

# Инвестиции в будущее Узбекистана

Социальная защита детей и семей в Узбекистане

unicef 

for every child



# Инвестиции в будущее Узбекистана

Социальная защита детей и семей в Узбекистане

## Благодарность

**Основная группа авторов** Стивен Кидд (руководитель) Бьёрн Гелдерс, Анн Тран, и Сарина Кидд

**Руководство** Юлия Олейник, Умид Алиев

**Дизайн и верстка** Бехзод Махкамов

**Авторы выражают благодарность** Саше Грауманну, Джоанне Босворт, Луизе Липпи, Яне Чичерине, Жамолитдину Исмаилову из ЮНИСЕФ, Ясмине Папе из Международной организации труда и Уилльяму Зайцу из Всемирного банка, а также сотрудникам Министерства финансов и Министерства занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан за предоставленные комментарии при подготовке доклада.

ЮНИСЕФ предпринял все меры для проверки достоверности информации, содержащейся в настоящей публикации. Исправления, внесенные после публикации см. в [www.unicef.org/publications](http://www.unicef.org/publications).

© Детский фонд ООН (UNICEF) Январь 2019  
Представительство ЮНИСЕФ в Узбекистане  
Узбекистан  
Ташкент, 100029  
ул. Шарофа Рашидова, 16  
Бизнес-Центр Пойтахт, 2 этаж

# Предисловие

Целью данного отчета является анализ системы социальной защиты в Узбекистане, а также оценка ее эффективности и потенциала. Отчет основан на докладе, опубликованном ЮНИСЕФ под названием: «Создание национальной системы социальной защиты, отвечающей интересам детей и молодежи Узбекистана». Более детальную информацию по вопросам, изложенным в настоящем отчете, можно получить из вышеуказанного доклада.

Значительная часть анализа в отчете основана на общенациональном опросе домохозяйств «Слушая граждан Узбекистана» (L2CU), проведенном совместно Всемирным банком и ЮНИСЕФ в 2018 году. L2CU был инициирован в целях осуществления ситуационного анализа и оценки эффективности национальной системы социальной защиты. Опрос охватил 4 000 домохозяйств и является репрезентативным в национальном масштабе. При отсутствии ссылок на представленные данные следует считать, что они взяты из L2CU.

Отчет был подготовлен командой под руководством Стивена Кидда в составе Бьорна Гелдерса, Ан Тран и Сарины Кидд под руководством отдела социальной политики ЮНИСЕФ, в частности Юлии Олейник и Умида Алиева.

Широкомасштабная программа реформ в Узбекистане является отличной возможностью для преобразования национальной системы социальной защиты в соответствии с меняющимися потребностями и стремлениями нации. Если Узбекистан действительно хочет получить демографический дивиденд в ближайшие десятилетия, то стране необходимо расширять инвестиции в детей уже сегодня. Ввиду демографических изменений, именно сегодня у страны имеется уникальная возможность для инвестирования в будущий человеческий капитал, чтобы новое поколение страны было готово к новым задачам и вызовам в будущем. Реформы в национальной системе социальной защиты являются важным условием получения демографического дивиденда. Если потенциал большинства молодых людей не будет реализован и они будут лишены достойной жизни, то возможность получения демографического дивиденда будет упущена. Рекомендации, данные в этом отчете, нацелены на преобразование национальной системы детских пособий. В случае их осуществления данные реформы могут стать важным инструментом для укрепления Узбекистана как процветающего государства.

## Время действовать!



# Содержание

<b>Предисловие</b>	<b>I</b>
<b>Основные идеи</b>	<b>IV</b>
<b>1. Введение</b>	<b>1</b>
<b>2. Контекст</b>	<b>5</b>
2.1. Ситуация детей	6
2.2. Дети с инвалидностью: Важность получения наилучшего старта в жизни	9
2.3. Перспективы для детей в Узбекистане	11
<b>3. Национальная система социальной защиты</b>	<b>13</b>
3.1. Система социальной защиты сегодня	14
3.2. Социальная защита детей	16
3.3. Эффект от системы социальной защиты	18
<b>4. Соответствие системы социальной защиты потребностям детей</b>	<b>19</b>
4.1. Детские пособия оказывают минимальное воздействие на благосостояние детей	20
<b>5. Предложение по реформированию детских пособий</b>	<b>27</b>
5.1. Почему Узбекистану необходимо инвестировать в систему социальной защиты, ориентированную на повышение благосостояния детей	28
5.2. Создание комплексной системы детских пособий	30
5.3. Воздействие предлагаемого детского пособия	32
5.4. Охват среди детей при внедрении предлагаемого детского пособия	35
5.5. Расходы на предлагаемое детское пособие	36
5.6. Реформирование пособий на детей с инвалидностью	39
<b>Время действовать!</b>	<b>41</b>
<b>Библиография</b>	<b>43</b>

# Основные идеи



**Узбекистан стоит на важном историческом рубеже в своем развитии.** Учитывая такие демографические изменения, происходящие сегодня, как рост численности молодого населения, снижение рождаемости и смертности, стране необходимо создать полноценные условия реализации потенциала детей и подростков для обеспечения будущего процветания страны.



**Для того, чтобы успеть воспользоваться демографическим дивидендом, нужно действовать уже сейчас.** К 2040 году, вследствие ускоренного старения населения, доля иждивенцев начнет расти. Без реформ сегодня работающим будет все труднее поддерживать растущее число иждивенцев.



**Для предоставления детям достойного старта в жизни система социальной защиты должна быть предельно эффективной и максимально ориентированной на интересы детей.** В своем нынешнем виде она не способна ответить вызовам, стоящим перед Узбекистаном сегодня (ее структура не способствует максимизации будущих выгод).



Хотя система социальной защиты в значительной степени способствует снижению бедности, эффект от выплат детских пособий – **пособия по уходу за ребенком и пособия малообеспеченным семьям – остается незначительным.**



**Несмотря на то, что детские пособия нацелены на самые бедные семьи, подавляющее большинство малообеспеченных семей их не получают.** То, что доходы большинства семей не сильно отличаются друг от друга, значительно осложняют процесс отбора получателей пособий. Часто разница в доходах тех, кто получает пособия, и тех, кто не получает, незначительна, и определить точный уровень дохода при назначении пособий довольно затруднительно.

**Дети с инвалидностью лишены должного внимания.** Многие из них не охвачены пособиями, следовательно дополнительные затраты, сопряженные с инвалидностью, не покрываются вообще. Опекуну не получают компенсацию по потере доходов.



**Для обеспечения полной реализации демографического дивиденда в Узбекистане необходимо действовать быстро и реформировать детские пособия.** Расширив охват, Узбекистан сможет внедрить такую же систему детских пособий, которой пользуются страны с высоким уровнем дохода для обеспечения своих детей наилучшим стартом в жизни, вне зависимости от обстоятельств рождения. У Узбекистана достаточно средств для этого шага – менее десяти лет назад уровень инвестиций в социальную защиту все еще был на достаточно высоком уровне для подобной системы.



**Реформы, предложенные в данном отчете, значительно усилят благосостояние детей,** а также обеспечат детей и их семьи средствами для максимальной реализации их потенциала и для становления полноценными членами общества.



# 1. Введение



В Узбекистане – преимущественно молодое население, где большинство семей имеют низкий уровень дохода. Только малая доля населения может отнести себя к среднему классу. Однако новое руководство страны начало поступательное движение к более открытой, основанной на рыночных механизмах экономике. Ключевым компонентом данных преобразований должны быть реформы в национальной системе социальной защиты.



**33%** населения Республики Узбекистан **состоит из несовершеннолетних** детей, и еще **24%** – из молодых людей в возрасте от 18 до 30 лет.

**Только 1%** населения живет на уровень дохода на душу населения, превышающий 1,6 млн сум (200 долларов) в месяц.

Диаграмма № 1

Процентное соотношение групп населения с разными уровнями дохода на душу населения



**76%** населения проживает на сумму **менее 2,5-кратного МРЗП** (15 700 сум на человека в день).

МРЗП – минимальный размер заработной платы. Расчеты основаны на МРЗП в июле 2018 г., когда проводился опрос домохозяйств «Слушая граждан Узбекистана».

Среди стран со средним уровнем дохода Узбекистан является одним из крупнейших инвесторов в социальную защиту наравне с такими странами, как Бразилия и Монголия. Общий уровень инвестиций сравним с инвестициями многих стран с высоким уровнем дохода. Хотя национальная система социальной защиты имеет множество сильных сторон, ее общая структура не соответствует тем целям и задачам, которые ставит руководство страны сегодня. Например, уровень расходов на пенсии по возрасту в Узбекистане гораздо выше, даже по сравнению со странами с относительно высокой долей пожилых людей (см. Диаграмму № 2). В то же время большинство детей, включая многих детей-инвалидов, не получают надлежащих пособий или поддержки.

### Диаграмма № 2

#### Сравнение расходов на пенсии по возрасту с долями лиц старше 60 лет в четырех странах, включая Узбекистан



Узбекистан находится на важном демографическо-экономическом рубеже. Вследствие снижения смертности и рождаемости, доля трудоспособного населения растет, а совокупная доля детей и пожилых людей снижается. Данная ситуация создала отличную возможность, именуемую *демографическим дивидендом*, в контексте которой, как показано на Диаграмме № 3, относительный показатель числа иждивенцев сократится. Применяв правильную стратегию, Узбекистан может получить демографический дивиденд и тем самым увеличить благосостояние населения и снизить бедность и неравенство в обществе. В первую очередь для этого требуется создание условий для полной реализации потенциала детей и молодежи.<sup>1</sup>

Однако возможности, открывающиеся вместе с демографическим переходом, не будут продолжительными. Уже к 2040 году трудоспособное население в Узбекистане начнет сокращаться, а число пожи-

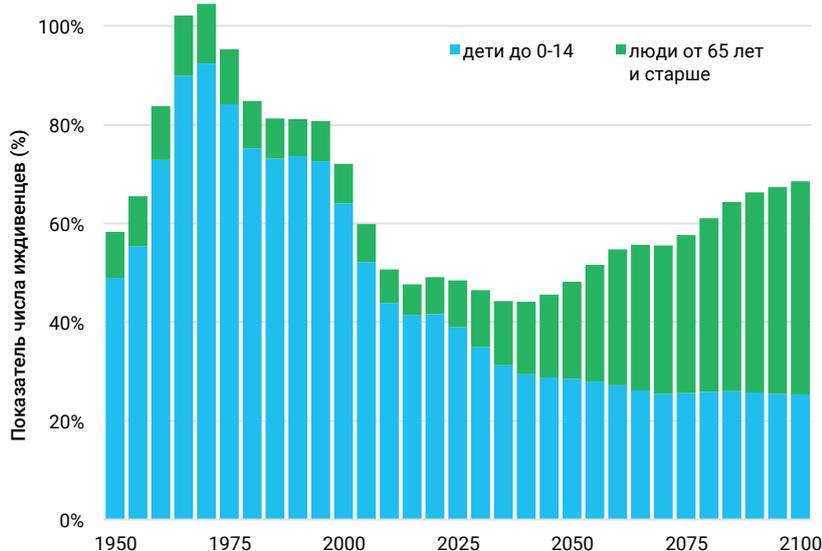
<sup>1</sup> Дополнительную информацию о демографическом дивиденде Узбекистана можно получить в публикации ЮНИСЕФ (2018)

лых людей будет стремительно расти. Если не предпринять надлежащих мер сегодня, нереализованный демографический дивиденд может стать существенной проблемой. Если страна не инвестирует в подготовку квалифицированной рабочей силы, существует опасность, что она в будущем не сможет надлежащим образом поддерживать свое стареющее население.

Крайне важно, чтобы Узбекистан инвестировал в свое будущее, начиная с обеспечения соответствия национальной системы социальной защиты с его целями развития. Система социальной защиты, подкрепленная хорошо проработанными программами детских пособий, не только обеспечит получателей гарантированной поддержкой, но и предоставит всем гражданам наилучший старт в жизни, а также возможность осуществить свои мечты и стать продуктивными членами общества.

### Диаграмма № 3

#### Изменения показателя числа иждивенцев в Узбекистане



Этим выгоды не ограничиваются. Реформы, предложенные в данном докладе на основе опыта других стран, будут иметь большое значение для экономического роста и укрепления социальной сплоченности и согласия. Они станут «подушкой безопасности» для населения в условиях перехода страны к рыночной экономике.

