

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

Семинар по измерениям бедности
26-27 сентября 2017 года, Будва, Черногория
Сессия С: Гармонизация обследования домашних хозяйств

Проблемы гармонизации статистики бедности для мониторинга прогресса в области достижения Целей устойчивого развития в странах СНГ¹

Межгосударственный статистический комитет Содружества Независимых Государств

Резюме

В рамках подготовки к ведению мониторинга достижения Целей устойчивого развития в странах СНГ Статкомитет СНГ сталкивается с проблемой сопоставимости данных по вопросам бедности и неравенства. Для изучения причин несопоставимости было проведено исследование методов оценки бедности в странах Содружества: изучались основные источники данных, порядок формирования выборочной совокупности, инструментарий обследования домашних хозяйств, используемые определения, а также методики расчета показателей, характеризующих бедность.

По результатам этой работы Статкомитет СНГ представляет предложения по гармонизации показателей бедности в странах Содружества, которые касаются различных этапов подготовки информации: разработка программы обследования, определение учетного периода, порядок сбора и обработки данных, формирование агрегированных показателей благосостояния, внедрение стандартных международных классификаций и т.п.

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).

Введение. Одним из важных направлений работы Статкомитета СНГ является содействие национальным статистическим службам стран Содружества по подготовке мониторинга достижения Целей устойчивого развития (ЦУР).

В соответствии с решением, принятым на 55-м заседании Совета руководителей статистических служб стран СНГ (8 сентября 2016, г. Ашхабад, Туркменистан), Статкомитет СНГ ведет работу по показателям ЦУР.

На первоначальном этапе было проведено специальное обследование стран СНГ о наличии методологии и статистической информации по показателям для мониторинга прогресса в области достижения ЦУР. По результатам этого обследования выявлено отсутствие статистических данных и методологии их получения по отдельным показателям. Для региона СНГ был сформирован приоритетный перечень, включающий 111 показателей из 230 показателей глобального перечня показателей ЦУР. Региональный перечень основан на принципе актуальности показателей для стран СНГ. Около трети этих показателей требуют дополнительных уточнений формулировок или методология расчета по ним в странах отсутствует. К их числу относится ряд показателей бедности, предназначенных для мониторинга **Цели 1 Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах.**

Статкомитет СНГ сталкивается с проблемой сопоставимости показателей, характеризующих бедность в регионе СНГ, поскольку нет единых подходов к определению этого явления и оценке его масштабов.

Со стороны ведомств, занимающихся вопросами социальной политики, выражается заинтересованность в получении сопоставимой информации по вопросам бедности и неравенства в странах СНГ. Причем эта информация должна включать различные аспекты уровня и условий жизни населения.

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).

Для изучения причин несопоставимости было проведено исследование методов оценки бедности в странах СНГ: изучались основные источники данных, методы сбора и обработки информации, основные определения, а также методы оценки уровня бедности.

Настоящий доклад подготовлен на основе материалов, предоставленных статистическими службами стран Содружества, а также размещенных на сайтах национальных статслужб.

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.

Под эгидой Конференции европейских статистиков (КЕС) проводится большая работа, направленная на укрепление статистического потенциала стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии для измерения бедности и неравенства. Частью этой работы является проект «Гармонизированные показатели бедности для мониторинга устойчивого развития в странах СНГ», финансируемый Российской Федерацией. В рамках этого проекта разрабатываются предложения по гармонизации информации на этапе проведения обследования для измерения бедности.

Источники данных. 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. В настоящее время наблюдаются существенные различия в программах обследований домашних хозяйств, в методах формирования выборочной совокупности, используемых классификациях, что приводит к несопоставимости данных уже на этапе сбора и кодирования информации.

Выборка. 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 хозяйственного учета в сельских поселениях, регистр жилищного фонда.

При проведении отбора домашних хозяйств практически во всех странах существует проблема отказов от участия в обследовании со стороны высокодоходного населения. Преобладание домохозяйств со средними и низкими доходами отражается на величине и структуре показателей доходов и расходов.

Классификации. В настоящее время страны СНГ используют различные классификации источников доходов, что влияет на полноту учета и приводит к различиям в составе агрегированных показателей (денежных, общих, совокупных, валовых).

