

Универсальные детские пособия

в Европе и Центральной Азии

Аналитическая справка по региональной социальной защите: 4

юнисеф 

для каждого ребенка

© UNICEF/JUN0641155



Универсальные детские пособия

в Европе и Центральной Азии

Недопустимо высокое число детей в Европе и Центральной Азии (ЕЦА)¹ растут в бедности; согласно оценкам, около 22 миллионов детей проживают ниже национальной черты бедности.² Доля детей среди лиц, проживающих в бедности, продолжает оставаться непропорционально высокой. Уровни бедности среди детей выше, чем среди взрослых по всем группам доходов стран. Хотя уровни бедности в регионе снизились, прогресс был неравномерным и медленным, а в нескольких странах уровни бедности за последние пять лет повысились.

Правительства по всему региону борются с бедностью путем сочетания разных схем поддержки дохода семей. Однако, ряд проблем от низкой осведомленности о программах и сложных процедур подачи заявок до строгих критериев для получения поддержки и низкого уровня финансирования, приводит к тому, что многие

семьи с низким уровнем доходов не могут получить доступ к требуемой поддержке (ЮНИСЕФ, 2015). Высокий уровень маргинализации в конечном итоге подрывает эффективность этих программ в устойчивом сокращении бедности (ЮНИСЕФ, 2015). Универсальные детские пособия в последнее время получают больше внимания, как потенциальный инструмент политики для снижения уровня детской бедности, стимулирования развития детей и поддержки общего социального и экономического прогресса. Универсальные детские пособия могут быть доступны всем семьям с детьми, включая наиболее уязвимые, предоставляя им столь необходимую поддержку в денежном выражении. Большинство стран ОЭСР и несколько стран в регионе ЕЦА уже предоставляют универсальные или почти универсальные детские пособия, дополняя их другими услугами и льготами для наиболее уязвимых семей.

¹ Регион Европы и Центральной Азии ЮНИСЕФ охватывает 21 страну: Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Грузия, Казахстан, Косово(SCR1244), Кыргызстан, Молдова, Черногория, Северная Македония, Румыния, Сербия, Таджикистан, Турция, Туркменистан, Украина и Узбекистан.

² Однако, это считается недооцененной цифрой, учитывая проблемы в измерении бедности (ЮНИСЕФ, 2017).

Что такое универсальное детское пособие?

Универсальное детское пособие (УДП) основано на трех принципах: предсказуемость, безусловность и универсальность. Универсальное детское пособие должно быть безусловным, выплачиваться регулярно и каждому ребенку в стране независимо от дохода, статуса занятости и уровня нужды семьи. УДП могут иметь множество форм, которые могут существенно различаться по своей структуре и мерам реализации в зависимости от социальных потребностей, политической экономики,

институционального потенциала, законодательной базы и бюджетных возможностей страны. Данная аналитическая справка использует классификацию, описанную в документе ЮНИСЕФ и МОТ (2019), которая различает полные УДП и три категории квази-УДП (кУДП). Необходимо отметить, что некоторые страны Европы и Центральной Азии предоставляют универсальные гранты по рождению ребенка, но они не считаются УДП, так как являются единовременной выплатой.

Таблица 1: Категории универсальных и квази-универсальных детских пособий

Универсальные детские пособия (УДП)
Детские или семейные пособия, выплачиваемые на регулярной основе, в виде денежных средств или налога основному опекуну на всех детей, находящихся на иждивении младше 18 лет (в некоторых ситуациях пособия выплачиваются лицам старше 18 лет или перестают выплачиваться по достижении возраста 16 или 17 лет). Пособия выплачиваются не менее 10 лет, поскольку этот период составляет значительную часть детства
Квази-УДП
Краткосрочные, ограниченные по возрасту Пособия выплачиваются всем детям в течение ограниченного срока (например, всем детям младше трех лет)
Предоставляемые с учетом нужды, которые охватывают подавляющее большинство Пособия охватывают подавляющее большинство детского населения при этом исключая домохозяйства с высоким уровнем доходов
Смешанная схема Сочетание социального страхования и выплат с учетом нужды без осуществления взносов для достижения всеобщего или практически всеобщего охвата детей

Источник: ЮНИСЕФ и МОТ (2019)

Какие проблемы решает УДП?

Множество дебатов проходит по вопросам УДП и того, являются ли они правильным инструментом политики для борьбы с детской бедностью, поддержки развития детей и содействия общему социально-экономическому развитию. Чтобы понять преимущества УДП, необходимо прояснить, какие проблемы нужно решить и задаться вопросом, будет ли УДП способствовать достижению этих целей.

Проблема: семьи сталкиваются с повышенным риском бедности. Детская бедность распространена в регионе ЕЦА: более чем в половине стран региона свыше четверти детей проживают ниже национальной черты бедности (ЮНИСЕФ, 2017). Семьи с тремя или

более детьми сталкиваются со значительно более высоким риском бедности, чем население в целом (ЮНИСЕФ, 2017). Один из основных аргументов в пользу УДП состоит в том, что оно сокращает бедность и напряженное финансовое положение, в котором находятся семьи, путем возмещения затрат на воспитание детей. Дополнительные расходы на продукты питания, уход за детьми, образование и другие потребности при воспитании ребенка вместе с косвенными затратами, связанными с упущенной занятостью и доходами вместо выполнения родительских обязанностей, делают семьи более восприимчивыми к экономической нестабильности. Анализ исследований из европейских стран показывает, что прямые затраты на детей

«измеренные как потеря стандарта жизни вследствие наличия детей в домохозяйстве, являются относительно высокими», где дети составляют от 20 до 30 процентов бюджетов домохозяйств (Летаблье и др., 2009, стр.9). Часто дополнительные затраты, связанные с детьми, возникают в тот момент жизни, когда заработки и сбережения находятся в нижней точке, что означает, что родителям доступно меньше денежных средств для инвестирования в детей. Наличие детей не всегда приводит к финансовым сложностям; степень напряженности финансовой ситуации, вызванной наличием детей, зависит от ряда факторов, таких как количество и возраст детей, семейное положение, место проживания, доход домохозяйства и доступность льгот и услуг.

Семьи в регионе ЕЦА сталкиваются с ограничениями на финансовом и трудовом рынке, которые подрывают экономическую безопасность и доступ к социальной защите. Трудовая занятость должна предлагать путь выхода из бедности, но это будет возможно, только при надлежащем «качестве работы, включая достаточный заработок, обеспеченность работой и безопасные условия труда» (МОТ, 2019, стр.1). Меняющийся характер работ и отсутствие достойных возможностей работы означает, что снизить уровень бедности только через трудоустройство достаточно сложно. После перехода к рыночной экономике, неформальная и нестабильная занятость стали доминировать в регионе, ее уровень особенно высок среди женщин. В 2016 году доля работающих бедных составляла свыше 10 процентов работников в Румынии (18,6 процентов), Турции (13,5 процентов), Сербии (12,3 процентов) и Болгарии (11,6 процентов); более высокий процент наблюдается среди самозанятых и лиц в возрасте 18 - 24 лет (Пенья-Касас и др., 2019). Низкий уровень оплаты труда и нестабильная занятость в купе с ограниченным доступом к социальной защите и услугам осложняет выход семей из бедности и способствует сохранению бедности из поколения в поколение.

Проблема: бедность ослабляет развитие ребенка.