Важно, что данные реформы имеют и политическую значимость. Они будут популярны среди населения, учитывая ту пользу, которую они принесут большинству семей с детьми. Предложенные в данном докладе реформы гарантируют будущее страны.

## 2. Контекст



## 2.1. Ситуация детей



**51%**

**ДОМОХОЗЯЙСТВ**

включает родителей с детьми и молодыми людьми младше **25** лет.



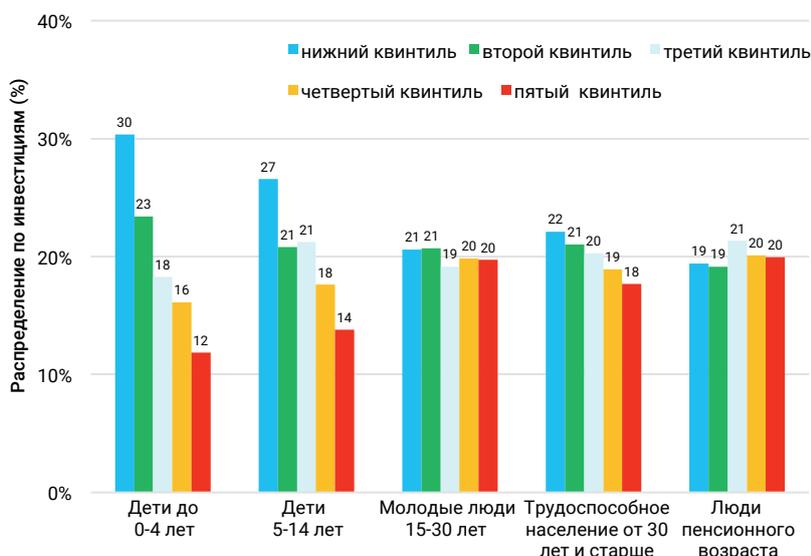
**57%**

**детей** живут на сумму менее **10 000 сум** в день.

Около 33% населения Узбекистана – дети, и в целом 57% – люди младше 30 лет. Как показано на Диаграмме № 4, 30% детей младшего возраста и 27% детей 5–14 лет находятся в нижнем квинтиле благосостояния. В то время как общий уровень бедности по Узбекистану со значением, равным половине срединного уровня дохода, составляет 21%, среди детей уровень бедности составляет 24% (см. Вставка № 1).

**Диаграмма № 4**

**Распределение различных возрастных групп населения по каждому из квинтилей благосостояния**





Около **трети детей** проживают в домохозяйствах, состоящих из семи или более человек

Фактически большинство детей Узбекистана живут в семьях с доходом менее 10 000 сумов в день на человека. Это равно 1,5-кратной МРЗП – пороговой величине, определяющей право малообеспеченных семей получать пособия. Как следствие большинство детей живут в семьях, которые не могут обеспечить надлежащий уход за ними. Далее, как показано в Диаграмме № 5, доход домохозяйств на душу населения падает с увеличением числа детей в домохозяйстве.

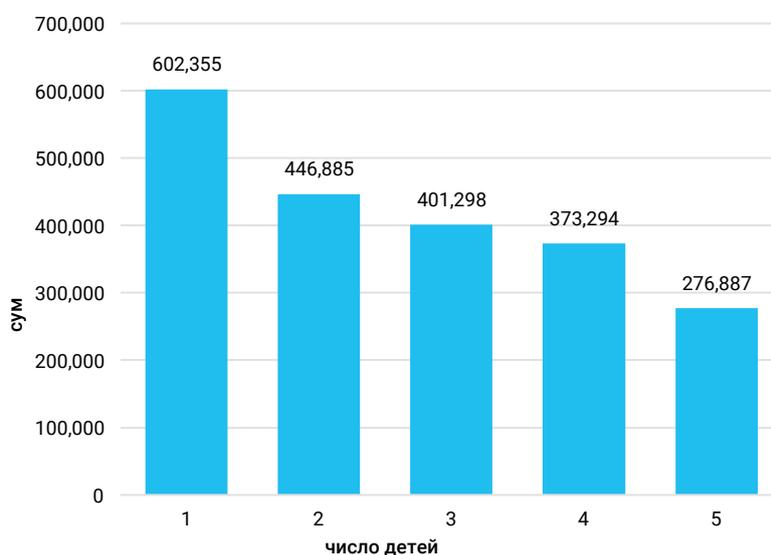
#### Вставка № 1

#### Объяснение причин различия между уровнями бедности

Показатель бедности 21% населения (рассчитанного на основе данных опроса «Слушая граждан Узбекистана») основан на линии бедности, определенной как 50% от медианного дохода, согласно методологии используемой в странах с высоким уровнем дохода. Такой подход отличается от национальной методики, основанной на количестве потребленных калорий. Эта методика не могла быть применена при анализе данных опроса «Слушая граждан Узбекистана».

#### Диаграмма № 5

**Средний ежемесячный доход домохозяйств на душу населения, в разбивке по числу детей в семье**



Благосостояние домохозяйства играет важную роль в предопределении возможностей, доступных детям. Обычно уязвимые и нуждающиеся семьи имеют меньше возможностей для постоянного трудоустройства и, следовательно, для получения стабильного и достаточного дохода. Учитывая высокий уровень расслоения общества в Узбекистане, дети, рожденные в более состоятельных семьях, имеют больше шансов достичь успеха, чем большинство малообеспеченных детей.

Узбекистан добился определенных успехов в обеспечении детей равными возможностями, широкого доступа к начальному образованию. Признавая тот факт, что 64% детей не имеют доступа к дошкольному образованию, правительство обязалось оперативно разрешить этот вопрос.



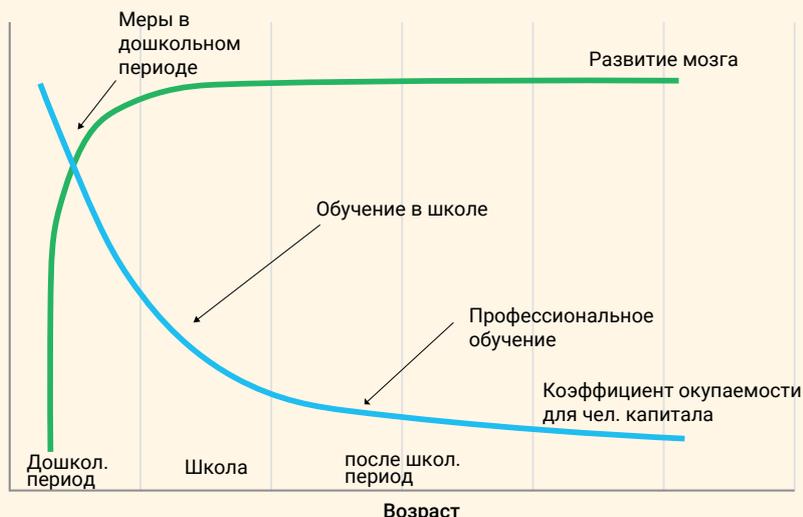
## Вставка № 2

### Важность борьбы с недоеданием среди детей

Как показано на Диаграмме № 6, основные процессы развития мозга происходят в жизни ребенка в очень раннем возрасте, и, как следствие, критически важно, чтобы их рацион питания был достаточным, в частности в течение первых 1000 дней их жизни. При задержке роста в этот период их умственному развитию может быть нанесен невосполнимый ущерб, что может сказаться на их будущей продуктивности. Дети, пережившие задержку роста, зарабатывают на 26% меньше, чем их нормально развивавшиеся ровесники.

## Диаграмма № 6

Задержка роста у детей младшего возраста может в будущем привести к колоссальным потерям в любой экономике



Узбекистан добился значительного прогресса в сокращении случаев задержки роста с 21% в 2002 году до 8,7% в 2017 году. Оказание поддержки семьям и детям на раннем этапе жизни в обеспечении их хорошим питанием положительно сказывается на развитии мозга ребенка и, как следствие, отразится на человеческом капитале – будущей производительности Узбекистана.

DHS, 2002 и Рихтер и др., 2017

В Узбекистане, вероятность того, что **дети из наименее обеспеченных домохозяйств** получают дошкольное образование **1,4 раза** ниже чем для их ровесников из более состоятельных домохозяйств.



У **2,7%** детей есть инвалидность определенной формы.

У **1,3%** детей выявлена тяжелая форма инвалидности



**13%** детей с инвалидностью в возрасте 7–15 лет **не зачислены в школы**



Почти **1/3** молодых людей с инвалидностью **не получают профессиональное образование**

## 2.2. Дети с инвалидностью: Важность получения наилучшего старта в жизни

Дети с инвалидностью являются одной из самых уязвимых групп в Узбекистане. Они обладают намного меньшими возможностями, чем дети без инвалидности. Например, если почти все население имеет доступ к системе общего образования, то многие дети с инвалидностью не ходят в школу и не получают образование.

Вероятность того, что семья с инвалидом будет малообеспеченной, значительно выше. Медианный доход инвалидов на 18% ниже, чем у остального населения. Кроме того, как показано на Диаграмме № 7, они несут дополнительные расходы, связанные с инвалидностью, что также снижает уровень их жизни. Дополнительные затраты могут быть значительными: оценки показывают, что они могут составлять от 10 до 50% общих расходов домохозяйств.<sup>2</sup>

Диаграмма № 7

### Дополнительные затраты по инвалидности



К сожалению, уязвимость сегодня часто означает уязвимость и завтра. Бедность, социальная изоляция и некачественные услуги,

<sup>2</sup> Лоялка и др. (2014); Кидд и др. (подлежит публикации)

испытываемые детьми-инвалидами, имеют далеко идущие последствия в их взрослой жизни. В то же время около 1% молодых людей живут с тяжелой формой инвалидности и подавляющее большинство среди них не трудоустроены.

Частично это является результатом того, что в детстве у людей-инвалидов не было достаточных возможностей для получения образования. Они часто недостаточно квалифицированы, и поиск работы дополнительно затруднен сопровождающейся дискриминацией. Некоторых работодателей отпугивает также перспектива нести дополнительные затраты, сопряженные с наймом инвалидов.

Для выявления причин низкого уровня занятости среди инвалидов необходимо провести отдельное исследование, чтобы определить, является ли низкий уровень трудоустройства среди инвалидов результатом официальных критериев назначения инвалидности и определения ее группы: возможно, что ответственные органы не позволяют инвалидам получать соответствующие пособия, если они трудоустроены.

Ясно одно: дети с инвалидностью в Узбекистане не обладают теми же возможностями наравне со своими ровесниками без инвалидности, и эти неблагоприятные условия сохраняются на протяжении всей их жизни.



Хотя многие инвалиды могут быть трудоспособными, **77% молодых людей** с тяжелой формой инвалидности **не имеют доступа к рынку труда** и не обучаются; среди лиц с тяжелой формой инвалидности этот показатель составляет **91%**. Подобные значения сильно контрастируют с показателем **42%** всех молодых людей в целом



**7% молодых женщин с инвалидностью** замужем или живут с партнером, по сравнению с **63%** женщин без инвалидности



**43%** занятых молодых людей (18–30 лет) работают в неформальном секторе.

Для людей в возрасте от 31 года до пенсионного данный показатель составляет **34%**



**12%** экономически активного молодого населения не трудоустроены. Для людей в возрасте от 31 года до пенсионного данный показатель составляет **6%**



**42%** молодых людей не трудоустроены, или не получают ни образования, ни профессиональной подготовки: этот показатель равен **34%** для молодых мужчин и **66%** для молодых женщин.

## 2.3. Перспективы для детей в Узбекистане

Для многих молодых людей переход от получения образования к трудовой деятельности остается весьма проблематичным. Это связано, в первую очередь, с несоответствием знаний и навыков молодежи требованиям работодателей, что значительно ограничивает возможности по трудоустройству.<sup>3</sup>

Около половины из 8,5 млн молодых людей в Узбекистане не трудоустроены и не проходят обучение или профессиональную подготовку. Только 12% узбекистанцев в возрасте от 25 до 29 лет имеют высшее образование, что значительно ограничивает потенциал страны в укреплении экономики и инновационном развитии.

Наличие образования влияет также и на материальное благосостояние. Среди домохозяйств, в которых глава не имеет образования, бедные составляют 62%. В то же время только 10% домохозяйств, где глава имеет диплом о высшем образовании, являются малообеспеченными.



<sup>3</sup> См. публикацию ПРООН (2018) для дальнейшей информации.

