ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Соціальна політика в Україні у воєнний час: 2022-2023 роки









Київ - липень 2023 року

Соціальна політика в Україні у воєнний час

Липень 2023

Автор: Олександра Бетлій, провідний науковий співробітник, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

За редакцією Вероніки Мовчан, директорки з наукової роботи, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Резюме

2022 рік приніс Україні величезні виклики через повномасштабне вторгнення росії, наслідком якого стали людські жертви, економічний занепад та величезні збитки. Уряд зосередився, за підтримки міжнародних партнерів, на критично важливих соціальних видатках для подолання кризи та боротьби зі зростанням бідності. Незважаючи на деяку стабілізацію, вплив війни не зменшується, що призводить до інфляції, зниження економічної активності та високого рівня безробіття.

Незважаючи на бюджетні обмеження, Україна продовжувала фінансувати соціальні програми та стимулювати зайнятість, щоб зберегти свою систему соціального забезпечення та підтримати економічну стійкість. Під час війни уряд зробив акцент на цифровізації, щоб забезпечити кращий доступ українців до соціальної допомоги. Було докладено зусиль для підтримки внутрішньо переміщених осіб (ВПО) через спрощену реєстрацію, фінансування допомоги ВПО та надання притулків, де це можливо.

Чинні програми соціального забезпечення були збережені, але охоплення зменшилося через міграцію та бюджетні обмеження. Для координації благодійності та підтримки різноманітних ініціатив запроваджено рішення електронного врядування. Допомога з безробіття була зменшена, щоб стимулювати пошук роботи.

Соціальна політика України продовжуватиме врівноважувати фіскальні обмеження та підтримку населення, постраждалого від війни, фокусуючись на наявних програмах соціального захисту та допомозі, яка залежить від доходів. Зовнішня міграція принесла короткострокові переваги, але створила довгострокові проблеми, що вимагають рекомендацій для заохочення зворотної міграції.

Міжнародна підтримка, зокрема фінансова, військова та гуманітарна допомога має вирішальне значення для України в подоланні наслідків війни, впровадженні реформ та підготовці до членства в ЄС.

Зміст

Вступ 3
Соціальні наслідки повномасштабної війни 3
Бюджетні обмеження фінансування соціального забезпечення 6
Видатки бюджету у 2022 та 2023 роках 6
Міжнародна допомога для соціального фінансування 8
Мережа соціального захисту в Україні 10
Програми соціального забезпечення та система соціального забезпечення 10
Програма гарантованого мінімального доходу 11
Житлово-комунальні субсидії 12
Інші заходи підтримки 13
Пенсії 14
Політика ринку праці 16
Допомога з безробіття 17
Державні програми підтримки зайнятості 19
Громадські роботи 20
Підтримка ВПО 21
Гуманітарна діяльність і соціальна політика 24
Висновки 26

Вступ

2022 рік був найскладнішим для України з моменту повернення нею незалежності в 1991 році. Повномасштабна загарбницька агресія росії проти України 24 лютого 2022 року через вісім років після того, як росія розпочала війну, окупувавши Крим і частину Донбасу, призвела до людських втрат, різкого скорочення економічної активності; тимчасової втрати територій, знищення інфраструктури та житла. Уряд України зіткнувся з величезною проблемою суттєвого збільшення видатків на оборону та безпеку в той час, як економічна активність упала. У 2022 році витрати на оборону та безпеку перевищили 50% Державного бюджету, і ця пропорція зберіглася і в перші місяці 2023 року.

Війна змусила багатьох українців залишити свої домівки, оскільки російська армія повністю або частково знищила житлові та адміністративні будівлі, заводи та фабрики, інфраструктуру. Мільйони українців стали внутрішньо переміщеними особами, багато хто був змушений виїхати з країни. Зростало безробіття. Через важкі наслідки війни навесні 2022 року Світовий банк очікував, що рівень бідності в Україні перевищить 50%, були й припущення, що рівень бідності досягне 80%. Але фактична оцінка бідності становила приблизно 25%, частково через соціальну політику уряду.

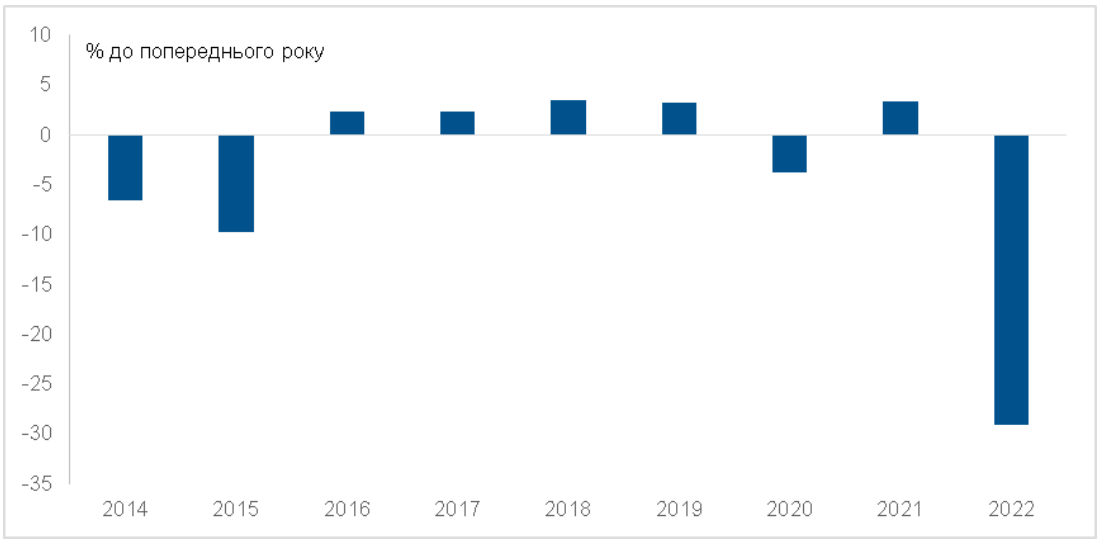
Враховуючи всі виклики та ризики бідності, уряд визначив своєчасне фінансування найважливіших видатків соціальної сфери одним із пріоритетів бюджетного фінансування. Це стало можливим завдяки фінансовій допомозі міжнародних партнерів, чия підтримка дозволила забезпечити першочергові витрати. Таке рішення уряду стало підходом до соціальної політики на 2022 рік, який продовжено і у 2023 році.

Структура цієї статті: описано соціальні наслідки війни та аналізуємо бюджетні обмеження для фінансування соціального забезпечення; представляємо систему соціального захисту в Україні до та під час повномасштабної війни; детально розглянуто пенсійні виплати, необхідні для підтримки сімей у воєнний час, політику, пов'язану з ринком праці, державні програми підтримки бізнесу, спрямовані на збереження зайнятості, а також зусилля з підтримки внутрішньо переміщених осіб (ВПО); окреслюється роль міжнародних партнерів у гуманітарній підтримці, що зменшує тиск на державний та місцеві бюджети, та надаються висновки.

Соціальні наслідки повномасштабної війни

Українська економіка переживає неспокійні часи з 2014 року, коли росія почала війну проти України та окупувала частину Донецької та Луганської областей на Сході та Крим. Повільне відновлення розпочалось після різкого падіння реального ВВП у 2014 - 2015 роках. За останні вісім років Україна запровадила багато реформ, зміцнивши його. Національний банк України став сильним незалежним регулятором, а банківський сектор був оздоровлений. Уряд України скоротив борг з 80% ВВП у 2016 році до 50% у 2021 році, тоді як багато країн збільшили борг, особливо під час пандемії Covid-19. Україна стала відомою завдяки запровадженню ефективної, прозорої електронної системи публічних закупівель Prozorro. Також було запроваджено земельну реформу, відбулись численні зміни в рамках виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Рисунок 1: Реальний ВВП в Україні



Джерело: Укрстат

Однак економічне зростання зупинилось 24 лютого 2022 року, коли росія рано-вранці почала бомбардування України та повномасштабне вторгнення. Війна росії проти України призвела до падіння реального валового внутрішнього продукту (ВВП) України на 29% у 2022 році.