Установлено, что бедность вредит развитию ребенка, а дети младшего возраста особо уязвимы к ее последствиям (Купер и Стюарт, 2017; ЮНИСЕФ, 2016; Дункан и др., 2014; Брукс-Ганн и Дункан, 1997; Абер и др., 1997 г.). Низкий уровень доходов связан с неудовлетворительными результатами в ряде направлений: слабое здоровье и плохое питание, более низкий уровень зачисления в школу и успеваемость, а также поведенческие проблемы. Все больше доказательств (Джонсон и др., 2016; Нобель и др., 2015; Hanson, и др., 2013; Липина и Коломбо, 2009 г.) указывают на то, что бедность меняет структуру развития мозга, приводя к снижению когнитивных навыков, особенно в сфере изучения языков, развития памяти и самоконтроля. Дети из семей с низким уровнем доходов имеют меньше доступа к качественным услугам, таким как уход за детьми, образование и здравоохранение, что еще более усиливает эти ранние негативные факторы. Исследования показывают, что опыт бедности и дефицита создает дополнительное психическое бремя, которое может снизить когнитивные ресурсы, доступные для других задач, таких как принятие решений или воспитание детей (Мани и др. 2013). Когда непропорционально большая доля времени родителей уходит на попытку покрыть расходы и принятие сложных решений (например, иметь достаточно продуктов питания или деньги на теплую одежду), они в меньшей степени способны осуществлять последовательное воспитание и оказывать чуткий уход, они имеют меньше времени на обучение детей критически важным навыкам, таким как регуляция эмоций, способность к целенаправленной деятельности и позитивным социальным навыкам. В некоторых случаях это может привести к плохим воспитательным практикам, таким как более жесткий или отстраненный стиль воспитания.



Вставка 1: Как доход влияет на развитие детей

Предлагались разные модели того, как доход влияет на развитие ребенка. Первой моделью является модель инвестирования (также называемая теория ресурсов семьи), которая утверждает, что время и деньги – два основных ресурса, которые родители могут инвестировать в детей. Модель инвестирования утверждает, что доход важен для детей, поскольку он позволяет родителям купить вещи, которые способствуют обучению и здоровому развитию, включая материальные товары, такие как книги и обучающие игрушки; эмпирические товары, такие как внеклассные мероприятия и поездки; а также создать позитивную домашнюю среду, включая здоровое питание и жилье высокого качества. Модель также утверждает, что дети из семей с низким доходом отстают от своих экономически обеспеченных сверстников частично из-за того, что родители имеют меньше ресурсов для инвестирования в своих детей. Родители, оказавшиеся в неблагоприятной экономической ситуации, могут уделять меньше времени своим детям, особенно если родители занимаются более чем одним видом экономической деятельностью, имеют нестандартный график работы, а также вынуждены балансировать между работой и выполнением обязанностей по уходу. Способность семьи превращать деньги и время в положительные результаты для ребенка зависит не только от экономического статуса, но и от социальных характеристик домохозяйства, включая уровень образования и родительских способностей.

Модель семейного стресса (также называемая семейная процессная модель) утверждает, что бедность является стрессовой и может оказывать негативное влияние на функционирование семьи, поведение родителей и взаимоотношения. Стресс, связанный с бедностью, может снизить способность родителей оказывать поддержку, быть последовательными и активно вовлеченными с детьми. Плохое воспитание, в свою очередь, вредит социальному и эмоциональному развитию детей, что ограничивает их образовательные и социальные возможности. Бедность может также нарушить когнитивные ресурсы родителей (интеллектуальные способности), что будет иметь разрушительные последствия для выполнения когнитивных задач, таких как планирование и принятие финансовых решений. Эти теории не являются взаимоисключающими и могут влиять друг на друга с негативными последствиями. Исследования, проведенные Вальдфогелем и Уошбруком (2011), привели к выводу, что значительная доля разрыва в результатах развития детей, связанного с доходом, возникла вследствие разных стилей воспитания (таких, как чуткость) и домашней обучающей среды*.

Источники: Дункан и Магнусон (2011), Купер и Стюарт (2017), Шафер и др. (2018); Шах, Муллайнатан и Шафир (2012)

* измерение домашней обучающей среды в данном исследовании рассматривает количество образовательных материалов, таких как книги или игрушки, в доме; время, которое родители посвящают использованию этих материалов с детьми и время, проведенное на привлечение детей к другим видам среды, таким как библиотеки.

Проблема: системы социальной защиты являются сложными и фрагментированными. Системы социальной защиты наполнены сложностями, которые могут помешать семьям получить доступ к столь необходимым льготам. Административные правила и требования часто являются сложными, обременительными и ограничивающими, что запутывает потенциальных заявителей и персонал, администрирующий льготы (ЮНИСЕФ, 2015). Это может привести к ошибкам в заявках или ошибочным отклонениям из-за непонятных критериев получения льготы. Некоторые льготы требуют от заявителей сбора ряда документов, например, подтверждения гражданства, подтверждения статуса безработного или свидетельства о рождении; получение каждого документа может предусматривать уплату комиссии (ЮНИСЕФ, 2015). В странах западных Балкан чтобы подать заявку на льготы от заявителей может требоваться до 27 официальных документов, при этом существуют отдельные процессы подачи заявок для разных типов льгот в большинстве стран, что требует нескольких посещений Центров социальной работы (ЮНИСЕФ, 2015). Некоторые программы в регионе требуют повторной подачи заявок каждые шесть месяцев. Иногда требования столь сложные и обременительные, что заявители просто сдаются.

Проблема: в системах социальной защиты высок уровень ошибочного отказа: реформы в регионе привели к более узкому таргетированию с помощью проверки нуждаемости и косвенной проверки нуждаемости. Хотя у льгот с проверкой нуждаемости имеются свои преимущества – они

менее дорогие, чем универсальные выплаты и могут иметь больший перераспределительный эффект – доказательства указывают на то, что у таргетирования бедности есть ряд недостатков, которые могут подорвать эффективность. Программы с проверкой нуждаемости сталкиваются с риском пробелов в охвате и создании обратных стимулов к работе и сбережениям вследствие более высоких ставок сужения, большего административного бремени и нечувствительности к внезапным изменениям дохода или благосостояния. Ограничивающие критерии соответствия требованиям, включая выбор рассматриваемых активов, низкие не учитываемые пределы или низкие пороги бедности/уязвимости могут привести к созданию программ, которые хорошо нацелены на наиболее бедные сегменты, но в результате они будут исключать значительное число семей, проживающих в бедности. Например, в Кыргызстане основная программа защиты детей и семей, Ежемесячное пособие бедным семьям, охватывает 74 процента детей в нижних 5 процентах домохозяйств, оставляя каждого четвертого наиболее бедного ребенка без поддержки (Гассманн и Тимар, 2020). Проверка нуждаемости является затратной в плане сбора и управления данными, мониторинга, верификации и контроля на предмет мошенничества. Большинство программ социальной помощи в регионе требуют проведения собеседований и посещения домохозяйств. Хотя в теории такие операционные процедуры могут помочь в минимизации мошенничества и ошибочного включения в программы, они создают затраты в плане времени и денег. По оценкам МОТ, средние административные затраты на целевые программы составляют 11 процентов по сравнению с 3 процентами для универсальных программ (Ортс и др., 2017).