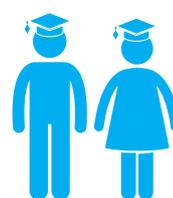


Ввиду недостатка рабочих мест в Узбекистане, многие молодые люди вынуждены работать за границей, зачастую выполняя неквалифицированную работу в неблагоприятных условиях. Вследствие высокого уровня миграции, денежные переводы играют важную роль в экономике страны.

На сегодня дети и молодежь Узбекистана не получают тех знаний и навыков, с помощью которых они могли бы стать продуктивной и инновационной рабочей силой. Это, в свою очередь, препятствует стране реализовать демографический дивиденд.



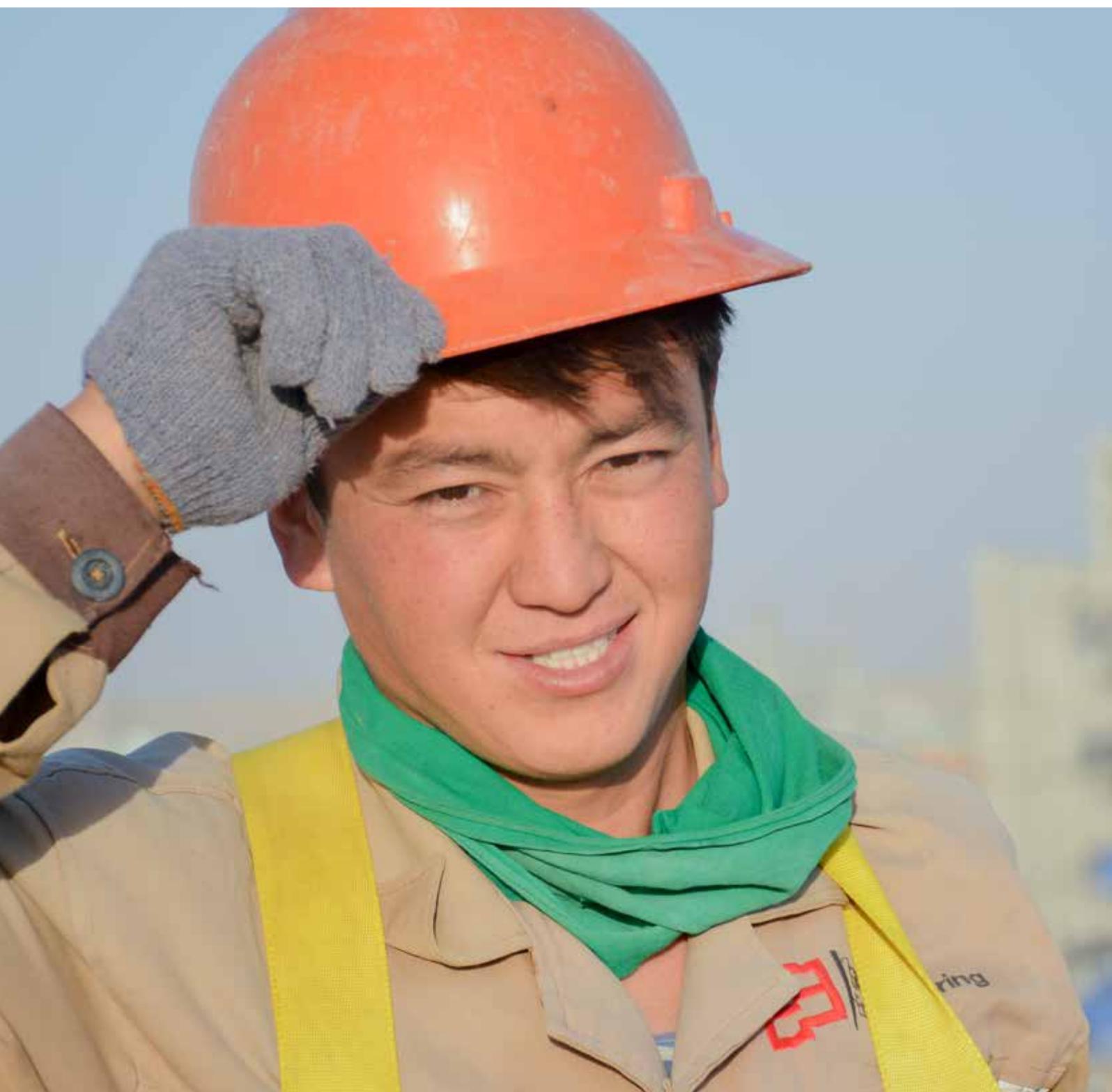
**1** из **12** молодых людей временно проживает за границей



**Возможности получения высшего образования распределены неравномерно:** ТОЛЬКО

**3%** из квинтиля наименее обеспеченных имеют высшее образование, в то время как в квинтиле наиболее обеспеченных **23%** получили высшее образование

### 3. Национальная система социальной защиты

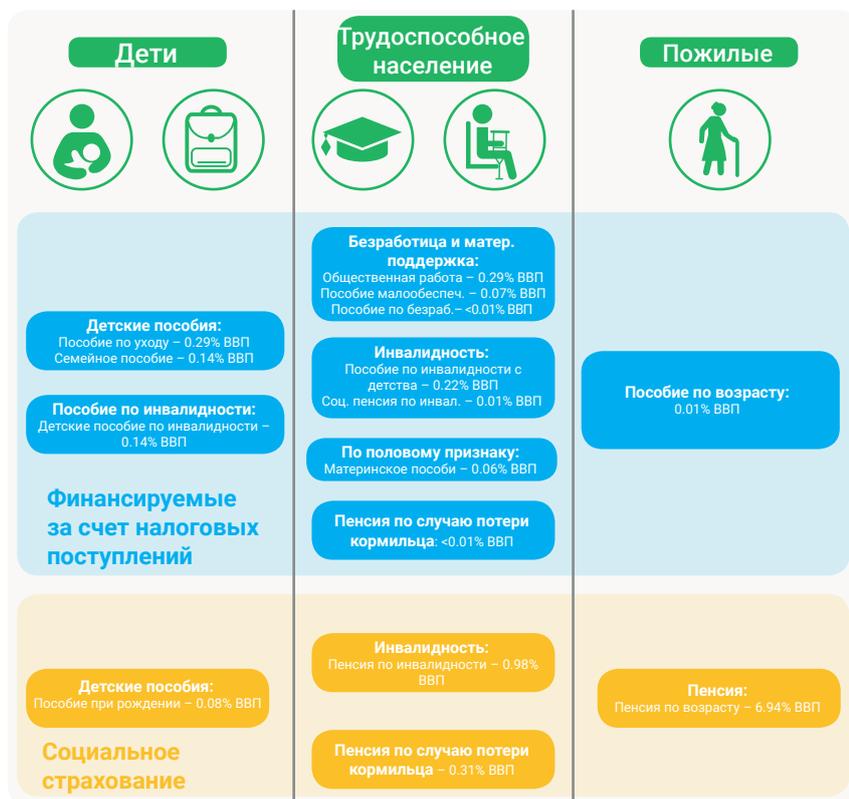


## 3.1. Система социальной защиты сегодня

Узбекистан инвестирует 9,7% своего ВВП в национальную систему социальной защиты. Как показано на Диаграмме № 8, данная система финансируется за счет системы социального страхования и бюджетных ассигнований<sup>4</sup>. Подобно странам с высоким уровнем дохода, Узбекистан построил национальную систему социальной защиты, охватывающей весь жизненный цикл человека: от детства до старости.

Диаграмма № 8

Ключевые программы в системе социальной защиты Узбекистана (по этапам жизненного цикла человека)<sup>5</sup>



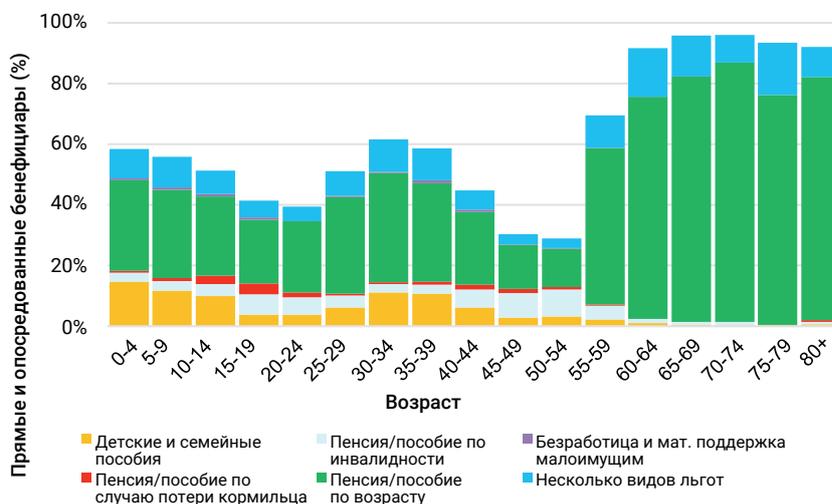
54% населения живет в домохозяйствах, получающих пособия или пенсии. Как показано на Диаграмме № 9, наивысшую долю получателей составляют пожилые люди, в основном в результате относительно широкого охвата пенсиями по возрасту. Большинство домохозяйств получает только один вид пособия или пенсии, в то время как 8% – более одного вида пособия или пенсии.

<sup>4</sup> Хотя некоторые программы включены в систему социального страхования, например, пенсии по возрасту, в действительности, они финансируются частично за счет общих государственных доходов.

<sup>5</sup> Подробную информацию по дополнительным программам можно получить в полной версии доклада, сопровождающего данную публикацию

### Диаграмма № 9

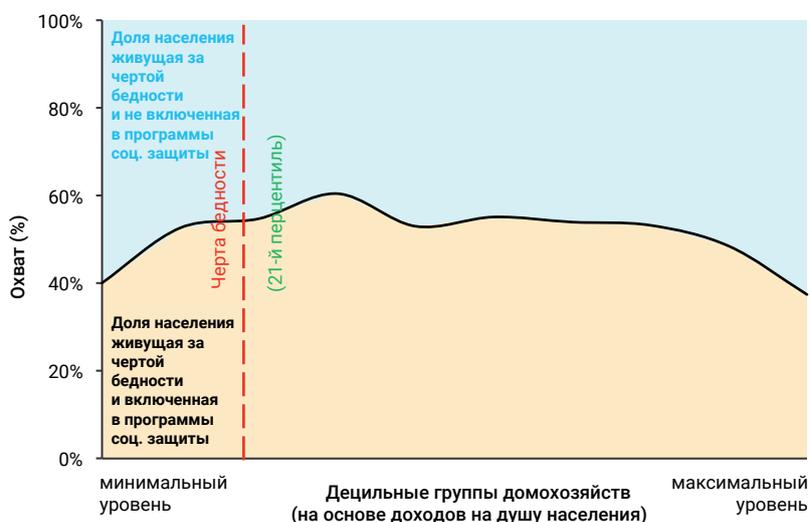
Процентное соотношение людей, живущих в домохозяйствах, где один из членов получает пенсию или пособие, по видам пособий / пенсий (прямые и косвенные бенефициары), в разбивке по 5-летним возрастным группам



85% всех инвестиций в социальную защиту и 56% всех бенефициаров приходится на систему социального страхования – то есть, финансируются за счет социальных платежей в Пенсионный фонд. Диаграмма № 10 показывает распределение получателей по уровню доходов. Как видно из Диаграммы № 10, несмотря на то, что обычно программы социальной защиты нацелены на самые бедные семьи, только 48% людей, живущих за чертой бедности, охвачены пособиями. Это значит, что 52% самых бедных домохозяйств не охвачены национальной системой социальной защиты.

### Диаграмма № 10

Охват пособиями социальной защиты, по уровню доходов



## 3.2. Социальная защита детей

54% детей живут в домохозяйствах, включенных хотя бы в одну программу социальной защиты. Однако большинство – около трех четвертых – являются лишь косвенными бенефициарами пенсий по возрасту или инвалидности, так как живут в домохозяйствах с пенсионерами.

