Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

77730

Май 2013, № 117

От шума к сигналу: Успешный опыт Колумбии в измерении бедности в Колумбии.

Жоао Педро Азеведо

В середине 2000-х годов, методика измерения бедности в Колумбии зашла в тупик. На тот момент, методология измерения бедности столкнулась с улучшениями в системе национального исследования домашних хозяйств. В результате этого, тенденция официального уровня бедности стала изменчивой, и слабая коммуникационная стратегия произвела неубедительную сюжетную линию, которая в свою очередь привела к дальнейшему стремительному ухудшению индекса доверия.

Эти события имело место в период высокого и устойчивого роста, который также включает в себя ряд интервенций по сокращению бедности, таких как ведущая программа Familias en Acción и стратегия UNIDOS. Был смещен акцент общественный прений касательно бедности, и вместо места на политической платформе прения перешли в грань методов технических измерений.

В данном документе кратко описаны основные уроки, извлеченные из усилий правительства , при поддержке национальных и международных экспертов, в том числе экспертов Всемирного банка, для восстановления доверия к официальные методологии измерения бедности в Колумбии.

Эти уроки имеет особую ценность для стран с низким и средним уровнем дохода, которым, возможно, придется решать трудную задачу пересмотра их официальной методологии измерения бедности, или любого другого политически-чувствительного индикатора (см. Таблицу №1 для краткого описания извлеченных уроков).

Всемирный Банк принял участие в данном процессе по четырем основным целям: (i) обеспечение фактора, где данные по уровню бедности подкреплены международной практикой; (ii) оказание содействия в построении/достижении межведомственного консенсуса и повышения уровня прозрачности; (iii) внушение доверия в ранге активного члена Комитета по борьбе с бедностью, и (iv) обмен знаниями, накопленными в ходе участия в аналогичных подходах в регионе. Достижения ясности и прозрачности по техническим проблемам измерения бедности, дает возможность правительству страны и Всемирному Банку сосредоточить свое внимание на более плодотворное обсуждение тенденций бедности и стратегических последствий.

В 2006-м году, Колумбийский Национальный Департамент по Административной Статистике (DANE) стремился усилить свое первичное исследование домашних хозяйств (Encuesta Continua де Hogares, ECH), и ввел ряд изменений. Пересмотренное исследование был представлено в виде Gran Encuesta Integrada де Hogares (GEIH). [1] Тем не менее, не были предприняты важные методологические шаги для обеспечения фактора, где указанные изменения не влияют на сопоставимость данных предыдущих исследований. Когда такие изменения применимы к исследованию домашних хозяйств, настоятельно рекомендуется, чтобы предыдущие методологии также параллельно реализовывались вместе с новой методологией для понимания того, каким образом новая методология влияет на измерение.

Без наличия контр фактов, нет такого метода определяющего необходимый уровень для преодоления трудностей, с которыми сталкиваются изменения в результатах данных, относящихся к фактическим изменениям в реалиях опрошенных респондентов.

[1] Изменения включают в себя: размер выборки (количество домашних хозяйств); изменение способа реализации исследований (от ручек с бумагой в сторону портативных устройств), а также длина и порядок вопросов во время исследования. Кроме того, во время предыдущего ECH, предполагалось, что взрослый глава домашнего хозяйства будет отвечать на бытовые вопросы анкеты, тогда как в новом GEIH, различные разделы анкеты соответствуют различным категориям респондентов. Некоторые разделы заполняются главой семейства, а некоторые разделы предназначены всем членам семьи старше 10-и лет (DANE DNP- 2009b).

Таблица №1: Краткое резюме извлеченных уроков.

Постоянство: Сам процесс был очень интенсивным в разрезе времени; Комитет MESEP (Комитет для разработки новой методологии измерения монетарной бедности) встречался 1-2 раза, заседания проходили от 3 до 6 часов и так на протяжении 32 месяцев.

Цель: Акцент на методологии измерения бедности, и никоим образом на стратегии сокращения бедности

Восприятие СМИ и общественности новой статистики: Демонстрация прозрачного процесса формирования консенсуса сигнализировало доверию к общественности, что привлекло широкий интерес СМИ и принятие показателей бедности. Несмотря на предыдущее утверждение, оценка бедности за период 2002- 2008 была принята экспертами и гражданами по всей стране; результаты 2-й фазы MESEP были также приняты широкими массами.