Вставка 2: Универсальные детские пособия как автоматические стабилизаторы

По всей Европе и Центральной Азии системы социальной защиты играли критически важную роль как контрциклические стабилизаторы в периоды экономических и финансовых кризисов, смягчая отрицательное воздействие на трудовую занятость, выравнивая располагаемый доход и потребление, а также поддерживая благосостояние. Стабилизационная роль может быть либо автоматической (программы реагирования во времена потрясений), либо осуществляться по усмотрению правительства (специальные меры, принятые после потрясений). Автоматическая стабилизация может быть запущена незамедлительно, посредством денежных пособий/замещения доходов лицам, уже участвующим в системе льгот. Традиционные автоматические стабилизаторы имеют свои ограничения: страхование занятости не предоставляет равную защиту разным типам работников. Для не защищенных лиц, программы с проверкой нуждаемости устанавливают свои пороги соответствия требованиям и требуют сбора документации, а также посещения на дому, что может задержать получение поддержки. Действия на усмотрение правительства могут временно расширить доступ к льготам и играть значительную роль в реагировании правительств на кризис, однако такие действия не являются срочными, для их реализации требуется время и возможны свои сложности в ходе реализации. Всеобщие программы, такие как Универсальные детские пособия зарекомендовали себя в качестве эффективного способа оказания поддержки пострадавшим домохозяйствам; такие программы не только предоставляют непрерывную поддержку дохода, но и могут также предоставлять целевое повышение льгот (ЮНИСЕФ - Институт зарубежного развития (ODI), 2020г.). Степень действия Универсальных детских пособий как эффективного стабилизатора будет зависеть от доли домохозяйств с детьми и адекватности уровня выплат.

Проблема: стигма и чувство стыда за бедность.

Бедность может иметь негативные последствия для психосоциального благополучия человека, включая низкую самооценку и увеличение социальной маргинализации. Для детей бедность может нести с собой «глубокие эмоциональные затраты» (Ридж, 2011), программы социальной защиты могут усилить чувство стыда в зависимости от их модели и методов реализации. Например, программа раздачи зимней одежды в Узбекистане реализуется на глазах у одноклассников, родителей и школьной администрации. Есть сведения по отдельным примерам, что данная практика вызывает чувство стыда и усиливает стигматизацию детей; были сообщения о случаях, когда дети просили родителей не подавать заявку на программу, чтобы не получать одежду на глазах всех одноклассников и учителей (ЮНИСЕФ, Всемирный банк и МОТ готовится). Аналогично, систематическая дискриминация и противодействие со стороны администраторов программы по отношению

к определенным группам, запрашивающим льготы, (например, цыганам) может усилить чувство отсутствия достоинства среди заявителей. Стигма может также привести к неиспользованию льгот, что, опять же, ограничивает воздействие на сокращение бедности. Ограничение поддержки через программы проверки нуждаемости может распространить понятие того, что некоторые люди заслуживают поддержки, а другие – нет. Это может подкрепить стереотипы о людях, живущих в бедности, о том, что они ленивые или неправильно тратят свои деньги. Такое восприятие может подорвать общественную и политическую поддержку схем социальной защиты. Понятие «заслуживающих и незаслуживающих» может привести к калейдоскопу программ, которые пытаются предоставить поддержку узкому сегменту «заслуживающего» населения, при этом ограничивая доступ «незаслуживающего», что может усиливать неэффективность и безрезультативность.

Решит ли УДП эти проблемы?

Проблема: семьи сталкиваются с повышенным риском бедности.

Универсальное детское пособие будет служить минимальным доходом для семей, снижая финансовую напряженность путем повышения уровня доступного дохода, чтобы покрыть основные расходы и инвестиции в детей. УДП может также реагировать на финансовое время неоплачиваемой работы по уходу или высоких затрат на детей. Серьезные исследования показывают, что, когда родители получают денежные выплаты, они их тратят разумно. Доказательства польской программы 500+ показали, что увеличение дохода через УДП способствовало более высоким уровням потребления и сбережений, при этом уменьшая задолженность (ЕПИС,

2018). Программа показала снижение крайней нищеты с 11,9 до 6 процентов (Всемирный банк, 2017). План детских пособий Канады снизил бедность на 40 процентов (МВФ, 2018). Снижение уровня детской бедности сегодня может дать значительное сокращение затрат в долгосрочной перспективе, повышая производительность и доходы, а также расширяя налоговую базу. Однако воздействие УДП на бедность зависит от разных факторов модели программы и того, вместо какой программы (если такая есть) будет введено УДП. Расширение охвата детей выплатами при сохранении недостаточного размера пособия может ограничить эффективность борьбы с детской бедностью. Критики утверждают, что УДП,

при бюджетно-нейтральном сценарии, будет менее эффективным в снижении бедности и неравенства, поскольку ресурсы будут слишком расщеплены по всем группам доходов. Программы универсальных детских пособий, которые интегрируют некоторые аспекты таргетирования имеют потенциал снижения бедности; например, универсальные программы, предоставляющие дополнительные пособия или имеющие более высокие уровни пособий для определенных уязвимых домохозяйств, либо вводящие поэтапное сокращение для более высоких групп доходов (ЮНИСЕФ - Институт зарубежного развития (ODI), 2020г.). Необходимо провести тщательную оценку мер по замещению льгот и услуг УДП, так как потеря других денежных пособий (например, целевого пособия на детей по бедности), льгот (например, жилищных субсидий) и услуг (например, всеобщий доступ к детским учреждениям) может ухудшить положение некоторых семей. Хотя выгоды могут быть достигнуты за счет устранения неэффективных программ, таких как субсидии на топливо или энергию, любой переход к УДП должен быть основан на тщательной оценке того, как реформы политики повлияют на разные категории семей и детей.

Проблема: бедность ослабляет развитие ребенка.

Существует растущее количество доказательств, демонстрирующих, что денежные выплаты могут сыграть

роль в поддержке развития ребенка. Такие платежи следует рассматривать как инвестицию в человеческий капитал следующего поколения. Анализ, проведенный Купером и Стюартом (2017), показал, что увеличение дохода имеет значительные положительные последствия для детей, а денежные выплаты в период раннего возраста ребенка имеют наибольшее влияние на когнитивные результаты, в то время как социальные и поведенческие результаты улучшаются, когда средства предоставляются в среднем детском или подростковом возрасте. Критики УДП утверждают, что средства следует направлять на услуги, и что отраслевые стратегии являются более эффективными в поддержке развития детей. Повышение качества и охвата услугами является важным, и, хотя в анализе также сделан вывод о том, что отраслевые расходы имеют воздействие, они в большей степени зависят от сферы. Увеличение дохода домохозяйств показало положительный эффект в широком спектре сфер (психическое и физическое здоровье, когнитивная и поведенческая) для разных членов семьи (и дети, и родители) в дополнение к улучшению домашней среды (Купер и Стюарт, 2017). Однако, важно помнить, что дебаты по УДП не дают возможности сделать выбор между денежными пособиями и услугами в качестве наилучшего способа поддержки развития ребенка - и услуги, и гарантия получения дохода являются жизненно важными.

