

## Руководство по мониторингу бедности Тематический материал 2: установление целевых значений показателей бедности<sup>1</sup>

### Что такое целевое значение?

Целевое значение – это значение, которого должен достигнуть тот или иной показатель к определенному дню. Согласно определениям, предусмотренным Тематическим материалом "Показатели":

- **Цели** – это то, чего хочет добиться страна или общество, ставя перед собой определенные задачи; зачастую при их формулировании используются нетехнические, качественные понятия, такие как "искоренение голода" или "снижение уровня бедности". Еще одним примером может служить формулировка "обеспечение всеобщего начального образования".
- **Показатели** – это переменные величины, предназначенные для измерения успеха в достижении тех или иных целей. Например, успех в искоренении голода может измеряться количеством детей с дефицитом массы тела в расчете на общее количество детей в возрасте до пяти лет; а успех в обеспечении всеобщего начального образования может измеряться долей учащихся начальных учебных заведений.
- **Целевые значения** – это количественные значения показателей, на которые страна или общество намерены выйти к определенному времени. Например, страна может добиваться того, чтобы к 2015 году доля детей с дефицитом массы тела составляла менее 10%, а доля учащихся начальных учебных заведений достигла 80%.

Целевые значения варьируются от показателя к показателю и зависят от предсказуемости и прогнозируемости измеряемого параметра. Они могут быть выражены:

- Фиксированными числами: например, целевое значение коэффициента младенческой смертности 10 в расчете на каждую тысячу.
- Диапазонами чисел: например, целевое значение уровня инфляции 3-5%.
- Верхними или нижними границами: например, целевое значение уровня грамотности населения 75% и более, или целевое значение уровня бедности по доходам 30% и менее.

### Для чего нужны целевые значения?

Четкие, прямо определенные целевые значения играют важную роль в процессе выработки стратегии, так как они:

---

<sup>1</sup> Настоящий тематический материал подготовлен Франческой Бастальи из Группы снижения уровня бедности (Сеть PREM) Всемирного банка с использованием информации, предоставленной Алин Кудуэль и Джованной Преннуши. Материал доступен в Интернете, на сайте [www.worldbank.org/poverty](http://www.worldbank.org/poverty), в подразделе "Poverty Monitoring, Setting Targets" раздела "Topics". Вопросы и замечания направлять по адресу: [povertynet@worldbank.org](mailto:povertynet@worldbank.org).

- проясняют цели, на достижение которых направлены действия государства, и, следовательно, помогают руководить выделением ресурсов, необходимых для решения конкретных стратегических задач и получения конкретных результатов;
- обеспечивают целенаправленность усилий, прилагаемых разными участниками процесса;
- способствуют подотчетности – целевые значения выполняют функцию эталонных величин, по которым оцениваются достижения участников.

Вместе с тем целевые значения не выполняют всех этих функций автоматически, и определять их нужно с большой осторожностью.

### **Какие характеристики присущи правильно определенным целевым значениям?**

Чтобы выполнять эти функции, целевые значения должны быть: (1) простыми и измеримыми, (2) пригодными для использования в процессе принятия решений, (3) соответствующими общей системе приоритетов и друг другу, (4) реалистичными (достижимыми) в техническом плане, (5) реалистичными и устойчивыми в финансовом плане, а также (6) соответствующими практическим возможностям.

#### **(1) Простота и измеримость**

Целевые значения должны быть сформулированы четко и просто. Двусмысленные целевые значения могут по-разному интерпретироваться разными группами людей и не способствуют подотчетности ведомств, призванных обеспечивать их достижение.

Кроме того, целевые значения следует устанавливать лишь для небольшого числа показателей. Ограничение перечня целевых значений важно для правильной расстановки приоритетов.

Определяя целевые значения, абсолютно необходимо иметь полную уверенность в том, что данные, необходимые для измерения успеха в их достижении, будут доступны в нужное время, и степень их дезагрегирования будет соответствовать этим целевым значениям.

