



unicef 

for every child

СТРАНОВОЙ ОФИС В БЕЛАРУСИ

КАК НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ МОЖЕТ СОКРАТИТЬ ДЕТСКУЮ БЕДНОСТЬ БОЛЕЕ РЕЗУЛЬТАТИВНО?

Одно из лучших исследований на конкурсе «Лучшие исследования и оценки ЮНИСЕФ за 2020 год»

Стремление к справедливости для детей: эффекты перераспределения и эффективность социальной помощи домохозяйствам с детьми в Беларуси

Менеджер исследования: Владимир Валетко, Старший координатор. Мониторинг и оценка.

Авторы: Катерина Борнукова, Хосе Куэста, Глеб Шиманович, Владимир Валетко.

Уровень бедности в Республике Беларусь один из самых низких в Восточной Европе, а государственная социальная помощь ориентирована именно на семьи и детей. В 2016 году на выплату льгот, субсидий и пособий на детей было израсходовано 1,9% национального ВВП: льготы и пособия в той или иной форме получают 46% детей, причем почти все дети в возрасте до трех лет охвачены этой системой. Государство предоставляет целый ряд социальных гарантий, от единовременных пособий по беременности и родам, пособий по уходу за ребенком и до государственной адресной социальной помощи, услуг образования и здравоохранения.

Вместе с тем в 2017 году национальный показатель детской бедности в Беларуси возрос до 11,3% по сравнению с 5,9% у населения в целом. В наибольшей степени это затрагивает семьи с тремя и более детьми в возрасте от 6 до 13 лет, особенно семьи с одним родителем, а также семьи, проживающие в малых городах и сельской местности. От распределения льгот, пособий и субсидий, некоторые домохозяйства выигрывают в большей степени, чем другие, что свидетельствует о возможностях совершенствования социальной политики и недостаточной поддержке наиболее уязвимых групп населения.

В докладе о проведении исследования, финансируемом ЮНИСЕФ и Всемирным банком, приводится симуляция изменений пособий и субсидий, которые позволят сделать социальную защиту наиболее уязвимых детей в Беларуси более справедливой и эффективной, а также дадут оценку затрат для достижения задачи ЦУР 1.2 по снижению детской бедности вдвое.

Цель

Основная цель исследования заключалась в углублении понимания влияния перераспределительного механизма социальной и налоговой политики на детей в Республике Беларусь. Соответственно, исследователи рассматривали не только монетарную бедность, но и многомерную детскую бедность (ММДБ).

Перед исследованием были поставлены, в частности, следующие задачи:

- оценить, каким образом осуществляется перераспределение и сокращение масштабов бедности за счет социальных расходов, налогов и субсидий от уровня домохозяйств до национального уровня, как в городской, так и в сельской местности;
- изучить, как распределяются социальные расходы в зависимости от возраста детей, и какие домохозяйства несут налоговое бремя и пользуются налоговыми льготами в системе налогообложения;
- выявить недостатки в системе налогообложения в части защиты интересов детей, и указать, как можно более адресно оказывать социальную помощь.

С учетом начала цикла государственного планирования на 2021-2025 годы, исследование является своевременным. В частности, оно развивает информационную базу для достижения Цели устойчивого развития ООН по снижению к 2030 году как минимум вдвое доли детей, живущих в нищете, что нашло отражение в поставленной самой Беларусью цели сократить национальный показатель бедности до 4,5% за этот же период. Оценка влияния программ социальной помощи на многомерную и монетарную детскую бедность представляет интерес для органов государственного управления — в частности, для Министерства труда и социальной защиты и Министерства финансов, — а также для отечественных и иностранных исследователей.

Выражение благодарности. Исследование было проведено при финансовой поддержке ЮНИСЕФ в Беларуси и Всемирного банка. ЮНИСЕФ в Беларуси благодарит Офис исследований Ipsosenti за подготовленный краткий отчет, текст которого использован при разработке данной аналитической записки. Также выражаем благодарность Министерству экономики и НИЗИ Минэкономики, в рамках плана сотрудничества ЮНИСЕФ с которыми инициировалось данное исследование.

