

Рекомендации по мониторингу бедности 1 Выбор индикаторов¹

Введение

Чтобы отслеживать достижения в реализации стратегии сокращения бедности, необходимо выбрать подходящие индикаторы, установить целевые параметры и создать систему для измерения, мониторинга и анализа изменений выбранных индикаторов. Существует множество различных определений таких терминов, как «цель», «индикатор» и «целевой параметр», но в настоящих Рекомендациях используются следующие:

- **Цели** – это то, чего желает достичь страна или общество; часто они выражаются в качественной, нетехнической формулировке: «искоренить голод», «снизить уровень бедности», «повысить грамотность».
- **Индикаторы** представляют собой переменные, используемые для измерения достижения целей. Например, достижения по искоренению голода могут измеряться путем отслеживания числа детей до пяти лет с недостаточным весом тела; успехи в достижении стопроцентного охвата начальным школьным образованием можно отслеживать по такому показателю, как чистая доля учащихся начальной школы в соответствующей возрастной группе.
- **Целевые параметры** представляют собой количественные значения тех или иных индикаторов, которые страна или общество желает достичь к определенному моменту времени — например, к 2015 г. страна может установить целевой параметр менее 10% для доли детей с недостаточным весом тела, или целевой параметр 80% для чистого охвата начальным образованием.

В настоящих Рекомендациях обобщен положительный опыт в выборе индикаторов; выпущены также соответствующие рекомендации касательно установления целевых параметров, источников данных для мониторинга бедности, а также вопросов, связанных с построением системы мониторинга.²

Типы индикаторов

После того, как цель определена, с помощью индикаторов можно отслеживать процесс ее достижения на различных этапах: выделение и расходование ресурсов на проведение политики и отдельных программ (промежуточные индикаторы); результаты и воздействие на положение домохозяйств и отдельных лиц (конечные индикаторы).

Промежуточные индикаторы:

Если индикатор служит для измерения фактора, который способствует процессу достижения искомого результата/итога или воздействия, такой индикатор мы называем «промежуточным». В свою очередь, промежуточные индикаторы можно подразделить на индикаторы «ресурсозатрат» и индикаторы «продукта», в зависимости от того, на какой стадии находится процесс. Важно также учитывать, что ни ресурсозатраты, ни продукты сами по себе не являются целью – они помогают реализовать заданные цели.

- **Индикаторы ресурсозатрат** измеряют объем различных финансовых и физических ресурсов, выделяемых для достижения той или иной цели. Например, для повышения грамотности

¹ Настоящие Рекомендации подготовлены Франческой Бастальи, Алин Кудуэль и Джованной Преннуши, (Группа по сокращению бедности, Сеть по вопросам сокращения бедности и управлению экономикой Всемирного банка). Документ доступен в Интернете по адресу: [add URL].

² См. [add URL].

населения могут потребоваться дополнительные денежные средства на обеспечение школ и преподавателей, более качественных учебников и т. д. Пример индикатора ресурсозатрат – объем бюджетных расходов на создание классных комнат и оплату труда учителей.

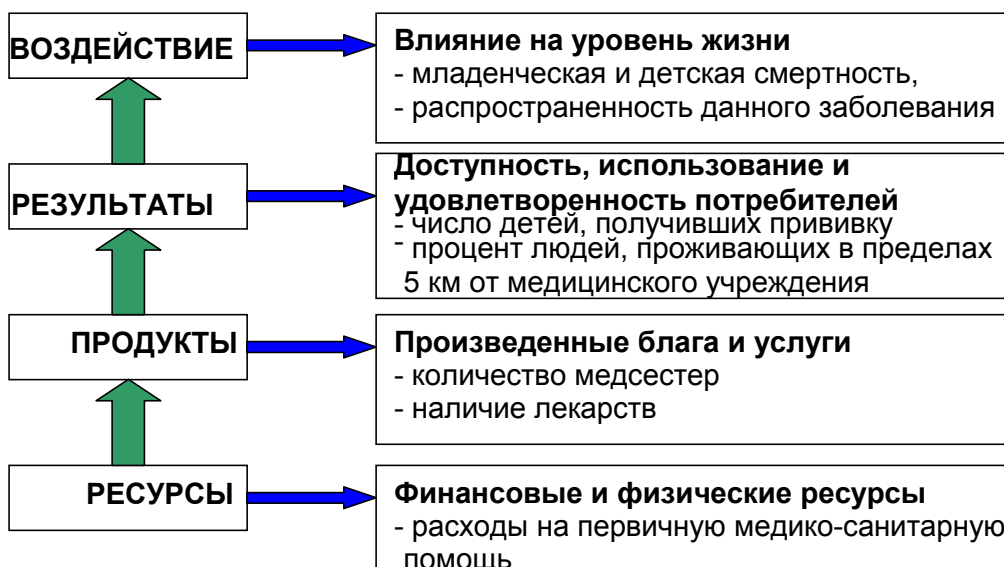
- **Индикаторы продукта** измеряют количество благ и услуг, произведенных с помощью затраченных ресурсов. Примерами таких индикаторов могут служить количество классных комнат в построенных школах или число учителей, прошедших подготовку. Как правило, продукты находятся всецело под контролем того ведомства, которое их производит; например, число новых классных комнат есть индикатор продукта, так как он непосредственно контролируется министерством образования или иным государственным ведомством. С другой стороны, число детей, посещающих новые школы – это уже результат, поскольку этот индикатор зависит от поведения детей и их семей.