Соціальні наслідки були руйнівними, оскільки багато людей були змушені залишити свої домівки, вони втратили роботу, а купівельна спроможність домогосподарств впала. Точна кількість внутрішніх та зовнішніх переміщених українців невідома, хоча деякі оцінки існують і наведені нижче. Крім того, немає точної інформації про жертви серед цивільного населення внаслідок війни, але оцінки сягають 30 000 осіб, убитих під час війни. Офіційні дані нижчі, оскільки немає можливості розслідувати ситуацію на тимчасово окупованих територіях, особливо в Маріуполі. Зокрема, із 24 лютого 2022 року по 2 січня 2023 року УВКПЛ зафіксувало в Україні 17 994 жертви серед мирного населення: 6 919 загиблих і 11 075 поранених.[1]

Інтенсивна війна, тимчасова окупація українських територій після 24 лютого, частково чи повністю зруйноване житло штовхали українців до внутрішньої чи зовнішньої міграції. За оцінкою KSE, збитки, завдані житловому фонду, станом на листопад 2022 року склали 52,5 млрд доларів США, що становить 38,6% від загального обсягу збитків.[2] Пошкоджене житло: 126,7 тис. приватних будинків, 16,8 тис. житлових будинків, майже 300 гуртожитків.

Кількість офіційно зареєстрованих ВПО зросла під час повномасштабного вторгнення з 1,5 млн до 4,9 млн осіб.[3] Проте фактична кількість може бути значно більшою, оскільки не всі реєструються як ВПО. Це пояснюється порівняно низьким матеріальним забезпеченням та необхідністю перереєструватися у військкоматах для чоловіків. За даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), у грудні 2022 року кількість ВПО оцінювалася в 5,6 млн.[4]

Багато українців були змушені виїхати за кордон, де було безпечніше й надавалась масштабніша підтримка. За оцінками ООН, станом на листопад 2022 року за кордоном залишилися 7,6 млн українців, які виїхали з України після 24 лютого.[5] Близько 2,8 млн осіб перебували в росії та Білорусі, частково через примусову депортацію з тимчасово окупованих територій. Кількість українців, які отримали тимчасовий захист у країнах Європи, оцінюють у 4,9 млн осіб[6], переважно це жінки з дітьми (87% від усіх) та люди похилого віку. Водночас, ще у вересні 2022 року Президент Європейської Комісії Урсула фон дер Ляєн заявила, що 5 млн із 8-ми млн українців, які втекли з України до ЄС, уже повернулися додому.[7]

За оцінками Світового банку, понад 20% українців є бідними. Згідно зі звітом ООН, станом на грудень потребували допомоги 17,7 млн осіб[8]. Із них 9,3 млн людей потребують продовольчої допомоги та засобів до існування, 14,5 млн в Україні, за оцінками, потребують медичної допомоги, а близько 16 мільйонів людей в Україні потребують допомоги в забезпеченні водою, предметами санітарії та гігієни.

Повномасштабна війна росії проти України призвела до зростання інфляції, що знижує купівельну спроможність домогосподарств. У грудні 2022 року інфляція споживчих цін сягнула 26,6% у річному обчисленні порівняно з груднем 2021 року. Ціни на продукти харчування зросли на 34,4% в річному обчисленні, що найбільше погіршує становище бідніших домогосподарств. Водночас ціни на транспорт, передусім за рахунок бензину, зросли на 42,9% у порівнянні з аналогічним періодом минулого року, зокрема через те, що російська армія здебільшого зруйнувала нафтопереробні заводи та сховища палива. Проте інфляцію вдалося стримати рішенням уряду про підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги.

Більшість секторів зіштовхнулися з фінансовими проблемами через зруйновані росіянами об'єкти та інфраструктуру, довшу та дорожчу логістику, брак попиту та дорожчі ресурси. Крім того, із жовтня 2022 року компанії були змушені інвестувати гроші в електрогенератори та паливо для них, а також інші засоби для забезпечення виробництва електроенергії після того, як росіяни розпочали атаки на українську енергетичну інфраструктуру, що призвело

[1] https://www.ohchr.org/en/news/2023/01/ukraine-civilian-casualty-update-3-january-2023

[2] https://kse.ua/about-the-school/news/as-of-november-2022-the-total-amount-of-losses-caused-to-the-infrastructure-of-ukraine-increased-to-almost-136-billion/

[3] https://www.slovoidilo.ua/2022/12/14/novyna/suspilstvo/ombudsmen-nazvav-kilkist-vnutrishnix-pereselencziv-ukrayini

[4] https://reports.unocha.org/en/country/ukraine/

[5] https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Migration_impact_2022-12-15.pdf

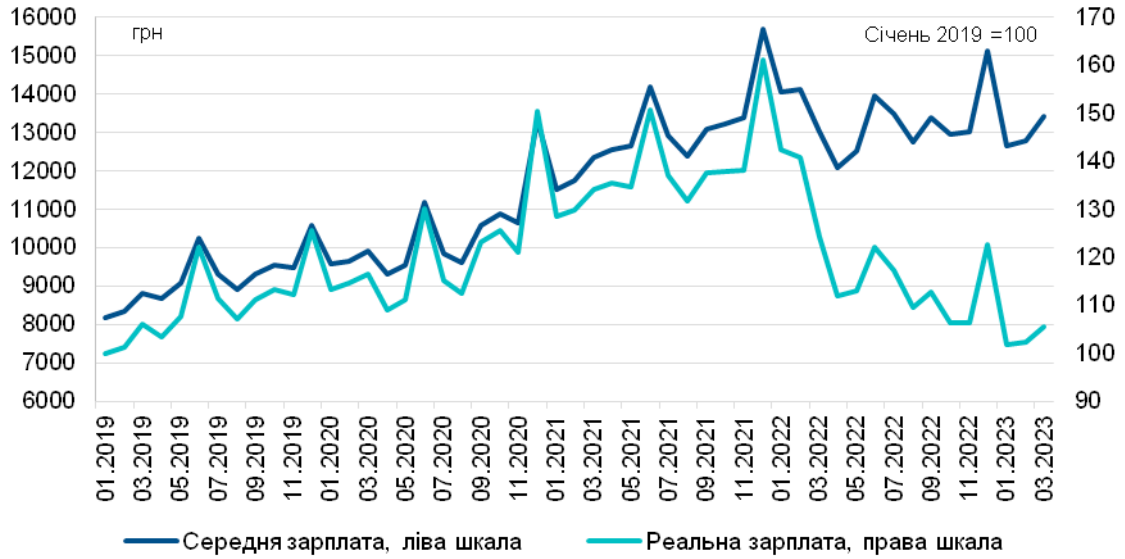
[6] https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine

[7] https://twitter.com/vonderleyen/status/1570420184531214338?s=20&t=vvHuuwmOgNpuN8N3yDfeMA

[8] https://reports.unocha.org/en/country/ukraine/

до вимкнень електроенергії. У результаті, середня номінальна заробітна плата суттєво знизилася в перші місяці року, але дещо відновилася після того, як компанії адаптувалися до шоку. Водночас реальна заробітна плата значно знизилася через високу інфляцію (рис. 2).

Рисунок 2: Середня* та реальна заробітна плата



*Примітка: * Середня заробітна плата, затверджена для розрахунку пенсій, оскільки Укрстат не оприлюднює інформацію про заробітну плату*
Джерело: ПФУ, Укрстат

У липні 2022 року НБУ оцінював рівень безробіття на рівні близько 30%.[9] Це стало наслідком закриття деяких підприємств, скорочення виробництва, зменшення кількості самозайнятих осіб та великої кількості ВПО. За даними МОМ, близько 60% ВПО втратили роботу. Водночас кількість зареєстрованих безробітних у державній службі зайнятості не зросла.

Значного удару зазнали українці на тимчасово окупованих територіях після 24 лютого. Виникли проблеми з пенсіями та соціальними виплатами. Наприклад, у червні 2022 року, за даними Мінсоцполітики, 300 000 українців із соціально незахищених категорій не отримували таких виплат.[10]

Економічна ситуація стабілізувалася з другої половини 2022 року. Споживча інфляція сповільнилася до 12,8% у річному обчисленні в червні 2023 року,[11] тоді як безробіття оцінюється на рівні близько 20% робочої сили.[12] Очікується, що у 2023 році реальний ВВП зросте приблизно на 3 - 4%.

Проте критичні проблеми, які виникли після початку повномасштабної агресії, залишилися. Економічна активність залишилася значно нижчою ніж у 2021 році, оскільки понад п'ята частина території залишалася окупованою, а активні бої тривали. Масовані російські ракетні обстріли цивільної інфраструктури продовжувалися, при цьому жоден регіон не був захищений. До квітня 2023 року збитки, завдані житловому фонду, досягли 54,4 млрд доларів,[13] а загальна кількість пошкоджених житлових будинків досягла 158 тисяч. Кількість офіційно зареєстрованих ВПО залишається стабільною, а більшість українських біженців ще не повернулася з Європи. За даними ООН, станом на 18 липня 2023 року в Європі, включно з росією та Білоруссю, залишалося 5,9 млн українських біженців. Бідність також залишається високою.