Вставка 3: Универсальные детские пособия и проверка достатка

Проверка достатка является одной из форм проверки нуждаемости: оценивается соответствие лица или домохозяйства критериям получения льгот, и те домохозяйства, которые считаются состоятельными, исключаются из получения льгот. В Южной Африке и Великобритании этот подход применяется к схемам детских пособий. Как и при проверке нуждаемости, процесс определения состоятельных домохозяйств без проверяемых данных может быть сложным на практике. Существует два метода определения состоятельных домохозяйств: косвенная проверка достатка и использование фильтров или сочетания фильтров. Успешное внедрение таргетирования основано на выборе простых и прозрачных критериев отбора и создания максимально быстрого и беспрепятственного процесса подачи заявки (как для заявителей, так и для персонала).

Косвенная проверка достатка использует процесс, похожий на косвенную проверку нуждаемости. В ней составляется длинный список характеристик домохозяйств, которые коррелируют с благосостоянием домохозяйства. Затем проводится регрессионный анализ, в котором оценивается зависимость между душевным потреблением домохозяйства и потенциальным индикатором. Те индикаторы, которые являются статистически значимыми предикторами денежного благосостояния затем используются для прогнозирования потребления домохозяйства. Домохозяйства выше определенного порога исключаются. Хотя ожидаемый результат косвенной проверки достатка должен быть чуть более справедливым (при условии идеальной его реализации), сложные вычисления трудно объяснить, что, как и косвенная проверка нуждаемости, может создать чувство отсутствия справедливости и прозрачности при принятии решений. Это потребует верификации длинного списка активов домохозяйств (например, стоимости машины, количества голов скота и т.п.) и посещения места жительства каждого заявителя. Менее прозрачный и сложный метод таргетирования, такой как косвенная проверка достатка, может повысить восприятие коррупции или манипуляций процессом.

Технически более легким подходом является использование нескольких легко наблюдаемых «фильтров достатка». Следует оценить потенциальные фильтры, чтобы понять, являются ли они статистически более распространенными среди топ-20% по сравнению со всем остальным населением и охарактеризовать достаточно высокую долю состоятельных лиц, чтобы выявить их значительную часть. Таргетирование с помощью «фильтров достатка» основано на нескольких индикаторах, которые легко наблюдать на основе существующих источников информации. Примеры фильтров и источников данных: демографические показатели домохозяйства (акты регистрации гражданского состояния); владение активами (реестры собственности – земли, недвижимости, транспортных средств); уровень образования (базы данных Министерства образования) и данные по доходам и налогам (базы данных по налогам и схемам социального страхования на основе взносов).

Вставка 3: Универсальные детские пособия и проверка достатка

Как и во всех подходах таргетирования, неизбежным будет компромисс между ошибочным включением и исключением. Директивным органам следует решить, какой тип ошибки является более приемлемым. В принципе, ошибочные исключения более неблагоприятны для решения задач, связанных с детскими пособиями, поскольку исключенные дети не получают поддержки их благополучия и развития, даже при условии того, что некоторые льготы получают те, чей уровень достатка выше целевой группы. Ошибки включения, с другой стороны, означают менее эффективное использование ресурсов и потенциально ставят под угрозу политическую и общественную поддержку программ. Необходимо провести анализ, чтобы оценить эффективность снижения ошибок включения и исключения. Эффективность подходов к таргетированию можно оценить по уровням охвата (включение и исключение – обращая особое внимание на нижние квинтили), распределения по квинтилям потребления, распределительных последствий на индивидуальном уровне и по воздействию на снижение детской бедности. Следовательно, при оценке разных вариантов таргетирования следует учесть затраты и экономическую эффективность.

Источник: Гассманн и Тимар (2020)

Проблема: системы социальной защиты являются сложными и фрагментированными. То, насколько УДП сократят бюрократические барьеры и фрагментацию, будет зависеть от модели программы. Это будет также зависеть от того, заменят ли УДП другие льготы или послужат дополнением к другим целевым программам (например, пособия по инвалидности, пособия по низкому уровню доходов), которые все еще могут быть сложными и ограниченными (ЮНИСЕФ - Институт зарубежного развития (ODI), 2020г.) Одно из потенциальных преимуществ УДП или КУДП состоит в том, что они могут снизить «когнитивное бремя» заявителей, поскольку «заполнение длинных форм, подготовка к длительным собеседованиям или попытка понять новые правила» требует времени и умственных затрат (Мани и др., 2013, с. 980). Упрощенные процедуры подачи заявки могут быть особо полезны для расширения доступа, снижая бремя на администраторов и заявителей. Постепенные реформы процедур подачи заявок на Универсальные детские гранты в Украине привели к настоящему «всеобщему» охвату детей младше 3 лет при практически отсутствующих ошибках исключения. В странах, внедряющих УДП, процедуры подачи заявок варьируются. В некоторых случаях они автоматизированы, связаны с процессом регистрации рождения, в других – проводятся через подачу подоходных налогов, а в некоторых от заявителей все еще требуется собрать и предоставить документацию онлайн или лично.

Проблема: в системах социальной защиты высок уровень ошибочного отказа: Универсальные программы являются простыми, легкими в администрировании и понятными заявителям. Охват бедных выше там, где детские пособия являются универсальными, например, в Румынии, где 74 процента наиболее бедного квинтиля охвачены Государственным детским пособием, по сравнению с 14% в программе гарантированного минимального дохода с проверкой нуждаемости (ЮНИСЕФ, 2015). Универсальные детские пособия поддерживают детей из работающих малоимущих и временно малоимущих семей, что является существенным преимуществом по сравнению с текущими системами льгот, учитывая увеличение нестабильной занятости.

Проблема: стигма и чувство стыда за бедность. Еще один частый аргумент в пользу УДП – это преодоление стигмы. Перевод денежных выплат от клейма бедности к детским пособиям по праву означает, что все семьи смогут получить доступ к пособиям с достоинством без стигматизации. Включение в программу УДП является менее инвазивно, так как обычно требуется меньше документов, посещения домохозяйств и визитов для проверки соответствия (ЮНИСЕФ - Институт зарубежного развития (ODI), 2020г.). Делая пособия универсальными, можно также добиться выражения социальной солидарности и подтверждения общественной ценности детей и родительских обязанностей, что может повысить общественное единство и политическую поддержку программ. Отражение Универсальных детских пособий в законодательной базе страны означает, что программы отражают законное право всех граждан (а в некоторых случаях и не-граждан), и все граждане могут использовать это право, что подкрепляет социальный договор и продвигает отношения между государством и гражданами.



Каков опыт других стран?

Универсальные детские пособия являются ключевым элементом систем социальной защиты стран, хотя дизайн и реализация программ отличаются. Критерии для получения УДП могут варьироваться в зависимости от возраста, критериев резидентства или гражданства.

Выплаты могут предоставляться через разные режимы, например, через денежные выплаты либо через систему индивидуального подоходного налога в форме налоговых скидок или налоговых льгот³. В Таблице ниже приведено краткое описание разных подходов, используемых странами в предоставлении УДП.