Конечные индикаторы:

Если индикатор измеряет воздействие тех или иных мер государственной политики на благосостояние людей, такой индикатор мы называем «конечным». Например, одним из аспектов благосостояния можно считать грамотность, поэтому индикатор, отслеживающий уровень грамотности — скажем, процентная доля в данной возрастной группе тех, кто способен прочесть простой текст и написать свое имя – является конечным индикатором. Иногда конечные индикаторы подразделяются на индикаторы «результата» и индикаторы «воздействия»:

- **Индикаторы результата/итога** позволяют оценить доступность предоставляемых услуг, их использование и удовлетворенность ими – например, как часто граждане обращаются в медицинские учреждения и насколько они довольны предоставляемыми услугами; доступ к кредитным ресурсам; представительство в политических структурах, и т. д. Такие индикаторы сами по себе не отражают благосостояние, но все же являются его существенными определяющими элементами. В приведенном ранее примере индикаторами результата может служить число детей, посещающих школу, процент второгодников число окончивших полный курс начальной школы.
- **Индикаторы воздействия** измеряют важнейшие аспекты благосостояния – такие, как избавление от голода, грамотность, удовлетворительное состояние здоровья, расширение возможностей и безопасность. Они и являются главными целями государственной политики и программ. Например, индикатором воздействия в сфере начального образования может быть процент грамотного населения или оценки за стандартные контрольные работы.

На Диаграмме 1 представлены различные типы индикаторов, выбранных применительно к цели «Улучшение состояния здоровья детей».



Мониторинг конечных индикаторов позволяет оценивать прогресс в продвижении к поставленным целям. Однако при выборе индикаторов для мониторинга не следует пренебрегать промежуточными индикаторами, потому что:

- конечные индикаторы являются суммарным результатом действия нескольких факторов, многие из которых находятся вне контроля тех, кто вырабатывает политику и управляет программами. С другой стороны, промежуточные индикаторы обычно изменяются вследствие действий со стороны государства и других субъектов. Они позволяют отслеживать реализацию политики и программ.
- конечные индикаторы обычно медленно изменяются во времени, тогда как промежуточные – более динамичны. Поэтому промежуточные индикаторы позволяют судить если не об изменении благосостояния, то об изменении некоторых его определяющих факторов. Это дает возможность вносить коррективы в программу по ходу ее реализации.
- информацию по промежуточным индикаторам обычно проще собирать. Так, текущие данные, регистрируемые различными государственными ведомствами, могут содержать важную информацию о затрачиваемых ресурсах и продуктах, и сбор таких данных, как правило, ведется регулярно. С другой стороны, для получения информации о результатах и о воздействии иногда нужны специальные обследования. Они проводятся относительно реже, сбор и обработка данных занимает некоторое время, поэтому информация может быть получена с некоторой задержкой.

Очень важно отслеживать индикаторы на разных этапах процесса, чтобы понять связь между затратами ресурсов, продуктами, результатами и воздействием, а также определить, где необходимы изменения или дополнительные усилия. К примеру, предположим, что расходы на начальное образование возросли, но, вопреки ожиданиям, уровень грамотности со временем не повышается. Эта неудача может объясняться разными причинами. Действительно ли выделяемые средства расходовались на запланированные мероприятия (преобразовались ли ресурсы в продукты)? Возможно, школы были построены и учебники розданы, но контингент учащихся не увеличился (преобразовались ли продукты в результаты)? Возможно, дети посещают школу, но не усваивают знаний (преобразовались ли результаты в воздействие)? Только дав ясную оценку достижений на различных этапах, можно поставить правильный «диагноз» и выработать более эффективную политику и программы – например, усовершенствовать систему управления бюджетными расходами, принять меры, обеспечивающие посещаемость занятий, качественное преподавание и удовлетворительное состояние здоровья детей, и т. д.

