

Інформаційна записка

Універсальні виплати на дітей: питання та можливості політики

Інститут розвитку зарубіжних країн та ЮНІСЕФ
червень 2020 р.

КЛЮЧОВІ ІДЕЇ

- Рівень дитячої бідності залишається високим та супроводжується постійною непропорційною представленістю дітей серед бідних верств населення порівняно зі старшими віковими групами. Незважаючи на чіткі докази ефективності ретельно продуманих програм соціального захисту у подоланні дитячої бідності, охоплення дітей залишається низьким.
- Універсальні виплати на дітей (УВД) можуть відігравати вирішальну роль у зменшенні дитячої бідності, одночасно сприяючи соціальній згуртованості та державній підтримці соціального захисту. В країнах, де запроваджені УВД, вони є наріжним каменем систем національної соціальної політики та виявилися ефективними при збільшенні рівня соціального захисту в умовах кризи.
- УВД – це грошові виплати або податкові пільги, які регулярно та без будь-яких умов надаються домогосподарствам з дітьми. Вони, як правило, є частиною більш широкого пакету стратегій. Параметри призначення конкретних виплат на дітей та більш широких систем податкових пільг, у рамках яких вони надаються, передбачають різний ступінь універсалізму та вибірковості, які впливають на практику та наслідки забезпечення виплат.
- Основними питаннями, які враховуються директивними органами під час запровадження або коригування виплат на дітей, включаючи УВД, є:
 - дотримання прав дитини
 - ефективність зменшення дитячої бідності
 - гідність дітей та їхніх доглядальників
 - міркування щодо політичної економії
 - фінансові витрати та доступність.Для окремих країн політичні пріоритети, можливості та компроміси залежать від їх демографічного профілю та профілю бідності, а також від їх адміністративної та фінансової спроможності.
- Теорія та досвід підкреслюють переваги універсальних підходів, які передбачають певну вибірковість для здійснення додаткових виплат представникам малозабезпечених або уразливих груп, яка іменується «вибірковість у межах універсалізму».
- На практиці країни досягли високого рівня охоплення дитячого населення або повноцінних УВД, дотримуючись різних шляхів. Прогресивна реалізація є поширеною завдяки ітераційному процесу, який передбачає прийняття законодавства та регулювання політики з питань УВД, посилення адміністративної та фінансової спроможності та розбудову політичної та громадської підтримки політики.

Чому універсальні виплати на дітей?

Спираючись на доповідь Інституту розвитку зарубіжних країн/ЮНІСЕФ (2020 р.) «Універсальні виплати на дітей: питання та можливості політики», ця інформаційна записка сприяє розширеному обговоренню (потенційної) ролі УВД у забезпеченні скорочення дитячої бідності та загального соціального захисту.

Рівень дитячої бідності залишається високим та супроводжується нерівномірним прогресом країн у зменшенні бідності та постійною непропорційною представленістю дітей серед бідних верств населення порівняно зі старшими віковими групами (ЮНІСЕФ, 2016 р.; Alkire et al., 2017 р.). Приголомшуючі 385 мільйонів дітей або кожна п'ята дитина досі виживають на менш ніж 1,90 дол. США на день (\$ФКС), і діти вдвічі частіше живуть у крайній бідності за рівнем доходів порівняно з дорослими (Світовий банк, 2018 р.).

Незважаючи на чіткі докази ефективності ретельно продуманих програм соціального захисту у подоланні дитячої бідності, охоплення дітей залишається порівняно низьким. Охоплення населення програмами виплат на дітей та допомоги сім'ям в усьому світі оцінюється приблизно у 35%, зі значними розбіжностями по регіонах, від 16% в Африці до майже 90% в Європі та Центральній Азії (МОП, 2017 р.).

Ціль сталого розвитку (ЦСР) спрямована на те, щоб «не залишити нікого поза увагою», а завдання ЦСР 1 щодо досягнення загального охоплення соціальним захистом забезпечує подальший стимул для вивчення можливостей політики для подолання цього розриву (ГА ООН, 2015 р.).

На цьому тлі ця інформаційна записка з питань політики має на меті надання підтримки урядам під час розгляду можливостей запровадження виплат на дітей, розширення існуючих програм виплат на дітей або запровадження УВД.

Що таке універсальні виплати на дітей?

Повноцінні УВД — це грошові виплати або податкові пільги, які регулярно та без будь-яких умов надаються дитячому населенню. Грошові виплати домогосподарствам з дітьми не входять до схеми «повноцінних УВД», якщо включають у себе елементи цільового призначення, окрім віку та проживання на законних підставах чи громадянства, умови виплати та якщо виплачуються одноразово або періодично. У цій інформаційній записці застосовується класифікація, згідно з якою розрізняються повноцінні УВД та три типи квазі-УВД (кУВД):

Універсальні виплати на дітей: універсальні виплати на дітей чи допомога сім'ям, які регулярно забезпечуються у формі грошових виплат або податкових пільг для основного доглядальника/ниці дитини віком до 18 років, яка перебуває на утриманні, та виплачуються протягом не менш ніж 10 років (значущий період, який також охоплює більше половини дитинства).