Таблица 2: Примеры Универсальных детских пособий в Европе и Центральной Азии

Универсальные детские пособия (УДП)
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Familienbeihilfe</i> в Австрии выплачивается всем детям-резидентам до достижения возраста 18 лет, в некоторых случаях выплаты могут быть продлены. Средняя выплата составляет 105 евро на ребенка в месяц. • В Румынии универсальное детское пособие предоставляется детям до достижения возраста 18 лет. Сумма пособия варьируется в зависимости от возраста, по 200 леев (\$47) в месяц на каждого ребенка младше 3 лет и по 84 леев (\$20) в месяц на каждого ребенка в возрасте от 3 до достижения возраста 18 лет. • <i>Lapsetoetus</i> в Эстонии выплачивается всем резидентам и временным нерезидентам до достижения возраста 16 лет. Первые два ребенка получают по 55 евро каждый, каждый последующий ребенок получает по 100 евро в месяц. • В Венгрии <i>Családi Pótlék</i> производит выплаты пособий детям младше 18 лет; 12 200 форинтов (\$43) выплачивается на первого ребенка, 13 300 форинтов (\$45) на ребенка при двух детях и по 16 000 форинтов (\$54) на ребенка в случае трех или более детей. Более высокие пособия выплачиваются родителям-одиночкам. • В Латвии <i>Gimenes Valsts Pabalsts</i> производит выплату ежемесячных пособий всем детям в возрасте от 1 до 15 лет. Уровень пособия варьируется в зависимости от количества детей: 11 евро за одного ребенка; 23 евро за двух детей; 34 евро за трех детей; и 50 евро за 4 или более детей. Дополнительное пособие на воспитание ребенка выплачивается детям младше 2 лет. • <i>Rodzina 500 Plus</i> в Польше производит выплату 500 злотых (\$131) за второго и каждого последующего ребенка в возрасте до достижения возраста 18 лет. Выплаты могут быть предоставлены на первого ребенка семьям с доходом, ниже определенного уровня. • В Словении детские пособия получают все дети младше 18 лет. Уровень пособий варьируется в зависимости от 8 категорий дохода и количества детей в семье. Две дополнительные выплаты предлагаются вместе с детским пособием: одна для родителей-одиночек и другая за детские учреждения.
КВАЗИ-УДП (КУДП)
<p>кУДП с ограничением по возрасту</p> <ul style="list-style-type: none"> • В рамках пособия по уходу за ребенком Туркменистана 65% от базовой величины социальных льгот – что равно 209 манат (\$60) в 2020 – может быть запрошено в любой момент времени до того, как ребенку исполнится 3 года. • В Украине Универсальный грант по рождению ребенка выплачивается всем постоянным резидентам. Грант по рождению равен 41 280 украинских гривен, сумма делится между единовременной выплатой в размере 10 320 гривен (\$433), выплачиваемой при рождении (или усыновлении), а оставшаяся сумма выплачивается ежемесячно в размере 860 гривен (\$36) до достижения ребенком возраста 3 лет. • Детское пособие в Беларуси доступно всем детям младше 3 лет. Уровень пособий определяется как доля от национальной средней оплаты труда: 35 процентов на первого ребенка и 40 процентов на последующих детей.
<p>кУДП поэтапным сокращением</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Детские пособия</i> в Канаде выплачиваются в форме ежемесячных пособий всем детям младше 18 лет. Сумма пособия основана на доходе, количестве и возрасте детей. Пособия сокращаются по мере увеличения дохода. Дополнительные льготы предоставляются детям с инвалидностью.

³ Налоговые скидки вычитаются из объема подлежащего уплате налога. Налоговые скидки можно разделить на полные, частичные и невозвратные. Налоговые льготы – сумма, которую можно вычесть из налогооблагаемого дохода.

КВАЗИ-УДП (КУДП)

КУДП с поэтапным сокращением

- В **Дании** детские и молодежные пособия (или детские чеки) выплачиваются за каждого ребенка до достижения возраста 18 лет. Сумма, получаемая семьей, зависит от возраста детей и дохода семьи. Если семейный доход превышает определенный уровень (850 652 датских крон в 2019 году), пособие сокращается на два процента от суммы, на которую доход семьи превышает этот порог. Например, если у домохозяйства доход на 100 000 датских крон выше порога, пособие снижается на 2 000 датских крон, а если доход семьи в три раза превышает среднюю заработную плату, то пособие полностью отменяется.
- В **Великобритании** предоставляются универсальные *Детские пособия* (максимум 82 фунта стерлингов/месяц/ребенка), но они облагаются налогом для семей с высоким уровнем доходов, которые могут от них отказаться вместо того, чтобы получать пособие и платить налоги.

Смешанные схемы

- В **Бельгии** сочетание схем на основе взносов (выплаты, связанные с занятостью и выплаты государственным служащим) и схем без взносов используется для выплат семьям с детьми младше 18 лет.
- В **Аргентине** схемы на основе взносов (пособия плательщикам ANSES) и без взносов (Asignacion Universal por Hijo) предоставляют пособия детям младше 18 лет.
- Детские пособия **Молдовы** предоставляют поддержку родителям маленьких детей через сочетание мер на основе взносов и без взносов. Для родителей, отчисляющих взносы, пособия выплачиваются до достижения ребенком возраста 3 лет в размере 30% от заработной платы. Родители, не участвующие в схемах взносов, получают пособие до достижения ребенком возраста 2 лет (был повышен с 1,5 до 2 лет в 2016 году), а сумма фиксирована.

Источник: ГСП, 2018; ГСП 2019; ЮНИСЕФ - МОТ, 2019



Странам доступен ряд опций по дизайну при разработке УДП в зависимости от задач, демографических показателей, бюджетных ограничений, текущих институциональных рамок и потенциала администрирования. В Таблице приведен ряд вариантов определения критериев для получения пособий. Некоторые страны устанавливают возрастные ограничения, например, Беларусь, Украина и Туркменистан предоставляют универсальные пособия только детям младшего возраста. Хотя большинство стран предоставляют пособия гражданам и законным резидентам, есть некоторые исключения. Дети-беженцы и дети иностранцев покрываются в рамках взаимных договоренностей в Дании и Венгрии (ГСП, 2018), а Эстония расширяет охват УДП на временных нерезидентов (ЮНИСЕФ - Институт зарубежного развития (ODI), 2020г.). Такие страны как Великобритания, Канада и Дания ограничивают доступ семей с высоким уровнем доходов посредством введения постепенного уменьшения размера, тестирования достатка или расценки пособий как налогооблагаемого дохода.

Размеры пособий могут отличаться в зависимости от возраста ребенка, порядка рождения или количества детей в семье. Например, в Румынии дети в возрасте до 3 лет получают \$47/месяц, а дети в возрасте 3-18 лет получают около \$20/месяц. В Польше *Rodzina 500 Plus* выплачивает около \$131 за второго и каждого последующего ребенка младше 18 лет. Пособия в Венгрии и Латвии увеличиваются

по мере увеличения количества детей, но в Новой Зеландии происходит наоборот, там уровень налоговых скидок за первого ребенка выше, чем за последующих детей (ЮНИСЕФ - Институт зарубежного развития (ODI), 2020г.).

Некоторые страны предоставляют дополнительные пособия вместе со схемами детских пособий особо уязвимым детям. Например, дети с инвалидностью получают дополнительные пособия в Австрии и Швеции. В других случаях дополнительные пособия предоставляются родителям-одиночкам, например, в Словении и Венгрии. Канадское детское пособие предоставляет более высокий размер выплат семьям с низким и средним доходом. Хотя пособия в польской программе 500+, как правило, выплачиваются семьям, начиная со второго ребенка, семьи с доходом ниже определенного уровня (180 евро на члена семьи или менее 280 евро на члена семьи для ребенка с инвалидностью) могут получать пособия, начиная с первого ребенка.