#### **(2) Пригодность для использования в процессе принятия решений**

Чтобы способствовать процессу выработки и осуществления стратегии, целевые значения должны быть адекватными с точки зрения состава характеризующих ими показателей, выбранного уровня дезагрегирования и периода времени, установленного для их достижения.<sup>2</sup>

- Во-первых, целевые значения могут устанавливаться для показателей каждой из четырех категорий: (1) Показатели вводимых факторов – финансовые и физические ресурсы, предназначенные для реализации того или иного способа вмешательства; (2) Показатели результатов – товары и услуги, произведенные в результате использования вводимых факторов; (3) Показатели итогов – уровень доступности государственных услуг, интенсивность их использования и степень удовлетворенности

---

<sup>2</sup> Более подробную информацию о различных показателях и их дезагрегировании вы найдете в Тематическом материале "Показатели".

ими; и (4) Показатели долгосрочного воздействия – основные параметры жизненного уровня людей, такие как грамотность, хорошее здоровье, наличие прав и безопасность. Первые две категории характеризуют ход выполнения государством тех или иных действий, в то время как вторые две – результаты этих действий. Поскольку любые действия государства осуществляются в расчете на определенный результат, важно устанавливать целевые значения для показателей итогов и показателей долгосрочного воздействия. Вместе с тем, поскольку лица, определяющие политику, обычно не контролируют показатели итогов и долгосрочного воздействия, а достижение практических результатов занимает определенное время, целевые значения показателей итогов и долгосрочного воздействия являются важными средствами оценки в ходе реализации программ и стратегий.

- Во-вторых, целевые значения могут охватывать самые разные параметры, включая местонахождение, пол, уровень доходов и принадлежность к определенным профессиональным и социальным группам. Деагрегирование имеет большое значение, поскольку агрегированные показатели способны скрывать существенные различия. Важно, чтобы целевые значения обеспечивали такой уровень деагрегирования, который в максимальной степени соответствовал бы задачам, решаемым лицами, определяющими политику: например, когда те или иные меры принимаются на региональном уровне, именно он и является тем уровнем, для которого должны устанавливаться целевые значения. Уровень деагрегирования должен определяться с учетом доступности данных, необходимых для измерения соответствующего показателя, а также того обстоятельства, что деагрегирование целевых значений влечет за собой увеличение числа таких значений и, следовательно, объема работы, связанной с мониторингом показателя.
- Наконец, устанавливая целевое значение, необходимо определить момент времени, к которому предполагается его достичь. Устанавливаемый срок зависит от типа вмешательства и цикла его реализации. Более того, для одного показателя может быть установлено несколько целевых значений: краткосрочное, среднесрочное и долгосрочное.

### **(3) Соответствие общей системе приоритетов и друг другу**

Устанавливаемые целевые значения должны отражать общую систему приоритетов, поскольку ресурсы страны ограничены. Так, несмотря на достижимость некоторых целевых значений, для их достижения могут быть необходимы ресурсы, выделенные на решение более важных задач.

Кроме того, целевые значения показателей вводимых факторов, результатов, итогов и долгосрочного воздействия должны соответствовать друг другу. Иными словами, нужно, чтобы целевые значения были *согласованы по вертикали*. Например, целевое значение такого показателя, как рост доли учащихся начальных школ (показатель итога), может требовать установления целевых значений для таких показателей, как количество построенных школ и количество подготовленных учителей (показатели результатов). А это, в свою очередь, предполагает установление целевого значения для такого показателя, как расходы на начальное образование (показатель вводимых факторов). Проверить целевые значения на предмет их соответствия друг другу можно, проанализировав, как изменение показателей вводимых факторов и результатов влияло на изменение показателей итогов и долгосрочного воздействия в прошлые периоды – будь то в самой стране или в других странах с соответствующими характеристиками. Кроме того, нужно, чтобы целевые значения были

*согласованы по горизонтали*, то есть, чтобы они соответствовали друг другу на определенном уровне (на уровне показателей итогов и т.д.). Поскольку показатели итогов в разных областях общественного благосостояния зачастую являются взаимозависимыми (например, и на показатель бедности по доходам, и на показатель младенческой смертности может влиять показатель уровня образования женской части населения), следует проверять, насколько согласованы между собой целевые значения показателей итогов, отражающих различные параметры общественного благосостояния.