Авторы выражают искреннюю благодарность Юлии Ефименко за помощь в проведении исследования, Джоанн Босуорт (штаб-квартира ЮНИСЕФ), Доминику Ричардсону («Инноченти»), Александру Чубрику (Исследовательский центр ИПМ), Кириллу Гайдуку и Александру Кожокару (Всемирный банк) за высказанные ими рекомендации, которые оказали глубокое влияние на ранней стадии этого исследования.

Подход

Анализ, ориентированный на ребенка

Исследователи применяли методологию «Стремление к справедливости для детей» (SEQ4C). Это аналитическая модель предназначена для определения влияния ориентированного на детей бюджетирования на уровень налогово-бюджетной нагрузки (общее экономическое воздействие государственного налогообложения и влияние на реальные экономические доходы и расходы физических лиц), а также для многомерного анализа бедности и государственных финансов. Методология SEQ4C применялась к фискальным данным за 2016 год и к данным выборочного обследования домохозяйств по уровню жизни для расчета благосостояния до и после реализации мер социальной политики. В исследовании использовалась выборка из 6000 домохозяйств, охватившая 50 городов и сельских советов Беларуси.

В качестве показателя благосостояния, в соответствии с официальным анализом благосостояния, использовался располагаемый доход. Для расчета рыночного дохода (дохода, имевшегося в распоряжении домохозяйства до осуществления каких-либо фискальных вмешательств) государственные пособия, предоставляемые напрямую, вычитались из располагаемых домохозяйствами доходов, к которым затем добавлялись расчетные напрямую уплачиваемые налоги.

Исследователи также проанализировали данные с учетом известных детерминант риска бедности, таких как число детей в семье, их возраст и место жительства. Также учитывались субъективные оценки домохозяйств, включенные в выборочное обследование домохозяйств по уровню жизни.

Показатель многомерной бедности

Данное исследование представляет собой первый пример использования показателя многомерной бедности (ПММБ) в Беларуси. В данном контексте многомерная детская бедность (ММДБ) может быть определена как положение детей, сталкивающихся с множественными лишениями/неблагоприятными условиями (далее – депривациями), а не просто как не-

достаточный доход. Дети могут испытывать условия невозможности полной реализации основных прав или нехватку предметов первой необходимости / услуг, таких как водоснабжение и водоотведение, здоровое и разнообразное питание, достаточное жилое пространство или доступ к персональному компьютеру для содействия обучению.

Эти переменные рассматривались наряду с монетарной бедностью – когда располагаемый доход на члена семьи ниже бюджета прожиточного минимума (сумма денежных средств, необходимая домашнему хозяйству для удовлетворения основных материальных потребностей).

Ограничения методологии

Одно из важных ограничений методологии SEQ4C заключалось в том, что в ней применялся подход, ориентированный на домашние хозяйства, при котором в расчетах использовалась такая условная единица, как домохозяйство целиком, а не конкретно ребенок. В анализ было включено влияние пенсий, учитывая что они являются важным источником дохода для многих домохозяйств с детьми.