При учете расходов на потребительские товары и услуги в ряде стран все еще используется национальная классификация.

По мнению специалистов Статкомитета СНГ, важным этапом по гармонизации показателей «на входе» является переход стран СНГ к международным классификациям:

- по доходам - справочник Канберрской группы по статистике доходов домохозяйств (UNECE, 2011), в котором представлены основные понятия и составляющие доходов домохозяйств.

- по потребительским расходам - классификация индивидуального потребления домашних хозяйств по целям (COICOP-HBS), которая является стандартным средством представления статистической информации в соответствии с методологией Системы национальных счетов.

Показатели бедности для мониторинга достижения ЦУР

Показатель 1.2.1 Доля населения страны, живущего за национальной чертой бедности, в разбивке по полу и возрасту.

В странах Содружества показатель рассчитывается путем соотношения среднедушевых показателей благосостояния населения (доходов, агрегированных расходов на потребление) и абсолютной черты бедности (прожиточного минимума), принятой на национальном уровне. Доля населения за чертой 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.

Этот показатель не может быть использован для сопоставлений между странами СНГ из-за различий в применяемой методологии расчета показателей благосостояния домохозяйств (доходов или расходов) и установленных границ бедности.

Повышению сопоставимости данных должна способствовать реализация проекта ЕЭК ООН "Гармонизированные показатели бедности для мониторинга устойчивого развития в странах СНГ", финансируемого Российской Федерацией. Целью проекта является содействие внедрению унифицированных классификаций доходов и потребительских расходов на основе международной практики, что позволило бы получить гармонизированную информацию «на входе». В дальнейшем на основе такой базы возможно получение сопоставимых показателей для расчета абсолютной бедности с использованием международных границ. Кроме того, эти данные могли бы использоваться для получения сопоставимых показателей для мониторинга достижения цели 10 Сокращение неравенства внутри стран и между ними по показателям:

10.1.1 Темпы роста расходов домохозяйств или доходов на душу населения среди наименее обеспеченных 40% населения и среди населения в целом

10.2.1 Доля людей с доходом ниже 50% медианного дохода в разбивке по возрасту, полу и инвалидности.

Показатель 1.2.2 Доля мужчин, женщин и детей всех возрастов, живущих в нищете во всех ее проявлениях, согласно национальным определениям.

Практически все страны СНГ признают актуальность этого показателя. В то же время в большинстве стран нет официально утвержденного определения нищеты, не утверждены критерии для оценки этого явления.

В соответствии с принятыми в обществе понятиями нищету можно рассматривать как низшую степень бедности (крайняя бедность). Это понятие является относительным и зависит от общего стандарта уровня жизни в конкретном обществе.

В настоящее время только пять стран СНГ используют в статистической практике понятие крайней бедности, основанное на концепции абсолютной бедности. 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. Крайняя черта бедности в этих странах в стоимостном выражении в этих странах составляет 55%- 60% от общей черты бедности.

Мониторинг эффективности достижения целей, направленных на ликвидацию нищеты, требует совершенствования существующих методов оценки, а также разработки новых показателей, актуальных в национальном масштабе и сопоставимых на международном уровне. Нищета не должна быть ограничена финансовым состоянием домохозяйств и определяется еще целым рядом факторов (наличие жилья, условия проживания, доступность необходимых услуг), отсутствие которых можно отнести к материальным лишениям (депривациям).

Для оценки масштабов нищеты необходимо искать дополнительные источники информации, поскольку при проведении обследований домохозяйств в выборку не включаются лица, временно находящиеся в больницах, домах-интернатах для престарелых, школах-интернатах и других институциональных заведениях, монастырях, религиозных общинах.

Существует также проблема обследования такой категории лиц, как бездомные, поскольку именно они чаще всего могут представлять часть крайне бедного населения.

При разработке критериев оценки нищеты (крайней бедности) может использоваться сочетание различных подходов: бедность на основе потребления/доходов, материальных лишений.

В странах Содружества происходит активное внедрение международного опыта по использованию метода деприваций при оценке бедности населения. Среди стран Содружества внедрение депривационного подхода как одного из направлений совершенствования оценки бедности проводится в Азербайджане, Армении, Беларуси, Молдове, России и Украине.