Диаграмма № 11

### Система детских пособий в Узбекистане



#### Семейное пособие

283, 624 домохозяйство  
121,638 сум (\$15.10) в месяц семьям с одним ребенком  
202,70 сум (\$25.20) семьям с 2 детьми  
283,822 сум (\$35.30) семьям с 3 и более детьми



#### Пособие по уходу за ребенком

222,631 домохозяйство  
405,460 сум (\$50.40) в месяц



#### Пособие по инвалидности для детей

98,100 получатель  
396,500 сум (\$49.30)

Как показано на Диаграмме № 11, система детских пособий в Узбекистане состоит из трех программ: 1) пособия по уходу за ребенком (в возрасте до 2 лет) для неработающих матерей<sup>6</sup>; 2) пособия малообеспеченным семьям с детьми в возрасте 2–14 лет; 3) пособия детям-инвалидам до 16 лет. Первые два пособия, нацеленные на малообеспеченные семьи, имеют незначительный охват. К тому же, как показано на Диаграмме № 12, охват различается от региона к региону:

Диаграмма № 12

### Процентное соотношение детей в возрасте 0–17 лет, проживающих в домохозяйствах и получающих одно из детских пособий



<sup>6</sup> Для матерей введено отдельное материнское пособие



**17%** детей и подростков в возрасте до 18 лет живут в домохозяйствах, получающих детские пособия

**23%** родителей детей младше 2 лет получают пособия по уходу за ребенком

**10%** детей в возрасте 2–14 лет живут в домохозяйствах, получающих семейные пособия



## Общие затраты на пособия по уходу за ребенком и пособия малообеспеченным

семьям с детьми в Узбекистане (0,43% ВВП)

гораздо ниже, чем в некоторых других странах со средним уровнем дохода:

**Монголия** инвестирует 1,4% ВВП в универсальную программу «Child Money», которая охватывает 99% детей;

**ЮАР** инвестирует 1,26% ВВП в пособия по поддержке детей, охватывая 63,4% детей;

**Аргентина** инвестирует 1,04% ВВП в свою систему детских пособий, которая охватывает 83% детей.

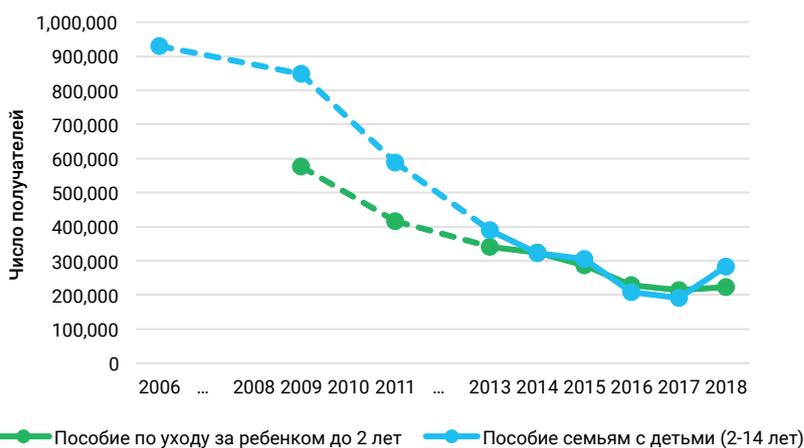
если 31% детей в Каракалпакстане живут в домохозяйствах, получающих пособия, то в Ташкенте доля подобного населения составляет только 1%. Географическое распределение получателей пособий в целом соответствует распределению бедности по регионам страны.

Пособие детям с инвалидностью до 16 лет охватывает всего 52% детей с тяжелыми формами инвалидности, хотя по своей сути данное пособие должно выплачиваться всем детям с инвалидностью без каких-либо дополнительных условий. Возможно, многие семьи или не знают о существовании этого пособия или для них существуют значительные препятствия в его получении. Для полного прояснения ситуации следует провести более детальное исследование по этой теме.

В прошлом охват детскими пособиями был значительно выше. В первые годы после обретения независимости система детских пособий в Узбекистане была универсальной, т. е. пособия предоставлялись всем детям соответствующего возраста независимо от материально-имущественного положения их семей или иных условий. Но, как показано на Диаграмме № 13, за последние годы число получателей детских пособий резко сократилось. Например, с 2006 года число семей, получающих пособия для малообеспеченных семей, сократилось на 70%. С 2009 года охват пособиями по уходу за ребенком упал на 60%. В 2018 году наблюдался небольшой рост числа получателей детских пособий, но охват все равно остается очень низким.

Диаграмма № 13

Число семей, получающих пособия по уходу за ребенком и семейные пособия (хронология)<sup>7</sup>



Общие затраты на детские пособия также значительно сократились за последние два десятилетия. В 2000 году они составляли 1,6% ВВП, а к 2011 году снизились до 1,24%. Сегодня затраты на детские пособия уменьшились до 0,43% ВВП после небольшого роста в 2018 году.

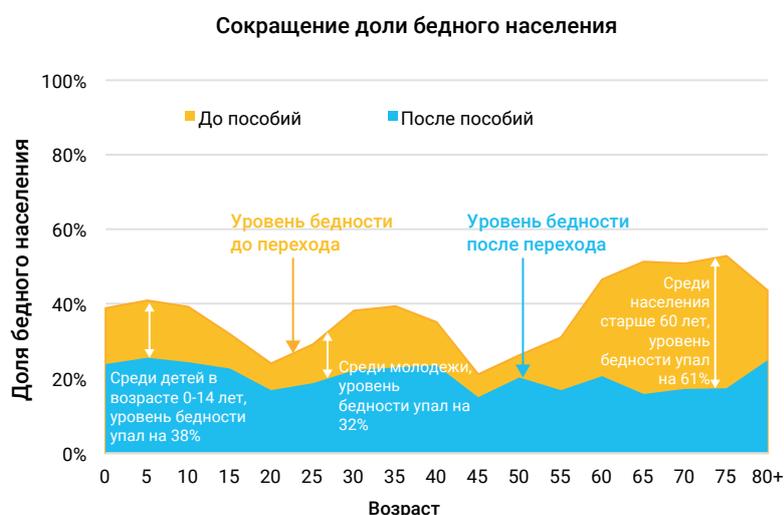
<sup>7</sup> Источник: Данные публикации CODI (2018) и АБР (2017г.).

### 3.3. Эффект от системы социальной защиты

Как видно из Диаграммы № 14, национальная система социальной защиты оказывает существенное влияние на снижение бедности и неравенства в стране.

**Диаграмма № 14**

#### Сокращение бедности по возрастным группам



Учитывая, что затраты на пенсии по возрасту составляют абсолютное большинство среди общих затрат на социальную защиту, не удивительно, что наибольшее воздействие на бедность и неравенство оказывают пенсии по возрасту. Например, на долю пенсий по возрасту приходится 77% общего сокращения бедности в стране, в то время как вклад детских пособий составляет только 8%.

Международный опыт свидетельствует, что программы социальной защиты оказывают влияние на такие социально-экономические аспекты, как улучшение здоровья, питания и образования для детей, вовлечение трудоспособных в экономическую деятельность, развитие местного рынка и общий экономический рост<sup>8</sup>. К сожалению, существующие данные не позволяют оценить эти воздействия программ социальной защиты в Узбекистане, для этого необходимо провести отдельное детальное исследование.



Вследствие влияния системы социальной защиты уровень бедности сократился на **39%**



Коэффициент Джини снизился с **0,524** до **0,445**

<sup>8</sup> Резюме свидетельств воздействия социальной защиты можно получить в публикациях DFID (2011), Кидда (2015), UNESCAP (2018); и Бастагли и др. (2016; 2018).

## 4. Соответствие системы социальной защиты потребностям детей



## 4.1. Детские пособия оказывают минимальное воздействие на благосостояние детей



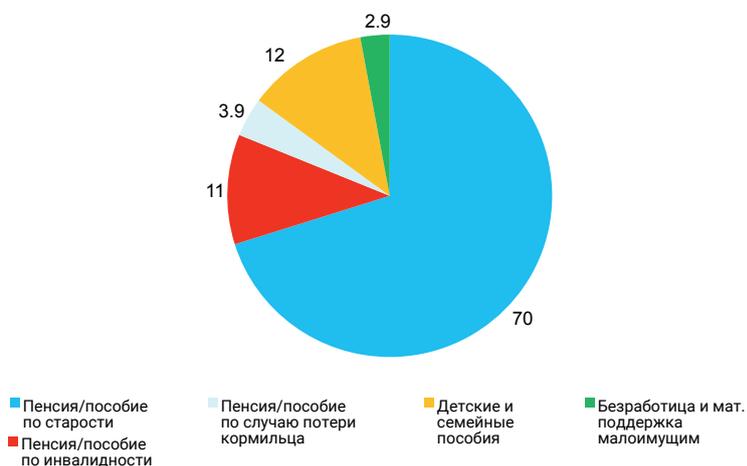
Существующие программы социальной защиты в Узбекистане оказывают благотворное влияние на детей. В частности, вследствие их воздействия уровень детской бедности сократился на треть.<sup>9</sup>

Однако, как показано на Диаграмме № 15, снижение детской бедности обусловлено, в первую очередь, эффектом пенсий по возрасту, так как дети являются косвенными бенефициарами пенсий по возрасту, если проживают совместно с пенсионерами. Что касается самих детских пособий, то их эффект привел лишь к 12%-ному снижению бедности. Тревожит тот факт, что пенсии по возрасту служат опорой для оказания поддержки детям, хотя они для этого не предназначены. Узбекистану следует создать надежную систему детских пособий, чтобы гарантировать хотя бы минимальный уровень благосостояния детей. В этом контексте детские пособия являются ключевым компонентом в современной системе социальной защиты.

**Пенсии по возрасту оказывают наибольшее влияние на благосостояние детей**, хотя только **39%** детей являются косвенными бенефициарами пенсий по возрасту, так как проживают совместно с пенсионерами

Диаграмма № 15

Степени влияния различных программ социальной защиты на сокращение детской бедности



Ввиду низкого уровня финансирования и охвата, **детские пособия снижают бедность среди детей всего лишь на 2 процентных пункта**

Низкий уровень инвестиций и низкий охват являются ключевыми факторами, снижающими эффективность детских пособий в Узбекистане. Далее будут проанализированы некоторые иные факторы, в частности: 1) квотирование пособий; 2) проблемы, связанные с адресностью программ для бедных слоев населения; и 3) элементы в структуре программ, снижающие стимулы к трудоустройству.

<sup>9</sup> Как указано ранее, черта бедности установлена на 50% от медианного уровня дохода

### Вставка № 3

#### Влияние детских пособий на получателей

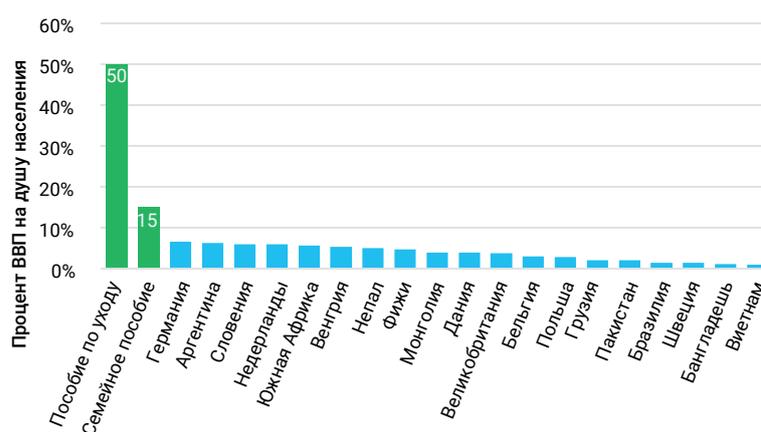
Хотя вклад детских пособий в целом оказывает минимальное влияние на снижение детской бедности, для семей-получателей они играют важную роль в укреплении благосостояния детей. Для 20% самых бедных получателей детские пособия покрывают 39% их потребительских расходов. Более того, получение пособия по уходу за ребенком (вследствие высокой трансферной стоимости) подняло уровень потребления среди 20% самых бедных получателей на 53%.

## Проблема 1: Квотирование детских пособий

Величина детских пособий не является причиной низкого уровня их воздействия на детскую бедность. Как показано на Диаграмме № 16, сумма детских пособий в Узбекистане выше, чем в других странах, при исчислении в процентах от подушевого ВВП. Однако, следует отметить, что в многодетных семьях средняя величина пособия малообеспеченным семьям для каждого последующего ребенка значительно падает: например, в семьях с четырьмя детьми пособие составляет всего 70 956 сум в месяц (8,8 доллара США) на ребенка, или 8,8% подушевого ВВП.