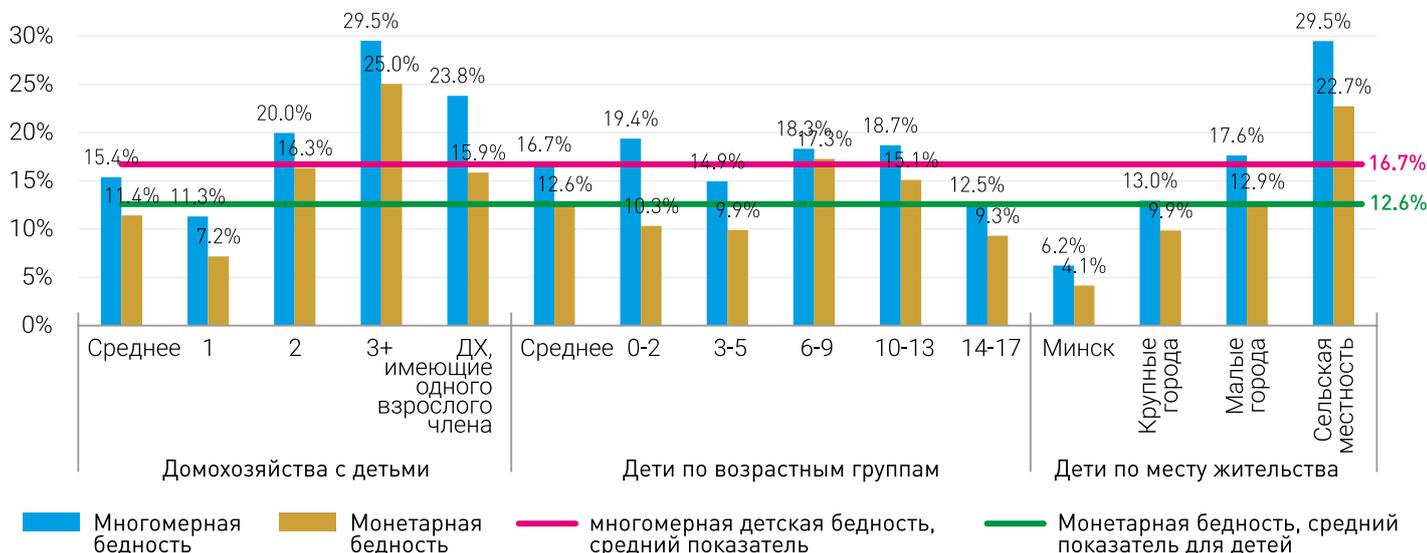
Основные выводы

В Беларуси действует система социальных пособий и льгот для малоимущих, но многомерная детская бедность (ММДБ) составляет 16,7%, т.е. выше, чем общий уровень бедности. Вместе с тем показатели бедности в разных домохозяйствах существенно различаются: у домохозяйств с тремя и более детьми показатель ММДБ составляет 29,5%; в домохозяйствах с одним родителем – 23,8%; у детей в сельской местности – 29,5%.

Неравное распределение льгот, прямых субсидий и пособий

В ходе анализа были выявлены пробелы в системе льгот, прямых субсидий и пособий, приводящие к существованию неохваченных групп. Степень влияния государственной поддержки на семьи зависит от возраста и числа детей в домохозяйствах, а также от экономического положения семей (см. Рисунок 1).

Рисунок 1. Многомерная бедность и денежная бедность



Наибольшую долю финансовой поддержки семьям с детьми составляет пособие по уходу за ребенком в возрасте до трех лет. В 2017 году это пособие составляло 95,4% расходов на социальную защиту. Распределение льгот и субсидий также смещено в пользу семей с тремя и более детьми, 63,3% которых охвачены пособием на детей в возрасте до 3 лет в размере 13,7% от своего располагаемого дохода. Наибольшую выгоду от прямых льгот и субсидий получают и многодетные семьи: охвачено 87,5% семей с тремя и более детьми, получающими за счет этого 29,7% своих располагаемых доходов.

Дети старше 6 лет имеют более ограниченный доступ к системе льгот и субсидий, даже несмотря на то, что они получают адресную социальную помощь, что указывает на их более высокий риск бедности. У домохозяйств с детьми в возрасте от 6 до 9 лет и от 10 до 13 лет льготы и субсидии составляют, соответственно, лишь 11,3% и 9,6% располагаемого дохода.

В домохозяйствах с одним родителем уровень бедности по-прежнему выше. В общей сложности 32,8% из них получают те или иные льготы и субсидии, связанные с детьми, однако уровень монетарной бедности среди них продолжает составлять 15,9%. Еще большее неравенство испытывают домохозяйства, сталкивающиеся с монетарной бедностью и материальными депривациями. Прямая финансовая помощь составляет более высокую долю располагаемого дохода (примерно 1/5) у детей, подверженных риску бедности (как в абсолютном выражении, так и по показателю ММДБ), чем у детей, не относящихся к категории малоимущих. Однако объяснить это можно скорее нехваткой других источников дохода у малоимущих семей с детьми, а не целенаправленным вмешательством для удовлетворения потребностей наиболее уязвимых групп.

