

**Европейская экономическая комиссия****Конференция европейских статистиков****Шестьдесят восьмая пленарная сессия**

Пункт 4 с) предварительной повестки дня

**Доклады, руководства и рекомендации, подготовленные  
под эгидой Конференции:****дезагрегированное измерение бедности****Измерение бедности: руководство по дезагрегированию  
данных – краткая версия<sup>1</sup>****Записка Целевой группы по дезагрегированным показателям  
бедности***Резюме*

Настоящий документ представляет собой выдержку из публикации «Измерение бедности: руководство по дезагрегированию данных». Цель этого руководства – дать методологические и практические рекомендации по дезагрегированию показателей бедности для обеспечения дальнейшей гармонизации на международном уровне.

Настоящая выдержка содержит главу I «Введение», которая также включает резюме рекомендаций, представленных в Руководстве, и главу 6 «Будущая работа – оценка значимых показателей».

Документ был подготовлен Целевой группой по дезагрегированным показателям бедности в составе представителей Австрии (Председатель), Италии, Канады, Мексики, Словакии, Российской Федерации, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Чехии, Швейцарии, Межгосударственного статистического комитета Содружества Независимых Государств, Евростата, Агентства Европейского союза по основным правам, Организации экономического сотрудничества и развития, Стамбульского регионального центра Программы развития Организации Объединенных Наций, ЕЭК ООН, Детского фонда Организации Объединенных Наций, Всемирного банка, Оксфордской инициативы по бедности и развитию человека и Сиенского университета.

<sup>1</sup> Настоящий документ был запланирован к изданию после установленного срока в силу обстоятельств, не зависящих от составителя.



Полный текст Руководства направлен всем членам Конференции европейских статистиков (КЕС) для электронных консультаций. С ним можно ознакомиться по адресу: <http://www.unecce.org/index.php?id=53381>.

При условии получения положительного отклика по итогам консультаций пленарной сессии КЕС будет предложено одобрить настоящее Руководство.

## I. Введение

### A. Причины разработки настоящего Руководства

1. В Руководстве по измерению бедности (ЕЭК ООН, 2017а) изложены важные стандарты для измерения бедности в регионе ЕЭК ООН с учетом ЦУР 1 «Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах». В настоящем Руководстве даются дополнительные рекомендации по совершенствованию измерения бедности и содержатся примеры, которые могут быть использованы статистическими органами.

2. Прежде всего, необходимо охватить все группы населения. Люди, живущие в бедности, все чаще остаются неохваченными обследованиями домохозяйств, особенно если они относятся к национальным или иным меньшинствам, которые живут в других условиях, чем основная масса населения. Поэтому Комиссия по глобальной бедности под председательством Тони Аткинсона рекомендовала: «Необходимо изучить вопрос о том, в какой степени люди остаются "неохваченными" при измерении глобальной бедности, и при необходимости внести на национальном уровне предложения по корректировке обследований в связи с недопредставленностью и неохваченностью в них; ...» (Всемирный банк, 2017 год, рекомендация 3: 33).

3. Правительства и заинтересованные стороны могут иметь совершенно разное представление о путях искоренения бедности. Как правило, различные политические подходы связаны с разными методиками измерения, такими как измерение по потреблению или по доходу (Rio Group, 2006: 140f). Эта проблема связана с первым из основополагающих принципов официальной статистики Организации Объединенных Наций, который требует практической полезности, беспристрастности и общедоступности (UNSD, 2014). Измерение бедности независимыми статистическими органами обеспечивает удовлетворение потребностей не только правительств. Необходимо учитывать интересы всех заинтересованных сторон, вовлеченных в политические дискуссии, включая широкую общественность. Статистические органы обеспечивают надежную инфраструктуру данных. Они должны занимать нейтральную позицию в отношении того, как следует снижать уровень бедности – путем перераспределения средств за счет денежных трансфертов, обеспечения экономического роста и принятия активных мер на рынке труда или путем прямого покрытия неудовлетворенных потребностей за счет неденежных трансфертов определенным группам неимущих. Вместе с тем на основе таких данных правительства могут четко ставить свои задачи и нести ответственность за их достижение.

4. Независимо от того, насколько правильно выбраны меры государств по борьбе с бедностью, их полезность будет ограничена, если в них не будут учтены существующие внутри общества проявления неравенства. Например, до сих пор верна та оценка, что одни страны беднее других. Однако для доноров, распределяющих иностранную помощь, было бы ошибочным полагать, что в той или иной бедной стране бедным является все население. Графики распределения доходов населения бедных и богатых стран перекрываются. Путешествуя, практически в любой стране каждый видит одни и те же автомобили, одежду и еду – хотя такие признаки материального достатка явно доступны не всем. Относительная бедность может усиливаться, когда определенные группы населения извлекают больше выгоды из быстро растущего уровня благосостояния. По мере ускорения прогресса все более важное значение приобретает определение «линий разлома» внутри стран.

5. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года провозглашена цель охватить в первую очередь самых отстающих и никого не забыть (UN, 2015). Для выработки научно обоснованной политики необходимо знать, кто беден и где больше всего нужна поддержка. Поэтому в резолюции Генеральной Ассамблеи «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» содержится призыв к обеспечению «высококачественных, актуальных и достоверных данных, дезагрегированных по уровню доходов, гендерной принадлежности, возрасту, расе, национальности,

миграционному статусу, инвалидности, географическому местонахождению и другим характеристикам, значимым с учетом национальных условий» (A/RES/70/1).

6. С помощью измерения бедности и дезагрегирования показателей бедности можно получить определенное описание социального мира. Амартья Сен понимал под описанием выбор (Sen, 1980). Однако он отверг идею Оршански о том, что целенаправленные решения, касающиеся измерения бедности, являются результатом чисто субъективных мнений, основывающихся только на системе оценок того или иного «субъекта» (Orshansky, 1969). Целесообразно думать об измерении бедности как, например, о составлении карты, пользуясь которой можно было бы попасть в различные точки или пройти по разным маршрутам. В этой связи важнейшее значение имеют принципы прав человека. Необходимо гарантировать, чтобы уязвимые группы населения имели возможность участия, были защищены от любого вреда и могли извлекать выгоду из результатов. Кроме того, необходимо уважать неприкосновенность частной жизни и самоидентификацию и придерживаться прозрачных процедур (ОНЧР, 2018).

7. Так, в Европейском союзе с помощью обследования доходов и уровня жизни Европейского союза (ЕС-ОДУЖ) создали прозрачную правовую базу регулирования измерения бедности, включая доступ к микро-данным и доклады о качестве. Эта правовая база отражает (а не навязывает) различные представления об экономическом росте и политике занятости, а также о перераспределении доходов и социальных правах и правах человека. Таким образом, показатели бедности (и их детализация) служат общей основой рациональных мер политики с потенциально противоположными целями. Их функция сопоставима с функцией индекса потребительских цен в процессе коллективных переговоров, который обеспечивает наличие в рамках переговоров некой минимальной общей эмпирической точки отсчета. Решения, принятые в отношении дезагрегирования, имеют схожую функцию и, следовательно, далеко не произвольны.

8. Дезагрегирование имеет практические последствия. Результаты замеров бедности можно назвать успешными, если они помогают эффективно распределять различные ресурсы, такие как запасы продовольствия, лекарства, услуги преподавателей или правоохранительных органов. Если, например, доход домохозяйств неадекватно отражает потребности детей в таких ресурсах, то, вероятно, этот показатель не идеален для данной группы населения.

9. Международные стандарты служат важной отправной точкой для государственных и негосударственных заинтересованных сторон, особенно в тех случаях, когда не сформулированы конкретные цели политики страны (Till and Keindl, 2015). Эти стандарты должны быть сопоставимы на международном уровне и часто помогают оценить потребности в иностранной помощи и партнерствах в области развития и их воздействие. При правильной расстановке приоритетов ограниченные ресурсы могут быть израсходованы эффективно. Гармонизация дезагрегированных показателей бедности также позволяет странам использовать опыт друг друга в борьбе с бедностью и расширении охвата нуждающихся. Объединение усилий стран и регионов поможет выявлять сходные тенденции, что позволит директивным органам находить уже существующие подходы и совместно решать проблемы, которые порождают неравенство. Такие проблемы связаны, например, с женщинами, которые, как правило, зарабатывают меньше мужчин, людьми, которые не получили дополнительного образования после прохождения обязательной программы обучения и зачастую имеют меньше возможностей для трудоустройства, престарелыми, которые в целом имеют менее благоприятные жилищные условия, или с детьми в сельских районах, которые имеют более низкий уровень образования, чем дети, живущие в городах.