Квазі-універсальні виплати на дітей:

- короткострокові виплати, які передбачають вікові обмеження та забезпечуються протягом обмеженого періоду (наприклад, на дітей віком 0–3 років)
- допомога, яка виплачується більшості домогосподарств на основі перевірки доходів, та не передбачається для домогосподарств з високим рівнем доходу
- виплати за змішаною схемою, які поєднують у собі соціальне страхування (тобто для застрахованих осіб) та схеми виплати соціальної допомоги на основі перевірки доходів для досягнення універсального або близького до універсального охоплення дітей¹.

¹ Інші види виплат на дітей включають у себе: **необумовлені та обумовлені грошові виплати, які здійснюються на основі перевірки доходів, з високим охопленням дитячого населення (≥40%)**: хоча ці схеми очевидно не входять до (к)УВД через вимоги щодо перевірки доходів та обумовленість (у деяких випадках), вони охоплюють велику частку (понад 40%) або більшість дитячого населення. **«Інші» грошові виплати з меншим охопленням населення (<40%)**: необумовлені та обумовлені грошові виплати, які здійснюються на основі перевірки доходів, які охоплюють порівняно меншу частку населення та включають у себе вузькоспрямовані виплати, які здійснюються на основі перевірки доходів або інші цільові та обумовлені виплати. **Універсальні схеми базового доходу (УБД)**: універсальні схеми, які мають на меті охоплення осіб різного віку, включаючи всіх дітей – наприклад, Національна грошова субсидія в Ірані, схема УБД в Монголії (2010–2012 рр.) та Державний перманентний дивідендний фонд в штаті Аляска.

Таблиця 1. Приклади видів виплат на дітей

Країна	Назва виплати	Опис	Щомісячна сума \$PKC*	Кількість одержувачів (дітей)	Кількість одержувачів у співвідношенні до дитячого населення**
Повноцінні УВД					
Австрія	Familienbeihilfe	УВД <18 років (+до 24 років у разі навчання)	156	1 750 980	115,0%
Естонія	Lapsetoetus	УВД <17 років (+до 19 років у разі навчання)	103	253 000	110,1%
Фінляндія	Lapsilisälaki	УВД <17 років	108	1 003 635	99,1%
Німеччина	Kindergeld	УВД <18 років (+до 25 років у разі навчання)	257	14 970 000	110,2%
Монголія (до 2016 р.)	Child Money Programme	УВД <18 років	31	1 034 000	97,5%
кУВД – короткострокові, обмеження за віком					
Україна	Універсальна допомога при народженні дитини	кУВД одноразова допомога та щомісячні виплати на дітей <3 років	107	1 313 220	101,7%
кУВД – широка перевірка доходів/не передбачаються для домогосподарств з високим рівнем доходу					
Данія	Vørne- og Ungeydelse	кУВД <18 років, припиняються при збільшенні рівня доходу	128	1 172 000	101,8%
Монголія (2018 р.)	Child Money Programme	кУВД <18 років	29	976 000	87,0%
Велика Британія	Допомога на дитину	кУВД <16 років (до 20 років за певних обставин), припиняються при збільшенні рівня доходу	130	12 850 000	94,0%
кУВД – консолідовані змішані схеми					
Аргентина	ANSES схема виплат на дітей для застрахованих Asignación Universal por Hijo	кУВД забезпечені завдяки поєднанню страхових виплат та соціальної допомоги (діти <18 років)	217	11 400 000	87,0%
Бельгія	Relative aux allocations Familiales (LGAF)/ Algemene Kinderbijslagwet (AKBW)	кУВД забезпечені завдяки поєднанню страхових виплат та соціальної допомоги (діти <18 років)	118	2 849 300	121,9%
Грошові виплати з перевіркою доходів та/або обумовлені, високий рівень охоплення дитячого населення ≥40%					
Бразилія	Bolsa Família	Обумовлена грошова виплата на основі перевірки доходів (діти <17 років)	64	23 000 000	44,5%
Південна Африка	Допомога на дитину	Грошова виплата на основі перевірки доходів (діти <18 років)	68	12 419 000	63,0%

Країна	Назва виплати	Опис	Щомісячна сума \$ПКС*	Кількість одержувачів (дітей)	Кількість одержувачів у співвідношенні до дитячого населення**
Грошові виплати з перевіркою доходів та/або обумовлені, рівень охоплення дитячого населення <40%					
Гана	Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP)	Обумовлена грошова виплата на основі перевірки доходів (діти <18 років)	36	83 240	0,7%
Індонезія	Program Keluarga Harapan (PKH)	Обумовлена грошова виплата на основі перевірки доходів (діти <18 років)	38	11 103 000	11,2%
Філіппіни	Pantawid Pamilya Pilipino Program (4Ps)	Обумовлена грошова виплата домогосподарствам з дітьми <18 років бідних районах на основі перевірки доходів	42	12 238 380	31,4%
Інше цільове призначення за багатьма категоріями					
Непал	Програма допомоги на дітей	Грошові виплати домогосподарствам з дітьми <5 років у зоні Карналі та бідним домогосподарствам галітів на державному рівні	13	551 920	19,2%

Примітки:

* Сума щомісячної допомоги обчислюється як приблизна загальна сума коштів, яку сім'я-одержувач у складі двох батьків та п'ятирічної дитини отримуватиме щомісяця в місцевій валюті, виражена у \$ПКС за відповідний рік; інформація про розмір допомоги доступна. \$ПКС базується на ВВП за даними Світового банку.