### Диаграмма № 16

Величина детских пособий в Узбекистане в сравнении с другими странами, в процентах от подушевого ВВП (рассчитана для семей с одним ребенком)<sup>10</sup>



Средняя продолжительность пособий малообеспеченным семьям и пособий по уходу за ребенком значительно ниже нормированной.

<sup>10</sup> Источники: данные из публикаций: исследование UNICEF и ВБ с использованием CODI; База данных ОЭСР по семьям (2017г.); Кидд и др. (подлежит публикации); Кидд и Дамеро (2016г.); Кидд и др. (2015г.).

Например, пособие по уходу за ребенком должно выдаваться на 12 месяцев, однако в среднем одно домохозяйство получает его в течение 6,7 месяца. Это означает нехватку пособий для всех домохозяйств, соответствующих критериям назначения. В таких условиях махаллинские комитеты, несущие ответственность за отбор получателей, квотируют их количество, разделяя одно пособие между несколькими домохозяйствами. Недостатком подобного квотирования является тот факт, что оно значительно снижает эффективность детских пособий; семьи не получают регулярные выплаты пособий в течение достаточно долгого периода времени, чтобы почувствовать их воздействие.

Квотирование в махаллях снижает эффективность пособий. Например, для одноподдетных семей при длительности получения пособия в 4,7 месяца средняя сумма пособия за нормативный 2-летний срок составила бы 23 800 сумов (3 доллара США) в месяц, или 3% ВВП на душу населения. Этот показатель значительно ниже, чем в других странах.

## Проблема 2: Эффективность адресности детских пособий остается низкой

Пособия по уходу за ребенком и пособия малообеспеченным семьям с детьми нацелены на малообеспеченные семьи: пороговый доход для получения пособий составляет 1,5-кратный МРЗП на каждого члена семьи.

Низкий уровень адресности детских пособий является основной причиной слабости их воздействия на детскую бедность. Как показано на Диаграмме № 17, подавляющее большинство малообеспеченных семей не получают детские пособия, хотя и соответствуют критериям назначения.

Судя по результатам оценки, махаллинские комитеты, ответственные за отбор получателей, выполняют эту работу на хорошем уровне – немногие из отобранных семей имеют доход больше критерия, установленного законодательством. Однако, ввиду того, что право получать пособия имеют около половины детей по всей стране, перед махаллинскими комитетами поставлена очень сложная задача – они должны отобрать только то количество получателей, которое не превышало бы установленные квоты. Вследствие высокого уровня неформальной занятости, определить точно доход домохозяйства является весьма трудной задачей. В действительности, большинство тех семей, которые соответствуют критериям малообеспеченности, имеют сравнимые доходы, что затрудняет процесс отбора получателей пособий. Кроме того, доходы в семьях могут значительно колебаться в течение времени.



В 2012 году **средняя продолжительность пособия по уходу за ребенком**

составила **6,7** месяца, а пособия малообеспеченным семьям – **4,7** месяца

(ЮНИСЕФ, 2012)



**67%**

малообеспеченных семей не получают пособия по уходу за ребенком (ошибка исключения), в то время как **10%** получателей не соответствуют критериям (ошибка включения)



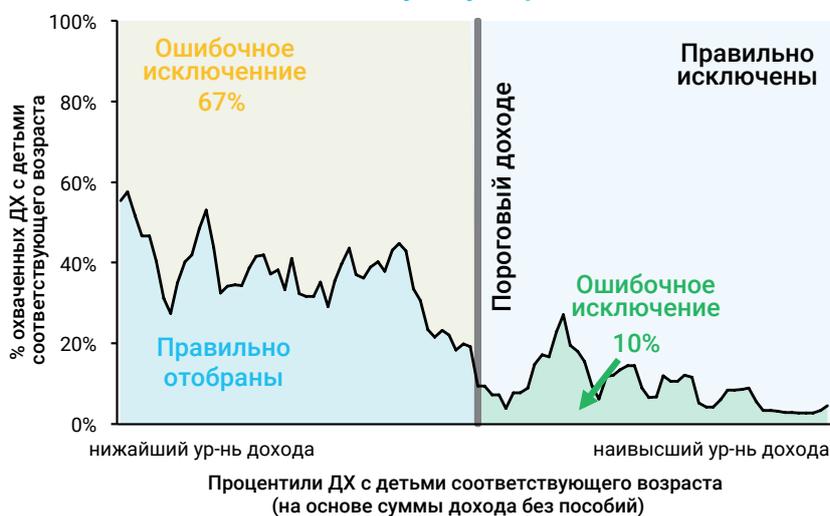
Ошибка исключения для пособий малообеспеченным семьям с детьми

составляет **88%**, а ошибка включения **3%**.

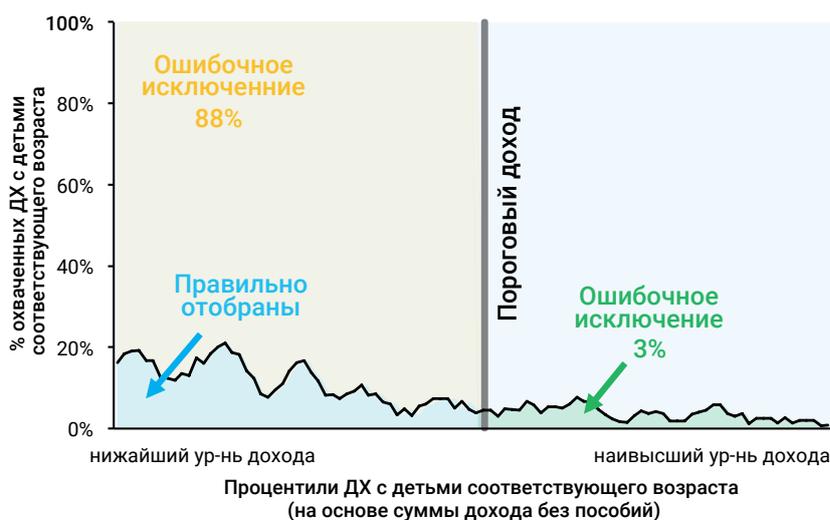
### Диаграмма № 17

Эффективность адресности пособий по уходу за ребенком и пособий малообеспеченным семьям с детьми

#### Пособия по уходу за ребенком



#### Семейные пособия

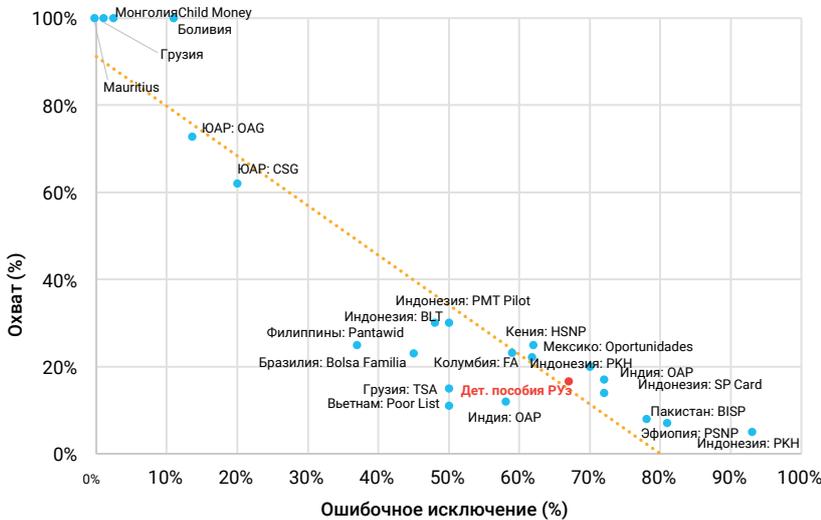


Эффективность адресности детских пособий в Узбекистане находится на среднем уровне и соответствует уровню охвата

Хотя степень воздействия детских пособий на детскую бедность довольно низкая, в целом она соответствует нынешнему уровню охвата. Диаграмма № 18 показывает корреляцию между ошибками исключения и уровнем охвата. Как видно из диаграммы, Узбекистан располагается на линии тренда, что означает средний результат: ни лучше, ни хуже, чем в других странах. Отсюда можно заключить, что степень воздействия детских пособий в Узбекистане соответствует нынешнему уровню охвата.

## Диаграмма № 18

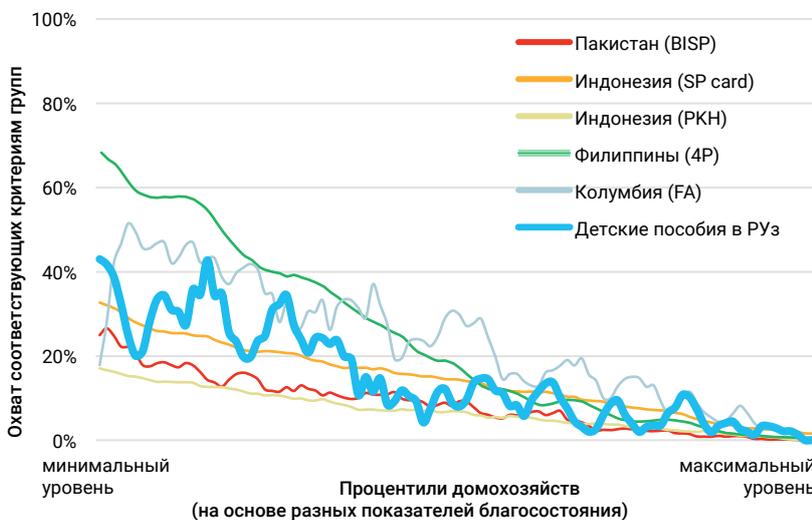
Сравнение эффективности адресности программ с учетом видов программ, уровня охвата и доли неохваченного целевого населения



Многие страны с низким и средним уровнями дохода пытались повысить адресность путем применения так называемого метода косвенных оценок. Например, в 2015 году Индонезия на использование метода косвенных оценок потратила 100 млн долларов, а Пакистан в 2009 году – 60 млн долларов. Однако, как показано на Диаграмме № 19, нынешняя эффективность адресности в Узбекистане сопоставима с эффективностью в странах, где используется метод косвенных оценок.

## Диаграмма № 19

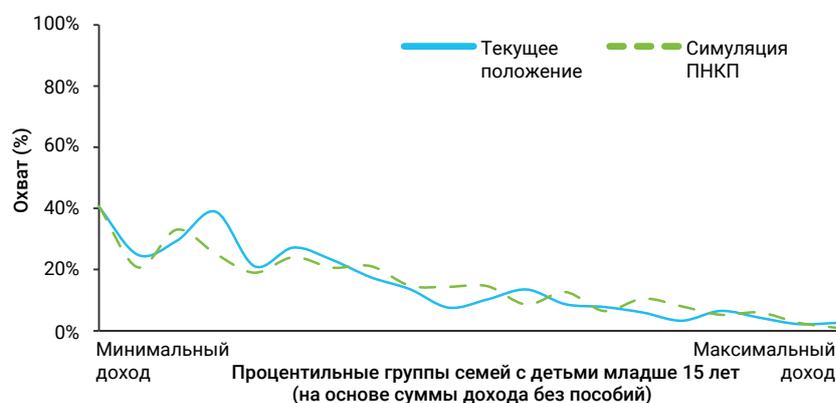
Эффективность адресности детских пособий в Узбекистане в сравнении с другими программами в странах с низким и средним уровнями доходов, применяющих метод косвенных оценок



Анализ результатов опроса «Слушая граждан Узбекистана» показывает, что использование метода косвенных оценок в Узбекистане не повысило бы эффективность адресности детских пособий. В Диаграмме № 20 приведено сравнение между нынешней эффективностью адресности пособий малообеспеченным семьям с детьми и пособий по уходу за ребенком и уровнем, который бы наблюдался при использовании метода косвенных оценок в Узбекистане сегодня. Как видно из диаграммы разница несущественна – после использования метода косвенных оценок эффективность адресности пособий даже несколько снизилась бы. Вдобавок использование метода косвенных оценок будет стоить примерно 40 млн долларов в год.

### Диаграмма № 20

**Сравнение нынешней эффективности адресности пособий по уходу за ребенком и пособий малообеспеченным семьям с детьми с результатом использования метода косвенных оценок**



Международный опыт показывает, что универсальный подход, то есть отсутствие критериев малообеспеченности при назначении детских пособий, является самым эффективным способом обеспечения доступа самых бедных семей к системе социальной защиты. Например, монгольская программа "Child Money" охватывает 99% всех детей, включая почти каждого ребенка, живущего в бедности. Конечно, универсальный подход более затратен, но при этом эффективность адресности значительно выше. Большинство стран с высоким уровнем дохода предоставляют пособия для всех детей, независимо от материально-имущественного положения их семей. Такой подход гарантирует достойный старт в жизни для всех детей.