9 https://bank.gov.ua/ua/news/all/inflyatsiyniy-zvit-kviten-2023-roku

10 https://visitukraine.today/blog/526/how-to-get-a-pension-or-social-benefits-in-the-temporarily-occupied-or-war-torn-territories

11 https://bank.gov.ua/

12 https://bank.gov.ua/ua/news/all/inflyatsiyniy-zvit-kviten-2023-roku

13 https://kse.ua/about-the-school/news/147-5-billion-the-total-amount-of-damages-caused-to-ukraine-s-infrastructure-due-to-the-war-as-of-april-2023/

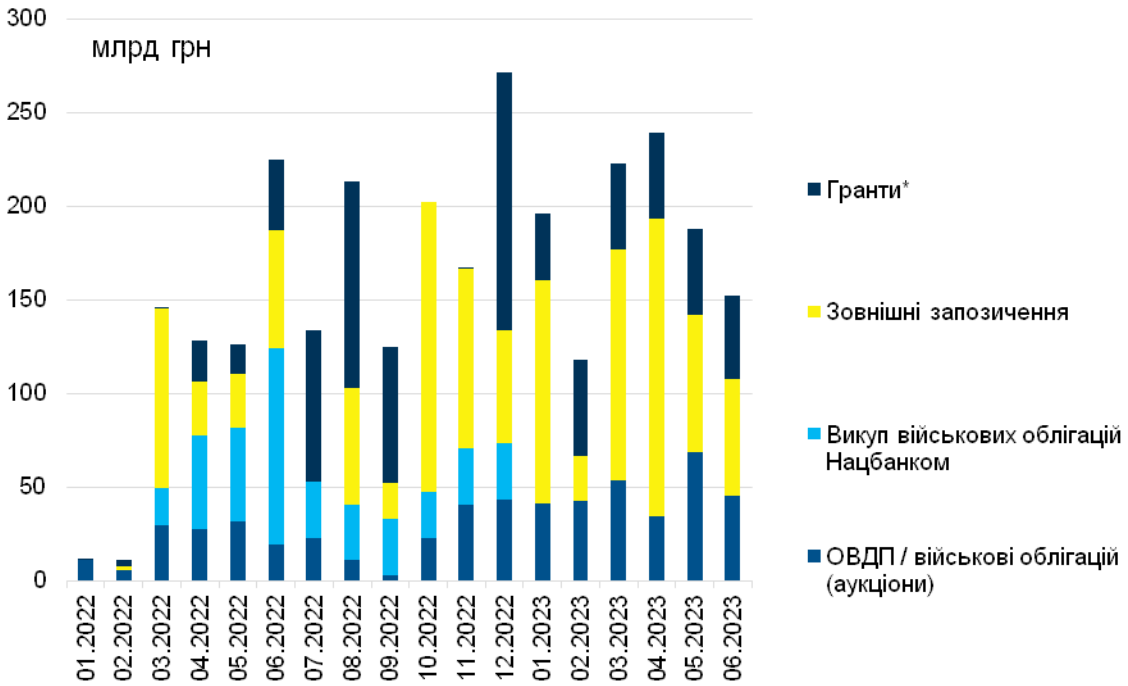
Бюджетні обмеження фінансування соціального забезпечення

Видатки бюджету у 2022 та 2023 роках

Повномасштабне вторгнення призвело до падіння економічної активності в Україні, що негативно вплинуло на бюджетні надходження.[14] Крім того, у березні та квітні 2022 року уряд запровадив кілька податкових пільг, які потім поступово скасовувалися. У той же час, уряд зіткнувся з проблемою суттєвого збільшення видатків на оборону та безпеку. Уряд визначив видатки на соціальний захист як пріоритетні, але виникла необхідність збільшити витрати на підтримку ВПО. Загалом ще у квітні 2022 року потреби у фінансуванні бюджету офіційно оцінювалися в 5 млрд доларів на місяць, що підтвердив і МВФ. Проте міжнародна допомога досягла цього рівня лише в грудні 2022 року. В інші місяці фінансові потреби покривалися за рахунок облігацій внутрішньої державної позики (безпосередньо придбаних НБУ та розміщених на ринку) та міжнародної допомоги, яка надходила у вигляді грантів або пільгових позик.

Загалом у 2022 році видатки зведеного бюджету (державного та місцевих бюджетів) суттєво зросли, насамперед за рахунок фінансування в розмірі 31,2 млрд доларів США, отриманого від міжнародних партнерів. Із них гранти[15] становили 44,4% і були отримані переважно від США (майже 12 млрд доларів США). Міжнародні партнери надавали запозичення на пільгових умовах, щоб уникнути суттєвого негативного впливу на боргову стійкість України. Зокрема, ЄС надав 7,1 млрд євро на пільгових умовах у рамках програм макрофінансової допомоги.

Рисунок 3: Фінансування з державного бюджету та дотації



Джерело: Openbudget.gov.ua

Згідно з офіційними заявами міжнародна допомога спрямована на фінансування пріоритетних видатків уряду, крім оборони та безпеки, що дозволить країні продовжувати розвиватися. Це, насамперед, соціальні видатки, виплата заробітної плати, закупівлі, певна термінова та невідкладна реконструкція.

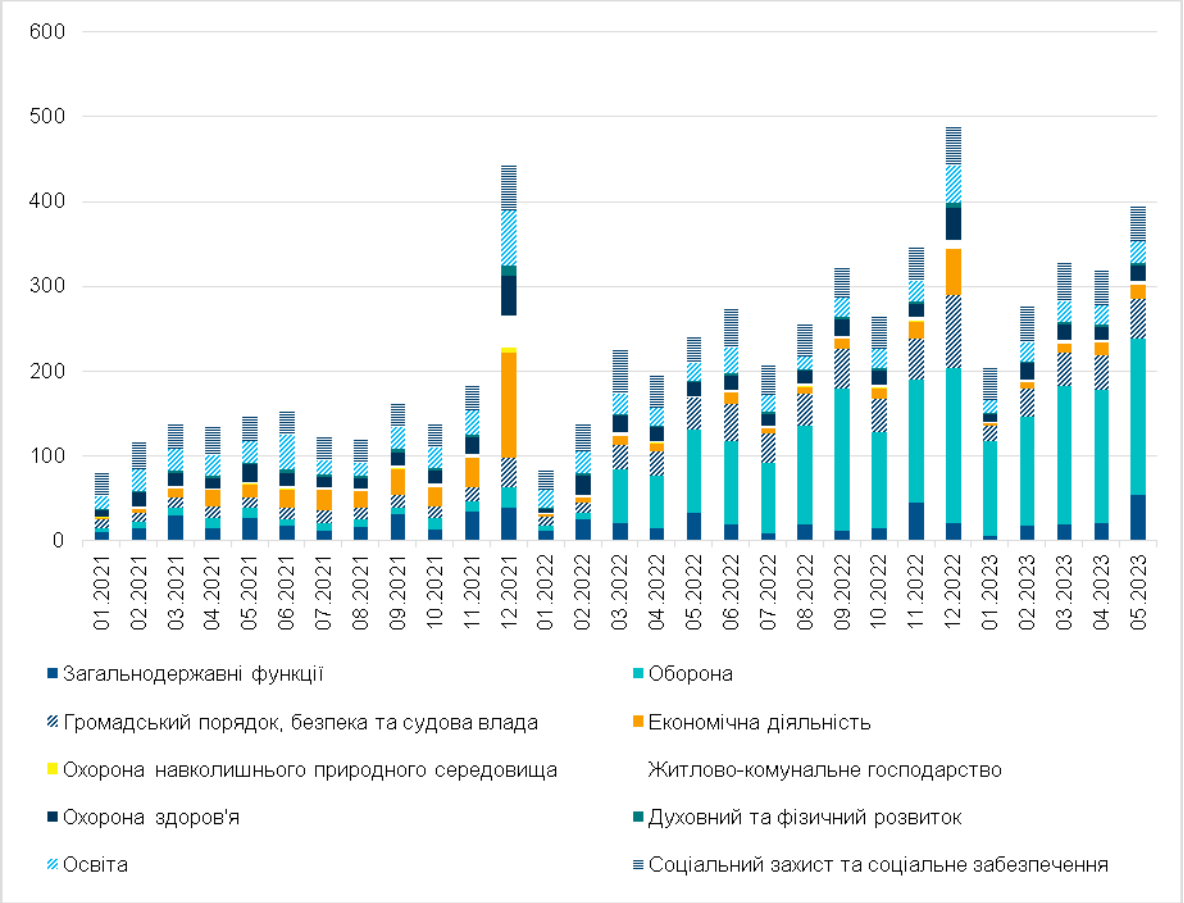
Справді, лише внутрішні ресурси були виділені на витрати на оборону та безпеку. Це включає податкові надходження та розподіл облігацій внутрішньої державної позики. Валове фінансування за рахунок військових облігацій склало 650,8 млрд грн, із яких Національний банк України безпосередньо придбав 400 млрд грн. Слід зазначити, що військова та гуманітарна підтримка, яку Україні надають міжнародні партнери, здебільшого не враховується в бюджеті.