Конечные и промежуточные индикаторы могут быть дополнены другими, особо отобранными индикаторами, отражающими общее социально-экономическое положение страны и общий контекст, в котором реализуется стратегия сокращения бедности. Так, в систему мониторинга следует включить индикаторы, измеряющие экзогенные факторы – например, количество осадков или спрос мирового рынка на производимые в стране товары – которые могут отрицательно повлиять на индикаторы результата.

Наконец, следует подчеркнуть, что количественные и качественные индикаторы могут применяться совместно – они обычно дополняют друг друга. При этом качественные индикаторы помогают объяснить некоторые закономерности и измерить такие параметры, как качество и удовлетворенность.

Какими должны быть индикаторы

Хорошие индикаторы обладают рядом общих характеристик. Эти характеристики могут служить критериями при решении вопроса о том, какой индикатор использовать. Индикатор должен отвечать следующим требованиям:

- **непосредственно и недвусмысленно отражать достижения**, т.е. его рост (или снижение) во всех случаях должен интерпретироваться как положительная тенденция. Например, индикатор «охват населения иммунизацией» несет в себе меньше неопределенности, чем «расходы домохозяйств на здравоохранение», поскольку увеличение этих расходов может быть явлением как позитивным – если он означает, что у домохозяйств появилось больше денежных средств на приобретение медицинских услуг, – так и негативным – если за ним стоит рост заболеваемости.
- **варьироваться по группам населения, по регионам и во времени**. Например, процент детей, получающих недостаточное питание, изменяется быстрее, чем ожидаемая продолжительность жизни.
- **иметь непосредственную связь с проводимыми мерами**. Например, стоимость эксплуатации транспортного средства зависит не только от состояния дорог, но и от многих других факторов, включая мировые цены на бензин. Соответственно, такой индикатор не может адекватно отражать улучшения в дорожном строительстве.
- **быть актуальным для выработки политики**, т.е. уровень дезагрегирования должен быть оптимален для принятия решений. Например, если планирование расходов регионального бюджета производится один раз в год, соответствующий индикатор должен быть детализирован до регионального уровня и подлежать ежегодному мониторингу (пояснения по дезагрегированию даются ниже).
- **соответствовать циклу принятия решений**. Например, следует применять индикаторы с той же периодичностью, с какой принимаются решения, т.е., например, индикаторы должны быть готовы к моменту начала обсуждения бюджета.
- **не поддаваться манипулированию или искажению под действием посторонних факторов**. Некоторые индикаторы могут быть чрезмерно чувствительные к внешним или экзогенным факторам, и их следует избегать. Другими легко манипулировать (в случае, если практикуется внутренняя отчетность или если система стимулов такова, что может возникнуть соблазн зависить (занизить) истинные результаты). Например, некоторые виды административных данных – списочный состав учащихся школ или количество обращений пациентов в медицинские учреждения – иногда берутся за основу при распределении бюджетных ассигнований и субсидий; местным властям может быть выгодно зависить эти данные, чтобы получить дополнительные субсидии.
- **легко поддаваться измерению без чрезмерных затрат**. Например, количество смертей, как правило, легко регистрировать, тогда как количество случаев конкретного заболевания труднее отследить с достаточной точностью. Кроме того, если необходимо провести крупное обследование, мониторинг потребует больше времени и больше затрат.
- **легко поддаваться пониманию**. Например, такой индикатор, как «распространенность бедности» легче понять и объяснить (сформулировать), чем индикатор «глубина бедности».
- **быть надежными**. Например, научно обоснованные, объективные индикаторы более надежны, чем индикаторы, зависящие от истолкования пользователем. Это имеет отношение и к сказанному выше о «манипулировании».
- **соответствует наличию источников данных и возможностям сбора данных**. Это качество обеспечивает измеряемость индикатора на том уровне и с той периодичностью, которая для него предусмотрена (см. ниже последовательность шагов при выборе индикаторов).

Дезагрегирование индикаторов

Укрупненные, общенациональные индикаторы полезны тем, что дают представление об общей картине там, где необходимо провести сравнение с другими странами и отследить динамику

желательных изменений. Однако такие индикаторы часто не учитывают существенных различий, которые важны для выработки эффективной политики и программ. Выбор индикаторов и уровня их дезагрегирования обычно осуществляется в самом начале, на основе поставленных целей, с учетом мер государственной политики и программ, с помощью которых предполагается реализовать эти цели, а также с учетом имеющихся источников данных. Дезагрегировать индикаторы можно по разным аспектам, включая географическое положение, пол, уровень дохода и социальную группу (ниже приводятся примеры для каждого случая).