** Кількість одержувачів у співвідношенні до дитячого населення: кількість одержувачів у співвідношенні до кількості дітей у віковому діапазоні, для якого програма є УВД. У випадках, коли діти старшого віку мають право на допомогу за певних обставин (наприклад, якщо вони мають інвалідність або навчаються), частка може перевищувати 100%.

Джерело: складено на основі профілів країн щодо УВД ЮНІСЕФ, офіційних документів та законодавства; див. ODI/UNICEF (2020 р.).

Зі 180 країн, щодо яких доступна інформація, у 108 виплачується регулярна допомога на дітей або допомога сім'ям, закріплена в національному законодавстві. З них у 23 країнах, в основному в Європі, УВД забезпечуються у формі універсальної грошової допомоги на дітей чи допомоги сім'ям для незастрахованих осіб. У 40 країнах передбачені виплати на дітей для незастрахованих осіб на основі перевірки доходів, або виплати на дітей на основі перевірки доходів.

Багато з цих схем охоплюють лише невелику частку населення. Тридцять одна країна (з них 22 в Африці) має нормативні положення лише стосовно громадян, які відповідають умовам соціального страхування (МОП/ЮНІСЕФ, 2019 р.).

Виплати на дітей, навіть ті, які належать до категорії УВД, залежать від різних аспектів, як-от вимог щодо прийнятності та охоплення населення, сум виплат та адміністративних правил

(див. Табл. 1). Наприклад, у категорії УВД, допомога на дитину в Швеції виплачується до досягнення нею 16 років, у Фінляндії – 17 років, тоді як схеми в Австрії, Данії та Німеччині передбачають універсальну виплату допомоги до 18 років. УВД зазвичай охоплюють лише громадян та жителів, які на законних підставах проживають на території країни, не включаючи дітей, які мають статус біженця або непідтверджений статус. Однак є приклади, як-от повноцінні УВД у Данії, Естонії та Угорщині, які, принаймні на законодавчому рівні, розширюють надання допомоги на дітей-біженців з певним визнаним статусом.

За кількістю охоплених дітей, найбільшими КУВД є «Kindergeld» у Німеччині, яка надається 15 млн. одержувачам (2017 р.) та допомога на дітей у Великій Британії, яку отримують приблизно 13 млн. осіб (2017 р.). До найбільших схем, які базуються на перевірці доходів відноситься програма «Bolsa Familia» (обумовлена

та базується на перевірці доходів) в Бразилії, яка охоплює 23 млн. дітей (2017 р.) та допомога на дітей у Південній Африці, яка охоплює 12 млн. дітей (2017 р.). Вузькоспрямована програма «4Р» на Філіппінах, яка базується на перевірці доходів, охоплює понад 12 млн. дітей (2016 р.). Як і слід було очікувати, УВД мають порівняно високі показники ефективного охоплення та охоплюють більшу частку дитячого населення, ніж схеми, в яких застосовуються перевірка доходів або додаткові критерії спрямування за категоріями. Країни, де забезпечуються повноцінні УВД, як-от Австрія, Німеччина та Фінляндія, повідомляють про майже або 100% охоплення дітей, які мають право на отримання виплат.

Розміри виплат на дітей варіюються у розрізі програм. Рівень (к)УВД на кожну дитину, яка має право на отримання виплат, може змінюватись залежно від віку дитини, кількості дітей у домогосподарстві, порядку їх народження в сім'ї та наявності у дитини інвалідності. Ще одна важлива відмінність полягає в тому, чи коригуються виплати на дітей відповідно до рівня інфляції з метою мінімізації або попередження зниження реальної вартості виплат з часом. Правила коригування з часом варіюються у розрізі схем. Це один із параметрів розробки, який використовується урядами з огляду на зміни пріоритетів політики (наприклад, рішення не коригувати розмір виплат є поширеним під-

ходом, спрямованим на скорочення соціальних витрат).

Однією з потенційних переваг (к)УВД порівняно з іншими видами виплат на дітей є досить проста адміністративна процедура, частково зумовлена відсутністю перевірки доходів та обумовленості.