[14] Місячний моніторинг економіки України №216, 2023, ІЕД, http://www.ier.com.ua/en/publications/regular_products/monthly_economic_monitoring?pid=7063

[15] Дотації обліковуються як складова доходів бюджету.

У 2022 році видатки зведеного бюджету зросли на 65%. Видатки на оборону зросли у 8,2 раза, а витрати на безпеку – у 2,5 раза більше ніж у 2021 році. Вони становили 37,6% та 14,9% загальних видатків зведеного бюджету відповідно. У результаті, частка видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення зменшилася на 5,1 в. п., до 15% від загальних видатків, хоча соціальний бюджет у 2022 році зріс на 22,3%.

Рисунок 4: Витрати зведеного бюджету, млрд грн



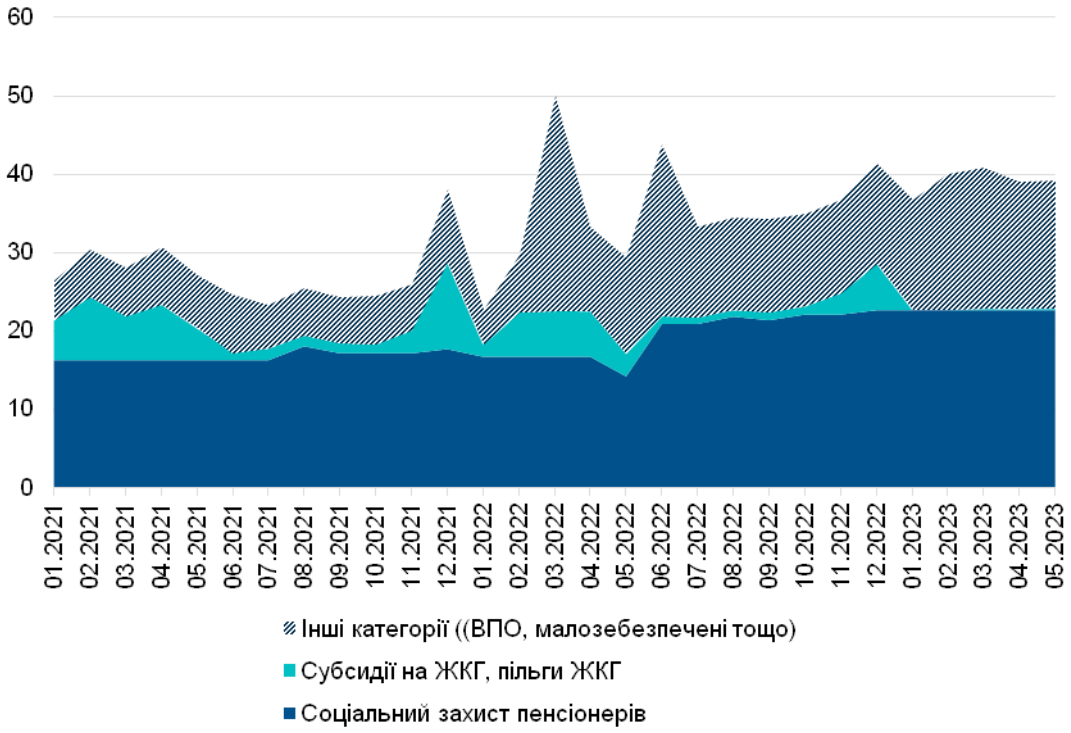
Примітка. Видатки зведеного бюджету включають видатки державного (центрального) та місцевих бюджетів.

Джерело: Openbudget.gov.ua

В Україні складна система соціального захисту.[16] У 2022 році уряд намагався повністю та вчасно виплачувати соціальні виплати (див. рис. 5). Дві найбільші програми соціального забезпечення включають допомогу малозабезпеченим сім›ям (програма гарантованого мінімального доходу, ГМД) і житлово-комунальні субсидії. У 2022 році фінансування підтримки ВПО суттєво зросло через різке зростання кількості внутрішньо переміщених осіб. Крім того, значне фінансування було виділено на інші програми соціальної допомоги. Крім того, як і в попередні роки, для забезпечення своєчасної та повної виплати пенсій існував трансферт із центрального бюджету до Пенсійного фонду.

[16] https://documents1.worldbank.org/curated/en/099105408022290169/pdf/P179456044b242050b5ed0b8ae55bfe32f.pdf

Рисунок 5: Видатки на соціальний захист, млрд грн



Примітка: у 2023 році бюджетну класифікацію було змінено, тому HUS не відокремлено від інших програм

Джерело: Openbudget.gov.ua

У 2023 році видатки на оборону та безпеку залишалися пріоритетними для країни. Як і у 2022 році, соціальні видатки майже повністю фінансуються за рахунок міжнародної допомоги, яка надається через гранти або пільгове кредитування.

Загалом рішення уряду щодо фінансування наявної системи соціального захисту було правильним. Згідно з одинадцятим раундом опитування, проведеного МОМ, 43% усіх домогосподарств в Україні повністю вичерпають свої заощадження до грудня 2022 року.[17] Тому, якби соціальні виплати, у тому числі пенсії, не виплачувалися вчасно, виникли б побоювання, що кількість біженців збільшиться. Крім того, своєчасне фінансування соціального захисту також підтримало вітчизняні сектори, такі як харчова та легка промисловість.

Міжнародна допомога для соціального фінансування

З перших днів повномасштабного вторгнення росії в Україну український уряд розпочав переговори з міжнародними партнерами щодо надання фінансової допомоги для забезпечення своєчасного фінансування першочергових видатків. Тоді як внутрішні джерела мали забезпечити фінансування оборони та безпеки, міжнародна допомога стала необхідною для своєчасного фінансування інших видатків. МВФ швидко виділив Україні 1,4 млрд доларів, а ЄС надав пільговий кредит на 600 млн євро в березні і стільки ж у травні.[18] Пізніше значна частка фінансової допомоги надійшла від США та ЄС, а інші країни долучилися. Незважаючи на те, що всі ці гроші були витрачені на цілі, відмінні від оборони, їх розподіл, здається, не був чітко визначений, за винятком коштів, наданих США через Світовий банк.

Проєкт «Державні витрати на підвищення адміністративної спроможності» (проєкт PEACE), який керується Світовим банком[19] і фінансується переважно за рахунок грантів США, відшкодовує кілька видів видатків українського уряду. Він почався з відшкодування заробітної плати державним службовцям і освітянам державного сектору, але з

[17] https://displacement.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1461/files/reports/IOM_Gen%20Pop%20Report_R11_IDP_final_Publ.13122022.pdf

[18] https://carnegieendowment.org/2022/12/05/ukraine-needs-financial-lifeline-too-pub-88569

[19] Проєкт «Державні витрати для підтримки адміністративної спроможності» https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/brief/peace

додаванням фінансування США проєкт охопив кілька видів соціальних видатків. Гранти США відшкодовують бюджетні трансферти на пенсії, виплати ВПО, житлові субсидії, соціальні виплати з гарантованого мінімального доходу (ГМД) та соціальну допомогу дітям-інвалідам та дорослим інвалідам із дитинства. Крім того, відшкодовано витрати на програму медичних гарантій (ПМГ), яка передбачає безоплатність медичних послуг, гарантованих урядом[20]. У таблиці 1 нижче показано ситуацію з фінансуванням станом на серпень, коли було схвалено грант США у розмірі 4,5 млрд доларів США. У той час проєкт PEACE охоплював соціальні витрати з березня по липень і частину видатків у серпні.