### Проблема 3: Адресность по имущественному положению может снизить стимул к трудоустройству

Существует мнение, что пособия по уходу за ребенком и пособия для малообеспеченных семей с детьми делают получателей ленивыми и создают «культуру зависимости» в Узбекистане. Однако, стимулы для трудоустройства, в основном, зависят от структуры пособий и критериев назначения.

#### Вставка № 4

В Грузии женщины, получающие адресную социальную поддержку, были на 9-11%-тных пунктов более склонны оставаться экономически неактивными по сравнению с не получающими поддержку домохозяйствами.<sup>11</sup> В Уругвае формальная занятость упала на 20% среди женщин, получавших адресные детские пособия для малообеспеченных.<sup>12</sup> В Аргентине правило, требующее, чтобы женщины работали в неформальном секторе для получения детских пособий, привело к тому, что многие получатели так и остались в неформальном секторе.<sup>13</sup>

Возможным негативным влиянием таких адресных программ, как пособия по уходу за ребенком или пособия малообеспеченным семьям, является то, что она может отбить у семей-получателей желание работать. Это связано с тем, что при трудоустройстве доход семьи может превысить установленный пороговый доход (1,5-кратный МРЗП на каждого члена семьи). Это будет означать потерю детских пособий для этой семьи. Таким образом, адресные программы для малообеспеченных слоев населения дестимулируют получателей, нанимающихся на работу, и как бы вознаграждает тех, кто остается ниже черты малообеспеченности. В результате адресные программы могут привести к появлению тисков бедности; т. е. государство непреднамеренно поощряет получателей оставаться бедными. Вследствие этого многие семьи, получающие пособия по уходу за ребенком или пособия для малообеспеченных семей с детьми, могут логично решить, что наниматься на работу не выгодно, если это означает потерю пособий. Особенно явно это проявляется в случаях, когда возможная зарплата может быть недостаточно высокой, что весьма вероятно, особенно в сельской местности.

Универсальный подход при назначении детских пособий не дестимулирует трудоустройство; нанимающиеся на работу получатели не наказываются лишением пособий. В действительности возможность повышения уровня дохода путем сочетания пособий и заработной платы, вероятно, будет поощрять трудоустройство среди получателей пособий. По существу деньги, получаемые ими в виде пособий, могут облегчить нахождение работы или способствовать инвестированию в приносящую доход деятельность. В Европе, в странах с универсальными пособиями, матери более склонны наниматься на работу, чем в странах, где пособия выдаются только малообеспеченным<sup>14</sup>. В 2010 году Иран ввел универсальное пособие для домохозяйств с высокой трансферной стоимостью в качестве компенсации за упразднение субсидий на нефть. Исследование показало, что данная программа не имела негативного эффекта на стимулы к трудоустройству<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Китс и др. 2013г.

<sup>12</sup> Берголо и др., 2015

<sup>13</sup> Там же

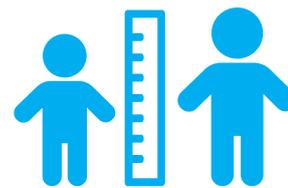
<sup>14</sup> Кидд (2012)

<sup>15</sup> Салехи-Исфахани и Мостафави-Дехзои (2017).

## 5. Предложение по реформированию детских пособий



## 5.1. Почему Узбекистану необходимо инвестировать в систему социальной защиты, ориентированную на повышение благосостояния детей



В Южно-Африканской Республике **дети в семьях-получателях пособий** на содержание ребенка

в среднем на **3 см.** выше, чем в семьях, не получающих пособия (Агуэро и др. 2007).

**Чем раньше начинают выплачиваться пособия на содержание ребенка,** тем **выше результаты экзаменов** по математике и чтению для детей из семей, получающих эти пособия

(Министерство социального развития, Южноафриканское агентство социального обеспечения и ЮНИСЕФ (2012))

**Снижение производительности** вследствие неэффективного решения проблем людей с инвалидностью, особенно в детском возрасте, могут состав-

лять от **1-7%** ВВП (Бакап (2009), цитируется в Бэнкс и Поллак 2014)

Все дети должны иметь возможность для получения достойного старта в жизнь. Это не только вопрос касательно прав человека, но и важный фактор конкурентоспособности страны на мировом рынке. В течение следующих двух десятилетий Узбекистан сможет воспользоваться демографическим дивидендом при условии, что сейчас будут инвестированы достаточные средства для развития детей в высокопроизводительные трудовые кадры. Если стране не удастся сделать это, существует риск упустить те возможности, которые появляются в результате демографических изменений.

Как описывалось ранее, многие дети Узбекистана и их семьи являются малообеспеченными и вследствие этого подвержены риску неполноценного питания, развития хронических заболеваний и плохой успеваемости в школе. Немногие из нынешнего поколения детей смогут получить высшее образование. Поэтому крайне важно предоставить им все возможности для полноценной жизни и развития навыков, которые позволят им внести свой вклад в развитие страны, когда они вступят во взрослую жизнь. Без таких инвестиций многие семьи окажутся в порочном круге нищеты, и конкурентоспособность Узбекистана на мировой арене будет низкой.

## Вставка № 5

### Пенсионная реформа и ее воздействие на детей

Реформирование пенсионной системы Узбекистана может иметь негативное воздействие на благосостояние детей. Согласно оценкам на основе данных опроса «Слушая граждан Узбекистана», повышение пенсионного возраста до 58 лет для женщин и 63 лет для мужчин лишит 6,5% детей той поддержки, которую они получают проживая совместно с пенсионерами. Негативное воздействие на детей сохранится даже если повышение пенсионного возраста будет происходить постепенно. К тому же, задержка с выходом на пенсию будет означать, что родителей детей не смогут рассчитывать на помощь пожилых членов семьи в воспитании и уходе за детьми – для некоторых родителей, особенно женщин, это будет означать невозможность выйти на работу. Для минимизации негативного воздействия пенсионной реформы необходимо принять меры по расширению охвата детскими пособиями.

Кроме того, как показано в Вставке №5, пенсионная реформа может иметь негативное воздействие на благосостояние детей. Таким образом при реформировании пенсионной системы необходимо принять специальные меры по усилению социальной защиты детей.

Международные данные показывают, что социальная защита играет важную роль в развитии детей. Получение регулярных пособий может оказывать преобразующее воздействие на детей и их семьи через улучшение питания, укрепление физического и психического здоровья и повышение успеваемости в школах. Получение детских пособий способствует тому, что дети не должны работать, чтобы дополнить семейный бюджет, и, тому, что домашняя обстановка будет более благоприятной и побуждающей к учебе. И, как показано на Диаграмме № 21, инвестиции в социальную защиту играют важную роль в стимулировании экономического роста.

## Диаграмма № 21

### Социальная защита: положительные тенденции, способствующие экономическому росту<sup>16</sup>



<sup>16</sup> ЭСКАТО ООН (2018).

## 5.2. Создание комплексной системы детских пособий

Узбекистан имеет достаточно ресурсов для создания комплексной системы детских пособий, которые будут предоставляться всем нуждающимся детям. В этом разделе предоставлено детальное описание предложения по реформированию детских пособий в Узбекистане. Данное предложение примечательно тем, что, на начальном этапе финансирование детских пособий не потребует дополнительных средств, а на последующих этапах финансирование может увеличиваться постепенно до достижения полного охвата всех нуждающихся детей. При этом максимальный уровень инвестиций не превысит уровня затрат на выплату пособий малообеспеченным семьям с детьми и пособий по уходу за ребенком, что был в 2011 году, т. е. около 1,2% ВВП. Это будет сопоставимо с нынешними уровнями инвестиций в детские пособия в Монголии или Южно-Африканской Республике.

Эффективность системы детских пособий определяется степенью охвата детей и величиной получаемых ими пособий. Чем выше количество включенных детей и выше величина пособий, тем эффективнее система. Однако, также важно, чтобы общая стоимость детских пособий соответствовала финансовым возможностям страны. Следовательно, предлагаемый в данном разделе вариант реформирования детских пособий не подразумевает резкого повышения уровня инвестиций на начальном этапе. Планируемое увеличение финансирования будет происходить постепенно – так, что уровень инвестиций всегда будет экономически и политически осуществимым.

### Вставка № 6

#### **Обоснование включения детей старшего возраста в систему детских пособий**

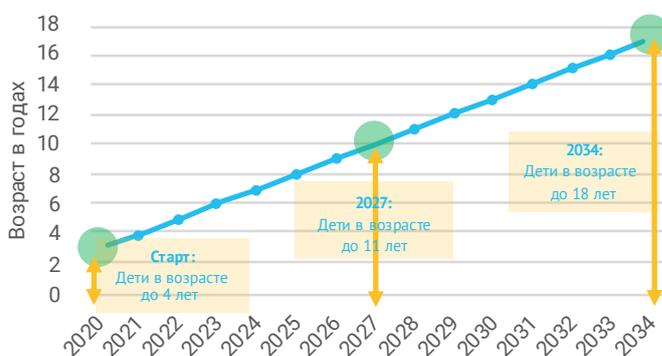
Важно включить подростков в возрасте 15–17 лет в систему детских пособий, чтобы они стремились оставаться в школе, а не подвергались искушению найти работу. Кроме того, в отношении этой возрастной группы международные данные свидетельствуют о том, что детские пособия могут сократить количество ранних браков, особенно среди девочек.

В предлагаемом детском пособии приоритет отдается самым маленьким детям, так как обеспечение достойного старта в жизни имеет критическую важность для каждого ребенка. Как было представлено ранее, инвестиции, сделанные в развитие ребенка в течение его/ее первых 1 000 дней жизни, имеют самую большую отдачу. Следовательно, предлагаемое пособие начинается с самых маленьких детей, и им следует получать пособия большей величины, чем дети более старшего возраста.

**Предложение: Начиная с 2020 г. Узбекистан внедряет пособие для всех детей в возрасте до 4 лет в сумме 100 000 сум (около \$12) в месяц (в ценах 2018 г.). При этом дети в возрасте до 2 лет будут по-**

лучать 150 000 сум (около \$18) в месяц. Возрастной критерий будет постепенно возрастать – на один год в каждом году, до достижения 18 лет. Это будет означать, что каждый ребенок будет получать пособие до достижения 18 лет. Таким образом к 2027 году будут охвачены все дети в возрасте до 11 лет, а к 2034 г. все дети в возрасте до 18 лет. На Диаграмме № 22 представлено поэтапное расширение возрастной категории для назначения предлагаемого детского пособия.

**Диаграмма № 22**



Для сохранения общей суммы детских пособий на уровне не превышающем финансовые возможности страны, пособия будут предлагаться 75% всех детей. Эта мера позволит приоритизировать наиболее нуждающихся детей – около три четверти всех детей живут на сумму менее 15 700 сум в день. Право на получение пособия будет определяться по результатам так называемого теста на достаток (см. Вставку № 7). Таким образом, вместо того, чтобы ориентироваться на самых малообеспеченных детей, – что невозможно сделать с точностью, – целью теста на достаток будет исключить наиболее состоятельные семьи, что намного проще. Тест на достаток успешно используется в Южно-Африканской Республике и недавно был введен в систему пособий на содержание ребенка в Великобритании.

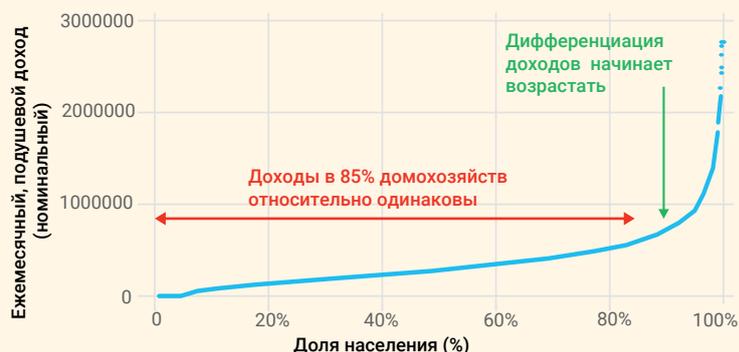
**Вставка № 7**

### Тест на достаток: объяснение

Тест на достаток является методом оценки материально-имущественного положения. Тест основан на понимании того, что большинство семей пользуются благами социальной защиты, и лишь немногие – самые богатые – не нуждаются в этом. И, как видно на Диаграмме № 23, 85% семей в Узбекистане имеют относительно одинаковый уровень доходов, и только среди самой богатой квинтильной группы существует определенная дифференциация. Следовательно, 85-го процентиль может быть определен как минимальный уровень доходов для получения детских пособий. При определенном уровне неизбежной ошибки исключения, данный подход должен обеспечить охват не менее 75% всех детей. Тест на достаток позволяет определить получателей пособий точнее чем тест на бедность, используемый сейчас, так как выявить относительно высокий уровень достатка намного проще чем определить степень бедности.