10. Рекомендации, касающиеся определений и практического осуществления дезагрегирования, призваны служить международным стандартом в области дезагрегирования показателей бедности при учете различий в национальных реалиях или в существующих международных стандартах. Эти рекомендации могут быть дополнены, когда станут известны результаты других методологических разработок.

## В. Справочная информация

11. Первый справочник ООН по измерению бедности был опубликован Статистическим отделом ООН в 2005 году (UNSD, 2005). Он стал ответом на возросшую потребность в измерении бедности в контексте Целей развития тысячелетия. Разнообразные методики, применяемые во всем мире, были рассмотрены на четырех региональных семинарах и изучены с помощью опроса статистических органов, в котором приняла участие 91 страна. Было установлено, что на глобальном уровне чаще используются показатели, основанные на потреблении, тогда как в регионе ЕЭК ООН большинство стран-респондентов измеряли бедность на основе дохода. Лишь несколько стран сообщили, что они измеряют бедность на основе неудовлетворенных основных потребностей (НОП), а дезагрегирование упоминалась в этом справочнике только в связи с географическими диспропорциями.

12. В период с 1996 по 2006 год работала Экспертная группа по статистике бедности (Группа Рио), в которую входили 22 страны и 18 региональных и международных организаций. Она пришла к выводу о том, что, учитывая разнообразие методик, уровней сложности и политических целей, разработать универсально применимый справочник представляется затруднительным. Вместо этого был опубликован сборник различных видов практики, включающий как монетарные показатели бедности, так и немонетарные показатели неудовлетворенных потребностей. Помимо географической разбивки, в этом сборнике рассматривались вопросы измерения бедности среди детей. В нем, в частности, было признано, что потребности детей отличаются по степени и виду от потребностей взрослого населения и, следовательно, требуют особых подходов к измерению.

13. В рамках более узкой тематики монетарной бедности Всемирный банк опубликовал структурированное руководство по вопросам бедности и неравенства (Haughton and Khandker, 2009) и обслуживает программу «ADePT», позволяющую получать стандартные детализированные таблицы на основе микроданных (Foster et al., 2013). Комиссия по глобальной бедности, возглавляемая сэром Тони Аткинсоном, высказала ряд предостережений в отношении монетарного подхода, которые были резюмированы в 21 рекомендации. Эти рекомендации включают призыв к использованию в качестве дополнения к показателю в 1,90 долл. в день показателя многомерной бедности (World Bank, 2017). Такой глобальный многомерный показатель был разработан Оксфордской инициативой по бедности и развитию человека (ОИБРЧ) и ПРООН. Он регулярно публикуется с момента первой публикации Индекса многомерной бедности (ИМБ) в Докладе о развитии человеческого потенциала в 2010 году (например, UNDP, 2019). Недавно был опубликован справочник по применению национальных версий глобального ИМБ (UNDP и ОРНІ, 2019).

14. В отличие от этих главным образом глобальных инициатив основное внимание в настоящем Руководстве уделяется практическим методам, применяемым в настоящее время статистическими управлениями стран – участников Конференции европейских статистиков (КЕС)<sup>2</sup>. Большинство стран ЕЭК ООН (34) уже участвуют в сборе данных в рамках ЕС-ОДУЖ. Этот статистический инструмент был разработан специально для обеспечения согласованных показателей, необходимых для координации политических процессов в ЕС. В этой связи Европейский союз также создал так называемую Подгруппу по показателям (ПГП), которая представляет собой специальный комитет экспертов в области статистики и социальной политики и ставит

<sup>2</sup> В состав Конференции европейских статистиков (КЕС) входят национальные статистические органы стран региона ЕЭК ООН (список стран – членов ЕЭК ООН см. [http://www.unecsc.org/oes/nutshell/member\\_states\\_representatives.html](http://www.unecsc.org/oes/nutshell/member_states_representatives.html)), а также Австралии, Бразилии, Колумбии, Мексики, Монголии, Новой Зеландии, Республики Корея и Японии. В работе КЕС также принимают участие основные международные организации и учреждения, занимающиеся вопросами статистики, такие как Статистическая служба Европейской комиссии (Евростат), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Межгосударственный статистический комитет Содружества Независимых Государств (Статкомитет СНГ), Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк.

своей целью непрерывную разработку показателей, используемых в сфере политики социальной интеграции<sup>3</sup>.

15. ЕС-ОДУЖ основано на единой правовой базе и отражает фундаментальные методологические решения относительно измерения бедности, которые были первоначально предложены Тони Аткинсоном и соавторами (Atkinson et al, 2002). Евростат обновляет всеобъемлющие руководящие принципы (Doc65) для реализации каждого нового раунда сбора данных в рамках ЕС-ОДУЖ<sup>4</sup>. Доклады о качестве, содержащие информацию о степени соблюдения этих руководящих принципов, регулярно публикуются как Евростатом, так и государствами-членами<sup>5</sup>. Непрерывная эволюция показателей и методик также отражена в двух важных публикациях Евростата (Atkinson and Marlier, 2011; Atkinson et al 2017).

16. Статистический отдел ЭЖ ООН занимается статистикой бедности с 2012 года. Работа началась с углубленного обзора этой темы, подготовленного Государственной службой статистики Украины и Евростатом для Бюро Конференции европейских статистиков (Бюро КЕС). С тех пор совещания экспертов и семинары-практикумы по развитию потенциала, посвященные измерению бедности, проводятся регулярно на ежегодной основе.

17. В ходе этих совещаний Межгосударственный статистический комитет Содружества Независимых Государств (Статкомитет СНГ) наряду с другими участниками регулярно представлял обновленную информацию о прогрессе, достигнутом в 11 странах СНГ. В последнем из этих докладов отмечалось, что по отдельным показателям все чаще разрабатываются национальные платформы ЦУР с дорожными картами, перечнями показателей, а также данными и метаданными (CIS-STAT, 2019: 2). Тем не менее единые региональные стандарты для обеспечения сопоставимых показателей монетарной и многомерной бедности еще не созданы (CIS-STAT, 2019: 5). Ни глобальная черта бедности, ни глобальный ИМБ не представляются подходящими для быстро развивающихся стран со средним уровнем дохода. Большинство стран СНГ уже публикуют дезагрегированные показатели бедности (CIS-STAT, 2019: 6), однако получение достаточно больших выборок, обеспечивающих репрезентативность данных, и особенно определение инвалидов, остаются проблематичными (CIS-STAT, 2019: 8).

18. Кроме того, помимо совещаний экспертов, вопросами бедности занимаются целевые группы, уполномоченные КЕС и состоящие из представителей национальных статистических органов и международных организаций. Первая такая целевая группа подготовила и опубликовала в 2017 году Руководство по измерению бедности (ЕЖ ООН, 2017а). В Руководстве представлен обзор требований к данным и вопросов измерения, связанных с различными методами измерения бедности, а также даны рекомендации по улучшению международной сопоставимости статистики бедности. В Руководстве освещаются также методологические проблемы, такие как измерение совместного использования ресурсов в домохозяйствах и охват труднодоступных групп населения и лиц, находящихся в специальных учреждениях. Подчеркивается, что сопоставимость показателей бедности по различным группам населения будет зависеть от учета других факторов, которые выходят за рамки обычных показателей дохода или потребления на национальном уровне, например от учета активов и благоустроенности жилья или социальных трансфертов в натуральной форме. В Руководстве рекомендовалось провести дополнительную работу по нескольким темам, по которым не было вынесено четких рекомендаций из-за недостаточности накопленных практических данных, например по таким темам, как труднодоступные

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=830&langId=en>.