Недостаточная адресность субсидий на оплату коммунальных услуг и неравномерное налоговое бремя

Обнаружены диспропорции и неэффективность в распределении субсидий на оплату коммунальных услуг. Чем больше детей в домохозяйстве, тем ниже уровень косвенных субсидий на оплату коммунальных услуг, а это означает, что наиболее уязвимые многодетные домохозяйства получают меньшую поддержку, чем другие домохозяйства, и особенно это касается домохозяйств в сельской местности и домохозяйств с детьми, испытывающих денежную и многомерную бедность.

Исследователи отметили, что слабая адресность субсидий на оплату коммунальных услуг делает их неэффективными с точки зрения снижения уровня бедности, особенно когда такие субсидии выделяются

домохозяйствам с двумя и более детьми или жителям небольших населенных пунктов.

Кроме того, у домохозяйств с детьми налоговое бремя оказалось выше среднего. У домохозяйств без детей налоговое бремя составляет 23,7% от дохода домохозяйства по сравнению с 33,7% у домохозяйств с детьми. У домохозяйств с тремя и более детьми в возрасте до трех лет налоговое бремя самое низкое, что свидетельствует о том, что они, как правило, потребляют меньше товаров и услуг, облагаемых налогами в полном объеме, в связи с более высоким уровнем бедности. Наибольшее налоговое бремя ложится на домохозяйства с одним ребенком в возрасте от 14 до 17 лет.

Ситуация более оптимистична в том, что касается расходов на образование, при этом размер льгот становится больше при увеличении числа детей в семье, и в небольших населенных пунктах этот показатель выше среднего из-за меньшего числа учащихся в учреждениях образования.

Зависимость деприваций от числа и возраста детей

Было установлено, что домохозяйства с двумя и более детьми подвергаются более высокому риску неблагоприятных жилищных условий из-за недостаточности жилой площади из расчета на одного человека. Особенно это касается детей дошкольного возраста, т.е. 21,1% домохозяйств с детьми в возрасте до двух лет.

Эта ситуация хуже в домохозяйствах с тремя и более детьми, где стесненные условия проживания и монетарная бедность являются более выраженными. Возрос дефицит разнообразия питания у детей школьного возраста, который достигает 7,7% у детей в возрасте от 14 до 17 лет. Только 54,1% детей не испытывают каких-либо деприваций; 29,2% детей столкнулись только с одним видом лишений; 10,5% детей — с двумя. Остальные 6,2% детей сталкиваются с тремя и более лишениями (см. Рисунок 2 и 3).

Гендерно-ориентированные, но малоэффективные для снижения бедности пособия

Был проведен анализ затрат и результатов на основе модифицированного моделирования наиболее затратной программы выплаты пособий — пособие по беременности и родам и в связи с рождением ребенка. Было установлено, что эти пособия в меньшей степени чем другие пособия семьям, воспитывающим детей, позволяют снизить бедность и неравенство. Размер пособия по беременности и родам зависит от дохода матери до отпуска, поэтому такое вмешательство не сильно способствует уменьшению неравенства.