### Диаграмма № 23

#### Распределение доходов по Узбекистану и обоснование проведения проверки нуждаемости



## 5.3. Воздействие предлагаемого детского пособия

Предлагаемый вариант детских пособий окажет ощутимое, положительное влияние на благосостояние детей. Положительное воздействие будет возрастать по мере расширения программы пособий и включения большего количества детей

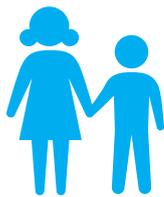
### Влияние на уровень бедности

Как обсуждалось выше, доля детей среди малообеспеченных слоев населения выше чем среди более обеспеченного населения. На Диаграмме № 24 представлено потенциальное влияние предлагаемого пособия на уровень бедности в 2020 и 2030 гг. по сравнению с влиянием существующих пособий по уходу за ребенком и пособий малообеспеченным семьям с детьми. Внедрение предлагаемого детского пособия приведет к более значительному снижению бедности по сравнению с существующими пособиями. Если на начальном этапе, к 2020 г., повышение степени воздействия будет незначительным, то к 2030 г. предлагаемое пособие окажет намного большее воздействие на снижение бедности, чем существующие пособия. При внедрении предлагаемого пособия, бедность снизится на 21%, что будет в 3 раза превышать эффект существующих пособий.

### Диаграмма № 24

#### Влияние детских пособий на уровень бедности в 2020 и 2030 гг.





### Влияние на благосостояние детей:

- ↓ Снижение бедности
- ↓ Сокращение неравенства
- ↑ Улучшение питания
- ↑ Улучшение здоровья
- ↑ Более благоприятная домашняя среда
- ↑ Повышение посещаемости в школах
- ↑ Улучшение академической успеваемости

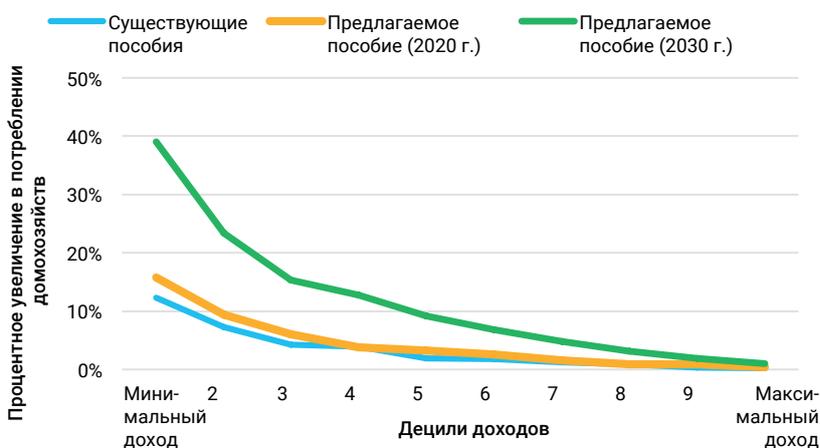
## Влияние на потребительские расходы

Как было показано ранее, большинство семей в Узбекистане имеют низкий уровень доходов. Поэтому для изучения влияния пособий важно рассмотреть распределение материальных благ. На Диаграмме № 25 показано децильное распределение подушевых потребительских расходов в соответствующих возрастных группах<sup>17</sup>. Как видно из диаграммы, предлагаемое пособие может привести к более высокому уровню потребления в домохозяйствах, чем существующие пособия как в 2020 г. так и в 2030 г.

К 2030 г. уровень потребления возрастает до 40% в наименее обеспеченных домохозяйствах, и на 10% в среднеобеспеченных домохозяйствах. Таким образом можно заключить, что внедрение предлагаемого пособия будет способствовать повышению благосостояния всех нуждающихся детей.

Диаграмма № 25

### Увеличение потребления в домохозяйствах при внедрении предлагаемого пособия, в сравнении с существующими пособиями



## Влияние на благосостояние детей

Опыт других стран показывает, что детские пособия оказывают влияние на различные аспекты благосостояния детей, например, на их здоровье и питание, посещаемость и академическую успеваемость в школах.

<sup>17</sup> Результаты моделирования, выполненного в этом отчете, указывают на неизбежность ошибок исключения/включения.

**Влияние детских пособий на уровень рождаемости**

Существует мнение, что предоставление детских пособий может привести к повышению рождаемости. Однако, результаты исследований из различных стран не подтверждают этого. Когда детские пособия были внедрены в Южно-Африканской Республике, существовали опасения, что это приведет к повышению рождаемости в стране. Однако результаты ряда исследований не подтвердили эти опасения. Вопреки ожиданиям, рождаемость даже несколько снизилась (Макивэйн 2010; Робертс 2011). Физбейн и Шейди (2009) провели обзор исследований из других стран и не нашли подтверждения тому, что детские пособия повышают рождаемость. В действительности, большинство детских пособий – включая предлагаемое в этом отчете – слишком малы для стимулирования рождаемости.

Внедрение предлагаемого пособия также должно способствовать вовлечению членов семей-получателей трудоспособного возраста в трудовую деятельность. Внедрение теста на достаток должно усилить стимулы к трудоустройству, поскольку улучшение материально-имущественного положения не будет означать немедленное исключение из программ детских пособий, только 15% самых богатых семей будут исключаться из этих программ.

Кроме того, следует отметить, что увеличение потребительских расходов вследствие получения пособий послужит стимулом для роста местной экономики.



**Внедрение** предлагаемого пособия позволит **повысить охват** среди семей с детьми до **64%** к 2030 г. Охват существующими пособиями составляет **13%**

**Внедрение** предлагаемого пособия **повысит охват** среди семей, проживающих в сельской местности, до **67%** и до **52%** среди семей, проживающих в городской местности

**Внедрение** предлагаемого пособия **повысит охват** среди семей с 4 и более детьми до **87%**. Охват существующими пособиями среди таких семей составляет **21%**

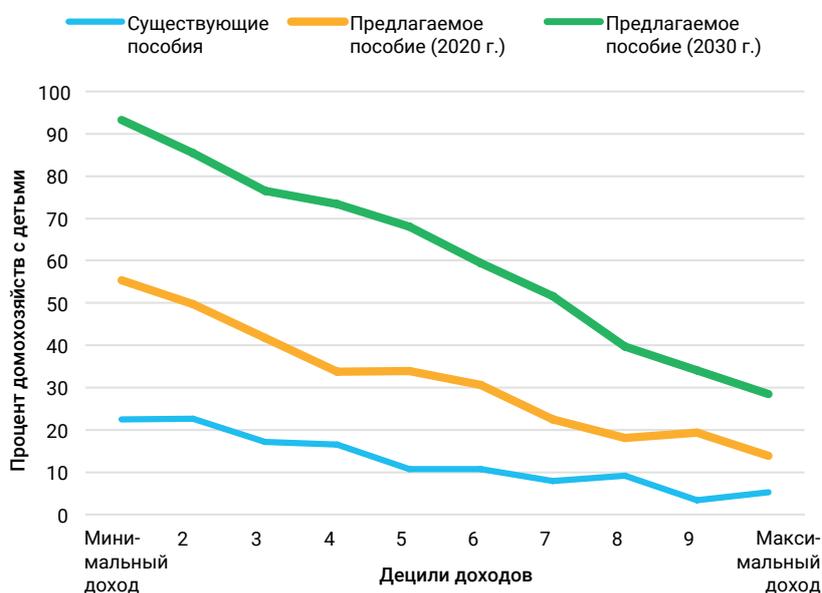
## 5.4. Охват среди детей при внедрении предлагаемого детского пособия

Одним из значительных преимуществ предлагаемого детского пособия, по сравнению с нынешними пособиями, является то, что оно обеспечит значительно более широкий охват семей с детьми. На Диаграмме № 26 представлены уровни охвата семей с детьми по децильным группам для предлагаемого пособия в 2020 и 2030 гг. в сравнении с уровнем охвата в существующих пособиях. При существующих детских пособиях охват составляет 13% всех семей с детьми.<sup>18</sup> Внедрение предлагаемого пособия позволит увеличить охват до 33% уже в 2020 г. Основными бенефициарами будут дети из мало-обеспеченных семей, так как охват среди наименее обеспеченных 20% семей составит более 50%. К 2030 г. общий уровень охвата повысится до 64%, а среди наименее обеспеченных 20% семей охват составит 90%.

Кроме того, охват будет наивысшим среди семей с многочисленными детьми. Результаты исследований показывают, что именно семьи с многочисленными детьми составляют большинство семей в зоне риска бедности. При внедрении предлагаемого пособия, к 2030 г. 87% семей с 4 и более детьми будут включены в эту программу; среди семей с 3 детьми охват составит 75%. Кроме того, предлагаемая программа позволит повысить охват до 67% среди семей, проживающих в сельской местности.

**Диаграмма № 26**

**Охват при внедрении предлагаемого пособия, в 2020 и 2030 гг. по децильным группам семей с детьми в возрасте до 18 лет, в сравнении с существующими пособиями**



<sup>18</sup> Согласно данным Министерства занятости и трудовых отношений, в 2018 г. детские пособия назначались 83% обратившихся домохозяйств.

## 5.5. Расходы на предлагаемое детское пособие

В 2019 г. государство планирует инвестировать 0,64% ВВП в социальные пособия малообеспеченным семьям. Внедрение предлагаемого пособия потребует незначительного увеличения до 0,8% ВВП. Как показано на Диаграмме № 27, вследствие постепенного увеличения возрастной категории на 1 год ежегодно, уровень требуемых инвестиций также будет возрастать постепенно и составит 1,29% ВВП к 2030 г. Это соответствует тому уровню инвестиций в социальные пособия, которое наблюдалось в Узбекистане в 2011 г.

Диаграмма № 27

Прогнозные инвестиции при внедрении предлагаемого детского пособия, 2020–2030 гг, в процентах ВВП



Как видно из Диаграммы № 27, после 2025 г. дальнейшее повышение в инвестициях будет минимальным. Это будет результатом ожидаемого снижения рождаемости в Узбекистане, что будет означать снижение количества детей, которые будут добавляться в программу в будущем.

Кроме того, инвестиции в Диаграмме № 27 предполагают, что покупательская способность пособия будет повышаться наравне с ростом подушевого ВВП. Однако, если покупательская способность пособия будет просто поддерживаться на уровне 2020 г., то величина пособия, в процентах ВВП, будет снижаться ежегодно. В действительности, к 2034 г., когда программа будет включать все возрастные категории до 18 лет, уровень требуемых инвестиций достигнет максимального значения, и будет затем ежегодно снижаться.

Как альтернатива, можно поддерживать постоянный уровень инвестиций после 2034 г. с постепенным повышением целевого охвата в 75% до предоставления предлагаемого пособия всем детям до 18 лет. Несомненно, подобное решение будет популярным среди населения.

Если ежемесячная сумма предлагаемого пособия составит 100 000 сум для детей всех возрастов, **то общий уровень требуемых инвестиций составит 0,64% ВВП**, что соответствует общим затратам на социальные пособия, запланированные на 2019 г.

Более детальный анализ показывает, что фискальные возможности страны в финансировании предлагаемого пособия не вызывают сомнения. Например, если объединить нынешние затраты на детские пособия, а именно предоставление бесплатных комплектов зимней одежды, единовременное пособие при рождении ребенка, пособие по уходу за ребенком и пособие малообеспеченным семьям с детьми, то их общая сумма составит 0,8% ВВП, что соответствует требуемому начальному уровню инвестиций для внедрения предлагаемого пособия с 2020 г.<sup>19</sup> Подобная консолидация не приведет к снижению доходов, так как большинство семей будут компенсированы через предоставление предлагаемого пособия. Пособие по уходу за ребенком может быть включено в систему социального страхования (более детальное описание представлено в расширенной версии отчета).