- **Дезагрегирование по географическому признаку:**
 - Разграничение городских и сельских территорий часто бывает целесообразно, равно как градация городских территорий по размерам, поскольку небольшие города по ряду характеристик нередко бывают ближе к сельской местности, чем к мегаполисам (например, по значимости сельского хозяйства в местной экономике). Часто бывает полезно отдельно вести мониторинг индикаторов в столице, для которой характерны более высокий средний уровень доходов, более доступные услуги и более высокая доля занятых в сфере услуг.
 - Административные единицы — штаты, области, провинции, районы, муниципалитеты, поселки — также представляют собой возможные уровни дезагрегирования. В идеальном случае оно должно быть проведено для каждой административной единицы, обладающей полномочиями по распределению ресурсов.
 - Соответствующие индикаторы также могут быть дезагрегированы по географическим зонам, характеризваемым различными видами почв, различным количеством осадков, особенностями топографии и, как следствие, различными методами ведения сельского хозяйства, структурой поселений, доступностью услуг и т.д.
- **Дезагрегирование по половозрастным группам.** Лучше дезагрегировать индикаторы по признаку пола, когда эти различия существенны — например, для тех видов деятельности, которыми традиционно занимаются женщины, а не мужчины (доставка воды и дров), или если мужчины и женщины систематически имеют неодинаковые возможности (доступ к образованию в некоторых странах). В соответствующих случаях индикаторы необходимо дезагрегировать по возрастным группам (напр., некоторые индикаторы рынка труда).
- **Дезагрегирование по уровню дохода, потребления или владения имуществом** часто бывает полезным, так как показывает различия в значениях индикаторов для разных групп и позволяет оценить их изменение для каждой группы. Использование множественных категорий — квинтилей или децилей — обычно предпочтительнее простого дезагрегирования на бедных/небедных, так как дает возможность распределить население по менее крупным и относительно однородным категориям, что более соответствует задачам выработки политики.
- **Дезагрегирование по социальным группам.** В большинстве стран имеются значительные различия среди социальных групп по этническому, родовому, религиозному или другим признакам. Разумеется, критерии выделения соответствующих групп будут разными в зависимости от специфики страны и от конкретного индикатора.

Нужно также учитывать, что дезагрегирование индикаторов, как правило, имеет политические последствия и поэтому должно проводиться с осторожностью. Кроме того, мониторинг индикаторов, дезагрегированных по административным территориям, почти всегда требует дополнительных усилий, связанных с созданием потенциала для мониторинга и анализа на периферии. Следует иметь в виду и издержки, возникающие в результате увеличения количества индикаторов после дезагрегирования. Наконец, уровень репрезентативности источника данных может ограничить допустимую степень дезагрегирования; большинство обследований остаются репрезентативными только до определенного уровня, который не всегда соответствует требуемому. Ограниченность источников данных и денежных средств часто диктуют целесообразный уровень дезагрегирования.

Выбор из альтернативных индикаторов

Процесс выбора индикаторов в конечном итоге носит политический характер, в том смысле, что отражает приоритеты и определяет подотчетность. Кроме того, в техническом плане выбор индикаторов зависит от того, какие данные имеются в стране. Следующий порядок действий обеспечивает адекватность индикаторов имеющимся возможностям:

- **Шаг 1:** С учетом приоритетов и на основе согласованной стратегии определить перечень индикаторов, выбрать уровень их дезагрегирования и периодичность предоставления отчетов.
- **Шаг 2:** Определить источники информации, которые будут использоваться для отслеживания каждого индикатора.
- **Шаг 3:** На основе этого перечня составить «календарь» различных инструментов сбора данных, обеспечивающий измеряемость всех индикаторов с выбранной периодичностью и на выбранном уровне.
- **Шаг 4:** Сопоставить этот «календарь» с имеющимися возможностями сбора данных, определить ограничивающие факторы (например, было принято решение отслеживать распространенность бедности ежегодно по каждому району, однако оказалось, что источник данных для этого индикатора – как правило, это обследование бюджетов/потребления домохозяйств – проводится лишь каждые 5 лет, и является репрезентативным на только региональном уровне). Составить «реальный» план сбора данных.
- **Шаг 5:** Пересмотреть индикаторы с учетом указанных ограничений и «реального» плана сбора данных.

После нескольких циклов сможете составить более сжатый перечень индикаторов (каждому из них будет соответствовать тот или иной уровень дезагрегирования и периодичность мониторинга) и источников данных, а также план сбора данных.

В заключение следует упомянуть о том, что выбор индикаторов имеет политические последствия, а значит, этот процесс необходимо осуществлять с учетом имеющихся ограничений. В целом, предпочтительно иметь небольшое число индикаторов хорошего качества, отвечающих на наиболее важные вопросы при оптимальном уровне дезагрегирования и легко поддающихся измерению с учетом реальных возможностей.