В Молдове для оценки материальных лишений выбраны те же признаки, которые используются в странах ЕС. 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 рассматривается перечень из 11 основных и 16 дополнительных деприваций.

Статистические службы ряда стран СНГ предложили Статкомитету СНГ разработать унифицированный перечень деприваций, который мог бы использоваться для проведения сопоставлений между странами Содружества и был по возможности сопоставим на международном уровне.

На основании практики стран Содружества и стран Европейского союза и предлагается модельный перечень деприваций, который мог бы использоваться в регионе СНГ.

	Предлагаемое определение деприваций	Особенности показателя в странах
1. Финансы	Нет возможности участвовать в долгосрочных программах кредитования, которые требуют последующих регулярных платежей (ипотечные платежи, выплаты по кредитам, покупки в рассрочку и т.п.)	Этот признак используют Азербайджан, Молдова, Украина
2. Питание	Нет возможности потреблять мясо, курицу или рыбу (или вегетарианском эквиваленте) хотя бы через день.	В Беларуси – нет возможности покупать мясные и рыбные продукты хотя бы один раз в неделю; в Армении - отсутствие доступа к минимальным потребностям в пище.

	Нет средств на покупку, в случае необходимости, продуктов питания (может использоваться для оценки крайней бедности)	Используют Армения, Украина
3.Непродовольственные товары	Нет возможности обновлять необходимую верхнюю одежду для взрослых (хотя бы один раз в 5 лет).	Нет возможности: Молдова – покупать новые вещи, но не “second hand”; Армения - покупать одежду, в случае необходимости; Россия - покупать членам семьи новую одежду по мере износа
Продолжение		
	Предлагаемое определение деприваций	Особенности показателя в странах
	Нет возможности покупать каждому члену семьи две пары подходящей по сезону обуви (хотя бы один раз в 3 года)	Нет средств на: Беларусь - обновление обуви для взрослых членов домохозяйства хотя бы один раз в 3 года; Россия - покупку каждому члену семьи две пары удобной и подходящей по сезону обуви
4. Отдых и досуг	Нет средств для семейного отдыха вне дома, а также не с родственниками или друзьями в их жилье, по крайней мере, одну неделю в году	
5. Жилье	Отсутствие жилья в нормальном состоянии (имеющееся жилье требует капитального ремонта, сырое, ветхое, старое)	Армения - жилищные условия оцениваются как плохие или очень плохие
	Нет возможности поддерживать достаточно теплую температуру в своем жилье (покупать топливо, обогреватель и т.п.)	
	Не хватает средств для своевременной и в полном объеме оплате счетов за жилье и необходимые услуги по его содержанию или оплате газа для приготовления пищи	
	Проживание в крайне стесненных жилищных условиях (менее 5 кв. метров на человека)	В Беларуси, России и Украине – менее 5 кв. м, Азербайджане – менее 7 кв. м, Армении (в пересчете на эквивалентного взрослого) - менее 20 кв. метров жилья
6. Имущественная обеспеченность	Не имеется в домохозяйстве и нет возможности приобрести (при желании):	
	Цветной телевизор	
	Стиральную машину	
	Холодильник	
	Телефон, включая мобильный телефон	
	Компьютер и Интернет для личного пользования дома	
7. Медицина	Не хватает средств, чтобы оплатить жизненно важные лекарственные препараты и медицинские принадлежности	
	Не хватает средств для оплаты необходимых медицинских услуг (за исключением стоматологических) в учреждениях здравоохранения (в случае отсутствия или затрудненного доступа к	

Для включения в перечень деприваций рассматривался более расширенный круг показателей, однако использование их для сопоставлений является проблематичным. Например, в ряде стран СНГ, как и в странах ЕС, в число деприваций включено «отсутствие возможности оплачивать непредвиденные расходы», но величина таких расходов различается по странам: в Азербайджане в 2015г. она составляла 136 манатов (что соответствует 30% величины средней заработной платы); в Беларуси - 800 тыс. неденоминированных белорусских рублей (12%), в Молдове – 5000 лей (108%).