Рисунок 2. Депривации, в разбивке по возрасту

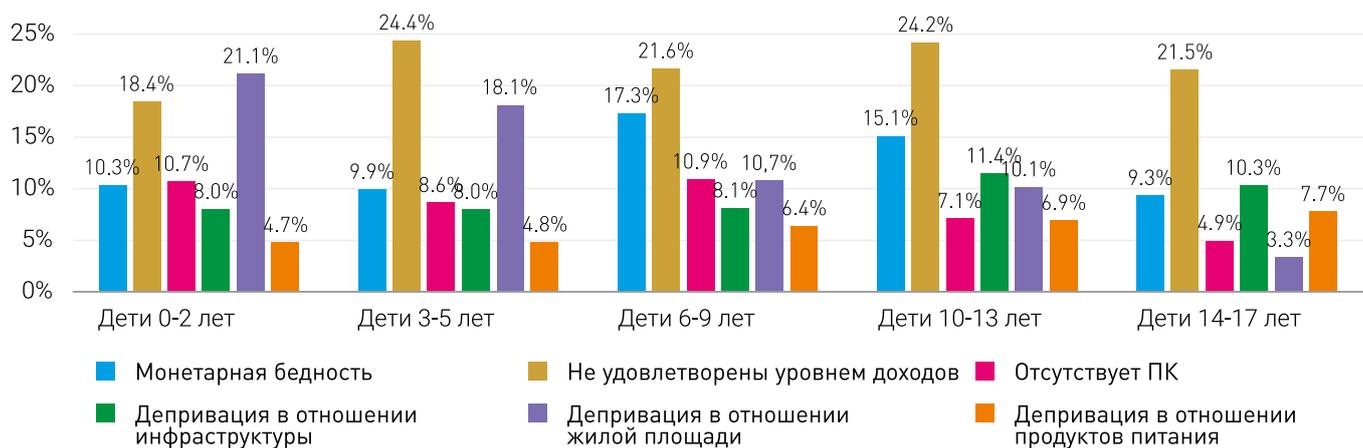
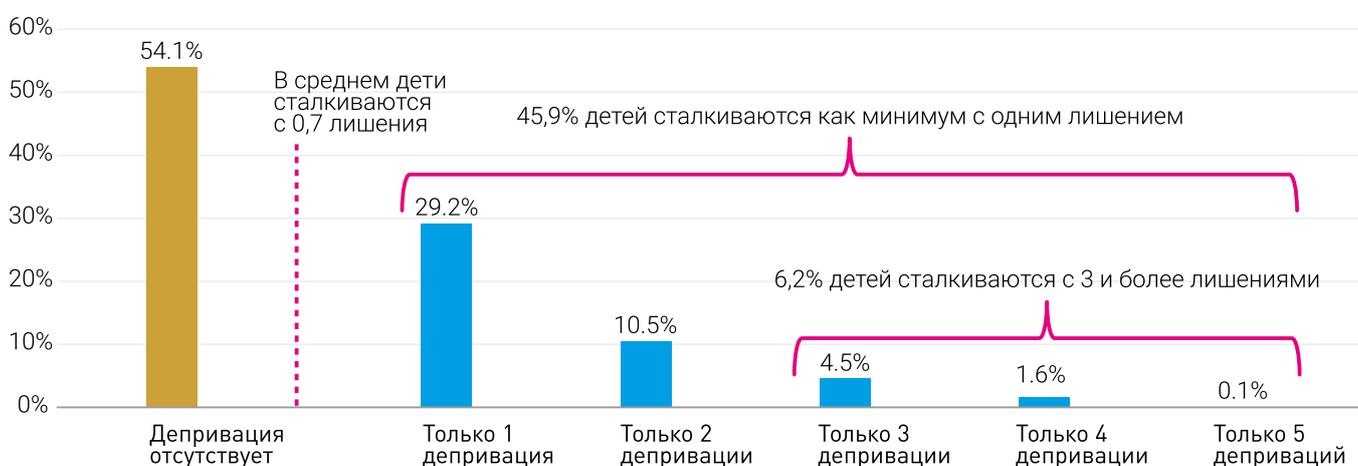


Рисунок 3. Количество деприваций у детей



Влияние на стратегии и программная деятельность

В РАМКАХ ИССЛЕДОВАНИЯ БЫЛО ПРОВЕДЕНО МОДЕЛИРОВАНИЕ НЕСКОЛЬКИХ ВАРИАНТОВ ПОЛИТИКИ:

- Государственная адресная социальная помощь (ГАСП) — это очень эффективная мера политики в борьбе с бедностью. Поэтому расширение охвата и продолжительности ГАСП для домохозяйств с детьми будет в значительной степени способствовать сокращению детской бедности.
- Адресные льготы и субсидии для определенных категорий, предназначенные для неполных и многодетных семей, не получающих никаких других пособий на детей, могли бы быть более эффективными в плане сокращения денежной бедности и оказания поддержки семьям, сталкивающимся с многомерной бедностью.
- Экономии, полученной в результате постепенного отказа от неэффективных субсидий на оплату коммунальных услуг, может быть достаточно для расширения масштабов доказавшей свою эффективность ГАСП наряду с предоставлением льгот и субсидий особо уязвимым домохозяйствам, в том числе с тремя и более детьми, и домохозяйствам с одним родителем.
- Что касается отпуска по беременности/родам и уходу за ребенком, то равенство и эффективность можно было бы повысить за счет сокращения продолжительности предоставляемого отпуска, изменения размера пособия на протяжении такого отпуска и его привязки к трудовым доходам домохозяйств.