Таблиця 1: Державні витрати, профінансовані Другою AF для проєкту PEACE

	03-22	04-22	05-22	06-22	07-22	08-22	09-22	10-22	Всього
Трансферти з бюджету на пенсії (прогноз Мінфіну)	539	539	458	600	500	500	500	500	4,536
Виплати ВПО	5.8	132	209	200	160	160	160	160	1,347
ГМД + ЖКГ субсидії +Інвалідність	260	267	169	105	110	110	110	110	1,321
Програма медичних гарантій	250	250	250	250	200	200	200	200	2000
Заробітна плата служб реагування	83	83	83	83	70	70	70	70	664
РАЗОМ	**1137,8**	**1271**	**1169**	**1238**	**1263**	**1263**	**1263**	**1263**	**9867,8**
Розглянуто в Другому AF:									
Пенсії	539	539	458	600	500	94	-	-	2730
Виплати ВПО	0	0	209	200	160	-	-	-	569
ГМД + ЖКГ субсидії +Інвалідність	205	205	169	100	110	-	-	-	789
Програма медичних гарантій	0	0	0	0	0	10	-	-	10
Заробітна плата перших служб реагування	83	83	83	83	70	-	-	-	402
РАЗОМ Другий AF	827	827	919	983	843	101	-	-	4500

Джерело: Звіт Світового банку №: PAD5127[21]

На жаль, подібна таблиця для нового раунду фінансування на 4,5 млрд доларів США, затвердженого в листопаді,[22] не була опублікована. Якщо потреби у фінансуванні суттєво не змінилися, це, імовірно, компенсувало соціальні витрати та витрати на охорону здоров'я до листопада. Світовий банк оголосив про четвертий додатковий раунд фінансування проєкту PEACE, який передбачає додавання соціальної допомоги сім›ям і дітям, до переліку витрат, які можуть бути відшкодовані в рамках проєкту. Конгрес США схвалив додаткові асигнування на допомогу Україні в грудні 2022 року для витрат у січні - вересні 2023 року.[23] Відповідно до бюджетного запиту адміністрації Байдена це включає 9,9 млрд доларів прямої бюджетної допомоги. Імовірно, що ці кошти знову будуть використані для відшкодування соціальних видатків Уряду України та видатків на оплату праці державних службовців, у тому числі відповідальних за соціальні послуги.

У бюджеті не враховано певну допомогу, зокрема гуманітарну, від міжнародних організацій. Водночас, така підтримка дещо пом'якшила тиск на уряд щодо виділення більшого обсягу коштів для ВПО та тих, хто потребує допомоги всупереч обмеженням державного бюджету.

У 2023 році обмеження державного бюджету залишалися жорсткими, оскільки потреби у фінансуванні залишалися високими. Відповідно до Закону про держбюджет на 2023 рік зовнішнє фінансування спочатку було заплановано на рівні 38 млрд доларів, що є необхідним для фінансування видатків на соціальний захист. У грудні 2022 року невизначеність щодо цього фінансування зменшилася, оскільки Європарламент схвалив рішення про надання Україні пільгових кредитів на загальну суму 18 млрд євро протягом року (із 3 млрд євро, наданих у січні 2023 року), а США прийняли рішення про перерахування грантів на 1,1 млрд доларів у січні - вересні.

---

[20] Станом на серпень проєкт PEACE спрямував лише 10 мільйонів доларів США до PMG, але в липні Україна отримала окремий переказ із США у розмірі 1,7 мільярда доларів США для покриття заробітної плати PMG . https://www.kmu.gov.ua/en/news/ukraina-otrymala-hrant-vid-ssha-u-rozmiri-17-mlrd

[21] https://documents1.worldbank.org/curated/en/099105408022290169/P179456044b242050b5ed0b8ae55bfe32f.docx

[22] https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/11/22/world-bank-mobilizes-additional-4-5-billion-for-ongoing-assistance-to-ukraine

[23] https://www.whitehouse.gov/briefing-room/legislation/2022/12/29/bill-signed-hr-2617/

За даними Мінфіну, пріоритетним завданням у 2023 році залишається своєчасне та повне фінансування видатків на соціальний захист населення із запланованим фінансуванням із держбюджету в розмірі 454 млрд грн, що становить близько 13,6% загальних видатків державного бюджету. Однак через бюджетні обмеження соціальні стандарти зростуть у середньому на 5,4% у 2023 році і, таким чином, зменшаться в реальному вираженні, оскільки споживча інфляція становила 26,6% у річному обчисленні в грудні 2022 року та, як очікується, залишиться на рівні близько 20% у річному обчисленні в грудні 2023 року. Проте уряд планував збільшити фінансування житлово-комунальних субсидій, допомоги ВПО та програми гарантованого мінімального доходу. Фінансування різних програм для малозабезпечених сімей було заплановано на рівні 72,9 млрд грн, осіб, які опинилися в складних життєвих обставинах, – 66,8 млрд грн, сімей з дітьми – 27,3 млрд грн, людей з інвалідністю – 3,3 млрд грн.[24] Водночас протягом перших шести місяців 2023 року уряд дещо оптимізував соціальну політику, що може вплинути на кінцеві видатки за різними програмами (див. нижче).

Мережа соціального захисту в Україні

Програми соціального забезпечення та система соціального забезпечення

Україна має складну та відносно дорогу систему соціального захисту (SSN), у якій багато пільг усе ще надаються за категорійними принципами.[25] За даними Світового банку, витрати на соціальне страхування до 2022 року становили 3% ВВП, причому майже половина населення була залучена до тієї чи іншої форми програми соціального захисту. Система була оцінена як така, що має слабкі сторони, «у тому числі охоплення, гендерні розбіжності, інклюзивність та достатність виплат».[26]

Багато програм досі не враховують рівень доходів реципієнтів.[27] Зокрема, допомога при народженні дитини є рівною для всіх сімей, оскільки спрямована на стимулювання народжуваності. Крім того, передбачені виплати особам з інвалідністю, прийомним сім'ям, багатодітним сім'ям, людям похилого віку. У той же час, програма допомоги сім›ям із низьким доходом, також відома як програма гарантованого мінімального доходу (ГМД), ефективно націлена на бідних. Фінансування програми ГМД у 2021 році становило 10% від загального бюджету мережі соціального захисту, вона має низьке охоплення. Іншою програмою соціального забезпечення з кращим фінансуванням і охопленням більшої кількості домогосподарств є житлово-комунальні субсидії (ЖК). Право на них залежить від рівня доходу домогосподарства та частки доходу, витраченої на житло та комунальні послуги. Крім того, є категорії осіб, які мають право на пільги на житлово-комунальні послуги у вигляді пільг (це, наприклад, ветерани війни та праці). Фінансування ЖКГ склало близько 20% бюджету мережі соціального захисту. Інші менші програми включають виплату соціальних допомог одиноким матерям або батькам, чиє матеріальне становище також перевіряється. Значна частина бюджету системи соціального захисту перераховується до Пенсійного фонду для забезпечення пенсійних виплат пенсіонерам.

Система соціального забезпечення в Україні передбачає ряд привілеїв і пільг для окремих категорій населення, насамперед пенсіонерів та їх підкатегорій. Це і безкоштовний проїзд у громадському транспорті, і пільги на оплату житлово-комунальних послуг, і деякі інші пільги для пенсіонерів та деяких категорій працівників. З роками ці привілеї та пільги стали більш залежними від перевірки матеріального становища, їх залишається багато, проте вони не завжди є ефективними для бідних.

У 2022 році одним із своїх пріоритетів уряд визначив своєчасне фінансування соціальних програм. При цьому збережено заплановане підвищення прожиткового мінімуму, встановлення розмірів кількох видів соціальних виплат. Проте, враховуючи бюджетні обмеження, у 2023 році уряд зберіг прожитковий мінімум, зафіксований на рівні грудня 2022 року, на весь рік, незважаючи на очікувану інфляцію.

---

[24] https://www.msp.gov.ua/files/pictures/2022/2023.pdf

[25] https://documents1.worldbank.org/curated/en/099105408022290169/pdf/P179456044b242050b5ed0b8ae55bfe32f.pdf

[26] https://socialprotection.org/discover/publications/assessing-current-level-alignment-between-humanitarian-and-social-protection

[27] Короткий опис категорійних програм доступний у звіті за посиланням: https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/B022_Ukraine_A%20social%20protection%20country%20profile%20for%20the%20Ukraine%20crisis%20response.pdf .