Устойчивость: Комитет получил юридическую регистрацию 27-ого Января, 2009 года, в рамках межведомственного соглашения (DANE-DNP, 2009a)

Институциональная приверженность: Этот процесс был под контролем трех разных директоров ДНП (Каролина Рентериа, Эстебан Пьедрахфта и Эрнандо Хосе Гомес), двух директоров DANE(Эктор Мальдонадо и Хорхе Бустаманте), двух заместителей директоров DANE (Кристиан Ярамилло и Карлос Сепульведа) и двух президентов (администрации Урибе и Сантоса). Это свидетельствует о том, что Колумбия располагает необходимым потенциалом и долгосрочными обязательствами.

Открытость: Прозрачность рассматривалась в качестве критически важного условия построения доверия к новым данным и цифрам. Комитет MESEP рекомендовал для использования в расчетах новых и старых данных и цифр по бедности при одновременном распространении данных на срок не менее 2-х лет. Кроме того, в DANE для нужд широкой общественности, было принято решение о публикации на собственном веб-сайте, анонимных микроданных, используемых для расчета последних данных и цифр по бедности (для более подробной информации см. Таблицу №2)

Тем не менее, не были предприняты важные методологические шаги для обеспечения фактора, где указанные изменения не влияют на сопоставимость данных предыдущих исследований. Когда такие изменения применимы к исследованию домашних хозяйств, настоятельно рекомендуется, чтобы предыдущие методологии также параллельно реализовывались вместе с новой методологией для понимания того, каким образом новая методология влияет на измерение. Без наличия контр фактов, нет такого метода определяющего необходимый уровень для преодоления трудностей, с которыми сталкиваются изменения в результатах данных, относящихся к фактическим изменениям в реалиях опрошенных респондентов.

Учитывая комплексные и сложные с точки зрения коммуникации, воздействия новых методологий по бедности, начиная со второго полугодия 2006 года по конец 2007 года, Правительство Колумбии приняло решение не публиковать свои официальные ежеквартальные статистические данные по бедности. В течение этого периода, Колумбия испытала значительный экономический рост, но в рамках новых изменений в методологии, имели место опасения, что новые показатели бедности не в полной мере отражают улучшенные экономические показатели. Снизилось доверие к оценочному уровню бедности, и дебаты отошли от принципа действий, необходимых для сокращения бедности в сторону измерения.

В Январе 2009 года, с целью обеспечения прозрачности согласования данных, был официально зарегистрирован межведомственный комитет, состоящих из экспертов по бедности. Данный комитет (MESEP), включал в себя экспертов из таких организаций как; Департамент Национального Планирования, DANE, Экономическая комиссия ООН для стран Латинской Америки (ECLAC) и Всемирный банк. В комитете также состояли колумбийские академики и независимые эксперты. Целью MESEP было способствование прозрачного процесса при участии сторон, для генерирования достоверных оценочных данных по бедности в Колумбии. Работа MESEP была поделена на две фазы/задачи: целью первой фазы являлось реагирование на немедленный спрос касательно надежных оценочных данных по бедности; вторая фаза дала возможность экспертам разработать обоснованные рекомендации для более глубокого анализа и пересмотра методологии по бедности.

1-я Фаза MESEP: Согласование данных

Целью 1-й фазы MESEP было согласование данных, полученных от GEIH с использованием Encuesta Continua де Hogares Paralela. MESEP собрал статистику за период 2002-2008, сравнил данные статистики в разрезе времени, с поправкой на изменения в методике исследований запущенных в 2006-м году, но без каких-либо серьезных изменений в методологии измерении показателей бедности. За период Январь-Август 2009 года, комитет MESEP провел 20 заседаний для завершения данной фазы. Статистика была опубликована в Августе 2009 года.

MESEP смог разработать несколько важных заключений из первой фазы, где эти заключения способствовали дальнейшей работе Комитета.

Эксперты пришли к выводу, что новая методика исследования, реализуемая со стороны GEIH, действительно имела положительное воздействие на качество данных: изменения свидетельствует об улучшении охвата реалий опрошенных респондентов. [2] В своей дальнейшей деятельности, комитет MESEP постановил о закреплении новых переменных в GEIH (новейшая методология) и регулировании переменных, используемых в рамках ECH (предыдущее исследование) за период 2002-2005, в соответствии с надлежащими сравнительными показателями полученными со стороны Encuesta Continua de Hogares Paralela. Комитет MESEP заключил, что отчетные данные/ статистика за 2006 год и 2007 г. не совсем корректна, с учётом методологических изменений, которые имело место в те годы. В августе 2009 года комитет MESEP опубликовал данные за 2002, 2003, 2004, 2005 и 2008 годы.

Таблица №2: Анонимные микроданные доступны общественности.