Ориентация нынешней системы выплаты детских пособий на поддержку семей с детьми в возрасте до 3 лет приводит к существенным пробелам в охвате наиболее уязвимых групп. В то время как 87,5% домохозяйств с тремя и более детьми охвачены такими пособиями, а 86,4% домохозяйств пользуются льготами, в 2016 году 25% из них все еще находились в состоянии бедности. Лишь 32,8% домохозяйств с одним родителем получают те или иные пособия на детей, и уровень бедности среди этих домохозяйств по-прежнему высок – 15,9%, в то время как 23,8% этих домохозяйств находятся в состоянии многомерной бедности. Лишь 33,5% детей в возрасте 6-9 лет охвачены пособиями, в результате чего эта возрастная группа сталкивается с наиболее высоким уровнем бедности – 17,3%. Из-за отсутствия апробированных и доступных программ 6,8% детей сталкиваются либо с монетарной, либо с многомерной бедностью и не охвачены социальной помощью (см. **Рисунок 4**).

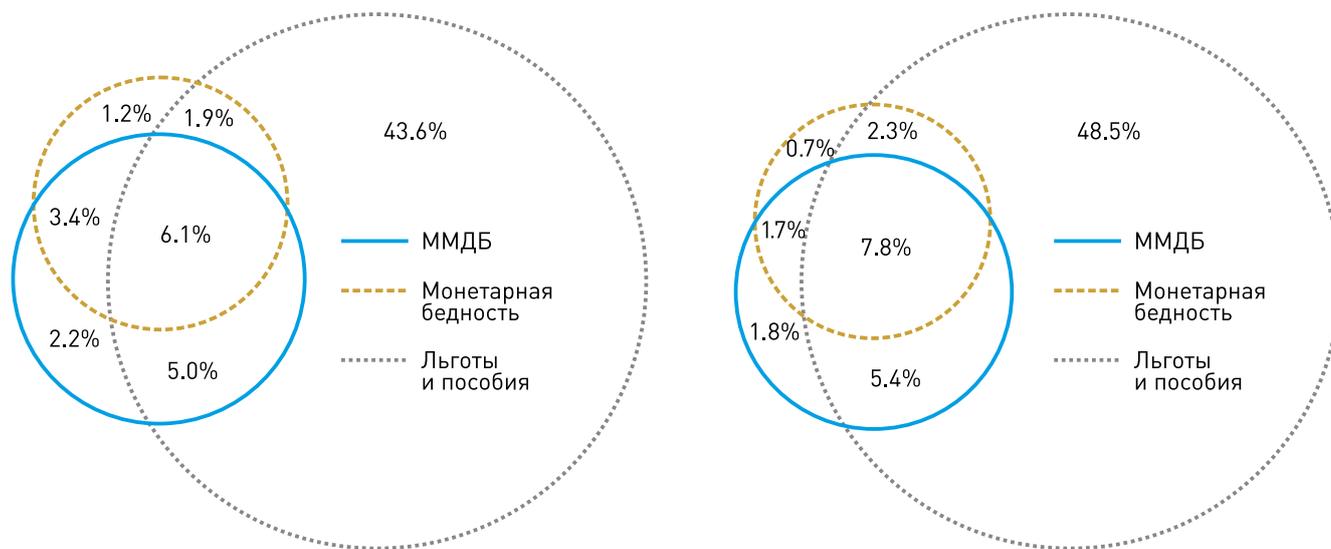
Реализация рекомендаций, выработанных в ходе исследования, позволила бы сократить процент детей, живущих в условиях монетарной или многомерной бедности и неохваченных социальной помощью, с 6,8% до 4,2%, что стало бы значительным вкладом в решение задачи ЦУР 1.2 по сокращению масштабов детской бедности в Беларуси вдвое к 2030 году. В исследовании сделана оценка, что сокращение детской бедности с 11,3% до 5,5% может быть достигнуто при

затратах около 0,27% ВВП или 356,5 млн. белорусских рублей (BYN) по обменному курсу на 2019 год. Это потребует введения льгот, пособий и субсидий для определенных категорий (многодетных и неполных семей), а также расширения доступности ГАСП для домохозяйств с детьми, как это было смоделировано и оценено в ходе исследования.