#### **(4) Реалистичность в техническом плане (достижимость)**

Реалистичность устанавливаемых целевых значений важна для мобилизации усилий, направленных на достижение поставленной цели; способность к мобилизации усилий ослабнет, если целевые значения будут восприниматься как слишком амбициозные или слишком легко достижимые. Существует два широко распространенных метода обеспечения реалистичности и достижимости целевых значений на основе достоверной информации:

- Анализ исторического опыта страны и других территорий;
- Прогнозирование и моделирование с использованием как макро-, так и микроданных. Этот метод предусматривает установление эмпирического соотношения между переменной величиной, для которой должно быть определено целевое значение, и другими переменными величинами. На основе оценки этого соотношения выбирается такое целевое значение, которое будет достижимым даже с учетом предполагаемых изменений других переменных.

Эти два метода можно пояснить на примере. Предположим, государство поставило перед собой цель снизить коэффициент рождаемости, и намерено установить целевое значение данного показателя. Первый метод предполагает проведение анализа того, как менялся коэффициент рождаемости в данной стране или на других территориях во временном плане. Второй метод предусматривает поиск переменных, определяющих уровень рождаемости, таких как доход на душу населения, доля женщин в общей численности рабочей силы, применение противозачаточных средств, и так далее, и определение соотношения между переменными с использованием данных за прошлые периоды и для разных стран. Это дает возможность вывести нужные целевые значения, опираясь на соответствующие значения других переменных величин данного соотношения.

Для установления целевых значений показателей бедности по доходам или потреблению, чаще применяются методы прогнозирования и/или моделирования. Эти методы могут варьироваться от составления простых прогнозов до применения более сложных, комплексных моделей. При простом прогнозировании масштабы бедности выражаются как функция показателя ВВП на душу населения (являющегося замещающим показателем для показателя потребления на душу населения) и показателя неравенства (характеризующего распределение потребления). Более сложные методы прогнозирования предусматривают разложение показателя ВВП на душу населения на секторные и/или географические составляющие, позволяя строить модели роста отдельно для каждого сектора и/или региона. При их использовании могут быть задействованы и другие переменные, такие как миграция и урбанизация.

Эти методы могут применяться на агрегированном уровне, с учетом совокупных данных и эластичности масштабов бедности относительно показателей роста и изменения

неравенства, выводимых из данных по стране или разным странам, либо на микроуровне, с использованием данных обследования домохозяйств, позволяющих моделировать изменения в потреблении на индивидуальном уровне. Некоторые из существующих инструментарию описаны в материале Врезки 1.

Любые методы должны применяться с осторожностью, так как по мере улучшения ситуации для достижения прогресса требуется все больше усилий (например, снизить младенческую смертность со 150 до 100 на 1,000 проще, чем со 100 до 50).

### **Врезка 1. Инструментальные средства моделирования, применяемые для установления целевых значений показателей бедности по доходам/потреблению**

Существует несколько систем программного обеспечения, предназначенных для прогнозирования и моделирования. Как правило, при работе с ними используются сгруппированные данные о потреблении (или доходах) либо данные единичных записей, полученные в ходе обследования домохозяйств. Все эти системы различаются по типу и сложности проводимого с их помощью анализа. Примерами таких систем являются: POVCAL, SimSIP\_Poverty, DAD и POVSTAT.

#### **POVCAL:**

POVCAL – это простая и удобная в использовании программа на основе ОС DOS. Она позволяет оценивать распределение потребления (или доходов) с использованием сгруппированных данных (что весьма ценно, когда такие данные являются единственно доступными) и рассчитывать масштабы, глубину и степень бедности, а также индекс Джини, с учетом установленной черты бедности. Моделирование с использованием программы POVCAL дает возможность определить, что произойдет с названными показателями бедности, если потребление возрастет на определенную величину, как с изменением, так и без изменения степени неравенства.