<sup>4</sup> [https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal:\\_idcl=FormPrincipal:\\_id1&FormPrincipal\\_SUBMIT=1&id=334d943f-6f71-4f4b-9c7e-a6767a3fe164&javax.faces.ViewState=JwW05173o2Dvufk86FDq%2B13s4dGhWgljenexRTXh12jKnzZh01ftwoaJz0VG7IDMf6D417EEa00cQbME8b6E1QYt3Tc3T3fGOMsc0h1TS7UyeOOeZALTRVdnwwwkzWtfrms%2FUBEdRfo1wdTcxQgqZGp%2BVU%3D](https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal:_idcl=FormPrincipal:_id1&FormPrincipal_SUBMIT=1&id=334d943f-6f71-4f4b-9c7e-a6767a3fe164&javax.faces.ViewState=JwW05173o2Dvufk86FDq%2B13s4dGhWgljenexRTXh12jKnzZh01ftwoaJz0VG7IDMf6D417EEa00cQbME8b6E1QYt3Tc3T3fGOMsc0h1TS7UyeOOeZALTRVdnwwwkzWtfrms%2FUBEdRfo1wdTcxQgqZGp%2BVU%3D).

<sup>5</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/quality/eu-and-national-quality-reports>.

группы населения, условно начисленная арендная плата и стоимость жилья, измерение бедности на индивидуальном уровне, богатство, географические различия в показателях бедности по уровню потребления и дохода, субъективная бедность и сопоставимость агрегированных показателей благосостояния.

19. В феврале 2017 года в целях руководства работой КЕС по статистике бедности и неравенства Бюро КЕС учредило Руководящую группу по измерению бедности и неравенства. С учетом проблем, выявленных в Руководстве по измерению бедности, и по итогам консультаций со страновыми экспертами Руководящая группа рекомендовала создать целевую группу для проведения дальнейшей методологической работы и вынесения странам рекомендаций по дезагрегированию данных для измерения бедности. Бюро КЕС утвердило круг ведения этой целевой группы в 2017 году. Целевая группа состояла из 30 экспертов-статистиков из стран – членов ЕЭК ООН, других развитых стран, участвующих в работе Конференции европейских статистиков, международных организаций и академических кругов. В 2018–2019 годах эксперты по измерению бедности работали над подготовкой настоящего Руководства по дезагрегированию данных.

20. Цель Руководства – обобщить существующую и формирующуюся передовую практику дезагрегирования показателей бедности и оценки их надежности. Руководство содержит методологические и практические рекомендации по дезагрегированию данных в целях совершенствования показателей бедности на национальном уровне и дальнейшего повышения международной гармонизации. В Руководстве учтены потребности, связанные с отчетностью по ЦУР, и уже имеющиеся международные рекомендации по дезагрегированию данных. В Руководстве с опорой на опыт стран региона ЕЭК ООН выносятся конкретные рекомендации для национальных статистических органов и устанавливаются минимальные стандарты по дезагрегированию показателей бедности, которые могут служить в качестве ориентиров в этой области.

## **С. Обзор Руководства**

21. Этическая и практическая цель дезагрегирования показателей бедности связана, по меньшей мере, с четырьмя соображениями, определяющими структуру настоящего Руководства. Во-первых, следует добиться четкости определений рассматриваемых групп. Во-вторых, необходимо приложить все усилия для обеспечения охвата групп, которые являются наиболее уязвимыми при сборе данных. В-третьих, крайне важно постоянно оценивать и документировать качество показателей бедности. В-четвертых, замеры бедности, полученные с помощью традиционных показателей, следует сравнивать с замерами, которые будут получены с помощью дополнительных показателей, для оценки их адекватности. Там, где это представляется необходимым, следует наряду с традиционными показателями публиковать дополнительные показатели.

22. В главе 2 представлены методологические и практические указания по стандартным основным переменным для дезагрегирования показателей бедности с целью дальнейшего повышения международной гармонизации. В этой главе содержатся рекомендации по улучшению качества, повышению актуальности и оптимизации использования данных в соответствии с международными нормами и принципами в области прав человека для определения важных с точки зрения политики групп. В ней предлагается набор основных переменных, содержатся относящиеся к переменным и связанным с ними категориям справочная информация, концепции и определения и приводятся рекомендации по практическому применению. Для иллюстрации практического применения дезагрегирования данных включены справочные вопросы.

23. Некоторые уязвимые или находящиеся в неблагоприятном положении группы населения особенно трудно охватить в ходе сплошных обследований населения – либо потому, что к ним затруднен доступ, например, когда речь идет о бездомных, незарегистрированных мигрантах, представителях национальных меньшинств или

пожилых людях, находящихся в специальных учреждениях, либо потому, что их трудно выявить, например в случае гендерных меньшинств. В главе 3 рассматривается вопрос о том, как адаптировать сбор данных для выполнения обязательства «никого не забыть» и выйти за рамки традиционных и общепринятых методологий проведения обследований для охвата тех групп населения, которые в наибольшей степени подвержены угрозе бедности.

24. Для укрепления доверия к показателям бедности и предотвращения ошибок в политике статистические органы должны регулярно оценивать и постоянно улучшать качество своих процедур и точность своих данных. Доклады о качестве, в которых описываются критерии качества и разъясняются те случаи, когда эти критерии не могли быть соблюдены или когда статистические концепции не могли быть правильно применены, не только помогут правильной интерпретации, но и могут послужить основой для дальнейшего совершенствования. В главе 4 представлен анализ способов повышения коэффициента участия и точности выборки при измерении бедности среди соответствующих социальных групп. В этой главе содержатся практические рекомендации для национальных статистических органов по контролю связанных и не связанных с выборкой погрешностей в случае малых областей, определению весов и улучшению охвата труднодоступных групп населения.

25. Любая методология измерения бедности опирается на несколько допущений и множество решений, касающихся определения порога бедности, определения ресурсов и способов применения той или иной конкретной методологии. Хотя избежать этих допущений или «произвольных» решений невозможно, страны разрабатывают дополнительные или экспериментальные показатели бедности для оценки их полезности и повышения точности измерений. В главе 5 описывается опыт отдельных стран, связанный с корректировкой показателей в зависимости от стоимости жизни в различных регионах и положения домохозяйств, а также с проблемами измерения, такими как социальные трансферты в натуральной форме, расходы при инвалидности или высокие расходы на медицинское обслуживание, благоустроенность жилья, условно начисленная арендная плата, имущественная бедность и неравномерное распределение ресурсов внутри домохозяйств, а также показатели многомерной бедности.

26. В главе 6 рассматриваются перспективы дальнейшей работы по нерешенным вопросам.

## **D. Резюме рекомендаций**

### **1. Глава 2: стандартные основные переменные для дезагрегирования**

27. Рекомендация 1: разработка и применение дезагрегированных показателей бедности должны соответствовать правозащитному подходу к данным с упором на принципы самоидентификации и участия.

28. Рекомендация 2: в соответствии с рекомендацией 4 Руководства по измерению бедности и с учетом других возникающих потребностей, особенно в контексте ЦУР, для дезагрегирования показателей бедности, когда это уместно и разрешено законодательством, предлагаются следующие переменные: возраст, пол, наличие инвалидности, миграционный статус, национальность, тип домохозяйства, занятость, жилищная ситуация, получение социальных трансфертов, уровень образования и степень урбанизации.

### **2. Глава 3: включение труднодоступных групп в измерение бедности**

29. Рекомендация 3: странам рекомендуется сначала определить, а затем количественно оценить те группы населения, которые недостаточно охвачены их статистикой бедности. В ходе этой оценки следует обратить особое внимание на национальные меньшинства, бездомных, людей, живущих в институциональных домохозяйствах, и инвалидов. Следует глубже изучить причины и проблемы, из-за которых эти или другие группы населения могут быть недопредставлены или не охвачены.



30. Рекомендация 4: странам следует разработать подходящие методы для облегчения участия труднодоступных домохозяйств в их программах обследований. Принцип самоидентификации или использование инструментов обследования на разных языках являются простыми примерами некоторых базовых мер, направленных на выстраивание доверия и повышение доступности.

31. Рекомендация 5: если включить в существующие программы обследований труднодоступные группы не представляется возможным, странам следует разработать целевые обследования для сбора данных о бедности и социальной изоляции, характерных для этих групп, и проводить их не реже одного раза в пять лет.