В країнах, де реєстрація для отримання (к)УВД відбувається одночасно з реєстрацією народження (наприклад, в Австрії та Норвегії), рівень ефективного охоплення та отримання є високим. У країнах, де потрібен більш активний підхід до реєстрації, збільшення вимог щодо надання відомостей та складність процедур пов'язані з проблемами отримання та ризиками соціальної ізоляції. Потенційні бенефіціари податкових пільг повинні бути платниками податків, а прийнятність зазвичай визначається податковим органом на основі податкової декларації (наприклад, у Канаді та Новій Зеландії). Хоча цей підхід може бути досить простим у регулюванні – наприклад, він дозволяє, щоб управління інформацією щодо податкових пільг та виплат та здійснення виплат здійснювались одним центральним органом – він також викликає занепокоєння, пов'язане з виключенням, особливо щодо малозабезпечених домогосподарств, які не сплачують податок на прибуток або обставин, коли прогресивна система оподаткування доходів фізичних осіб слабка або відсутня.

ОСНОВНІ ПИТАННЯ ПОЛІТИКИ

Основними питаннями, які враховуються директивними органами під час розгляду можливостей запровадження або коригування виплат на дітей є:

- дотримання прав дитини
- ефективність зменшення дитячої бідності
- гідність дітей та їхніх доглядальників
- міркування щодо політичної економії
- фінансові витрати та доступність.

Дотримання прав дитини

Відповідно до міжнародних договорів у галузі прав людини, стандартів Міжнародної організації праці (МОП), внутрішніх правових рамок та політичних зобов'язань держави мають значні

зобов'язання в галузі прав людини щодо забезпечення соціального захисту. Як і у випадку з усіма правами людини, право дитини на соціальний захист є загальним і повинно забезпечуватись та захищатись однаково для всіх дітей.

Рішення щодо розробки та реалізації програм соціального захисту часто ґрунтуються на технічних оцінках або виборі у межах фінансових та адміністративних обмежень та політичних параметрів. Підходи, засновані на правах людини, повинні доповнювати технократичні, засновані на знаннях підходи до прийняття політичних рішень щодо соціального захисту. Стосовно дотримання прав дитини:

- Порівняно з іншими видами виплат на дітей, УВД більше відповідають принципу рівності та відсутності дискримінації завдяки порівняно більш високому рівню охоплення та меншій кількості помилок, які призводять до виключення. Їх адміністративна простота також є перевагою.
- Принцип рівності та відсутності дискримінації не порушується при застосуванні цільового спрямування як форми визначення пріоритетності уразливих та малозабезпечених верств. Будь-які зусилля щодо цільового спрямування повинні бути обґрунтовані об'єктивними та раціональними фактами (наприклад, доказами того, що певні верстви є біднішими, ніж решта населення) та переслідувати законну мету відповідно до законодавства у галузі прав людини.
- Більш прості процедури подання заявок та обмежені механізми моніторингу та перевірки дотримання, пов'язані з УВД, означають, що вони більш придатні для дотримання принципу найкращого забезпечення інтересів дитини. Адміністративні складнощі, пов'язані з вузькоспрямованими та обумовленими виплатами, можуть спричинити негативну дискримінацію та зловживання щодо (потенційних) бенефіціарів.
- Права дітей повинні розглядатися з точки зору їх неподільності. Незважаючи на те, що варіанти розробки систем грошових виплат повинні враховувати дотримання прав дітей на соціальний захист, вони не повинні підривати інші права, включаючи доступ до якісних соціальних послуг, як-от охорони здоров'я, освіти та соціальної допомоги.

Ефективність зменшення дитячої бідності

Зменшення дитячої бідності – як грошової, так і негрошової – є однією з головних цілей виплат на дітей. З точки зору зменшення дитячої бідності:

- Універсальні та масштабні виплати на дітей сприяють ефективному зменшенню як грошової, так і негрошової дитячої бідності. У 15 країнах ОЕСР, де забезпечуються УВД або КУВД, відповідні програми сприяли зменшенню бідності за рівнем доходів серед до-

могосподарств з дітьми в середньому на п'ять відсоткових пунктів. У деяких країнах, як-от Німеччині та Люксембурзі, на УВД припадає близько половини впливу грошових виплат на зменшення дитячої бідності.