#### **SimSIP\_Poverty:**

SimSIP\_Poverty – это программа на основе приложения MS Excel. При работе с ней требуются сгруппированные данные (например, по децилям и квантилям), а также информация о среднем уровне доходов, как по стране в целом, так и по секторам (город/село либо сельское хозяйство/промышленное производство/сфера услуг), черте бедности, среднем уровне доходов как минимум в двух экономических группах и весовых коэффициентах этих групп, выраженных как доля от общей численности населения. Поддерживая две группы наблюдений, во временном плане и по секторам, эта программа позволяет пользователю сравнивать показатели бедности и неравенства, относящиеся к разным секторам и периодам времени. Оценка влияния смоделированного роста в том или ином секторе на бедность и неравенство, а также разложение изменений на временные составляющие могут использоваться для установления целевых значений. Моделирование позволяет также анализировать последствия миграции населения между секторами на будущие показатели бедности. Программа SimSIP\_Poverty идеально подходит аналитикам, не имеющим доступа к данным обследований домохозяйств, но располагающим информацией о распределении населения по уровням доходов.

#### **DAD:**

DAD – это набор программных средств дистрибутивного анализа, позволяющий анализировать и сопоставлять показатели благосостояния, бедности и неравенства с учетом распределения населения по группам с разным уровнем жизни. Данное программное обеспечение способно обрабатывать большое число индексов и кривых, которые могут использоваться при проведении сравнений на основе распределения. Оно способно генерировать асимптотические среднеквадратические ошибки, что дает возможность делать статистические выводы, получать базовую описательную статистику и осуществлять простую непараметрическую оценку функций плотности и регрессий.

#### **PovSTAT:**

PovSTAT – это программа на базе приложения MS Excel. При работе с ней используются данные обследования домохозяйств в конкретных странах и набор задаваемых пользователем параметров прогнозирования, включая горизонт прогнозирования и черту бедности. В качестве дополнительных параметров прогнозирования могут использоваться динамика численности рабочей силы в разных секторах, изменение условий торговли в результате различия цен для потребителей и производителей и изменение относительной цены на продовольствие. Названные параметры прогнозирования позволяют избежать необъективных оценок, присущих простому прогнозированию, опирающемуся только на рост ВВП на душу населения и эмпирическую эластичность показателей бедности относительно роста.

Прогнозы, составляемые с помощью программы PovSTAT, варьируются по своей сложности в зависимости от доступности достоверных данных за период, следующий за проведением обследования, и от того, в какой степени в них учитываются различные факторы, влияющие на уровень бедности. Прогнозы бывают: *элементарными* (самый начальный уровень: прогнозы, составленные только с использованием информации о реальном росте ВВП на душу населения и исходящие из предположения, что этот показатель равномерно распределяется между всеми группами населения, без учета изменений относительного неравенства); *базовыми* (следующий уровень сложности: прогнозы, учитывающие секторную структуру роста и требующие указания темпов роста ВВП и занятости по секторам; в данном случае показатели уровня жизни домохозяйств растут теми же темпами, что и доходы на душу населения в том секторе, в котором занят глава домохозяйства); *расширенными* (при составлении прогнозов данной категории используется один или несколько дополнительных факторов, таких как: изменение условий торговли,

определяемых соотношением потребления и доходов, изменение соотношения потребления и доходов или средней доли потребления в доходе, изменение относительной цены продовольствия).

## **(5) Реалистичность и устойчивость в финансовом плане**

При установлении целевых значений необходимо учитывать способность страны мобилизовать финансовые ресурсы, необходимые для их достижения и для поддержания направленных на это усилий. Оценка издержек, сопряженных с достижением конкретных целевых значений, является важнейшим элементом установления этих значений, определения их приоритетности и выделения необходимых ресурсов.

