообразность расчета показателей многомерной бедности на национальном уровне определяется финансовыми возможностями для проведения соответствующих наблюдений. Кроме того, должен существовать спрос на эту информацию со стороны заинтересованных министерств и ведомств.

D. Субъективная бедность

49. В большинстве стран Содружества проводятся опросы населения по оценке их материального положения. Выбор порога бедности в таком случае носит субъективный характер.

50. Уровень, профиль и структура субъективной бедности являются важными индикаторами для понимания источников социальной напряженности и регулирования государственных программ для бедных.

51. Например, в Беларуси домохозяйства оценивают уровень своего материального положения по следующей шкале: 1) низкий, 2) несколько ниже среднего, 3) средний, 4) несколько выше среднего, 5) высокий.

52. В Казахстане домохозяйствам предлагается отнести себя к одной из социальных групп: 1) малообеспеченные, 2) небедные, но и не средний класс, 3) средний класс, 4) высший средний класс, 5) обеспеченные (богатые).

53. В России домохозяйства оценивают свое финансовое положение по следующим параметрам:

- (a) не хватает денег даже на еду;
- (b) затруднительно покупать одежду и оплачивать жилищно-коммунальные услуги;
- (c) не могут позволить покупку товаров длительного пользования;
- (d) не хватает денег на покупку автомобиля, квартиры;
- (e) средств достаточно, чтобы купить все, что считают нужным.

54. Выбор различных критериев при оценке субъективной бедности делает несопоставимыми данные по странам Содружества.

55. Оценки бедности, полученные с помощью субъективных подходов, могут значительно отличаться от абсолютных данных, рассчитанных на основе доходов или расходов населения. Например, в Армении бедными на основе субъективных представлений в 2015 году отнесли себя 16% населения, в то время как доля населения с потребительскими расходами ниже черты абсолютной бедности составляла 30%.

E. Комбинированные оценки бедности по совокупности признаков

56. Для более углубленного изучения вопросов бедности в ряде стран Содружества (Армении, Беларуси, Молдове, России, Украине) мониторинг бедности проводится одновременно по нескольким критериям. В рамках одной и той

же совокупности домашних хозяйств проводятся расчеты абсолютной, относительной и субъективной бедности.

57. Большая работа в этом направлении проделана национальной статистической службой Украины, где разработана Методика комплексной оценки бедности.

58. Для проведения мониторинга определены следующие критерии:

- черта бедности, составляющая 75% медианного уровня среднедушевых эквивалентных общих расходов;
- черта крайней бедности, составляющая 60% медианного уровня среднедушевых эквивалентных общих расходов;
- черта абсолютной бедности, определенная на уровне законодательно установленного прожиточного минимума;
- черта абсолютной бедности для международных сопоставлений, определенная по критерию стоимости суточного потребления на уровне 5 долл. США на одного человека по паритету покупательной способности.

59. Комплексные оценки бедности проводит Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Расчеты абсолютной, относительной монетарной, субъективной и депривационной бедности дополняют друг друга и в совокупности позволяют идентифицировать самые бедные семьи, которые одновременно «бедны» по четырем критериям бедности.

IV. Дальнейшая работа

60. Одним из важнейших направлений деятельности Статкомитета СНГ является содействие статистическим службам стран СНГ по внедрению в статистическую практику показателей бедности и неравенства для ведения мониторинга достижения Целей устойчивого развития.

61. Решению этой проблемы должна способствовать реализация финансируемого Российской Федерацией проекта "Гармонизированные показатели бедности для мониторинга устойчивого развития в странах СНГ", в котором Статкомитет СНГ и ЕЭК ООН играют координирующую роль. Основным результатом этой работы должна стать унификация программ обследования домашних хозяйств в странах СНГ, что позволит повысить сопоставимость абсолютных и относительных оценок бедности.

62. Поскольку национальные оценки бедности не могут использоваться при международных сопоставлениях, большинство стран Содружества выразило готовность проводить собственные оценки бедности с использованием методологии Всемирного банка.

63. Важным шагом на пути решения проблем сопоставимости данных можно считать разработку Руководства по измерению бедности, подготовленного рабочей группой экспертов под руководством ЕЭК ООН. Это фактически первый документ, в котором обобщен весь передовой международный опыт по оценке различных форм бедности. Статкомитет СНГ принял участие в его подготовке и представил информацию по странам Содружества.

64. Считаю, что работа по созданию системы показателей для мониторинга ЦУР должна быть продолжена.

65. Статкомитет СНГ ежегодно готовит аналитический обзор «Индикаторы бедности в странах Содружества». Вся информация размещается на сайте Статкомитета СНГ в разделе «Качество жизни населения» www.cisstat.com/life_quality/.