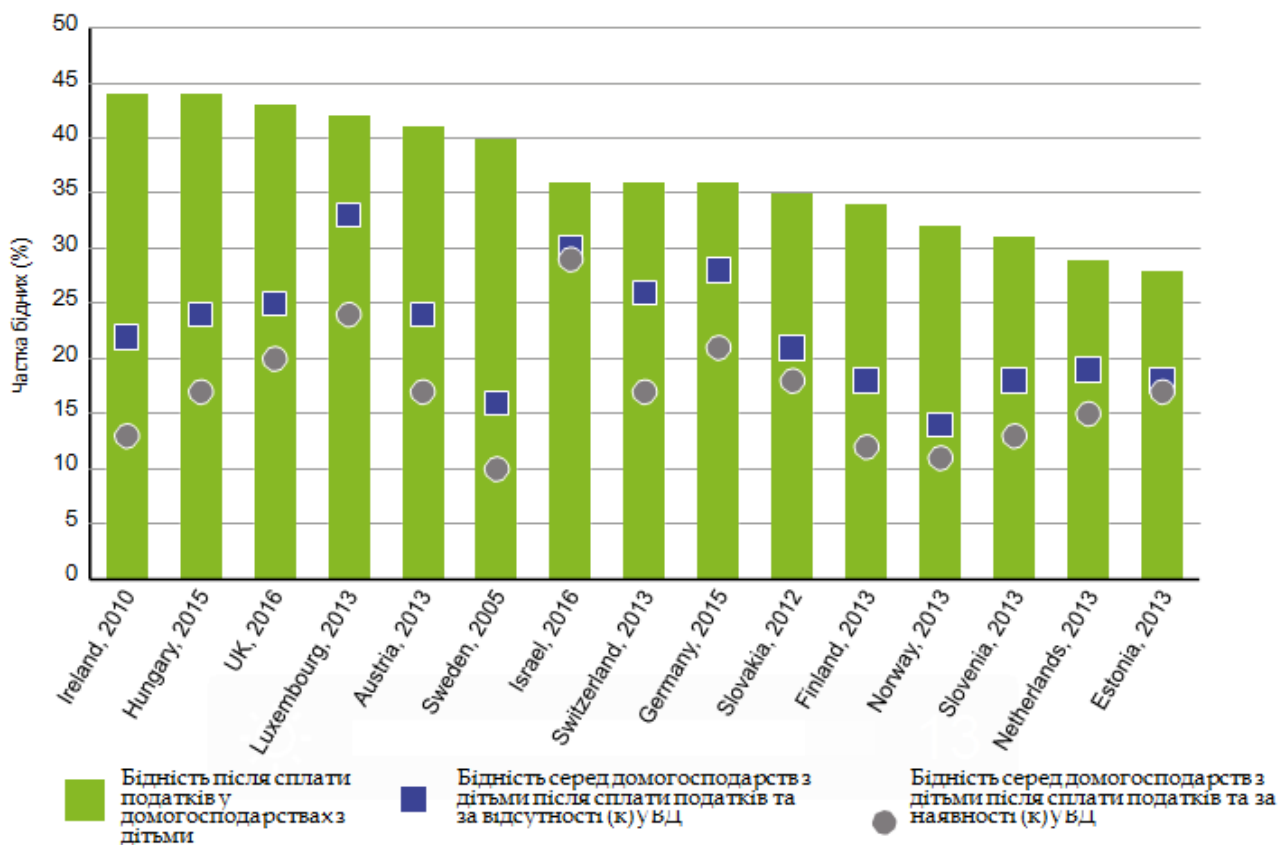
- Моделювання для країн з низьким та середнім рівнем доходу виявило, що УВД можуть значно зменшити рівень бідності. Експеримент для 14 країн із середнім рівнем доходу показав, що УВД, які фінансуються на рівні 1% ВВП, сприятимуть зменшенню сукупної бідності населення в цілому на 20%, а дитячої бідності на 20% і більше.
- Спрямування допомоги малозабезпеченим домогосподарствам поряд із забезпеченням універсальних виплат або у рамках універсальної системи, також може бути високоефективним. Досвід ОЕСР показує, що універсальні системи, які поєднують універсальні стратегії з підтримкою малозабезпечених домогосподарств, мають найбільший вплив на зменшення бідності. При моделюванні УВД для країн із середнім рівнем доходу максимальне зменшення бідності було досягнуто при «зваженні» виплат (більш високий рівень виплат) до нижньої межі у 40% та поверненні податків осіб з високим рівнем доходу.

Це підкреслює потенціал для «вибірковості у межах універсалізму».

- Особливості формування грошових виплат мають значення. Виплати, які мають високий рівень охоплення населення, які є більшими за розміром (та індексовані з урахуванням інфляції) та регулярно виплачуються, більше впливають на бідність, порівняно з тими, які менші за розміром, забезпечують обмежене охоплення дитячого населення та надаються періодично. Наявність якісних послуг (як-от шкіл та медичних послуг) та додаткових програм також є критично важливою для забезпечення того, щоб грошові виплати призводили до покращення негрошових показників, як-от освіти, стану здоров'я та харчування.

Під час обговорення альтернативних підходів до розробки програм, які включають у себе елемент цільового спрямування, ключові міркування повинні зосереджуватись на тому, наскільки чітко запропоновані цільові програми охоплюватимуть малозабезпечені домогосподарства з дітьми. Необхідно враховувати

Рис. 1. Частка домогосподарств з дітьми, які є бідними до та після отримання грошових виплат (%)



Примітка: Розрахунки авторів ґрунтуються на даних дослідження доходів Люксембургу (LIS). Межа бідності визначається як 50% медіанного чистого доходу на душу населення.

потенційні помилки щодо включення та виключення одержувачів, невикористання виплат та потенціал створення економічних диспропорцій, пов'язаних із цільовим спрямуванням. Це особливо стосується вузькоспрямованих виплат, які базуються на перевірці доходу.

- Побожовання стосовно того, що універсальні або масштабні грошові виплати нівелюють прогрес у зменшенні бідності через зменшення участі в оплачуваній трудовій діяльності не були підкріплені доказами. Водночас, дані свідчать про те, що грошові виплати можуть призвести до явного скорочення використання дитячої праці.