После проведенных обсуждений предложенного перечня по согласованию с национальными статистическими службами будут выработаны рекомендации по включению в программы обследования унифицированного блока вопросов по депривациям. Перечень деприваций в странах может быть гораздо шире.

При формировании перечня показателей для мониторинга достижения ЦУР в регионе СНГ в него не был включен ряд показателей, по которым практически все страны СНГ не проводят сбор информации из-за отсутствия официально установленных методологических подходов. Для внедрения этих показателей в статистическую практику необходима разработка методологических рекомендаций или дополнительных разъяснений по их оценке.

Национальные статистические службы стран СНГ обратились в Статкомитет СНГ для изучения возможностей разработки методологии для ведения мониторинга этих показателей в регионе СНГ.

Статкомитет СНГ изучил опыт стран СНГ и международных организаций по разработке следующих показателей.

Показатель 1.3.1 Доля населения, охватываемого минимальным уровнем/системами социальной защиты, в разбивке по полу, с выделением детей, безработных, пожилых, инвалидов, беременных, новорожденных, лиц, получивших трудовое увечье, бедных и уязвимых.

В соответствии с обновленной Классификацией уровней для глобальных индикаторов ЦУР от 20 апреля 2017 года показатель **1.3.1** отнесен к I уровню. Это означает, что показатель концептуально понятен, существует общепринятая на международном уровне методология и стандарты.

На международном уровне подготовка методологических рекомендаций для этого показателя возложена на Международную организацию труда (МОТ) в партнерстве с Всемирным банком. Основой для этого показателя служит Рекомендация 202 «О минимальных уровнях социальной защиты», принятая на 101 сессии Генеральной конференции МОТ от 30 мая 2012г. (Женева, Швейцария).

Страны Содружества проводят сбор данных по числу получателей и размеру социальных пособий. Эта информация, как правило, относится к компетенции министерств социальной защиты. Основным источником информации являются административные данные, которые не позволяют оценить охват населения и провести дезагрегацию по различным категориям населения.

В соответствии с принятыми в странах законодательствами состав пособий и принципы их назначения значительно различаются, что не позволяет разработать общие рекомендации по установлению минимального уровня социальной защиты.

Важным источником информации об охвате населения социальными пособиями и льготами могут служить специализированные обследования домашних хозяйств. Интересен опыт Российской Федерации по проведению Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах.

Показатель 1.4.1 Доля населения, живущего в домохозяйствах с доступом к базовым услугам в перечне показателей ЦУР отнесен к III уровню, то есть методология его расчета находится в процессе разработки/апробации. Разработчиком показателя определена органи-

зация UN-Habitat (Программа ООН по населенным пунктам) в партнерстве с UNEP (Программа ООН по окружающей среде), UPU (Всемирный почтовый союз) и ITU (Международный союз электросвязи).

Практически все страны Содружества указали, что не располагают определенным официально перечнем базовых услуг, которые должны предоставляться на государственном уровне. По предложению национальных статистических служб ряда стран Содружества Статкомитет СНГ подготовил для обсуждения проект модельного набора базовых услуг для региона СНГ. К базовым отнесены услуги, необходимые для нормальной жизнедеятельности людей в рамках сложившегося в обществе уровня и условий жизни.

В силу существующих особенностей для стран СНГ могут быть разработаны различные критерии оценки доступности базовых услуг:

- в зависимости от места проживания (город, село, районы с особыми условиями проживания);

- для различных категорий населения (семьи с детьми, люди с ограниченными возможностями (инвалиды); пожилые люди и т.п.)

Источниками данных о доступности базовых услуг могут служить специальные тематические обследования домашних хозяйств, переписи населения и жилищного фонда, административные источники. Большинство стран СНГ проводит такие обследования и имеет богатый опыт по оценке доступности отдельных видов услуг, которые можно отнести к базовым.