Технический подход, примененный в этом исследовании, является для Беларуси моделью анализа данных в интересах сокращения детской бедности и удовлетворения потребностей наиболее уязвимых семей. В частности, методология SEQ4C позволяет проанализировать роль социальных интервенций, не имеющих непосредственного отношения к детям. В Беларуси, например, было установлено, что пенсии вносят важный вклад в сокращение детской бедности.

Обсуждение этих вопросов в рамках рабочих встреч и научных мероприятий с участием специалистов Министерства труда и социальной защиты, Министерства финансов и Министерства экономики повысили актуальность этих аспектов в текущих процессах обсуждения государственной политики. По сути, предварительные результаты исследования усилили информационную основу расширения в 2020 году масштабов адресной социальной помощи семьям с детьми, которые уязвимы перед лицом последствий пандемии COVID-19.

Рисунок 4. Монетарная бедность, ММДБ и охват льготами и пособиями на детей, по факту и результаты моделирования



(а) Охват детей льготами и пособиями, по факту

(б) Охват детей льготами и пособиями, результаты моделирования

ПРИМЕЧАНИЕ. Генеральная совокупность — это все дети. Льготы и пособия, указанные в пункте (а), включают льготы и пособия на детей (пособие на ребенка в возрасте до 3 лет, пособие на ребенка в возрасте 3-18 лет, пенсия по инвалидности и пособие на выживание), а также льготы, пособия и субсидии на покрытие расходов на детей по выбору родителей/опекунов (оплата питания и детского сада). Льготы и пособия, указанные в пункте (б), также включают результаты моделирования льгот и пособий для двух категорий (многодетные семьи и семьи с одним родителем), а также расширенную ГАСП, позволяющую сократить детскую денежную бедность до 5,5% (целевой показатель ЦУР).

Заглядывая в будущее

Результаты исследования уже сегодня помогают планировать ряд обследований благосостояния семей с детьми, которые позволят глубже анализировать эффективность социальных расходов. Предложенный подход измерения многомерной бедности направлен на валидацию в Национальный статистический комитет Республики Беларусь (Белстат).

В 2021 году ЮНИСЕФ продолжит оказывать техническую поддержку в разработке официальной методологии измерения многомерной бедности в Республике Беларусь.

Результаты исследования будут распространяться через Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство по налогам и сборам, Министерство труда и социальной защиты, Фонд социальной защиты населения, Администрацию Президента, Национальный статистический комитет, а также будут представлены на ряде масштабных научных мероприятий. Доклад о проведенном исследовании также получают международные организации, включая Программу

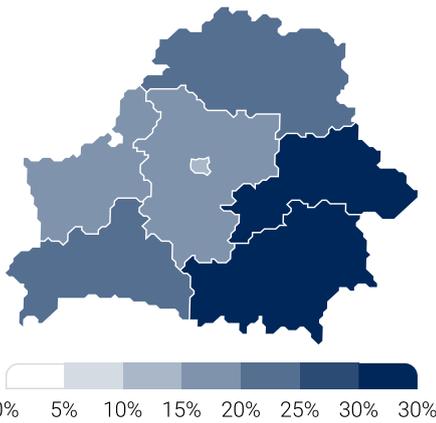
развития ООН (ПРООН), Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА), Международный валютный фонд (МВФ) и Евразийский банк развития (ЕАБР).