32. Рекомендация 6: переписи и крупномасштабные обследования должны включать вопросы о самоидентификации по национальности, которые допускают множественную идентичность. Это помогает выстроить выборку таким образом, чтобы охватить национальные меньшинства и труднодоступные группы. Это требование имеет важнейшее значение для достижения цели «никого не забыть» и для разбивки данных обследований и статистики бедности по уязвимым группам населения.

33. Рекомендация 7: подготовка счетчиков для проведения обследований групп меньшинств должна охватывать культурные и характерные для данной группы аспекты. К подготовке и разработке материалов для полевых работ должны быть привлечены представители целевых групп населения.

34. Рекомендация 8: дальнейшие исследования должны быть направлены на создание дополнительных показателей бедности, отражающих то обстоятельство, что условия жизни целевых групп не всегда соответствуют стандартным определениям домохозяйств.

35. Рекомендация 9: для измерения бедности среди труднодоступных групп населения необходимы дальнейшие исследования с целью изучения возможностей альтернативных подходов к построению выборки, таких как план выборки, не основанный на вероятностном методе, включая онлайн-обследования.

### **3. Глава 4: оценка и совершенствование методов обследования**

36. Рекомендация 10: в докладах о качестве, которые должны сопровождать каждую публикацию данных, необходимо фиксировать охват, точность и любые отклонения от международных стандартов.

37. Рекомендация 11: следует строго придерживаться вероятностной выборки и воздерживаться от замены.

38. Рекомендация 12: следует корректировать план и распределение выборки в соответствии с требованиями дезагрегирования. Минимальное условие заключается в том, что размер выборки для каждой группы никогда не должен быть меньше 50 единиц. В идеале в качестве страт будут использоваться подгруппы оценки, чтобы их размер можно было контролировать.

39. Рекомендация 13: по мере доступности следует рассмотреть вопрос об использовании административных или регистровых данных, поскольку это может ограничить нагрузку на респондентов и повысить точность.

40. Рекомендация 14: следует разработать четкий протокол сбора данных и следить за полевой работой для обеспечения его соблюдения. Эти меры должны включать достаточную подготовку счетчиков, обеспечение достаточного количества попыток установления контакта и процедуры для устранения барьеров для ответов на опрос среди групп риска (например, обеспечение перевода для устранения языковых барьеров).

41. Рекомендация 15: следует обеспечить, чтобы уязвимые группы населения участвовали в разработке исследования, были защищены от любого вреда и могли извлечь пользу из его результатов.

42. Рекомендация 16: следует свести к минимуму последствия отсутствия ответа по отдельным позициям с помощью условных расчетов. Поскольку статус бедности обычно выводится из нескольких переменных, которые должны наблюдаться одновременно, важно, чтобы наполняемость группы сохранялась с помощью адекватных и прозрачных правил досчета.

43. Рекомендация 17: следует компенсировать отсутствие ответа по отдельной единице и другие источники вариации с помощью применения корректировки и калибровки на непредоставление ответов. Обеспечить, чтобы эти корректировки оставались разумными, ограничив их корректировочными коэффициентами (например, от 1/3 до 3).

44. Рекомендация 18: следует тщательно оценить дисперсию всех ключевых показателей. Публиковать доверительные интервалы или коэффициенты вариации вместе с показателями обследования и в докладах о качестве, с тем чтобы их точность можно было сравнить с другими обследованиями и с временными рядами.

45. Рекомендация 19: следует установить правила отсева для публикаций, исключая ненадежные данные. Не следует публиковать результаты, основанные на менее чем 20 наблюдениях. Также не следует публиковать результаты со слишком высоким коэффициентом вариации или слишком широким доверительным интервалом.

#### 4. Глава 5: дополнительные или экспериментальные показатели бедности

46. Рекомендация 20: как правило, при измерении бедности необходимо обеспечивать эквивалентность уровня жизни во всех регионах и среди всех групп внутри страны, особенно в отношении потребностей детей/лиц с ограниченными возможностями здоровья или инвалидов. При дезагрегировании показателей бедности для более мелких районов важное значение имеют методологии, учитывающие пространственные различия в стоимости жизни, особенно в крупных странах с неоднородными культурными нормами и уровнями цен. Удобной практической альтернативой являются относительные пороговые значения, подобные тем, которые используются в Европейском союзе.

47. Рекомендация 21: эквивалентность измерения следует оценивать эмпирическим путем. С помощью анализа чувствительности можно сравнить замеры бедности по официальным показателям бедности с дополнительными показателями бедности с использованием альтернативных шкал эквивалентности. Хотя простые шкалы эквивалентности, основанные на квадратном корне размера семьи, полезны для международной сопоставимости, странам следует изучить возможность эмпирической проработки шкал эквивалентности, которые выходили бы за рамки размера семьи и учитывали бы различия в потребностях в зависимости от возраста, инвалидности и состояния здоровья. Если в ресурсы включены социальные трансферты в натуральной форме (СТНФ), то надлежащей шкале эквивалентности необходимо уделять особое внимание.

48. Рекомендация 22: необходимо провести дополнительные исследования в отношении особых потребностей инвалидов, с тем чтобы обеспечить их учет при измерении бедности. Эти корректировки могут быть сделаны в отношении пороговых значений, возможно, с помощью шкал эквивалентности, или учтены в рамках измерения в блоке ресурсов.

49. Рекомендация 23:

а) хотя измерение социальных трансфертов в натуральной форме (СТНФ) по-прежнему связано с серьезными трудностями, важно разработать механизм, который учитывал бы их при оценке бедности, а также их воздействие на показатели бедности. Дополнительные или альтернативные показатели бедности являются важными инструментами для иллюстрации воздействия этих трансфертов на экономическое благосостояние. СТНФ могут иметь особое значение для проведения сравнений между различными системами социального обеспечения, когда в одной

стране (или группе стран) по сравнению с другой СТНФ используются больше, чем денежные трансферты;

b) данные об общем объеме СТНФ следует по возможности публиковать вместе с показателями бедности в качестве самостоятельного полезного показателя;

c) СТНФ следует учитывать при измерении бедности, если их размер может быть эмпирически оценен на уровне домохозяйства или отдельного человека с достаточной точностью. Особенно актуальными для измерения бедности являются СТНФ в форме продуктов питания, предоставления жилья, одежды и коммунальных услуг. Некоторые страны также включают предоставление услуг в сфере здравоохранения и образования. Если СТНФ включаются в показатели ресурсов, это может повлиять на шкалу эквивалентности;

d) если после учета СТНФ количество бедных среди соответствующих групп населения меняется на 10%, то настоятельно рекомендуется тем или иным образом учитывать этот параметр при измерении бедности. Однако, если замеры являются крайне неточными или их влияние на показатели бедности находится в пределах погрешности выборки, то СТНФ в измерение бедности включать не следует;

e) СТНФ могут быть оценены в стоимостном выражении по эквивалентной стоимости страхования, фактическому потреблению или как комбинация этих двух составляющих. Их общая стоимость и оценочное число получателей необходимо сопоставлять с административными данными об общих государственных расходах на СТНФ;

f) стоимостное значение СТНФ должно быть ограничено разумным максимумом. Если СТНФ включены в показатель ресурсов, их стоимостное значение никогда не должно превышать порог бедности;

g) если стоимость полученных СТНФ рассчитать слишком сложно, то приемлемой альтернативой является вычет фактических расходов из показателя объема ресурсов. Однако в такой ситуации некоторые бедные лица, которые уже сократили определенные расходы, в конечном итоге могут не быть отнесены к бедным;

h) учитывая неизбежный и по существу произвольный методологический выбор в отношении стоимостной оценки и распределения СТНФ, результаты такого выбора необходимо сделать полностью прозрачными в регулярно обновляемых докладах о качестве. В любом случае пользователям должна быть предоставлена возможность анализа показателей бедности с учетом и без учета СТНФ.