В Ноябре 2011 года, DANE объявила о запуске анонимного портала микроданных.

http://formularios.dane.gov.co/pad/

Онлайн портал по микроданным DANE использует Международную Сеть Исследования Домашних Хозяйств (IHSN), разработанную Национальным Архивом Данных (NADA). Опубликованные мета-данные соответствуют Инициативе Документации Данных (DDI) 2n и стандартам Dublin Core XML. Данные были составлены при помощи редактора IHSN Metadata, разработанного Nesstar и Норвежским Архивом Данных по социальным наукам (NSD). Программное обеспечение было распространено на бесплатной основе.

Данная инициатива была возможна при постоянной поддержке оказанной DANE со стороны Программы Ускоренных Данных (ADP). ADP - это совместная инициатива Paris 21 и Всемирного Банка, для содействия и поддержки передового международного опыта в документации микроданных с последующим опубликованием по всему миру.

2-я Фаза MESEP: Пересмотр Колумбийской Методологии Измерения Бедности

Методология измерения бедности, используемая в Колумбии, не обновлялось с 1998 года, и в это время, для составления черты бедности в стране, применялись данные Исследования Бюджетов Домашних Хозяйств от 1994/1995 годов. С тех пор, в Колумбии было проведено новое исследование бюджетов домашних хозяйств (2005/2006) и страна перешла на систему непрерывных и интегрированных исследований домашних хозяйств, а именно GEIH. Учитывая устаревшую методологию по бедности и наличие исследования бюджетов домашних хозяйств, работа второй фазы MESEP была сосредоточена на полный пересмотр методологии измерения бедности.

Исторически, черта бедности в Колумбии были установлена

выше, чем средний показатель по региону. Исследование паритета покупательной способности (ППС) эквивалентное общенациональной черте бедности в Колумбии показало, что ППС и черта бедности в Колумбии примерно вдвое превышает средний показатель, используемый в других странах Латинской Америки. Черта бедности в Колумбии была завышена с самого начала её разработки. Однако этот фактор не приводил к значительному высокому уровню бедности, в связи с тем, что правительство Колумбии придерживалось практики регулирования входных данных, тем самым занижая статистику по бедности; тем самым шло снижения высокого уровня бедности в связи с невероятно завышенной чертой бедности. Конечный эффект - корректировка не тривиальна. Сравнение скорректированных и нескорректированных данных показало, что в некоторых периодах времени, наблюдаются противоположные тенденции, учитывая существенные различия между системой исследованием домашних хозяйств и национальных агентств (Ravallion 2003; Korinek, Mistiaen и Ravallion 2006). Более важно то, что такая корректировка, основанная на факторе постоянного умножения для отдельных компонентов совокупного благосостояния, таких как труд, капитал и пенсия, прежде всего, подчеркнула расхождение и нейтральное распределение между конкретным компонентом и национальными данными, которые очень трудно обосновать (Лейва-Парра 2005; MESEP 2012).

С учетом данного контекста, целью второй фазы Комитета MESEP была предоставление рекомендаций по новой официальной методике измерения бедности, иными словами: (i) пересмотр используемой черты бедности и совокупного дохода и (ii) предложение институционального механизма, который в будущем поможет оградить колумбийских граждан от бедности и неравенства. 2-я Фаза MESEP, включила в себя 25 рабочих сессий и 35 технических документов, которые было совместно разработано DNP и техническим секретариатом DANE.

[2] Улучшение качества данных включают в себя: (I) меньшее количество отсутствующих записей (не ответивших) по переменным касательно дохода; (II) меньшее количество заниженных данных по переменным касательно дохода; (III) более точные оценки рынка труда, бедности и показателей неравенства (IV) число суб-национальных слоев в выборке увеличилось с 13 до 24.

Окончательные данные были объявлены 24 августа, 2011 года, на крупной международной конференции под председательством президента Сантоса, за которой последовали последующие серии технических семинаров, публикаций и законодательств, чтобы укрепить пересмотренную методологию. Более конкретно, в этот процесс была также включена одна из основных рекомендаций MESEP, а именно: электронная публикация анонимных микроданных (см. Таблицу №2) и алгоритмы, необходимые для репликации пересмотренной методология бедности (DANE 2011).

Кроме того, Национальный совет по социально-экономической политике (CONPES), самый высокий орган в области координации экономический и социальной политики в Колумбии, опубликовал конкретные рекомендации какие изменения необходимо предпринять по монетарной бедности в Колумбии; и что более важно, обозначил конкретные роли Национального бюро статистики, Министерства Планирования и Министерства социальной защиты, которые должны быть вовлечены в этот процесс (CONPES 2012). Для укрепления доверия к новым сериям рекомендаций, эксперты также рекомендует параллельную публикацию, как и старых, так и новых цифр и данных, по крайней мере, за два года, с целью смягчения любых спекуляций относительно политической целесообразности пересмотра методологии.