Проект модельного набора базовых услуг в регионе СНГ

Базовые услуги	Показатели
Здравоохранение	
Медико-санитарные услуги	Доля населения, имеющего доступ к - амбулаторно – поликлиническим услугам, - услугам скорой и неотложной помощи
Фармацевтические услуги	Доля населения, имеющего доступ к необходимым лекарственным средствам и вакцинам
Услуги медицинского страхования	Число лиц, охваченных медицинским страхованием или государственной системой здравоохранения, на 1000 человек
Образование	
Дошкольное образование	Доля девочек и мальчиков младшего возраста, охваченного качественными системами развития, ухода и дошкольного обучения; в % к численности детей соответствующего возраста (с выделением городской и сельской местности)
Основное общее и среднее образование	Доля девочек и мальчиков, охваченных равноправным и качественным основным общим и средним образованием; в % к численности детей соответствующего возраста (с выделением городской и сельской местности)
Профессиональное образование (начальное, среднее и высшее)	Доля женщин и мужчин, охваченных профессионально-техническим и высшим образованием; в % к численности лиц соответствующего возраста
Жилье и условия проживания	
11.1 Всеобщий доступ к безопасному и недорогому жилью	11.1.1 Доля городского населения, проживающего в трущобах, неформальных поселениях или в неудовлетворительных жилищных условиях (ветхое жилье)
7.1 Всеобщий доступ к недорогому, надежному и современному энергоснабжению	7.1.1 Доля населения, имеющего доступ к электроэнергии 7.1.2 Доля населения, использующего в основном чистые виды топлива и технологии
6.1 Всеобщий и равноправный доступ к безопасной и недорогой питьевой воде для всех	6.1.1 Доля населения, пользующегося услугами водоснабжения, организованного с соблюдением требований безопасности
6.2 Всеобщий и равноправный доступ к надлежащим санитарно-гигиеническим средствам	6.2.1 Доля населения, использующего организованные с соблюдением требований безопасности услуги санитарии

11.7 Всеобщий доступ к безопасным, доступным и открытым для всех зеленым зонам и общественным местам, особенно для женщин и детей, пожилых людей и инвалидов	11.7.1 Средняя доля застроенной городской территории, относящейся к открытым для всех общественным местам, с указанием доступности в разбивке по полу, возрасту и инвалидности
Продолжение	
Базовые услуги	Показатели
Услуги по обеспечению безопасности жизнедеятельности	
Обеспечение общественной безопасности	16.1.1 Число жертв умышленных убийств на 100 000 человек в разбивке по полу и возрасту; 16.1.4 Доля людей, чувствующих себя в безопасности, когда они идут одни по улице в своем районе
Обеспечение доступности экстренных служб в случае чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	1.5.1 Число погибших, пропавших без вести и пострадавших непосредственно в результате бедствий на 100 000 человек
Транспорт и транспортная инфраструктура	
9.1 Обеспечение недорогого и равноправного доступа для всех к качественной, надежной, устойчивой и стойкой инфраструктуре, включая региональную и трансграничную инфраструктуру, в целях поддержки экономического развития и благополучия людей	9.1.1 Доля сельского населения, проживающего в пределах 2 км от круглогодично действующей дороги
11.2 Обеспечение всеобщего доступа к безопасным, недорогим, доступным и экологически устойчивыми транспортными системам	11.2.1 Доля населения, имеющего удобный доступ к общественному транспорту
Коммуникации	
9.с Существенное расширение доступа к информационно-коммуникационным технологиям и обеспечение всеобщего и недорогого доступа к Интернету	9.с.1 Доля населения, охваченного мобильными сетями, в разбивке по технологиям; - Доля населения, охваченного телевизионным вещанием; 17.8.1 Доля населения, пользующегося Интернетом
Финансовые услуги	
	8.10.1 а) число филиалов коммерческих банков на 100 000 взрослых; 8.10.1 б) число банкоматов на 100 000 взрослых
Торговля и бытовые услуги	
	Доступность торговых точек (стационарных или передвижных) с товарами повседневного спроса Доступность услуг организаций бытового обслуживания (парикмахерские, бани и сауны, химчистки и прачечные, ателье по пошиву и ремонту одежды и обуви)
Услуги для пожилых людей и групп населения с особыми потребностями	
	Охват отдельных категорий населения необходимыми услугами социальной защиты

Международные рекомендации по уровням дезагрегации показателей (по полу, возрасту, инвалидности и т.п.) в настоящее время находятся в процессе разработки.

Перечень базовых услуг по усмотрению государств может быть дополнен услугами по обеспечению качества жизни: культура и досуг, физкультура и спорт.