#### 50. Рекомендация 24:

a) вместо условного исчисления арендной платы в качестве показателя ресурсов, отражающего стоимость жилья, может рассматриваться остаточный доход после выплаты расходов на жилье;

b) следует рассмотреть возможность включения в обследования вопросов, направленных на измерение расходов на жилье и стоимости недвижимости, чтобы облегчить расчет условно исчисленной арендной платы;

c) с учетом того, что избранный метод может зависеть от имеющихся данных и может содержать, по сути, произвольные элементы, в регулярно обновляемых докладах о качестве информация о методологии должна быть совершенно прозрачной. В любом случае пользователям должна быть предоставлена возможность анализа показателей бедности с учетом и без учета условно исчисленной арендной платы.

51. Рекомендация 25: активы являются важным ресурсом для определения благосостояния, и странам следует продолжать экспериментировать со способами измерения как бедности по уровню дохода, так и имущественной бедности. На данном этапе наиболее простым с точки зрения информирования общественности является, по всей видимости, двухмерный подход, при котором наряду с показателем бедности по доходу рассчитывается отдельный показатель имущественной бедности.

## 52. Рекомендация 26:

а) в ближайшей перспективе официальные показатели бедности, собираемые на уровне домохозяйств, следует на регулярной основе дезагрегировать по полу и возрасту. При этом необходимо учитывать, в частности, этап жизненного цикла и особые жизненные обстоятельства женщин среднего возраста, имеющих детей и/или живущих без партнера (например, мать-одиночка);

б) необходимы дополнительные исследования для определения оптимального подхода к совместному использованию ресурсов внутри домохозяйств, с тем чтобы разработать показатели бедности с разбивкой по членам домохозяйств. Это особенно важно для дезагрегирования показателей бедности по полу и возрасту. В обследованиях следует продолжать эксперименты с вопросами, предназначенными для определения индивидуального контроля над ресурсами и измерения неудовлетворенности материальных потребностей на уровне отдельного человека;

в) по мере возможности официальные показатели бедности среди мужчин, женщин, детей или других социально-демографических подгрупп должны сопровождаться данными, в которых учтено неравное распределение ресурсов. Как минимум, национальным статистическим органам следует проводить анализ чувствительности в отношении замеров бедности, при котором традиционное предположение о полностью совместном пользовании ресурсами противопоставляется ситуациям с частично совместным использованием или полным разделением ресурсов;

г) для подтверждения допущений о распределении доходов внутри домохозяйства следует, по возможности, рассматривать доходы и материальный уровень жизни в комбинации. Вопросы распределения личного дохода и/или личного материального уровня жизни могут быть заимствованы с относительно небольшой доработкой из ЕС-ОДУЖ.

53. Рекомендация 27: в соответствии с ЦУР наряду с существующими монетарными показателями бедности странам следует внедрять показатели многомерной бедности. Эти многомерные показатели следует адаптировать к национальным условиям и политическим приоритетам и отслеживать с течением времени.

## 54. Рекомендация 28:

а) показатели депривации должны основываться на четкой и ясной теории или нормативном определении бедности, с тем чтобы обеспечить обоснованность каждого показателя, т. е. чтобы он давал количественную оценку бедности, а не какой-либо другой связанной (или не связанной) концепции, такой как благополучие или счастье;

б) следует доказать достоверность каждого показателя, т. е. следует провести официальную оценку размера систематической ошибки, и в случае низкой достоверности от соответствующих показателей следует отказаться;

в) следует определить надежность каждого показателя, т. е. следует провести официальную оценку случайной ошибки, и в случае низкой надежности от соответствующих показателей следует отказаться;

г) индексам неудовлетворенных потребностей или бедности веса присваиваются только в том случае, если это приводит к снижению ошибки измерения, т. е. если дифференцированные веса повышают достоверность и/или надежность индекса.

## 55. Рекомендация 29:

а) странам следует использовать имеющиеся наборы данных, такие как кластерные обследования по многим показателям (КОМП) или обследования домохозяйств, для разработки ориентированных на детей и адаптированных к возрасту показателей многомерной бедности, которые отражают потребности детей, находящихся на различных этапах развития, и позволяют выявлять различия между

детьми внутри домохозяйства. Такого рода замеры могут осуществляться с интервалом в 3–5 лет в дополнение к более часто проводимым дезагрегированным национальным замерам, с тем чтобы глубже понять проблему детской и подростковой бедности;

b) в целях расширения доступа к данным о детской бедности и их использования странам следует собирать данные по всем ключевым аспектам, связанным с правами детей, включая здоровье и питание, и вводить соответствующие возрасту показатели для оценки положения каждого ребенка в домохозяйстве. Странам следует рассмотреть возможность внедрения инновационных способов сбора, мониторинга и представления данных о детской бедности, включая способы поощрения участия детей в мониторинге и обсуждении данных о детской бедности и возможных ответных мер в области политики;

c) в соответствии с национальными определениями монетарной и многомерной бедности странам следует пересматривать и утверждать инструменты проведения обследований, позволяющие наилучшим образом удовлетворять их национальные потребности в измерении бедности. Как обследования бюджетов домохозяйств (ОБД), так и КОМП являются гибкими и могут быть адаптированы с учетом условий в стране, но без ущерба для сопоставимости между странами. КОМП дают возможность получить данные по более широкому перечню ориентированных на детей показателей, которые могут быть использованы для измерения многомерной детской бедности;

d) статистические данные являются важным источником для принятия обоснованных решений директивными органами не только на национальном, но и на региональном и международном уровне. Поэтому важно обеспечить открытый доступ к статистическим данным для всех пользователей. Таким образом, странам следует обеспечить общедоступность и простоту использования для целей научных исследований и практической работы всех данных, касающихся бедности, включая микро-данные. Это способствовало бы исследованиям, подготовке мер политики и политическим инновациям в этой области, что имеет важнейшее значение для выработки стратегий по сокращению бедности.

## VI. Будущая работа – оценка значимых показателей

56. Рекомендации, представленные в настоящем Руководстве, посвящены конкретным вопросам, относящимся к мандату Целевой группы по дезагрегированным показателям бедности. Следует надеяться, что они будут также способствовать дальнейшему совершенствованию и сближению методов измерения бедности.

57. Национальные статистические органы действуют в совершенно разных правовых условиях и зачастую обладают весьма разными возможностями. Однако их методологические проблемы зачастую очень схожи, и модель «взаимного обучения» крайне важна для эффективности и результативности в достижении общей цели измерения бедности. Настоящее Руководство является примером плодотворного сотрудничества между трансатлантическими партнерами, которые уже имеют мощные статистические системы, и отражает динамичный прогресс в странах Восточной Европы и Центральной Азии.

58. Можно говорить о том, что, создав ЕС-ОДУЖ, Европейский союз за последние десятилетия стал лидером разработки единообразных методик сопоставительного измерения бедности в своем регионе. Рекомендации Евростата оказались особенно полезными для стран с переходной экономикой, которые ранее не могли использовать предыдущий опыт применения статистического инструментария измерения бедности, такого как ЕС-ОДУЖ. Однако еще важнее то, что статистические показатели стали играть существенную роль в координации политики на уровне Европейского союза. Можно сказать, что, как правило, те показатели, которые признаны важными в Европейском союзе, следует оценивать в первую очередь.

59. Новый рамочный регламент Европейской комиссии (ЕС 2019/1700)<sup>6</sup>, который вступит в силу в 2021 году, будет иметь серьезные последствия для государств – членов ЕС. Он направлен на обеспечение единообразного сбора данных о доходах и условиях жизни, рабочей силе, здравоохранении, образовании и профессиональной подготовке, использовании информационных и коммуникационных технологий, использовании времени и потреблении, а также соответствующих дезагрегированных показателей. Этот регламент направлен также на повышение качества, своевременности, регионализации и оперативности реагирования на возникающие потребности в сфере политики. Такие приоритеты и продолжающаяся модернизация сбора данных (в частности, более широкое использование регистров и связи через Интернет) представляют собой масштабные задачи для будущего измерения уровня бедности во всем регионе.

60. Необходимо постоянно поддерживать прочные рабочие отношения между сотрудничающими в области проблем измерения бедности статистиками путем проведения семинаров, конференций, ознакомительных поездок и совместных исследовательских проектов с участием партнеров из всех стран региона. Многие еще предстоит сделать. В этой главе представлен обзор некоторых из этих неотложных приоритетов.