Таблиця 2: Прожитковий мінімум в Україні

Крапка	Середній прожитковий мінімум	Діти до 6 років	Діти 6 - 18 років	Працездатні особи	Пенсіонери та люди з інвалідністю
2023 рік	2589	2272	2833	2684	2093
01.12.2022 - 31.12.2022	2589	2272	2833	2684	2093
01.07.2022 - 30.11.2022	2508	2201	2744	2600	2027 рік
01.01.2022 - 30.06.2022	2393	2100	2618	2481	1934 рік
01.12.2021 - 31.12.2021	2393	2100	2618	2481	1934 рік
01.07.2021 - 30.11.2021	2294	2013 рік	2510	2379	1854 рік
01.01.2021 - 30.06.2021	2189	1921 рік	2395	2270	1769 рік

Примітка: середній курс у 2021 році становив 27,29 грн за долар, у 2022 році – 32,34 грн за 1 долар, у січні 2023 року – 36,57 грн за 1 долар.

Джерело: Закони про Державний бюджет на 2021, 2022, 2023 роки.

Іншою складовою системи соціального захисту в Україні є система соціального страхування, яка базується на єдиному соціальному внеску, який сплачують роботодавці за своїх працівників та приватні підприємці, зареєстровані на спрощеній системі оподаткування. Система соціального страхування включає кілька видів загальнообов›язкового державного соціального страхування:

• розрахункова пенсійна система;

• соціальне страхування, що включає страхування на випадок хвороби та страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;

• страхування на випадок безробіття, яке фінансує активну та пасивну політику ринку праці.

До 2023 року ці види страхування адміністрували три фонди державного соціального страхування. Наприкінці 2022 року Мінсоцполітики ініціювало зміни. Із 2023 року Пенсійний фонд адмініструє перші два види загальнообов'язкового соціального страхування. Цей крок був спрямований на підвищення ефективності системи соціального захисту, оскільки Пенсійний фонд визнано більш ефективним ніж Фонд соціального страхування. Водночас уряд раціоналізував виплати в рамках компонента соціального страхування, головним чином за рахунок скорочення натуральних виплат, у тому числі послуг реабілітації.

Програма гарантованого мінімального доходу

Гарантований мінімальний дохід (ГМД) — це цільова програма, спрямована на бідні сім'ї, які потребують додаткової підтримки для досягнення мінімального прожиткового мінімуму. Він надається як готівкова виплата домогосподарствам. Допомога дорівнює різниці між сукупним доходом домогосподарства та гарантованим рівнем доходу: для працездатних – 45% прожиткового мінімуму, для дітей – 130%, для осіб з інвалідністю – 100% Максимальний розмір допомоги становить 100% прожиткового мінімуму для сім'ї. Використання лише частки прожиткового мінімуму для працездатних осіб мало б стимулювати їх до пошуку роботи та отримання вищої заробітної плати, з іншого боку, це обмежує кількість сімей, охоплених програмою. У 2020 році програмою ГМД було охоплено 318 000 домогосподарств із 1,2 мільйона осіб, 60% яких становили діти. У 2021 році економічне зростання відновилося, а програма ГМД охопила лише 257 000 домогосподарств.

Уряд у 2022 році здійснив підвищення прожиткового мінімуму, як і планував перед повномасштабним вторгненням. Таким чином, якщо враховувати інфляцію, ГМД зріс у номінальному вираженні, хоча він суттєво впав у реальному вираженні.

Запланований бюджет програми ГМД 2022 становив 14,8 млрд грн (еквівалент майже 0,5 млрд доларів США). Фактичне фінансування у 2022 році становило 13,8 млрд грн, що на 9,6% більше ніж у 2021 році. Кількість сімей, які отримали грошові виплати за цією програмою, скоротилася до 216 200 домогосподарств або на 2,4% порівняно з аналогічним періодом минулого року, а середня допомога зросла на 12,6% до 5 349 грн на сім'ю.

Тому єдина програма з перевіркою на доходи зменшила охоплення у 2022 році, коли зросла бідність. Однією з причин цього може бути низький рівень ГМД та намагання уряду вчасно виплачувати пенсії та заробітну плату в бюджетній сфері. Тим не менше, охоплення програмою було невеликим і, таким чином, імовірно, виключало деякі домогосподарства, які перебували в бідності. Світовий банк пропонує розширити програми ГМД і збільшити переваги в рамках цієї програми.

У 2023 році запланований бюджет програми ГМД становить 15,6 млрд грн, що на 13% перевищує фактичні витрати. Якщо очікувана кількість отримувачів готівкових виплат за програмою ГМД оцінюється в 269,5 тис. домогосподарств, збільшившись порівняно з минулим роком на 25%, середній розмір допомоги планується знизити до 4815 грн на сім'ю.

Таким чином, хоча уряд збільшив заплановане охоплення програми ГМД у 2023 році, очікується, що пільги будуть зменшені, що зробить її ще менш ефективним інструментом для усунення крайньої бідності, як це було раніше.

Житлово-комунальні субсидії

Житлово-комунальні субсидії (ЖКС) забезпечують цільову грошову підтримку для оплати комунальних платежів шляхом обмеження витрат домогосподарств на покриття стандартного обсягу споживання, визначеного щодо соціальних норм. Максимальна частка доходу домогосподарства, яка повинна витрачатися на традиційне споживання житлово-комунальних послуг, оцінюється за формулою, яка враховує рівень доходу домогосподарства для прожиткового мінімуму на домогосподарство.

ЖКС є наймасштабнішою програмою, яка перевіряється на доходи, хоча вона менш ефективно охоплює бідних, ніж програма ГМД. Протягом 2015 - 2017 рр. фінансування та охоплення ЖКС зросло з метою підтримки українців під час енергетичної реформи, яка скасувала універсальні енергетичні субсидії: 6,5 млн домогосподарств отримали ЖКС. Із 2018 року охоплення ЖКС зменшилося, оскільки наявний дохід домогосподарств зростав швидше ніж тарифи, а дизайн програми було оптимізовано для підвищення її адресності та підзвітності.

Протягом 2022 року уряд полегшив надання домогосподарствам ЖКС, оскільки багато домогосподарств втратили свої доходи. Крім того, переселенцям дозволили отримувати ЖКС за місцем нового проживання, що розширило їхній захист. Змінилося й адміністрування ЖКС. Із жовтня 2022 року відповідальним за виплату ЖКС став Пенсійний фонд; із грудня 2022 року він також відповідає за надання ЖКС.

Проте у 2022 році охоплення програми впало. Фінансування ЖКС у 20,2 млрд грн було на 38,8% менше ніж у 2021 році. Крім того, кількість отримувачів скоротилася на 18% порівняно з аналогічним періодом минулого року з 2,0 млн у 2021 році до 1,6 млн у 2021 році, а середньомісячна сума ЖКС зменшилася на 14,5%. Імовірними причинами спостережуваних змін є тимчасова окупація територій і руйнування житла, зовнішня міграція та обмеження урядової тарифної політики.

Зокрема, кількість отримувачів житлово-комунальних послуг також не зросла через те, що уряд схвалив рішення про збереження тарифів на електроенергію, газ та опалення для домогосподарств незмінними, щоб уберегти населення від крайньої бідності. З одного боку, це здавалося хорошою стратегією, оскільки вона зменшує потенційну соціальну напругу та стримує зростання інфляції. З іншого боку, дані свідчать про те, що універсальні субсидії дорожчі за адресну соціальну допомогу. Зокрема, влітку 2022 року уряд мав надати Нафтогазу понад 100 млрд грн трансферту Держбюджету на закупівлю природного газу. Крім того, він мав дозволити зовнішнє кредитування Нафтогазу та Укренерго. Обидві компанії зіткнулися з дефіцитом бюджету, оскільки тарифи для домогосподарств на газ та електроенергію були нижчими за рівень покриття витрат.

Також навесні 2022 року органи місцевого самоврядування в містах, де ведуться бойові дії, запровадили нульові тарифи на житлово-комунальні послуги, які мали покривати місцеві бюджети. Такі пільги існували лише кілька місяців через бюджетні обмеження.

Існує певна неоднозначність в оплаті рахунків у частково пошкоджених житлових будинках, особливо коли власники вирішують залишити свої домівки та перечекати у безпечніших місцях. На думку Міністерства розвитку громад, громадяни не повинні оплачувати житлово-комунальні послуги за зруйноване житло, оскільки там послуги не надаються. В інших випадках, коли житло частково зруйноване або особа не проживає в конкретному житлі більше місяця, можна дозволити не оплачувати рахунки, за винятком централізованого опалення, якщо воно є.