Результати з огляду на гідність та сором дітей та їхніх доглядальників

Бідність – це більше, ніж відсутність доходу та матеріальні нестатки – вона також має со-

ціальні або міжособистісні аспекти. Соціальна політика може ненавмисно або навмисно стигматизувати дітей (та їхні сім'ї), які живуть у бідності, посилюючи відчуття невдачі та сорому. Особливо це стосується випадків, коли бідність пов'язана з особистими невдачами, а не структурними причинами. Право на гідне поводження визнається міжнародними угодами, які стосуються забезпечення соціального захисту.

Грошові виплати забезпечують критично важливий зв'язок між державою та громадськістю. Механізм формування, структурування та здійснення грошових виплат може визначати наявність стигми або захисту гідності та самоповаги бенефіціарів. Теорія та практика вказують на те, що:

- Формування виплат на дітей може мати на меті задоволення матеріальних потреб дітей та їхніх сімей, дозволяючи їм брати повноцінну участь у житті громади та попереджаючи

виникнення чи сприяння стигматизації. Процедури, пов'язані з вузьким спрямуванням та каральною обумовленістю, можуть стигматизувати дітей та їхніх доглядальників.

- Універсальні виплати, як-от УВД, передбачають меншу ймовірність поділу – наприклад, через відсутність необхідності перевірки, підтвердження інформації чи виконання суворих умов. Відтак, вони краще сприяють зменшенню відчуття сорому, пов'язаного з бідністю, порівняно з вузькоспрямованими виплатами, які базуються на перевірці доходу та обумовленими виплатами.
- За умов належної розробки та впровадження, програми УВД можуть допомогти в утвердженні цінності дітей та догляду, пропонуючи одержувачам більше можливостей для громадянської активності та забезпечення підзвітності уряду.

Політична економія

Особливості розробки та впровадження програм виплат на дітей, разом з формуванням більш широкого політичного контексту, в якому вони існують, формують відносини держави і громадян, довіру до влади, соціальну згуртованість та стабільність, що в свою чергу впливає на політичну доцільність політики та її стійкість з часом. Факти вказують на те, що:

- Універсальні програми, як правило, можуть отримати більш широку підтримку з боку громадськості, ніж вузькоспрямовані. Вони, ймовірно, краще фінансуватимуться і мають менше шансів бути скороченими під час скорочення бюджетних видатків.
- Програми перерозподілу можуть отримати більшу підтримку якщо вважатиметься, що бенефіціари її заслуговують. Згідно з наявними дослідженнями громадської думки, діти та домогосподарства з дітьми зазвичай сприймаються як група, яка заслуговує підтримки.
- Соціальний захист може відігравати вирішальну роль у встановленні та зміцненні відносин між державою та громадянами. УВД асоціюються з низькою нерівністю та високим рівнем соціальної довіри та згуртованості.

Порівняно з вузькоспрямованими виплатами, які базуються на перевірці доходу та обумовленими виплатами, вони можуть витупати в ролі

ефективних протициклічних стабілізаторів і їх може бути простіше розширити в умовах кризи.

- Залежно від структури програм, соціальні виплати забезпечують для держави механізм взаємодії з верствами населення, які раніше були безправними та маргіналізованими. Вони можуть допомогти громадянам усвідомити свої права та розширити їхні можливості вимагати їх дотримання, сприяючи, таким чином, підзвітності уряду.
- Соціальні виплати можуть покращити соціальну згуртованість на мікрорівні, особливо якщо виплати є універсальними. З іншого боку, вузькоспрямовані виплати та перевірка доходу можуть спричинити напругу в суспільстві.

Фінансові витрати та доступність

Вартість УВД та їхня доступність у країнах з низьким рівнем доходу викликали широке обговорення. З одного боку, в жодній із країн з низьким або середнім рівнем доходу наразі не забезпечуються повноцінні УВД, доступність яких наводиться в якості ключового обмеження. Моделювання витрат, пов'язаних із розширенням існуючих програм, навіть за умови поширеності виплат на дітей, дає уявлення про масштаби додаткових ресурсів, необхідних для забезпечення повноцінних УВД. Щодо витрат та фінансування УВД ми дійшли до таких висновків:

- Наразі витрати на фінансування виплат на дітей в середньому становлять близько 0,4% ВВП у країнах з низьким та середнім рівнем доходу, порівняно з 1,7% ВВП у країнах з високим рівнем доходу. Країни ОЕСР, навіть ті, в яких давно забезпечуються виплати на дітей, виділяють різні суми грошових коштів на допомогу на дітей, починаючи від менш ніж 0,2% до 2,5% ВВП. Загальна тенденція була спрямована на збільшення видатків упродовж останніх кількох десятиліть, незважаючи на фіскальну консолідацію після кризи 2008 року та зменшення частки дітей у більшості країн ОЕСР.
- Наші оцінки вартості УВД, здійснені на основі різних припущень щодо вартості виплат, вказують на те, що охоплення усіх дітей віком від 0 до 14 років потребуватиме мінімум 2% ВВП у країнах з низьким рівнем доходу – витрат на рівні вище середнього навіть для країн з високим рівнем доходу (див. Таблицю 2).