## **А. Сохраняющиеся проблемы в области измерения ресурсов**

61. В настоящем Руководстве представлены отдельные примеры того, как на практике учитываются социальные трансферты в натуральной форме, расходы на жилье и благоустроенность жилья. Однако важной областью исследований остается адекватный учет при измерении монетарной бедности накопленного богатства и немонетарных ресурсов. Это особенно актуально для сравнения стран, в которых наблюдаются значительные различия в объемах неденежных трансфертов или в доле владения жильем. Большое влияние на эти сравнения оказывает то, как такие ресурсы учитываются при измерении.

62. Важно подчеркнуть, что даже отсутствие соответствующих корректировок ведет к необоснованному предположению о том, что такие ресурсы равны нулю. Это предположение явно не соответствует действительности. Например, в странах Европейского союза с высоким уровнем доходов социальные трансферты в натуральной форме в области образования составляют от 5% до 11% скорректированного валового располагаемого дохода. Согласно имеющимся оценкам, в странах ОЭСР неденежные трансферты в области здравоохранения составляют от 3% до 13% скорректированного чистого располагаемого дохода (Eurostat 2019), а в сфере жилья – от 14% до 25% (OECD 2014). В сумме эти компоненты легко превысят треть общего дохода. Таким образом, эти ресурсы будут приобретать все большее значение для стран, в которых повышается уровень доходов и растут совокупные показатели социальных трансфертов в натуральной форме, жилищного фонда или других форм богатства.

63. Любые корректировки в отношении ресурсов, которые в лучшем случае вносятся только на агрегированном уровне, неизбежно потребуют важных допущений в отношении их распределения. В настоящее время не существует консенсуса относительно методов условного исчисления арендных доходов или стоимости государственных услуг. Даже среди стран Европейского союза с высоким потенциалом для достижения такого консенсуса потребуется, по всей видимости, еще много времени (Törmälehto and Sauli, 2017). Кроме того, остается неясным, будет ли в целях измерения бедности более целесообразным вместо этого учитывать фактические расходы на жилье или услуги в области здравоохранения и образования, которые можно было бы наблюдать эмпирическим путем. В любом случае обоснованным может быть требование установления предельной величины максимальной стоимости ресурсов, которая будет учитываться при измерении бедности. В противном случае при измерении бедности возникнет концептуальная проблема, связанная с тем, что

<sup>6</sup> <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1700/oj>.

люди, которые выглядят богатыми с точки зрения их условно исчисленных ресурсов, могут на самом деле быть неспособны удовлетворять повседневные потребности, требующие наличных денег.

64. В большинстве развитых стран показатели бедности по уровню дохода постепенно заменили или, по крайней мере, дополнили показатели бедности по уровню потребления. Это отчасти отражает активную роль государства в перераспределении за счет налогообложения и трансфертов. В условиях дальнейшего роста благосостояния появляется неравенство в уровне богатства, которое может играть все более важную роль, в том числе при измерении показателей относительной бедности. В настоящем Руководстве приведены только первые эмпирические примеры. Ожидается, что в будущем все большее число стран будет задействовать показатели ресурсов, основанные на оценке богатства.

65. Последствия применения различных подходов к измерению ресурсов необходимо будет систематически оценивать на основе эмпирических данных. Однако вместо того, чтобы ограничиваться изучением потенциального воздействия в рамках одной страны, крайне важно проводить сравнительные оценки с целью сопоставления полученных в разных странах результатов и различных используемых в них подходов, что позволит разработать рекомендации, которые в конечном счете могли бы помочь странам выработать единый методологический подход.

## **В. Сохраняющиеся проблемы в области измерения потребностей**

66. Как и в случае с измерением ресурсов, многое еще необходимо сделать в области оценки потребностей. Это наиболее очевидно, когда речь идет о взаимосвязи между стоимостью жизни и такими характеристиками домохозяйства, как число совершеннолетних, детей и лиц с особыми потребностями, связанными с пожилым возрастом, необходимостью ухода или инвалидностью. В краткосрочной перспективе целесообразно разработать рекомендации относительно обычной шкалы эквивалентности для региона Восточной Европы и Центральной Азии. Условно исчисленные расходы на детей, отраженные в этой шкале, следует сопоставлять с эмпирическими оценками потребительского спроса, субъективными потребностями в доходах или неудовлетворенными материальными потребностями, а также с обычными шкалами, используемыми применительно к социальным льготам и пособиям.

67. В странах со стареющим населением эмпирическая оценка потребностей в уходе не может ограничиваться только уходом за детьми, а должна включать расходы на здравоохранение, долгосрочный уход и инвалидность. Исследования в этой области вряд ли будут успешными без тесного сотрудничества между центральными статистическими органами и учреждениями, которые имеют практический опыт работы с этими группами или отвечают за их социальную защиту.

68. Проблемы в области измерения потребностей связаны также с определением показателей многомерной бедности. Значения глобального ИМБ в данном регионе демонстрируют чрезвычайно низкий уровень и вряд ли были бы полезны для практических целей. Вместо этого следует сопоставить элементы различных существующих национальных ИМБ и, возможно, гармонизировать их для получения сопоставимых оценок. То же самое относится к необходимости уточнения определения индекса многомерной бедности применительно к детям. Важное значение, как представляется, имеет укрепление координации между национальными заинтересованными сторонами в регионе, а также между ОИБРЧ и ПРООН с одной стороны и ЮНИСЕФ – с другой.

## **С. Микромоделирование и влияние трансфертов**

69. За последние десятилетия был разработан мощный инструмент для изучения механизмов перераспределения, действующих в современном социальном

государстве, – микромоделирование. Это открывает новые возможности как для разработки мер социальной политики, так и для подготовки статистических данных.

70. В Европейском союзе для принятия решения о проведении реформ в сфере политики и/или их оценки учеными и директивными органами стал широко использоваться инструмент «ЕВРОМОД». С помощью этого инструмента можно сопоставить меры в сфере политики и наборы вводимых микроданных, которые обычно используются при измерении бедности. С помощью имитационного моделирования можно исследовать ожидаемые «мгновенные» последствия, например в результате повышения пенсий или пособий на детей или изменения льгот. Такое моделирование также помогает предвидеть макроэкономические последствия применения новых инструментов социальной политики или проведения пенсионных реформ. «ЕВРОМОД» также может быть полезен для отслеживания того, в какой степени прошлые события являются результатом принятия реальных мер в сфере политики, а не циклов деловой активности или случайных явлений.

71. Кроме того, расширение доступности и использования административных данных среди статистических управлений позволяет добиться дополнительной синергии между методами микромоделирования и источниками налоговых данных. Использование данных налоговых деклараций в качестве контрольных при расчете результатов микромоделирования наряду с выборочными данными (как в случае с моделью микромоделирования Сиенского университета) в некоторых случаях позволяет избежать потенциальных проблем, связанных с использованием только модели микромоделирования и возникающих главным образом из-за занижения показателей обследования, или же проблем, обусловленных использованием только налоговых данных, таких как неполный охват или уход и уклонение от уплаты налогов.

72. Для того чтобы такие исследования приносили пользу, рекомендуется обеспечить тесное сотрудничество между разработчиками инструментов моделирования и производителями микроданных. Это сотрудничество должно, в частности, охватывать многочисленные технические аспекты, такие как уровень агрегирования, а также досчет нерегистрируемых компонентов дохода. С другой стороны, методы микромоделирования могут помочь постоянно совершенствовать эмпирическую базу данных, например, если собираются только валовые величины и их необходимо преобразовывать в чистые величины или наоборот (когда обследование дает информацию только о чистом доходе).

#### **D. Специальные обследования труднодоступных групп населения**

73. Задача искоренения бедности во всех ее формах предполагает, что в будущем будет, по всей видимости, сложнее наблюдать за этим явлением с помощью обычных методов. Сохраняющиеся "островки" бедности часто бывают особенно труднодоступными. Поэтому необходимо будет уделять повышенное внимание тому, чтобы при измерении бедности были охвачены те группы населения, которые подвергаются наибольшему риску.