Административная простота (или сложность) регистрации на получение детского пособия может повлиять на уровни использования пособия и уровни охвата. В Австрии детское пособие автоматизировано на момент регистрации ребенка в муниципалитете. Чтобы получить детское пособие в Украине, родители должны заполнить и подать простую заявку с момента рождения ребенка, что можно сделать онлайн или лично.

Какие затраты будут понесены на УДП в регионе ЕЦА?

Затраты на УДП и КУДП варьируются в зависимости от размера выплат, демографических показателей, уровня охвата и административных затрат. Например, в Австрии, Канаде, Беларуси программы УДП стоят 1 процент от ВВП, а в Швеции и Франции – 0,6 процента, в Украине на УДП выделяется 0,5 процента от ВВП. ЮНИСЕФ - Институт зарубежного развития (ODI), (2020г.) моделировал затраты разных УДП для стран региона ЕЦА на основе недавних данных по медианному доходу и потреблению в национальных обследованиях домохозяйств. В упражнении рассматривались две разные модели УДП – «полное» УДП, охватывающее всех детей в возрасте 0-14 лет, и квази-УДП, охватывающее детей в возрасте до 4 лет. Для каждой модели сформирован размер выплат на трех разных уровнях: 10%, 20% или 30% от среднего дохода или потребления.

По международным меркам, многие страны региона довольно много инвестируют в социальную защиту, как процент от ВВП, но существуют значительные

различия между странами как с точки зрения доли от ВВП, выделяемой на социальную защиту в целом, так и в долях разных элементов в системах социальной защиты. Выделение средств на детские и семейные пособия, в среднем, является относительно небольшим компонентом социальной помощи, и его доля падала за последние годы (R-UNDG IBC SP, 2018). Однако, моделирование указывает на то, что для большинства стран оценочные затраты УДП, даже на самом щедром уровне, составляют скромную долю общих расходов на социальную защиту, но потребуют от некоторых стран увеличения инвестиций в программы социальной защиты детей. Упражнение, проведенное ЮНИСЕФ - Институтом зарубежного развития (ODI), лишь моделировало затраты при разных уровнях выплат для разных групп охвата, в нем не моделировалось различное влияние на бедность.

Таблица 3: Стоимость УДП, оцененного как доля от медианного дохода/потребления домохозяйства (% от ВВП)

	Медианный доход/потребление (ППС)	Год	Стоимость УДП (% ВВП) для населения 0-14 лет			Стоимость УДП (% ВВП) для населения 0-4 лет			Общие расходы на социальную защиту, исключая медицину (%ВВП)	Общие расходы на социальную защиту для населения в возрасте 0-14 лет, исключая медицину (%ВВП)
			10%	20%	30%	10%	20%	30%		
Кыргызская Республика	137.24	2016	1.4	2.8	4.2	0.6	1.1	1.7	5.4	1.2
Таджикистан	157.72	2015	2.4	4.7	7.1	0.9	1.8	2.8	—	0.43
Армения	184.83	2016	0.5	1.0	1.5	0.2	0.4	0.5	5.1	1.18
Молдова	247.47	2016	1.0	2.0	3.0	0.3	0.7	1.0	12.6	—
Северная Македония	270.22	2014	0.4	0.8	1.2	0.1	0.3	0.4	—	—
Казахстан	296.47	2015	0.4	0.8	1.2	0.2	0.3	0.5	3.9	0.19
Украина	313.83	2016	0.7	1.4	2.2	0.3	0.5	0.8	20.6	1.8
Сербия	335.58	2015	0.6	1.2	1.8	0.2	0.4	0.6	17	1.3
Черногория	367.37	2014	0.5	1.1	1.6	0.2	0.3	0.5	—	0.15
Турция	410.71	2016	0.5	1.0	1.5	0.2	0.3	0.5	9.3	0.44
Болгария	460.10	2014	0.4	0.9	1.3	0.1	0.3	0.4	13.9	1.9
Босния и Герцеговина	471.00	2015	0.5	0.9	1.4	0.2	0.4	0.7	—	0.2

Источник: данные Всемирного отчета МОТ о социальной защите за 2017-2019г. (доступно с 4 февраля 2020г: <https://www.usp2030.org/gimi/AggregateIndicator.action#expenditure>; <https://www.usp2030.org/gimi/Children.action>)

Некоторые страны региона уже предприняли оценку затрат на предоставление Универсальных детских пособий. Например, проведенное Гассманом и Тимар (2020) моделирование разных вариантов расширения Ежемесячного пособия бедным семьям показывает затраты, варьирующиеся от 0,65 процента от ВВП для охвата всех детей младше 18 месяцев, до 2,85 процентов от ВВП для охвата всех детей. Оба варианта были бы на текущем уровне выплат, а затраты исключают административные затраты: в настоящее время Ежемесячное пособие бедным семьям стоит 0,47 от ВВП, не включая административные затраты (Гассманн и Тимар, 2020). В Узбекистане ЮНИСЕФ (2019) оценил три варианта постепенного расширения существующих детских целевых пособий по бедности до почти универсальной системы, охватывающей 75 процентов детей к 2030 году. Согласно анализу, наиболее скромный вариант (изначальный охват всех детей младше 3 лет, с расширением на всех детей младше 13 лет к 2030 году при том же размере пособия) будет стоить 0,8 процента от ВВП в 2020 с ростом до 1,29 процента от ВВП к 2030 году. Если рассмотреть это в контексте, Узбекистан инвестирует 9,7 процентов от ВВП в программы социальной защиты. Анализ не только рассматривал стоимость программы, но и рассматривал

влияние на детскую бедность. Три варианта имели бы большее воздействие на сокращение бедности по сравнению с существующими детскими пособиями. В 2018 году, существующие схемы снизили национальный уровень бедности и детскую бедность на 7,2 процента и 8,9 процентов, соответственно. По оценкам моделирования, применение наиболее скромного варианта может способствовать сокращению национальной бедности на 21,3 процента, а детской бедности – на 26,6 процентов к 2030 году. Наиболее щедрый вариант, который стоит 1,82 процента от ВВП в 2030 году может иметь еще большее воздействие, сокращая национальную и детскую бедность на 28,2 процентов и 35,3 процента, соответственно. Аналогично, моделирование вариантов Универсального детского пособия в размере 50 лари в Грузии показало, что расширение пособий на всех детей младше 16 лет сократило бы детскую бедность с 27,4 до 18,8 процентов при расходах на уровне 1,2 процента от ВВП (ЮНИСЕФ, 2019а). Второй вариант, при котором пособия бы уменьшались, как только доход достигнет определенного уровня, стоил бы около 0,9 процентов от ВВП и привел бы к сокращению доли детской бедности до 19,7 процентов (ЮНИСЕФ, 2019а).

Каковы варианты финансирования УДП?

Расширение Универсальных детских пособий в ЕЦА не обязательно будет требовать серьезной мобилизации ресурсов; при относительно скромных инвестициях – менее 1 процента от ВВП – в нескольких странах региона можно было бы реализовать одну из версий УДП (см. Таблицу 3 выше). Реформирование систем с тем, чтобы они стали более инклюзивными и эффективнее реагировали на потребности семьи, потребует большего внимания к структурам финансирования социальной защиты стран. В ЕЦА системы социальной защиты, в основном, финансируются через внутреннее финансирование: системы сильно полагаются на взносы работников/работодателей и доходы государства. Существуют разные варианты создания бюджетных возможностей через расширение внутренних доходов, от более традиционных подходов (увеличение налоговых поступлений, достижение эффективности за счет упрощения администрирования и улучшения фискального управления, перераспределения средств из существующих схем) до более инновационных механизмов финансирования, включая смешанные потоки финансирования на основе взносов и без взносов, фонды национального благосостояния или целевые налоговые выделения.