УВД, які охоплюють дітей віком від 0 до 4 років, коштуватимуть значно менше, ніж виплати на дітей віком 0–14 або 0–17 років. Для країн з низьким рівнем доходу нижня межа оцінки УВД, які охоплюють дітей віком від 0 до 4 років становить 0,7% ВВП – 35% витрат на забезпечення УВД для всіх дітей віком від 0 до 14 років. Встановлення початкових вікових обмежень щодо прийнятності може сприяти у забезпеченні прогресивної реалізації програм виплат на дітей у рамках бюджетних обмежень – як, наприклад, у Південній Африці, де допомога на дітей спочатку була спрямована на дітей віком до семи років, та у Великій Британії, де виплати спочатку передбачалися на другу та наступних дітей у домогосподарстві.

■ Парадоксально, але граничні витрати на те, щоб зробити виплати універсальними є найнижчими у країнах з низьким рівнем доходу, де ресурси найбільш обмежені, а рівень дитячої (і загальної) бідності найвищий. У країнах з низьким рівнем доходу загальна кошторисна вартість УВД (включаючи адміністративні витрати) у 1,3 в рази вище, ніж вартість виплат, спрямованих лише на бідних дітей, тоді як у країнах з рівнем доходу вище середнього, вона в 7,5 разів вища.

■ Аналіз витрат показав, що в країнах з низьким рівнем доходу запровадження повноцінних УВД вимагатиме значної мобілізації ресурсів. Витрати будуть відносно вищими в країнах з порівняно великою чисельністю дитячого населення, а також у тих, де прогнозується зростання загальної чисельності дітей.

■ Для всіх країн визначення відповідної стратегії фінансування передбачає визначення можливості для зміцнення систем внутрішніх доходів, наприклад, завдяки посиленню або запровадженню систем прогресивного оподаткування, вдосконаленню фінансового управління державними програмами та розширенню страхових механізмів, зокрема для охоплення працівників неформального сектору економіки. Для країн з низьким рівнем доходу зокрема, це може також вимагати адвокації збільшення обсягів зовнішнього фінансування у поєднанні із забезпеченням балансу щодо вирішення проблем, пов'язаних з національною відповідальністю та легітимністю. Це підкреслює необхідність узгодження дій між донорами та урядами.

Таблиця 2. Середня вартість альтернативних УВД віком 0–4 та 0–14 років (% ВВП)

Сценарій	Вартість виплати	КНРД	КРДНС	КРДВС
1a	25% національної межі бідності (0–14)	5,5%	3,6%	–
1b	25% національної межі бідності (0–4)	2,1%	1,4%	–
2a	Міжнародна межа бідності (0–14) (середній поріг бідності)	2,3%	0,8%	0,2%
2b	Міжнародна межа бідності (0–4) (середній поріг бідності)	0,9%	0,3%	0,1%
3a	10% медіанного доходу/споживання (0–14) (нижня межа оцінки)	2,0%	1,1%	0,6%
3b	10% медіанного доходу/споживання (0–4) (нижня межа оцінки)	0,7%	0,5%	0,2%

Примітки: Сценарій 1a - це середній показник для 57 країн з низьким рівнем доходу та рівнем доходу нижче середнього, які зазначені у Ortiz et al. (2017 р.), але з використанням методології МОП (2017 р.); Сценарій 1b - це середній показник для 57 країн з низьким рівнем доходу та рівнем доходу нижче середнього, які зазначені у Ortiz et al. (2017 р., Додаток 3), розрахований на основі калькулятора рівнів соціального захисту МОП за 2017 рік; Сценарії 2 та 3 стосуються 59 країн з низьким та середнім рівнем доходу, перелічених у документі Інституту розвитку зарубіжних країн/ЮНІСЕФ (2020 р., таблиця 10). Сценарій 1 передбачає адміністративні витрати у розмірі 3% (див. Ortiz et al., 2017 р.), тоді як сценарії 2 та 3 не включають у себе адміністративні витрати.

Реалізація УВД на практиці

УВД є потужним інструментом для зменшення дитячої бідності, про що свідчить досвід країн, де вони запроваджені, та моделювання їх запровадження в інших країнах.

Порівняно з вузькоспрямованими виплатами на дітей, вони демонструють певні чіткі переваги щодо дотримання прав дитини, мінімізації ризиків соціальної ізоляції та стигми, сприяння гідності та згуртованості, а також громадській та політичній підтримці політики. З точки зору ширшої системи податкових пільг, універсальний підхід демонструє чіткі переваги по цих же напрямках.

Елементи широкого цільового спрямування можуть посилити універсалізм. І теорія, і факти підкреслюють потенційні переваги універсальних підходів, в яких певна форма цільового спрямування використовується для досягнення універсалізму. Це іменується «вибірковістю у межах універсалізму», за якої додаткові виплати спрямовуються в контексті універсальної політики та системної структури (Skocpol, 1991 р.; Mkandawire, 2005 р.). Як з точки зору прав дитини, так і з точки зору дитячої бідності чи політичної економії, факти та практика послідовно вказують на потенційні переваги такого підходу.

