

Дотянуться до бедных людей

Отрезвляющие данные из Африки показывают, как трудно сделать адресными меры по борьбе с бедностью

Кейтлин Браун, Мартин Равайон и Доминик ван де Валле

Часто говорят, что общая глубина бедности в мире (то есть совокупная сумма денег, на величину которой бедные люди всего мира находятся ниже черты бедности) является умеренной, если использовать черты бедности, характерные для стран с низкими доходами. Например, Энни Лоури в журнале «Нью-Йорк Таймс» 23 февраля 2017 года написала: «одна недавняя оценка... показывает, что глубина глобальной бедности... примерно равна сумме, которую американцы ежегодно тратят на лотерейные билеты, что практически сопоставимо с половиной всех мировых расходов на иностранную помощь».

Некоторые делают из этого вывод, что для ликвидации глобальной бедности нужна совсем скромная сумма денег, достаточная, чтобы поднять всех бедных людей выше международной черты бедности, которая отделяет бедных от небедных.

Однако ликвидация бедности намного сложнее, чем можно предположить исходя из общей глубины бедности. Особенно трудно определить, кто является бедным и в какой степени. Таким образом, оценка, приведенная в «Нью-Йорк Таймс», может оказаться далекой от истины. Некоторые, кто по-настоящему беден, так и остаются в нужде, в то время как деньги попадают в руки других. Ввиду недостаточной информации об уровнях жизни сумма денег, необходимая для ликвидации бедности, может оказаться во много раз больше.

Мы попытались оценить, являются ли данные, которые обычно есть в доступе и которыми регулярно пользуются официальные органы в странах Африки к югу от Сахары (беднейшем регионе мира по большинству показателей), достаточными для надежного определения того, кто является бедным.

Поиск бедных семей

Часто отсутствие надежных данных усложняет выявление бедных домашних хозяйств. Во многих случаях трудно или даже невозможно оценить уровень жизни каждого человека в обществе. В странах с более высокими доходами помогают сведения о подоходном налоге. Но налоговые данные не подходят для многих развивающихся стран, если учесть, что многие домохозяйства заняты в неформальном секторе или в традиционном сельском хозяйстве. Правительства часто сталкиваются с ограничениями в плане ведения учета, что не позволяет проводить надежное измерение всех доходов, и в бедных странах эти ограничения могут быть очень значительными. Кроме того, данные на уровне домашних хозяйств могут не являться хорошим показателем уровня жизни отдельных членов семьи.

Чтобы попытаться преодолеть это препятствие, правительства во всем мире все чаще обращаются к какой-то форме опосредованной проверки нуждаемости для выявления бедных домохозяйств. Идея простая. Каждому домашнему хозяйству присваивается оценка, основанная на (как правило, небольшом) наборе легко наблюдаемых характеристик домохозяйства, которые показывают, является ли оно бедным. В числе таких характеристик могут быть размер домашнего хозяйства; пол главы семьи; демографический состав домохозяйства; тип жилища, в котором живет семья; из каких материалов сделано жилище; а также активы, принадлежащие домохозяйству (например, владеет ли домашнее хозяйство базовыми предметами быта, такими как радио или телефон). Каждой из характеристик присваивается вес, основанный на ее наблюдаемой



статистической взаимосвязи с потреблением домашних хозяйств, полученной из национальных репрезентативных выборочных обследований.

Среди исследователей и практиков идет много споров относительно эффективности опосредованных проверок нуждаемости (то есть насколько хорошо такие характеристики заменяют собой прямые данные о доходах или потреблении). Сторонники утверждают, что это надежный метод; критики говорят, что подход дает неудовлетворительные расчетные данные о том, кто беден, а кто нет. Были также высказаны опасения по поводу отсутствия прозрачности, а также в связи с неоднородностью групп населения, в результате чего аналогичные домохозяйства учитываются по-разному на основе некой непрозрачной оценки, полученной по итогам опосредованной проверки нуждаемости.

Мы рассматриваем эффективность этого популярного в ряде африканских стран метода. Наши результаты указывают как на сильные, так и слабые стороны данного метода. Положительным моментом является то, что опосредованные проверки нуждаемости могут существенно уменьшить включение небедных домашних хозяйств в программу борьбы с бедностью; в большинстве исследованных нами случаев степень ошибочности включения могла бы быть как минимум вдвое меньшей. Отрицательный момент заключается в том, что это происходит за счет значительного исключения бедных. И когда целью является

сокращение бедности, директивные органы должны быть обеспокоены такими исключениями.