У 2023 році уряд очікує збільшення охоплення ЖКС до 1,7 млн отримувачів при запланованому бюджеті програми на рівні 24,4 млрд грн або на 20,8% більше ніж роком раніше. Середньомісячний платіж оцінюється на рівні 1189 грн, що більше ніж у 2022 році (1170 грн), але все ж значно менше ніж у 2021 році (1368 грн). Однак підвищення тарифів на електроенергію для домогосподарств на 83% у червні 2023 року могло вплинути на результати програми ЖКС.

Інші заходи підтримки

Уряд запроваджував різні заходи підтримки під час війни, які були фрагментарними, але всі мали на меті вберегти українців від бідності. Однією з перших стала програма «єПідтримка», яку запровадили в березні 2022 року. Жителі 14-ти областей, які постраждали від повномасштабного вторгнення, за умови працевлаштування до 24 лютого, мали право подати заявку через додаток «Дія» на одноразову виплату 6 500 грн. Загалом уряд витратив на програму 31 млрд грн на виплати майже 5-ти млн осіб.

Щоб підтримати малозабезпечених українців, уряд також спростив процедуру оформлення соціальної допомоги. Реєстрація як ВПО або безробітним стала можливою онлайн через додаток «Дія». Пізніше у 2022 році уряд запровадив нову публічну онлайн-платформу єДопомога, яка має три напрями: отримати грошову державну допомогу; отримати допомогу від волонтерів або стати ними; отримувати виплати допомоги від міжнародних організацій. Справді, разом із державою гуманітарну та фінансову допомогу українцям, які її потребували, після 24 лютого надавали багато міжнародних та українських організацій. Мінсоцполітики перевіряє дані осіб, які звертаються за допомогою через платформу, використовуючи наявні державні реєстри та бази даних. Це було необхідно, щоб уникнути паралельного фінансування різними донорами, що сталося в перші місяці повномасштабного вторгнення росії в Україну.

Навіть попри те, що люди на тимчасово окупованих територіях не могли отримувати свої пенсії та соціальні виплати через відсутність дієздатної банківської системи, уряд продовжував перераховувати належні суми на їхні банківські рахунки. У результаті, щойно села та міста були деокуповані, люди могли знімати готівку зі своїх карток.

Цьому сприяло те, що з перших тижнів весни 2022 року уряд напрацьовував рішення, щоб забезпечити людям готівку, коли банки та банкомати не працюють на повну. Це дозволяло людям отримати готівку, знявши її на касах визначених супермаркетів, аптек чи АЗС під час покупки будь-якого товару. Цей спосіб також допоміг швидко відновити виплати допомоги та пенсій на допомогло на деокупованих територіях, оскільки всі процедури вже були напрацьовані. Крім того, готівку можна отримати в офісах держкомпанії «Укрпошта», яка, зазвичай, відновлює діяльність своїх відділень протягом кількох днів після звільнення міст. Там люди можуть знімати гроші або отримувати грошові перекази.

Уряд і донори також запровадили одноразові виплати всім жителям звільнених територій, які залишалися там під окупацією. Вони фінансувалися за рахунок коштів донорів та гуманітарних організацій через бюджетні обмеження. У жовтні 2022 року вони були встановлені в розмірі 3000 грн для дітей та осіб з інвалідністю та 2000 грн для інших осіб. Ці платежі здійснюються через відділення Укрпошти. Міністерство реінтеграції тимчасово окупованих територій також повідомляє про можливість отримання такими особами 1200 грн від Червоного Хреста України та/або 2200 грн від Міжнародної організації міграції. Крім того, люди на звільнених територіях мають право на гуманітарну допомогу, яка включає продукти харчування, одяг та інші предмети першої необхідності. Однак, здається, бракує ефективної координації в розрахунках за всіма такими виплатами, оскільки задіяно кілька міністерств і різних гуманітарних організацій.

У жовтні 2022 року уряд запустив програму «єОселя», яка реалізує програму субсидованих кредитів на житло. Програма передбачала, що домогосподарства, які відповідають критеріям, можуть отримати банківський кредит із відсотковою ставкою 3% (різницю з ринковою ставкою покриває уряд) і терміном погашення до 20 років, із першим власним внеском 20%. Максимальна сума кредиту визначена на рівні 6 млн грн. Групи населення, які мають на це право, включають військовослужбовців та працівників служби безпеки, працівників

охорони здоров'я та освіти, ветеранів війни та їхні сім'ї ВПО, а також домогосподарства без житла або з невеликим житлом. У липні 2023 року програма була переглянута з метою розширити охоплення.

За даними «Укрфінжитло», станом на 20 липня 2023 року програмою «єОселя» видано 2 028 кредитів на суму 2,83,528 млрд грн. Найбільше кредитів (78%) було надано військовослужбовцям та персоналу сил безпеки, на другому місці – медичний персонал (10%).

Отже, уряд продовжує виконувати свої зобов'язання в рамках існуючої мережі соціального захисту, незважаючи на жорсткі бюджетні обмеження, спричинені війною. У 2022 році кількість отримувачів двох найбільших програм перевірки доходів – ГМД та ЖКС – зменшилася, імовірно, через масову міграцію. Тим не менше, очікується, що обидві програми розширять охоплення у 2023 році, оскільки бідність залишається серйозною проблемою. Окрім використання спеціальних інструментів для надання додаткової соціальної підтримки тим, хто найбільше постраждав від повномасштабної російської агресії, уряд запровадив кілька довгострокових рішень: програма «єОселя», що надає субсидовані кредити на житло, та «єДопомога». Тим самим створюється платформа для координації благодійності.

Пенсії

В Україні державна розрахункова система (PAYG) є перш за все пенсійною системою. Системи недержавного пенсійного забезпечення є нерозвиненими через відсутність біржового ринку та високі ризики. Пенсійний вік за розрахунковою пенсійною системою (PAYG) визначається як 60 років. Для отримання пенсії за віком жінки повинні мати страховий стаж у системі 30 років, а чоловіки – 35 років. При дотриманні цих вимог пенсіонер отримує пенсію, розраховану за чітко визначеною формулою, але яка не може бути нижчою від мінімального рівня, встановленого на рівні прожиткового мінімуму для такої групи. Мінімальний розмір пенсії для пенсіонерів старше 65 років становить 40% мінімальної заробітної плати (станом на січень 2023 року – 2680 гривень або 73 долари на місяць). Також існують додаткові виплати пенсіонерам старше 70 років.

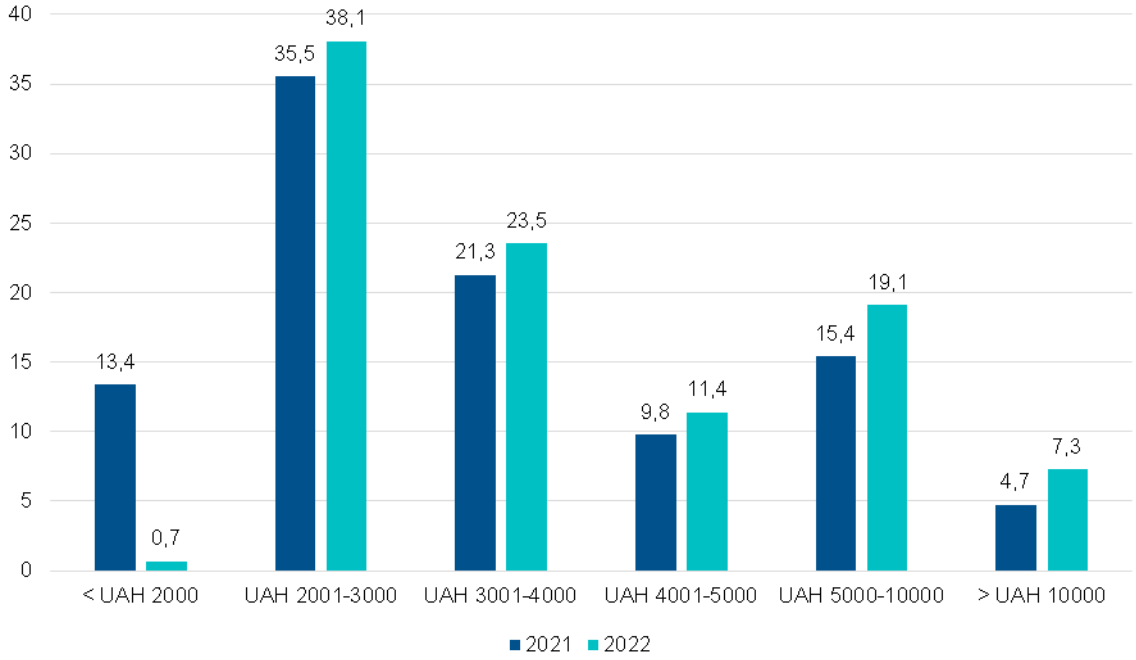
Своєчасна виплата пенсій була невід'ємною складовою системи соціального захисту під час війни, оскільки в Україні багато пенсіонерів. За даними Пенсійного фонду, станом на початок 2022 року пенсіонерів було 10,8 млн, у січні 2023 року – 10,7 млн. Деякі пенсіонери через війну були змушені стати внутрішньо переміщеними особами (ВПО) або тимчасово виїхати з України. За даними 11-го раунду дослідження Міжнародної організації міграції, 1,2 млн пенсіонерів стали ВПО, що склало 20,6% від усіх ВПО.