В недавно утвержденном Документе страновой программы ЮНИСЕФ и Правительства Республики Беларусь на 2021-2025 годы выражена заинтересованность в разработке рекомендаций для совершенствования бюджетных расходов на социальную сферу. Посредством обследований благосостояния семей с детьми с использованием показателя ММДБ и методологии CEQ4C, а также за счет повышения технической точности собираемых данных и выявления региональной дифференциации, ЮНИСЕФ может оказать поддержку Правительству в анализе результатов воздействия не только социальной защиты, но и услуг систем здравоохранения и образования на уязвимые семьи. Интеграция этих дополнительных данных с существующей базой данных многодетных семей позволит оценивать результативность и осуществлять корректировку социальных денежных выплат и пособий, и комплексно оказывать социальные услуги тем семьям, которые нуждаются в них больше всего, в том числе с учетом региональной специфики.

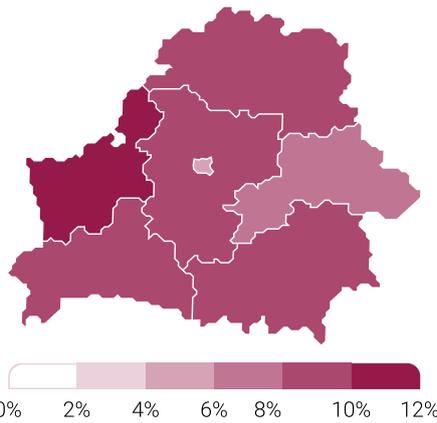
ПРИЛОЖЕНИЕ.

Депривации у домохозяйств с детьми, с разбивкой по регионам

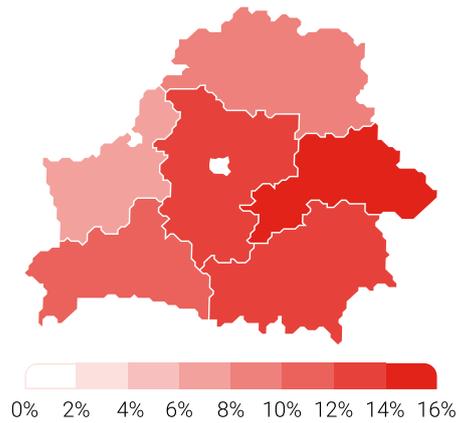
Не удовлетворены уровнем доходов



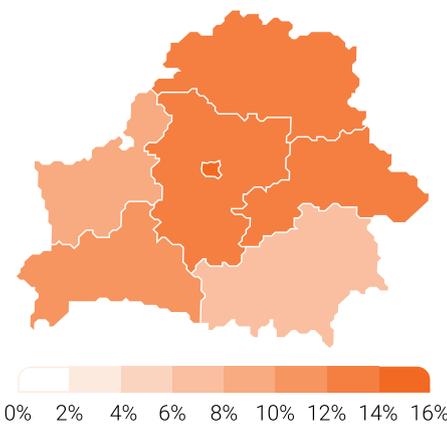
Отсутствует ПК



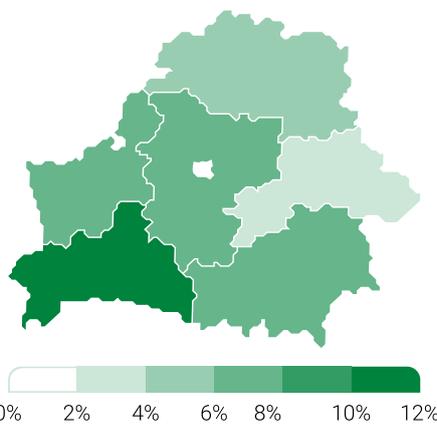
Депривация в отношении инфраструктуры



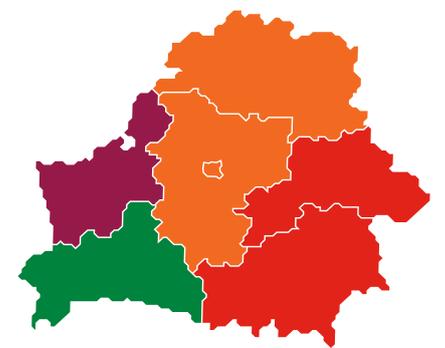
Депривация в отношении жилой площади



Депривации у домохозяйств с детьми по регионам



Преобладающая депривация по регионам



- Отсутствует ПК
- Депривация в отношении инфраструктуры
- Депривация в отношении жилой площади
- Депривация в отношении продуктов питания