Обычно стоимость вводимых факторов, необходимых для достижения целевых значений, рассчитывается с учетом капитальных вложений, текущих затрат и административных или накладных расходов. В идеале должны использоваться предельные издержки, учитывающие стоимость производства дополнительной единицы продукции. На практике же более доступны средние значения издержек, которые зачастую и используются в качестве замещающих показателей. Однако если есть основания полагать, что предельные издержки значительно выше, результатом может оказаться заниженная оценка (например, в отдаленных местностях затраты на увеличение объема образовательных услуг могут оказаться намного выше их среднего значения в городских центрах); может иметь место и завышение оценки, когда капитальные вложения уже осуществлены, и стоимость дополнительной единицы оказывается ниже стоимости предыдущих единиц (как, например, в случае подключения новых потребителей к уже существующей электросети). Аналогичным образом предельные издержки позволяют учитывать потенциальный прирост эффективности – снижение стоимости единицы в результате расширения масштабов программ или деятельности (например, при повышении эффективности производства товаров или услуг, или при фиксации административных расходов на неизменном уровне). Стоимость усилий, направленных на осуществление тех или иных мер, рассчитывается с учетом затрат, призванных гарантировать, что эти меры будут осуществляться непрерывно, и что предыдущие вложения будут подкрепляться и использоваться должным образом. Обычно здесь учитываются регулярные издержки, административные и текущие расходы.

Достаточность средств должна оцениваться применительно ко всем ресурсам и всему спектру запланированных мер, а не только к какому-то одному мероприятию или программе. При этом такая оценка должна осуществляться как в среднесрочной, так и в краткосрочной перспективе.

## **(6) Соответствие практическим возможностям**

Наконец, чтобы целевые значения были реалистичными, необходимо учитывать и другие факторы, ограничивающие возможности, которые необходимы для их достижения. К таким факторам относятся: ограниченность людских и физических ресурсов, и ограниченность практических возможностей. Ограничивающие факторы первой группы предполагают, что целевые значения должны учитывать доступность людских ресурсов – квалификацию имеющихся специалистов, количество таких специалистов – а также доступность физических ресурсов, к которым можно отнести площади свободных земель, качество этих земель, водные ресурсы и другие природные богатства, имеющиеся у страны. Факторы, ограничивающие практические возможности, также исключительно важны, но о них часто забывают. Возможности практического решения поставленных задач ограничены во многих странах, отчасти из-за ограниченности людских ресурсов, но еще и из-за слабости институтов, отсутствия необходимой правовой базы и отсутствия соответствующих полномочий у

исполнителей. Все эти аспекты важно учитывать не только при установлении конкретных целевых значений для отдельно взятых государственных мер или программ, но и при определении приоритетности каждой из них, с тем, чтобы весь набор таких мер соответствовал имеющимся возможностям их практического осуществления.

## **Библиография**

Christiaensen, L., Scott, C. and Wodon, Q. (2002) "Development Targets and Costs" in *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, chapter 4 (2002)

Coudouel, A. (2002) Poverty analysis and monitoring – PRSP Macedonia presentation

Coudouel, A., Jesko, H.S. and Wodon, Q. (2002) "Poverty Measurement and Analysis" in *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, chapter 1 (2002)

Datt, G., Walker, T. and Wodon, Q. (2002) "Predicting the effect of aggregate growth on poverty" in PSIA Toolkit, chapter 10 (forthcoming)

Duclos, J., Araar, A. and Fortin, C. "DAD: a software for Distributive Analysis / Analyse Distributive", MIMAP program, International Development Research Centre, Government of Canada, and CIRPÉE, Université Laval: <http://132.203.59.36:83/>

POVCAL – A Program for Calculating Poverty Measures from Grouped Data, <http://www.worldbank.org/lsms/tools/povcal/>

Prennushi, G., Rubio, P. and Subbarao, K. (2002) "Monitoring and Evaluation" in *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, chapter 3 (2002)

SimSIP Simulations for Social Indicators and Poverty, <http://www.worldbank.org/simsip>