74. Обычные обследования домохозяйств, как правило, не предназначены для получения информации о небольших или труднодоступных группах населения. Полезными могут быть увеличение размера выборки и улучшение распределения, а также принятие мер по повышению доступности (например, путем надлежащей подготовки счетчиков, участия целевой группы, обеспечения перевода). Это может оказаться успешным не для всех групп населения, особенно если используются неподходящие показатели бедности, например, когда стандартный заработок предполагает нелегальную или "теневую" деятельность, такую как поденный труд, попрошайничество или контрабанда, или когда потребление и доходы имеют меньшее значение, например, в случае лиц, живущих в специальных учреждениях.

75. Для преодоления ограничений, связанных с традиционными обследованиями домохозяйств, могут использоваться специальные обследования, в рамках которых применяются особые методы изучения условий жизни труднодоступных групп



населения, как, например, в случае бездомных или рома. Такой специальный сбор данных может дополнять традиционные показатели бедности. Представляется, что для повышения эффективности использования специализированных обследований решающее значение имеет повышение уровня координации и расширение обмена опытом между вовлеченными в этот процесс организациями.

76. Следует привести пример кластерных обследований по многим показателям (КОМП), поскольку число стран, которым ЮНИСЕФ оказывает поддержку в проведении КОМП, растет. Многие из этих стран приняли решение о доборе отдельной выборки среди населения рома. Агентство ЕС по основным правам (АОП) также разработало методику выборочных обследований среди рома и других уязвимых групп. Оба этих проекта выходят за рамки обычного монетарного измерения бедности. Для достижения сопоставимости показателей бедности по всему населению важно совершенствовать координацию работы с такими проектами. Эта координация включает использование общих модулей вопросника и методов построения выборки.

## **Е. Использование регистров**

77. Большинство государств – членов Европейского союза уже перешли к более широкому использованию для статистических целей административных данных. Этот шаг обусловлен главным образом необходимостью сокращения расходов на сбор данных, снижения нагрузки на респондентов и обеспечения повторного использования имеющейся информации.

78. Вместе с тем использование административных данных все же требует начальных вложений, в том числе в правовую и техническую базу. Использование административной информации имеет важные последствия для всех аспектов качества, включая разрывы в динамических рядах, своевременность, сопоставимость и конфиденциальность.

79. К административным источникам данных относятся системы учета населения, данные учета налоговых органов, данные органов социального обеспечения, а также органов здравоохранения и образования. Хотя большинство стран использует один или многие из этих источников, степень учета административной информации при измерении бедности варьируется между странами и областями статистики. В частности, некоторые страны решили построить свои выборки в соответствии с моделью избранного респондента, при которой в каждом домохозяйстве опрашивается только один человек, а информация о других членах домохозяйства поступает исключительно из данных регистров. Такая модель во многом отличается от традиционного подхода и отражается на результатах.

80. Кроме того, в некоторых случаях в регистрах не содержится достаточной информации о бедных, и необходимо дополнять имеющуюся информацию данными, полученными в ходе обследований. Учитывая потенциальное воздействие на результаты, в целях обеспечения результативного использования имеющейся информации и методик, а также потенциального улучшения сопоставимости существует неотложная необходимость в дальнейшем обмене опытом использования регистров для измерения бедности.

## **Е. Связь с макро-агрегированными показателями**

81. Монетарная бедность измеряется по доходам или потреблению. В настоящем Руководстве необходимость рассмотрения агрегированных показателей обсуждается в основном применительно к социальным трансфертам в натуральной форме и условно исчисленной арендной плате. На самом деле агрегированные показатели и, более того, темпы роста, строго говоря, не являются сопоставимыми между микроданными и макроданными. Последние, в частности, относятся к Системе национальных счетов ООН. Примечательно, однако, что страны в разной степени придерживаются закрепленных в ней определений и часто пересматривают их.

82. Пользователи, которые стремятся увидеть ощутимые результаты мер политики, ожидают, что производители устранили несогласованность в данных или предоставили разъяснения в случае расхождений. Необходимость согласования данных, полученных в ходе обследований домохозяйств, с системой национальных счетов была признана в работе международных и национальных статистических органов (см., например, Fesseau, Wolff, and Mattonetti 2013 и Mattonetti 2013 о работе Экспертной группы ОЭСР-Евростата). В недавно опубликованном рабочем документе Евростата конкретно рассматривался вопрос согласования ЕС-ОДУЖ и национальных счетов (Törmälehto 2019).

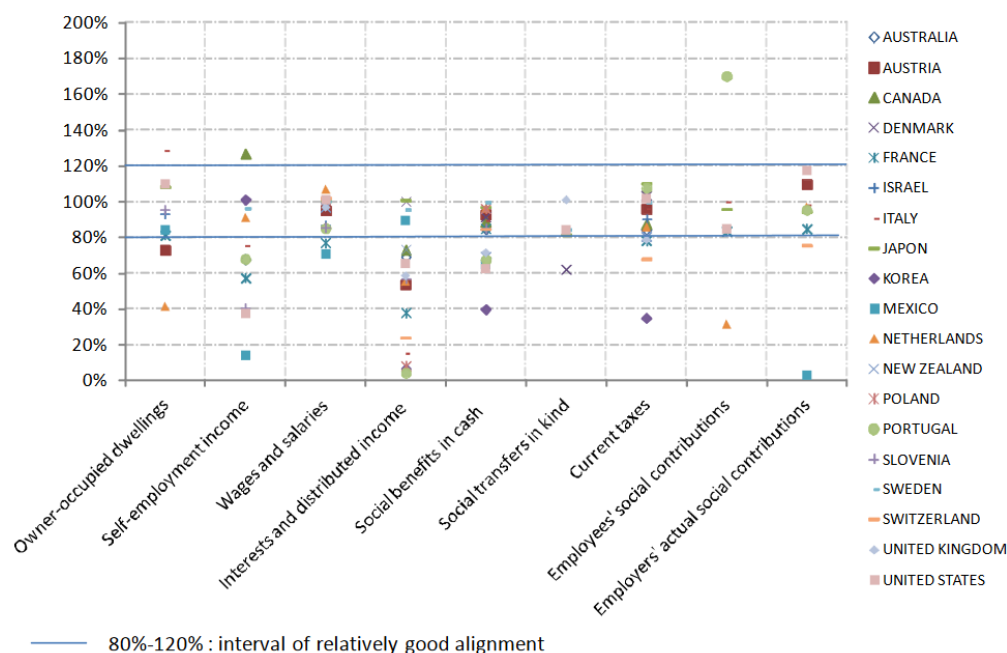
83. Наблюдаемые эмпирическим путем расхождения способны достаточно радикально изменить статистическую картину бедности. Например, по оценке Росстата (2017), в 2012 году показатель, полученный в проводимом им обследовании доходов, был на 30% ниже соответствующего макроэкономического агрегированного показателя. В связи с этим Росстат провел специальную калибровку для корректировки распределения доходов и обеспечения большей согласованности. Эта мера примерно вдвое сократила расхождение с агрегированным макроэкономическим показателем, но в то же время привела к снижению расчетного уровня бедности с 15,8% до 12,4%. Для стран ОЭСР расхождения в пределах от 80% до 120% соответствующих данных национальных счетов трактуются как относительно неплохой уровень согласованности, учитывая наличие различий в определениях, а также других ошибок в обеих методиках. Однако по некоторым компонентам дохода и в некоторых странах это расхождение все же значительно превышает то расхождение, о котором сообщила Российская Федерация.

84. Получение качественных данных из обследований домохозяйств становится все более затруднительным как из-за падения доли респондентов, так и из-за проблем с точностью полученных ответов. Одним из методов оценки качества представленных в рамках обследования ответов является сравнение агрегированных показателей, полученных с помощью обследований, с административными контрольными показателями, такими как агрегированные показатели национальных счетов. Кроме того, некоторые национальные статистические управления корректируют оценки обследований, чтобы привести их в большее соответствие с этими административными контрольными показателями.