Налогообложение является одним из наиболее стабильных источников финансирования. Несмотря на высокие уровни неформальной занятости и ограниченный налоговый потенциал в регионе, в ряде стран проведены успешные налоговые реформы, что привело к большому увеличению налоговых поступлений, например, в Грузии, Украине, Албании, Армении и Кыргызстане. Даже в странах с ограниченным потенциалом и механизмами координации могут быть предприняты меры для улучшения налогового администрирования и сбора налогов, включая борьбу с уклонением от уплаты налогов. Реформы налоговой системы, например, изменения в подоходных налогах, внедрение/увеличение налогов на потребление или налогов на имущество должны сопровождаться комплексным анализом воздействия повышения налогов на бедность и неравенство. Распределительные эффекты любых изменений структуры налогов-льгот необходимо тщательно оценить, чтобы обеспечить прогрессивность. Еще одной налоговой мерой, которая становится более популярной, является введение заложенных налогов. Например, целевой налог на табак или сладкие напитки вводится для финансирования здравоохранения, социальных услуг и социальной защиты в ряде стран, включая Румынию, Северную Македонию, Аргентину, Малайзию и Филиппины. Такие налоги имеют потенциал создания значительных потоков доходов. ВОЗ (2011) оценила, что Правительство Украины могло бы собрать 860 миллионов долларов США дополнительных доходов при условии повышения налогов на табак до 70 процентов от розничной цены. Однако, любой налог на потребление будет регрессивным, поэтому нужно внимательно взвесить преимущества и недостатки, особенно влияние на население с низким уровнем доходов.



Налоговые поступления из разных отраслей, таких как добыча полезных ископаемых, туризм (отели и авиалинии), финансовые транзакции, также являются целевыми для социальных затрат в таких странах как Бразилия, Боливия, Монголия и Мальдивы (Ортис и др., 2019).

Вместе с увеличением доходов, правительства могут предпринять шаги для максимизации эффективности программ социальной защиты через изменение приоритетов выделения средств или путем повышения выгод от эффективности за счет улучшения администрирования. Правительства могут оценить текущие программы с помощью Анализа государственных расходов, а также других видов тематического бюджетного анализа, замещая инвестиции с высокими затратами и низким уровнем воздействия, такие как субсидии, на те, которые имеют более высокое социально-экономическое воздействие (Ортис и др., 2019). Эффективность затрат можно также создать за счет оптимизации институциональных структур, информационных систем и механизмов предоставления.

Пришло ли время УДП?

Решение о том, внедрять ли УДП, будет основано на ряде факторов: уровни охвата и эффективность текущей программы снижения детской бедности, способность страны создать бюджетные возможности, а также институциональный потенциал. Любая реформа политики должна быть основана на тщательном анализе компромиссов между разными вариантами. Тщательная оценка должна оценить результативность текущих программ по сравнению с УДП (полным или квази), а также другими альтернативами, по следующим ключевым направлениям:

1. **Влияние на снижение бедности** (рассмотрение абсолютного числа бедных, уровня бедности и разрыва бедности, включая детскую бедность) при реализации разных характеристик дизайна детских пособий, таких как полные или квази-УДП (с или без доплат для уязвимых групп), текущие или расширенные целевые программы по бедности. Понимание того, какова доля детей и доля домохозяйств, а также того, где они расположены в распределении доходов, также очень важно при принятии решения по УДП. (ЮНИСЕФ - Институт зарубежного развития (ODI), 2020г.). Можно применить шкалы эквивалентности для отражения эффекта выплат на бедность на уровне домохозяйств и дать возможность провести сравнение стандартов жизни между домохозяйствами разных размеров и составов, чтобы можно было лучше увидеть эффекты детской бедности. Необходимо также рассмотреть подходы к дизайну, например, уровни снижения выплат, которые могут повлиять на стимулы, экономические искажения, связанные с участием на рынке труда, количеством часов работы и временем, затраченным на другие продуктивные цели, такие как воспитание ребенка.
2. **Охват и распространенность бенефициаров** с фокусом на охват нижней части распределения доходов. Распространенность бенефициаров должна показывать дезагрегированные показатели охвата по децилям, может также включать дополнительные категории, например, лиц за чертой бедности. Если возможно, категории необходимо разбить по возрасту, чтобы отразить охват детей. Необходимо сделать фокус на понимании потенциальных ошибок включения и исключения, которые могут возникнуть при разных подходах к таргетированию. Еще один аспект – это то, как таргетирование может повлиять на невозможность получения пособий вследствие узкой целевой группы или сложной подачи заявок и процедур обеспечения соответствия (ЮНИСЕФ - Институт зарубежного развития (ODI), 2020г.).
3. **Фискальные затраты** универсальной программы по сравнению с альтернативными программами. Это должно включать не только затраты на выплаты, но и административные затраты. Хотя нужно оценивать эффективность снижения бедности на основе затрат, также необходимо принимать во внимание сложности, которые могут подорвать оптимальное получение пособий. Прогнозы будущих затрат будут основаны на возрастной структуре населения. Падающие коэффициенты рождаемости могут сократить затраты на программы, но потенциально могут и сократить налоговые поступления вследствие более высокой доли иждивенцев пожилого возраста и растущей доли лиц, занятых в неформальном секторе экономики.
4. **Варианты финансирования** с оценкой и сравнением разных реформ финансирования, в частности,



связанных с эффективностью, справедливостью или воздействием распределения, соответствием, административной осуществимостью и затратами (Ортис и др., 2019). Аспекты сроков, политической осуществимости и степени создания бюджетных возможностей должны быть рассмотрены наравне с «выигравшими и проигравшими от предлагаемой реформы финансирования» (Ортис и др., 2019).

5. Необходимо внимательно рассмотреть **институциональный потенциал** по предоставлению детских пособий, включая способность таргетировать, зачислять в программу и предоставлять пособия, а также привлекать ресурсы справедливым и устойчивым образом.
6. Аспекты **политической экономики** для универсальных или целевых пособий определяют общественную поддержку для любой реформы программы. Расширение охвата на группы со средним и высоким уровнем доходов может привести к увеличению политической поддержки программ, что в свою очередь будет способствовать доступности и устойчивости бюджета. Лучшее понимание общественностью разных вариантов программы общественностью может оказать поддержку модели и структурированию УДП, повышая легитимность и политическую поддержку (ЮНИСЕФ - Институт зарубежного развития (ODI), 2020г.).

Универсальная социальная защита имеет длительную историю в регионе. Однако, после перехода к рыночной экономике, правительства ввели узкие целевые программы по снижению бедности часто со сложными административными процедурами. Это привело к тому, что большое количество уязвимых семей и семей с низким уровнем доходов не получают доступ к социальной поддержке вследствие чрезмерно ограниченных критериев или сложных процедур подачи заявок, стигмы или отсутствия информированности о пособиях, что вызывает низкий уровень их использования. Ограниченный охват вкупе с низкими уровнями пособий означает, что пособия для детей и семьи не имеют устойчивого воздействия на снижение детской бедности.