Главной причиной большого количества ошибок исключения является то, что стандартная опосредованная проверка нуждаемости недостаточно точна при приближении к крайним точкам спектра распределения потребления домашних хозяйств. Статистические свойства метода часто приводят к переоценке уровня жизни самых бедных домохозяйств (и его недооценке в случае самых богатых). Если сравнить фактическое потребление домашних хозяйств со значениями, рассчитанными с помощью метода проверки нуждаемости, станет ясно, какое большое значение имеет факт такого завышения оценки. В отношении 20 процентов беднейших (с точки зрения фактического потребления) домашних хозяйств опосредованная проверка нуждаемости показывает расчетные значения, которые превышают фактическое потребление на 50–100 процентов. Это означает, что почти во всех странах проверка пропускает большое число самых бедных домашних хозяйств: в среднем 80 процентов бедных домохозяйств считаются небедными согласно проверке, а 40 процентов небедных домохозяйств относят к бедным. Для двух стран нашего исследования, Эфиопии и Нигерии, на графике показана взаимосвязь между фактическим потреблением и оценкой, полученной с использованием стандартной опосредованной проверки нуждаемости. В обеих странах

Некорректные расчеты

В Нигерии и Эфиопии опосредованная проверка нуждаемости гораздо успешнее помогает исключить из программ по борьбе с бедностью домашние хозяйства, которые не являются бедными, чем выявить бедные семьи. Подобные ошибки возникают в большинстве стран с низкими доходами.



Источник: Brown, Caitlin, Martin Ravallion, and Dominique van de Walle. 2016. "A Poor Means Test? Econometric Targeting in Africa." NBER Working Paper 22919.

Примечание. Красные линии представляют собой черту бедности, которая отделяет домашние хозяйства с самыми низкими 20 процентами потребления (бедные) от тех, которые считаются небедными. Ошибка включения (верхний левый квадрант) возникает, когда небедное домохозяйство определяется как бедное, а ошибка исключения (нижний правый квадрант) возникает, когда бедное домашнее хозяйство неправильно определяется как небедное. Опосредованная проверка нуждаемости использует характеристики домашнего хозяйства вместо документально подтвержденных данных о доходах или потреблении для определения того, считается ли домашнее хозяйство бедным. Данные о потреблении преобразованы по логарифмической базе для улучшения репрезентативности.

наблюдается сильная положительная взаимосвязь между оценками согласно опосредованной проверке и фактическим потреблением; большинство из тех, кто считается небедным в соответствии с оценкой, классифицируется правильно. Однако есть существенные ошибки исключения, особенно в отношении Эфиопии, где 95 процентов бедных определены как небедные (по сравнению с 55 процентами для Нигерии). Но для обеих этих стран, как и всех других, включенных в наше исследование, используемые обычно косвенные показатели явно не совсем хорошо позволяют определить бедные домашние хозяйства.

В отношении фиксированного бюджета мы обнаруживаем, что применение стандартной формы опосредованной проверки нуждаемости сокращает уровень бедности лишь ненамного больше, чем всеобщий базовый доход, в случае применения которого каждый получает одинаковый трансферт, независимо от того, является ли богатым, бедным или имеет средний доход. Вполне можно добиться таких же результатов, как и с помощью опосредованной проверки нуждаемости, если применить всеобщий базовый трансферт на основе всего нескольких характеристик на уровне домашнего хозяйства, таких как пол главы семьи или наличие в семье маленьких детей. Действительно, если принять во внимание зачастую длительные задержки при проведении опосредованных проверок нуждаемости и меняющиеся обстоятельства домашних хозяйств, то такие упрощенные методы адресного отбора в среднем дают лучшие результаты в плане снижения уровня бедности. Если учесть затраты на разработку и проведение опосредованной

проверки нуждаемости, то использование таких более простых методов адресного отбора может оказаться предпочтительным с точки зрения сокращения бедности в рамках определенного бюджета.

Выявление бедных людей

Даже если бедные домохозяйства могут быть правильно адресно отобраны, все равно не ясно, обеспечит ли это то, что помощь достигнет бедных людей. Бедность — это личная обездоленность отдельных лиц, но она практически неизменно измеряется с использованием данных на уровне домашних хозяйств. Как правило, каждый член бедного домохозяйства считается бедным, а все члены небедной семьи — небедными.

Однако широко используемые показатели на уровне домашних хозяйств, используемые для оценки, могут не подходить для выявления отдельных лиц, находящихся в неблагоприятном положении, доля которых в совокупном потреблении домохозяйства может быть относительно небольшой, или они сталкиваются с препятствиями в плане возможностей доступа к несвязанным с домашними хозяйствами услугам, в том числе здравоохранению, образованию и финансовым услугам. Отсутствие данных о бедности на уровне отдельных лиц представляет собой серьезное препятствие для исследования того, достигает ли помощь в рамках адресных программ по борьбе с бедностью на уровне домохозяйств бедных людей. Данные об индивидуальном потреблении собирать непросто, также трудно определить то, как доход, получаемый отдельными членами семьи, распределяется между всеми ее членами.