На практиці країни досягли високого рівня охоплення дитячого населення та забезпечення повноцінних УДВ, дотримуючись різних шляхів. Прогресивна реалізація УВД є поширеною завдяки ітераційному процесу, який передбачає прийняття та зміцнення законодавства та регулювання політики з питань УДВ, посилення адміністративної та фінансової спроможності та розбудову політичної та громадської підтримки політики. Прогресивна реалізація УВД може передбачати запровадження політики, яка спочатку охоплюватиме конкретні групи дітей (наприклад, немовлят), а потім поступово буде розширена або об'єднана з іншими схемами в ході розширення прав для охоплення всіх дітей — як зазначив Пітер Таунсенд у своїй пропозиції щодо універсальних виплат на дітей у 2009 р. (Townsend, 2009 р.).

Демографічний профіль та профіль бідності країни формують політичні можливості та компроміси, з якими стикаються директивні органи. В країнах з високим рівнем дитячої бідності та великою часткою дітей, моделювання свідчить про те, що УВД можуть мати значний вплив на дитячу бідність та що вузькоспрямована перевірка доходу має обмежений сенс. Однак, це країни, де фінансові витрати (наприклад, відсоток від ВВП) на повноцінні УВД (0–18 років) були б порівняно високими. У такому випадку подальші дії можуть включати в себе вивчення можливостей закладення підвалин для УВД та поступове просування до більш високого рівня охоплення та покращення відповідності.

В країнах, де діти складають меншу частку населення, а рівень бідності є порівняно нижчим, УВД (за умови забезпечення) є наріжним каменем національних систем соціальної політики. Досвід таких країн підкреслює шляхи, якими УВД сприяють зменшенню дитячої бідності, одночасно сприяючи соціальній згуртованості та гідності одержувачів. Вони також демонструють свою доступність, як з фінансової, так і з політичної точки зору.

В ході того, як уряди обмірковують можливості запровадження виплат на дітей, розширення існуючої допомоги або запровадження УВД, вони отримують користь від аналізу впливу різних параметрів формування виплат на дітей, які включають у себе дотримання міжнародних та внутрішніх договорів у галузі прав людини та права дітей на соціальний захист, ефективність зменшення дитячої бідності, результати з огляду на гідність та сором, політичну економію альтернативної політики щодо виплат, фінансові витрати та доступність. Контрольний список для використання на рівні країн міститься у повній версії доповіді Інституту розвитку зарубіжних країн/ЮНІСЕФ (2020 р.). Цей підхід у поєднанні з ретельним аналізом місця виплат на дітей у ширшій системі податкових пільг, забезпечує основу для спрямування забезпечення універсального соціального захисту.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

Alkire, S., Jindra, C., Robles, G. and Vaz, A. (2017) 'Children's multidimensional poverty: disaggregating the global MPI', Briefing 46. Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford

ILO (2017) World social protection report 2017–19: universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. Geneva: ILO

ILO (2019) 'Social protection floor cost calculator'. Geneva: ILO
(www.social-protection.org/gimi/SPFCalculReport.action)

ILO and UNICEF (2019) Towards universal social protection for children: achieving SDG 1.3. Geneva: ILO and New York: United Nations Children's Fund

Mkandawire, T. (2005) Targeting and universalism in poverty reduction. Social Policy and Development Programme Paper. 23. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development

ODI and UNICEF (2020) Universal child benefits: policy issues and options. London: ODI and New York: UNICEF
(www.odi.org/publications/16997-universal-child-benefits-policy-issues-and-options)

Ortiz, I., Duran, F., Pal, K., Behrendt, C. and Acuña-Ulate, A. (2017) Universal social protection floors: costing estimates and affordability in 57 lower income countries. Extension of Social Security (ESS) Working Paper 58. Geneva: ILO

Skocpol, T. (1991) 'Targeting within universalism: politically viable policies to combat poverty in the United States'

in C. Jencks and P.E. Peterson (eds) The urban underclass, 411–36. Washington DC: Brookings Institution
Townsend, P. (2009) 'Investment in social security: a possible UN model for child benefit' in P. Townsend (ed.)

Building decent societies: rethinking the role of social security in development, 151–166. Basingstoke: Palgrave MacMillan
UNGA (2015) 'Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development'. General Assembly Resolution A/RES/70/1 adopted on 25 September 2015

UNICEF (2016) The state of the world's children 2016: a fair chance for every child. New York: UNICEF

World Bank (2018) Poverty and shared prosperity report 2018: piecing together the poverty puzzle. Washington DC: World Bank References

ПОДЯКА

У Цій інформаційній записці окреслено основні висновки доповіді Інституту розвитку зарубіжних країн та ЮНІСЕФ (2020 р.) «Універсальні виплати на дітей: питання та можливості політики». За додатковою інформацією звертайтеся до Франчески Бастаглі (f.bastagli@odi.org.uk), Девіда Стюарта (dstewart@unicef.org) або Яна Ортона (orton@ilo.org).