85. Хотя эти сравнения и корректировки полезны, их следует проводить с осторожностью, учитывая различия между концепциями дохода в рамках обследований и концепциями дохода в рамках административной статистики. Например, в Соединенных Штатах в ходе обследований замеряется «денежный доход», который представляет собой денежные средства, регулярно имеющиеся в распоряжении домохозяйств, тогда как в рамках национальных счетов замеряется «личный доход», который представляет собой совокупный объем выплат, включая денежные и неденежные выплаты. Административная отчетность о расходах на социальные трансферты в натуральной форме может включать многочисленные административные расходы, которые не следует относить к отдельным домохозяйствам. Во-вторых, генеральные совокупности обследований могут не совпадать с генеральными совокупностями административной статистики. В большинстве обследований в выборку включаются только домохозяйства, тогда как административные данные имеют более широкий охват.

86. В ходе будущей работы следует изучить передовую практику национальных статистических органов в области использования макроэкономических агрегированных показателей для оценки и/или корректировки оценок, полученных в ходе обследований домохозяйств. Кроме того, интегрированные данные, позволяющие проводить комплексную оценку распределения доходов, потребления и богатства среди домохозяйств, могут быть полезными для анализа неравенства (Stiglitz et al, 2018b).

Диаграмма 1  
Разница между агрегированными показателями национальных счетов и микроданными о доходах



Источник: Fesseau et al, 2013: 21.

## G. Динамика бедности и отчуждения (панельные данные)

87. Для выявления причин бедности и способов ее преодоления, что необходимо для директивных органов, важно отслеживать динамику изменения положения людей. Без продольных данных крайне трудно отличить такие противоположные явления, как хроническая и преходящая бедность. Например, уровень бедности в 16% может наблюдаться как в ситуации, когда шестая часть населения постоянно находится за чертой бедности, так и в ситуации, когда каждый человек живет в бедности в течение одного года из шести.

88. Уровень мобильности населения, живущего в бедности, можно определить только с помощью панельных данных. Имеющиеся продольные данные показывают, что даже при отсутствии изменения уровня бедности может наблюдаться значительная сменность группы бедных (Till and Eiffe, 2010). Следствием этого являются два момента. Во-первых, можно отвергнуть предположение о том, что все бедные постоянно находятся в одинаково неблагоприятном положении. Во-вторых, число людей, живущих в бедности, на самом деле больше, чем можно судить по поперечным данным. Переходы из одной группы в другую свидетельствуют о том, что иногда выход из бедности ведет к ситуации, недалеко отстоящей от бедности. Таким образом, анализ бедности по продольным данным дает возможность разграничить людей, живущих в условиях хронической, временной и маятниковой бедности, и людей, которые вряд ли когда-либо станут бедными. Тот факт, что существующие продольные данные по-прежнему используются в недостаточной степени (Eiffe and Till, 2014), указывает на необходимость укрепления потенциала статистических учреждений, а также улучшения доступа исследователей к продольным микроданным.

89. В регионе существует ряд преимущественно академических панельных обследований. В рамках этих проектов накоплен значительный методологический и исследовательский опыт, который должен найти более полное отражение в официальной статистике. Например, одним из первых панельных обследований, используемых для изучения динамики бедности, является, вероятно, проводимое начиная с 1968 года Панельное обследование динамики доходов (ПОДД) Мичиганского университета в Соединенных Штатах (Bane and Ellwood, 1983).

В 1983 году в целях совершенствования учета динамики бедности в официальной статистике бедности Бюро переписей США приняло решение начать проведение собственного Обследования доходов и участия в программах (ОДУП) (Mahanty, 2019).

90. С 1980-х годов для измерения бедности в Европе широко используются панельные обследования, в том числе Немецкое социально-экономическое панельное обследование (НСЭПО), проводимое Немецким институтом экономических исследований (DIW); Британское панельное исследование домохозяйств (БПИД) или сменившее его исследование «Понимание общества», проводимое Эссекским университетом (Ferragina et al, 2013). Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) начал проводиться в 1994 году. Когда такие академические обследования проводятся параллельно, оценка их соответствия показателям бедности, публикуемым статистическими управлениями, имеет важное значение для поддержания доверия пользователей.

91. Измерение бедности с помощью панельных данных связано с особыми методическими проблемами, такими как сокращение панели и потеря репрезентативности из-за миграции, которая происходит после начала панельных замеров (UNSD 2005). Например, в случае с РМЭЗ спустя 20 лет обследованием было охвачено только 29% исходной выборки (Kozyreva et al, 2016). Поэтому чрезвычайно важно тщательно взвешивать задачи измерения масштабов бедности, с одной стороны, и задачи понимания ее динамики – с другой.

92. Обследованием, позволявшим получать реальную возможность сравнительного анализа данных о бедности в Европейском союзе, в 1990-е годы было Обследование домохозяйств Европейского сообщества (Fourage and Layte, 2005). Оно было прекращено по истечении семи лет отчасти потому, что политический процесс в Европейском союзе требовал более надежных поперечных показателей бедности, которые также должны были быть прочно увязаны с официальной статистической системой. Поэтому ротационная модель ЕС-ОДУЖ характеризуется значительно большим размером поперечной выборки, чем ОДЕС, но относительно короткой продолжительностью панели и небольшим размером выборки панельного компонента. Примеры исследований включают хроническую бедность (например, Weber, 2019), а также переходы (например, Vaalavuo, 2015, Guggisberg et al, 2019).

## **Н. Конфиденциальность и доступ к микроданным**

93. Меры, принимаемые национальными статистическими органами для недопущения того, чтобы какая-либо внешняя организация смогла распознать конкретных физических или юридических лиц в публикуемых ими статистических данных, известны как недопущение раскрытия информации, ограничение раскрытия информации или контроль за раскрытием информации. Методы недопущения раскрытия информации менялись с течением времени, но традиционные методы не могут полностью защитить от угроз, создаваемых современными технологиями. Рост вычислительных мощностей, прогресс математики и легкий доступ к массивным общедоступным базам данных представляют собой серьезную угрозу для конфиденциальности. Эти факторы позволяют опытным пользователям нащупать среди нескольких баз данных общие точки, используя только опубликованную статистику. При отсутствии контроля такие пользователи могут объединить эти общие элементы, чтобы распознать конкретных людей или компании, стоящие за той или иной статистической информацией. Этот процесс называется повторной идентификацией, и с учетом современных технологий эта угроза стала более реальной.

94. Для проведения переписи 2020 года Бюро переписей США переходит к новой, усовершенствованной и гораздо более мощной системе защиты конфиденциальности, в которой используется сложный математический алгоритм, защищающий информацию и личность респондентов. Этот новый инструмент основан на концепции, известной в научных и академических кругах как «дифференциальная конфиденциальность». Ее также называют «формальной конфиденциальностью», поскольку она обеспечивает в отношении защиты конфиденциальности доказуемые

математические гарантии, которые аналогичны гарантиям в современной криптографии и могут быть проверены независимыми сторонами без ущерба для применяемой защиты.

95. «Дифференциальная конфиденциальность» основана на криптографическом принципе, согласно которому из статистики, опубликованной с использованием ваших данных, злоумышленник не должен иметь возможности узнать о том или ином человеке больше, чем из статистики, в которой ваши данные не использовались. После табулирования данных Бюро применит тщательно разработанные алгоритмы для изменения статистических данных таким образом, чтобы защитить отдельных лиц, но продолжать обеспечивать точные результаты. Этот метод предполагает, что данные каждого человека уязвимы, и обеспечивает одинаково надежную, современную защиту каждой записи в базе данных.

96. В рамках будущей работы следует изучить передовой опыт применения методов защиты конфиденциальности информации и помочь национальным статистическим органам найти баланс между разнонаправленными требованиями доступности данных, прозрачности и защиты конфиденциальности.

## **I. Сопоставительная отчетность о качестве**

97. В настоящем Руководстве подчеркивается необходимость регулярной оценки качества измерения бедности и информирования пользователей о любых отклонениях от общепринятых международных стандартов. Руководство также помогает производителям статистики документировать свою работу и постоянно улучшать качество данных. Сведение воедино докладов о качестве из разных стран позволит создать обширную базу методологической практики. Это может также способствовать взаимному обучению и сближению производства данных и повышению сопоставимости в долгосрочном плане. В выполнении этой задачи важную роль могут сыграть международные организации. ЕЭК ООН, Евростат и Статкомитет СНГ уже выполняют важные функции по содействию координации методик и статистических показателей.