Ряд стран региона инвестировал в свои системы, предпринимая шаги по расширению охвата. Универсальные детские пособия должны быть частью корзины вариантов политик, доступных странам. Универсальные детские пособия могут решить многие системные вопросы, которые подрывают результативность программ социальной помощи для снижения бедности и поддержки развития детей. Страны могут использовать разные подходы для постепенного внедрения или перехода к УДП на основе своих специфических институциональных, фискальных и политических контекстов. Это позволит странам совершить поэтапный переход ко всеобщей социальной защите.



ССЫЛКИ

Aber, J. Lawrence, Neil G. Bennett Dalton, C. Conley, Jiali Li (1997) The Effects of Poverty on Child Health and Development. *Annual Review of Public Health*. 18:1, 463-483

Brooks-Gunn, J., and GJ Duncan (1997) The effects of poverty on children. *Future Child*.

Cooper, Kerry and Kitty Stewart (2017) Does Money Affect Children's Outcomes? An Update. CASE paper 203. ISSN 1460-5023 London: London School of Economics and Political Science

Duncan, Greg. and Katherine Magnuson (2011) The Long Reach of Childhood Poverty. Sandford University.

Duncan, Greg., Katherine Magnuson and E. Votruba-Drzal (2014). Boosting Family Income to Promote Child Development. *The Future of Children*, 24(1), 99-120. Retrieved 27/2/2020 from www.jstor.org/stable/23723385

European Platform for Investing in Children (2018) First Results of Poland's Family 500+ programme released. *European Platform for Investing in Children*. 16/05/2018. Retrieved 2/12/2019 from <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1246&newsId=9104&furtherNews=yes>

Gassmann, Franziska and Eszter Timar (2020) Position Paper on Targeting Options. Maastricht University, The Netherlands. Unpublished.

Goraus-Tanska, Karolina and Gabriela Inchauste (2017) The Family 500+: Battling Child Poverty in Poland. *Eurasian Perspectives: World Bank Blogs*. 22/12/2017. Retrieved 29/11/2019 from <https://blogs.worldbank.org/europeandcentralasia/family-500-battling-child-poverty-poland>

Hanson, J. L., Hair, N., Shen, D. G., Shi, F., Gilmore, J. H., Wolfe, B. L., & Pollak, S. D. (2013). Family poverty affects the rate of human infant brain growth. *PLoS one*, 8(12), e80954. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0080954>

ILO (2019) The Working Poor: or How a Job is No Guarantee of Decent Living Condition. Spotlight on Work Statistics. Number 6 April 2019. ILOSTAT: Geneva.

ILO-UNICEF (2019) Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3. UNICEF: New York

IMF (2018) Canada's Balancing Act. *IMF News: IMF Country Focus*. 08/01/2018. Retrieved 6/12/2019 from <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/01/04/NA01818-canada-balancing-act>

Johnson Sara B., Jenna L. Riis and Kimberly G. Noble (2016) State of the Art Review: Poverty and the Developing Brain. *Pediatrics* April 2016, 137 (4) e20153075; DOI: <https://doi.org/10.1542/peds.2015-3075>

Letablier, Marie-Thérèse, Angela Luci., Math Antoine, and Olivier Thévenon (2009) The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: A Literature Review. European Commission.

Lipina, S. J., & Colombo, J. A. (2009). Human brain development series. Poverty and brain development during childhood: An approach from cognitive psychology and neuroscience. *American Psychological Association*. DOI: <https://doi.org/10.1037/11879-000>

Mani, Anandī, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir, and Jiaying Zhao (2013) Poverty Impedes Cognitive Function. *Science* 341(6149): 976–80,

Noble, K., Houston, S., Brito, N. et al. Family income, parental education and brain structure in children and adolescents. *Nat Neurosci* 18, 773–778 (2015). DOI: <https://doi.org/10.1038/nn.3983>

Ortiz, Isabel, Anis Chowdhury, Fabian Duran Valverde, Taneem Muzaffar, Stefan Urban (2019) Fiscal Space for Social Protection. A Handbook for Assessing Financing Options ILO: Geneva

Ortiz, Isabel, Fabio Durán-Valverde, Karuna Pal, Christina Behrendt, Andrés Acuña-Ulate (2017) Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries. ESS Working Paper No. 58. Geneva: ILO

Peña-Casas R., Ghailani D., Spasova S. and Vanhercke B. (2019). In-work poverty in Europe. A study of national policies. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

Shaefer, H.L., Collyer, S., Duncan, G., Edin, K., Garfinkel, I., Harris, D., ... Yoshikawa, H. (2018). A Universal Child Allowance: A Plan to Reduce Poverty and Income Instability Among Children in the United States. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences* 4(2), 22-42. <https://www.muse.jhu.edu/article/687574>.

Shah, Anju K., Sendhil Mullainathan, and Eldar Shafir (2012) Some consequences of having too little. *Science*, 338(6107), pp. 682–685. doi: 10.1126/science.1222426

Social Security Administration (2018a) Social Security Programmes Throughout the World, Europe, 2018. SSA Publication No. 13-11801. Social Security Administration: Washington, DC

Social Security Administration (2019) Social Security Programmes Throughout the World, Asia and the Pacific, 2018. SSA Publication No. 13-11802. Social Security Administration: Washington, DC

Regional UN Development Group (R-UNDG) Issue Based Coalition (IBC) on Social Protection (2018) Joint Advocacy Messages on Social Protection. ILO: Geneva

Ridge, Tess (2011) The Everyday Costs of Poverty in Childhood: A Review of Qualitative Research Exploring the Lives and Experiences of Low-Income Children in the UK. *Children & Society* 25 (1): 73–84. doi:10.1111/j.1099-0860.2010.00345.x

UNICEF (2015) Social Monitor: Social Protection for Child Rights and Wellbeing in Central and Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia. UNICEF: Geneva.

UNICEF (2016) The State of the World's Children 2016: A Fair Chance for Every Child. UNICEF: New York

UNICEF (2017) Child Poverty in Europe and Central Asia Region: Definitions, Measurement, Trends and Recommendations. UNICEF: Geneva.

UNICEF (2019) Building a National Social Protection System Fit for Uzbekistan's Children and Youth. UNICEF: Tashkent.

UNICEF (2019a) A Detailed Analysis of Targeted Social Assistance and Child Poverty: And Simulations of the Poverty-Reducing Effects of Social Transfers. UNICEF: Tbilisi

UNICEF-ODI (2020) Universal Child Benefits: Policy Issues and Options. UNICEF: New York

UNICEF, World Bank and ILO (forthcoming) An assessment of Social Protection System in Uzbekistan (CODI)

Walker, Robert (2014) The Shame of Poverty. Oxford: Oxford University Press

Waldfoegel, J., and E. Washbrook, (2011) Income-Related Gaps in School Readiness in the United States and the United Kingdom. *Persistence, Privilege, and Parenting: The Comparative Study of Intergenerational Mobility*. eds. T. M. Smeeding, R. Erikson, and M. Jäntti. New York: Russell Sage Foundation.

WHO (2011) WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration. WHO: Geneva

<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7864.pdf>





**Региональное отделение по странам
Европы и Центральной Азии**

Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10
Switzerland