Как было представлено выше, предлагаемое пособие предполагает постепенное увеличение возрастной категории детей, получающих это пособие. Следовательно, уровень требуемых инвестиций будет также повышаться постепенно. Это предоставит возможность финансировать дополнительные инвестиции за счет дополнительных налоговых поступлений, возникающих вследствие прогнозируемого экономического роста. Например, если средний темп ежегодного роста ВВП до 2030 г. составит 5,5%, и государственные инвестиции составят 32,2% ВВП (согласно прогнозу МВФ), то ежегодно дополнительные налоговые поступления составят почти 1,8% ВВП.



<sup>19</sup> Пособия детям с инвалидностью исключены из этого списка, так как они представляют другой вид пособий и должны предоставляться отдельно.

Для внедрения предлагаемого пособия требуемый уровень инвестиций должен будет расти ежегодно на 0,05% ВВП, что составляет малую долю дополнительных налоговых поступлений, возникающих вследствие ожидаемого экономического роста. Как было представлено в этом отчете, инвестирование небольшой доли этих дополнительных средств в предлагаемое детское пособие приведет к значительному снижению неравенства и бедности в стране.

В действительности, единственным условием для расширения инвестиций в систему детских пособий является наличие политической воли.

#### Вставка № 9

### Альтернативные варианты детских пособий

Вариант реформирования детских пособий, предложенный в этом отчете, является одним из множества различных вариантов. Правительство может видоизменить предложенный вариант, выбрав иные значения целевого охвата или величины пособия. Естественно, больший уровень инвестиций, при правильном использовании, будет иметь большее воздействие.

Расширенный вариант отчета содержит описание еще двух вариантов детских пособий:

1) На начальном этапе включаются дети до 4 лет, ежемесячная сумма пособия составляет 150 000 сум. Общий уровень начальных инвестиций в 2020 г. составит 0,97% ВВП, что выше, чем при основном варианте. Однако, степень воздействия на снижение бедности и неравенства также значительно выше. Например, уровень бедности снизится на 13,4% в 2020 г., а к 2030 г. снижение составит 35,8%.

2) На начальном этапе включаются дети до 8 лет, ежемесячная сумма пособия составляет 100 000 сум. Общий уровень начальных инвестиций в 2020 г. составит 1,3% ВВП. Однако, это приведет к снижению бедности на 17,2% в 2020 г., а к 2030 г. снижение составит 31,3%.



## 5.6. Реформирование пособий на детей с инвалидностью

### Пособия для детей инвалидностью

**Все дети с инвалидностью должны получать специальное пособие.** Пособие по инвалидности ребенка должно предлагаться в дополнение к основному детскому пособию в качестве **компенсации дополнительных расходов, связанных с инвалидностью.**

Согласно действующим критериям назначения пособий детям с инвалидностью до 16 лет, каждый ребенок с инвалидностью I или II группы должен получать это пособие. Однако результаты анализа данных опроса «Слушая граждан Узбекистана» показывают, что только 48% детей с тяжелой формой инвалидности в возрасте от 3 до 17 лет получают пособия для детей с инвалидностью. Для выявления причин столь низкого охвата необходимо провести отдельное исследование. Правительству необходимо будет предпринять активные меры для определения детей с тяжелыми формами инвалидности, с тем, чтобы их семьи получали такие пособия.



**Пособие по инвалидности ребенка** = Компенсация **дополнительных расходов, связанных с инвалидностью**



**Пособие по уходу за ребенком с инвалидностью** = Компенсация **по потере дохода**

Дети с инвалидностью имеют разные уровни потребностей, и, следовательно, дополнительные расходы, которые ложатся на их семьи, также разнятся. Поэтому в долгосрочной перспективе правительство, возможно, сочтет целесообразным разработать пособия с изменяемой величиной в зависимости от конкретных потребностей ребенка с инвалидностью. Таким образом, дети с более высоким уровнем дополнительных расходов получают большую сумму пособия.

## Пособия по уходу за ребенком с инвалидностью

Зачастую одного пособия на ребенка с инвалидностью недостаточно для обеспечения ему приемлемого уровня жизни. Поскольку многие родители не могут работать по причине того, что они все свое время посвящают уходу за ребенком с инвалидностью, инициатива президента Ш. Мирзиёева, озвученная в обращении к парламенту 28 декабря 2018 г., по внедрению пособия для ухаживающих за детьми с инвалидностью, является, несомненно, положительным шагом. Это также предоставит возможность оставлять таких детей в семьях, а не отправлять их в специализированные интернатные учреждения по причине того, что родители этих детей не имеют возможность ухаживать за ними.



Поскольку пособие по уходу за ребенком с инвалидностью должно быть компенсационной выплатой по потере дохода, то сумма пособия должна соответствовать уровню минимального размера пенсии по возрасту.

# Время действовать!

Узбекистан находится на важном этапе социально-экономического развития. Реформирование системы социальной защиты детей и молодежи имеет критическую важность. Несмотря на то, что Узбекистан является одним из крупнейших инвесторов в сфере социальной защиты среди стран со средним уровнем дохода, структура этих инвестиций не соответствует задачам, стоящими перед страной сегодня. Невзирая на значительное количество молодого населения в Узбекистане, только 17% детей имеют доступ к детским пособиям. Воздействие этих пособий остается минимальным, уменьшая уровень детской бедности всего на 2%.

Внедрение предлагаемого детского пособия преобразит жизнь миллионов детей в Узбекистане – оно повысит благосостояние 60% детей, и приведет к снижению детской бедности на 27%. Примечательно то, что положительное воздействие на благосостояние детей продолжит увеличиваться и в последующие годы. По уровню инвестиций, Узбекистан окажется на уровне стран со средним уровнем дохода, а эффективность системы детских пособий будет сопоставимой со странами с высоким уровнем дохода. Гарантирование базового дохода всем семьям с детьми будет стимулировать экономический рост, способствовать снижению неравенства, повышению социальной сплоченности и усилению инклюзивности в развитии страны. Также у страны будет больше возможностей получить демографический дивиденд.

Но если страна не начнет действовать в ближайшее время, открывающиеся возможности могут быть упущены. Молодому населению страны не будут предоставлены возможности для реализации своего потенциала в полной мере и, таким образом, создание инновационного и процветающего общества станет невозможным. Население начнет стареть, и экономика будет испытывать серьезные трудности в том, чтобы обеспечить каждого. Демографические изменения окажутся угрозой для страны, хотя при ином раскладе могли бы открывать новые возможности для ее развития.

Реформирование детских пособий не является сложной задачей. Кроме того, средства, необходимые для реформы, уже имеются. Так, 9,7% ВВП – нынешний объем инвестиций в социальную защиту – должен быть достаточным для создания национальной системы социальной защиты мирового уровня, при условии разумного и эффективного проектирования, в частности путем реформирования пенсионной системы, чтобы привести ее в соответствие с международными стандартами. Кроме того, инклюзивная система социальной защиты, охватывающая весь жизненный цикл, обычно пользуется широкой популярностью среди населения. Следовательно, правительство, осуществляющее эти реформы, также получит политические выгоды.

Узбекистан стоит на важном историческом рубеже. При наличии надлежащей политической воли страна может выйти на новый уровень развития. Осуществление необходимых изменений представляется сложной задачей, но реформирование детских пособий является важным первым шагом: для детей, для их семей и для страны.

Реформирование детских пособий в Узбекистане является реформой, затрагивающей всех. Пришло время действовать!



# Библиография

Aliev, U. (2017). Assessing and Monitoring Social Protection programs in Asia and the Pacific: The Updating of the SPI for Uzbekistan. ADB

Aguero, J., M. Carter and I. Woolard (2007) The Impact of Unconditional Cash Transfers on Nutrition: the South African Child Support Grant. Working Paper 39, Brasilia: International Poverty Centre.

Banks, L.M. and Polack, S. (2014). *The Economic Costs of Exclusion and Gains of Inclusion of People with Disabilities – Evidence from Low and Middle Income Countries*. CBM and London School of Hygiene and Tropical Medicine. London.

Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Schmidt, T. and Pellerano, L. (2016). *Cash Transfers: What Does the Evidence Say?* Overseas Development Institute. London.

Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., and Schmidt, T. (2018). *The Impact of Cash Transfers: A Review of the Evidence from Low- and Middle-income countries*. Overseas Development Institute. London.

Buckup., S. (2009). *The price of exclusion: the economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*. ILO. Geneva.

Bergolo, M., Cruces, G. and Galvan, E. (2015). Social Assistance, Labour Markets and Intra-household Decision-making: Evaluation of the AFAM-PE Programme in Uruguay. In Social Protection, Entrepreneurship and Labour Market Activation. The International Policy Centre for Inclusive Growth, United Nations Development Programme. Policy in Focus 12(2).

DFID and UK AID, 2011. Cash Transfers - Evidence Paper. Policy Division Papers.

DSD, SASSA and UNICEF (2012) The South African Child Support Grant Impact Assessment: Evidence from a survey of children, adolescents and their households. Pretoria: UNICEF, South Africa.

Fiszbein A., and N. Schady (2009) *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. World Bank, Washington D.C.

Grigoli, F. (2017, May 11). A New Twist in the Link Between Inequality and Economic Development. IMF Blog. Washington, D.C.

Kidd, S. (2012) *Child Poverty in OECD Countries: Lessons for Developing Countries*, Pathways' Perspectives, Issue No. 2, Development Pathways: London, UK.

Kidd, S. (2015). Social Protection: An Effective and Sustainable Investment in Developing Countries. KfW Development Research. Frankfurt am Main.

Kidd, S., Abu-el-Haj, A., Watson, C., Sibley, J., Gelders, B., and Smith, G. (2015). Child Sensitive Social Protection in Fiji: Assessment of the Care and Protection Allowance. UNICEF

Kidd and Damerau (2016). The Political Economy of Social Protection for Informal Economy Workers in Asia. In *Social Protection for Informal Workers in Asia*. Ed. S. W. Handayani

Kidd, S., Wapling, L., Schjoedt, R., Gelders, B., Bailey-Athias, D., Tran, A. and Salomon, H. (forthcoming). Leaving no-one behind: Building inclusive social protection systems for persons with disabilities. Study funded by UK Aid.

Kits, B.; Santos, I.; Smith, O.; Isik-Dikmelik, A. (2013) *The Impact of Targeted Social Assistance on Labor Market Outcomes in the Republic of Georgia: A Regression Discontinuity Approach*, Trust Fund for Environmentally and Social Sustainable Development, World Bank: Washington D.C., USA.

Loyalka, P., Liu, L., Chen, G., and Zheng, X. (2014) The Cost of Disability In China. *Demography*, 51(1), 97-118

Makiwane, M. (2010) *The Child Support Grant and teenage childbearing in South Africa*. In *Development Southern Africa* 27(2): 193 – 204.

Richter, L. M., Daelmans, B., Lombardi, J., Heymann, J., Boo, F. L., Behrman, J., Chunling, L., Lucas, E., Perez-Escamilla, R., Dua, T., Bhutta, Z.A., Stenberg, K., Gertler, P., Darmstadt, G.L (2017). Investing in the foundation of sustainable development: pathways to scale up for early childhood development. *The Lancet*, 389(10064), 103–118. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)31698-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)31698-1).

Roberts, T. (2011) *An analysis of the additional support needs of households eligible for the child support grant*. Rhodes University, South Africa.

Salehi-Isfahani, D. and Mostafavi-Dehzoeei, M. (2017). Cash Transfers and Labor Supply: Evidence from a Large-Scale Program in Iran. *Economic Research Forum Working Paper*. No. 1090.

UNDP (2018) *Sustainable employment in Uzbekistan: the status, problems and solutions*. UNDP.

UNESCAP (2018) *Why we need social protection*. Social Development Policy Guides. Thailand.

UNICEF (2012) *Social Safety Net for Low-Income Families in Uzbekistan*. Analytical Report Series 01-2012, UNICEF.

UNICEF (2018). *Generation 2030 Uzbekistan: Investing in children and young people to reap the demographic dividend*. New York.





**Детский Фонд Организации  
Объединенных Наций**

Узбекистан, г. Ташкент, 100029,  
ул. Ш. Рашидова, д. 16,  
Бизнес-центр «Пойтахт»

Тел.: (+998-71) 2339512  
[www.unicef.uz](http://www.unicef.uz)