Например, в семье, где работает один человек, доход может распределяться поровну между всеми членами семьи или один из них может получать непропорциональную долю. Отдельные члены домашнего хозяйства, например, пожилые люди или сироты, могут подвергаться дискриминации. Таким образом, мы можем увидеть небедных людей, проживающих в бедных домохозяйствах, и бедных людей в небедных семьях.

Один из аспектов индивидуального благосостояния, который указывает на бедность и который можно наблюдать во многих обследованиях, — это полноценность питания. Мы провели всестороннее исследование взаимосвязи между благосостоянием домашнего хозяйства (измеряемое либо по индексу находящихся в его владении активов, либо по подушевому потреблению домашних хозяйств), и статусом полноценности питания индивидуумов в отношении 30 стран Африки к югу от Сахары с использованием данных демографических обследований и обследований состояния здоровья населения.

Мы видим в целом надежную взаимосвязь между благосостоянием домашних хозяйств и показателями неполноценности питания женщин и детей, то есть недостаточность питания имеет тенденцию снижаться по мере роста благосостояния домохозяйства. Тем не менее, примерно три четверти женщин с недостаточным весом и недоедающих детей не являются членами 20 процентов беднейших семей. И приблизительно половина не входит в состав 40 процентов беднейших домашних хозяйств. Более того, неполноценность питания, как правило, больше распространена в странах, где большая часть недоедающих является членами небедных семей.

Есть несколько возможных объяснений таких результатов. Демографический дисбаланс между бедными и небедными домашними хозяйствами, как то, например, что в бедных семьях больше детей, чем в небедных, не является основным фактором. И хотя ошибки измерения явно присутствуют, наши тесты не указывают на то, что это является основной причиной для наших выводов.

Неравенство внутри домашних хозяйств помогает объяснить, почему такая большая часть не получающих полноценного питания женщин и детей проживает в небедных семьях. Мы находим, что значительная доля недоедающих женщин и детей живет в домашних хозяйствах, где являющийся главой семьи мужчина не имеет проблемы недостаточного веса, хотя иногда и бывает так, что глава-мужчина имеет недостаточный вес, а другие члены семьи — нет.

Однако неравенство внутри домашнего хозяйства является лишь частью объяснения. Это становится очевидным, когда мы заново проводим наши расчеты с допущением, что внутри семьи нет неравенства (каждому члену семьи присваивается средний по домашнему хозяйству показатель питания). Но даже тогда мы обнаруживаем, что значительная доля не получающих полноценного питания

женщин и детей не являются членами бедных домашних хозяйств, согласно данным обследований. Похоже, что и бедные, и небедные семьи, проживающие в бедных регионах, часто находятся в одинаковых санитарно-гигиенических условиях и, следовательно, подвергаются одинаковым рискам для здоровья. Мы обнаружим доказательства, соответствующие этому объяснению, если используем данные об уровнях заболеваемости детей по всему спектру благосостояния домашних хозяйств.

Простого решения нет

Информация, конечно, не является единственным фактором, определяющим политику борьбы с бедностью; ограниченность государственного бюджета (также в результате невозможности увеличить доходы правительства), стимулирующие эффекты (например, когда небедные люди меняют свое поведение для получения пособий, предназначенных для бедных) и политические аспекты экономики (когда некоторые небедные люди не поддерживают усилия по оказанию помощи бедным людям) также необходимо принимать во внимание. Лица, принимающие решения в области политики, должны иметь реалистичные ожидания относительно того, каких результатов можно достичь, принимая во внимание надежность имеющихся данных.

Наши результаты показывают, что стандартные источники данных о бедности не очень эффективны для выявления бедных домашних хозяйств или отдельных бедных людей. Для того чтобы охватить не получающих полноценного питания женщин и детей, меры политики должны либо основываться на более персонализированной информации, либо иметь более широкий охват по сравнению с адресными мерами, направленными исключительно на бедные домашние хозяйства.

Существует некоторый потенциал для использования более надежных данных и более совершенных методов. Однако идея о том, что мы можем легко ликвидировать бедность узкими адресными трансфертами, является чрезвычайно оптимистичной. Это совершенно точно, даже если не думать о (потенциально серьезных) неблагоприятных стимулах, которые могут возникать в результате такой политики. **ФР**

КЕЙТЛИН БРАУН — соискатель ученой степени доктора наук в Джорджтаунском университете, **МАРТИН РАВАЙОН** — профессор кафедры экономики им. Эдмонда Д. Виллани Джорджтаунского университета. **ДОМИНИК ВАН ДЕ ВАЛЛЕ** — ведущий экономист в Группе по исследованию вопросов развития Всемирного банка.

Данная статья основана на рабочем документе 2016 года “A Poor Means Test? Econometric Targeting in Africa”, подготовленном для Национального бюро экономических исследований, и рабочем документе по исследованию вопросов экономической политики 2017 года “Are Poor Individuals Mainly Found in Poor Households? Evidence Using Nutrition Data for Africa”, подготовленном для Всемирного банка, оба которых были составлены авторами настоящей статьи.