Оскільки уряд ухвалив рішення вберегти якомога більше людей від бідності, у 2022 році була проведена індексація пенсій, яка була затверджена до повномасштабного вторгнення, а у 2023 році була проведена чергова індексація.

У 2022 році мінімальні пенсії підвищувалися протягом року відповідно до зростання прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати, а пенсіонери старшого віку отримали доплати до пенсій. Станом на 1 січня 2023 року середній розмір пенсії сягнув 4 623 грн (126 доларів США), що на 15,8% більше ніж рік тому. Проте приблизно 38% отримували пенсію близьку до мінімальної або трохи вище станом на 1 січня 2023 року, тоді як 7,3% пенсіонерів отримували пенсії понад 10 000 грн. Вищі пенсії, імовірно, отримають пенсіонери зі спеціалізованих пенсійних категорій або ті, хто завжди отримував вищу за середню зарплату в державному секторі економіки.

У 2023 році уряд продовжив індексацію пенсій, щоб компенсувати високий інфляційний тиск. Індексація у 2023 році передбачала збільшення пенсії на 19,7%, але не менше ніж на 100 грн і не більше як 1 500 грн. Індексація не охопила пенсіонерів, які отримують понад 20 930 грн, працюючих пенсіонерів із недостатнім страховим стажем, а також деякі окремі категорії пенсіонерів: колишні прокурори, судді тощо.

Рисунок 6: Розподіл пенсіонерів за розміром пенсії, %



Джерело: Пенсійний фонд; розподіл станом на 1 січня наступного року

Після лютого 2022 року, як і в попередні роки, фінансування пенсій відбувалося за рахунок єдиного соціального внеску та трансферту державного бюджету. Ця передача виконує кілька важливих функцій:

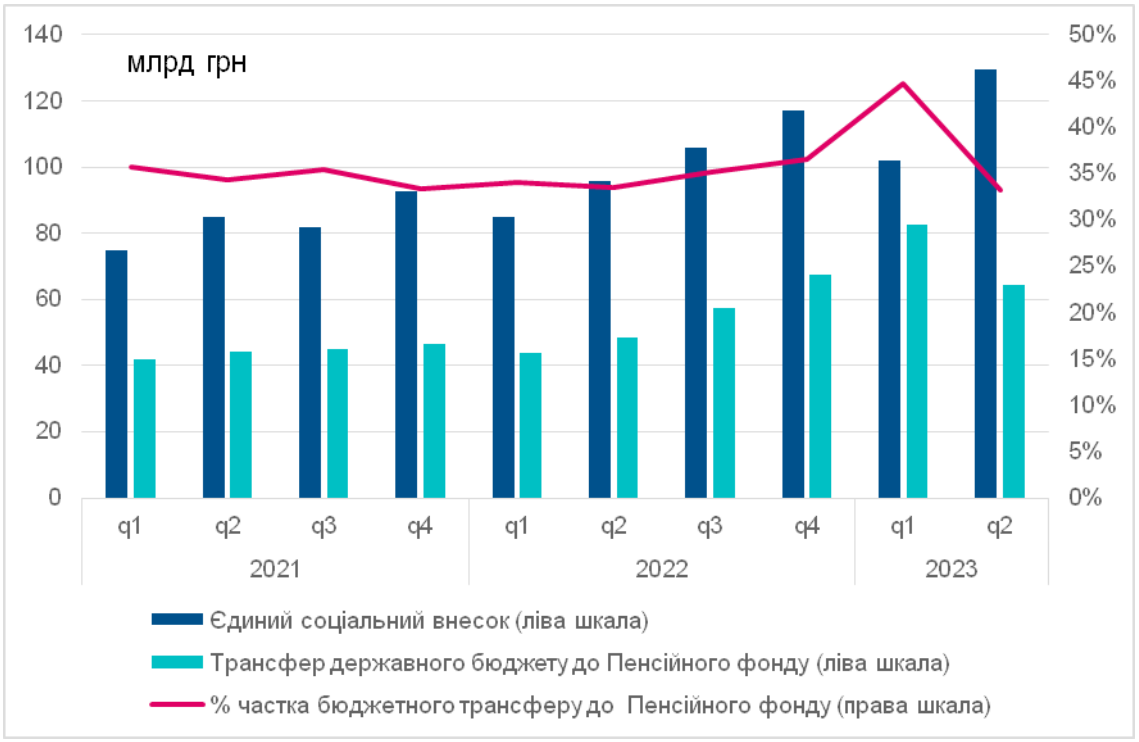
• профінансувати пенсії окремим категоріям пенсіонерів за державною пенсійною програмою (пенсії колишнім суддям, військовослужбовцям, прокурорам тощо);

• профінансувати різницю між мінімальною пенсією та пенсією за формулою, якщо остання нижча за мінімальний рівень;

• профінансувати дефіцит Пенсійного фонду.

Загалом у 2022 році уряд виділив до Пенсійного фонду 217 млрд грн, що на 22% більше ніж у 2021 році. Водночас власні надходження Фонду, в основному отримані від єдиного соціального внеску, зросли на 20,8%, до 404 млрд грн, за рахунок збільшення бюджетних витрат на оплату праці військових (через збільшення розміру винагороди та чисельності військовослужбовців). Збільшення сплати єдиного соціального внеску на військову винагороду компенсувало нижчі внески, сплачені іншими працівниками, оскільки кількість зайнятих зменшилася, а заробітна плата в деяких галузях напевно також зменшилася через важке фінансове становище роботодавців.

Рисунок 7: Структура доходів Пенсійного фонду, млрд грн



Джерело: Пенсійний фонд

У 2023 році бюджет Пенсійного фонду запланований у розмірі 768,9 млрд грн, із яких 451,1 млрд грн – власні доходи Фонду, решта – трансферти з державного бюджету. У першому півріччі 2023 року доходи Фонду склали 378,3 млрд грн, у тому числі 231,4 млрд грн – власні доходи. У першому кварталі 2023 року Пенсійний фонд отримав надзвичайно високий трансферт із держбюджету – 82,7 млрд грн або 45% від загальних доходів. Проте вже в другому кварталі ситуація стабілізувалася.

Публічної статистики немає, але неофіційна зайнятість також могла зрости у 2022 році, що гальмує власні доходи Пенсійного фонду. За оцінками Укрстату, у 2021 році неформальна зайнятість склала три млн осіб. Це спонукало урядовців обговорювати політику підвищення офіційної участі. Крім того, уряд продовжив обговорення пенсійної реформи, щоб зробити солідарну пенсійну систему більш справедливою, оскільки лише деякі пенсіонери отримують відносно вищі пенсії, тоді як загальні пенсії залишаються низькими. За даними Мінсоцполітики, коефіцієнт заміщення (відсоток річного трудового доходу особи, який при виході на пенсію замінюється на пенсійний дохід) в Україні у 2021 році становив 30%, що означає високий ризик бідності після виходу на пенсію.

Загалом збільшення трансферу з державного бюджету та збільшення єдиного соціального внеску військовослужбовців дозволили Пенсійному фонду виплачувати пенсії в повному обсязі та вчасно. Крім того, бюджет Пенсійного фонду в грудні 2022 року був із профіцитом, що не характерно для України. Уряд продовжив перераховувати пенсії на рахунки пенсіонерів на територіях, які стали тимчасово окупованими після 24 лютого. Це теж важливо, щоб люди вкрай не збідніли.

Політика ринку праці

Укрстат припинив публікувати статистику безробіття після повномасштабної агресії. За оцінками НБУ, у 2022 році кількість безробітних різко зросла, і влітку 2022 року рівень безробіття сягнув близько 30% економічно активного населення (методологія МОП) через скорочення економічної активності та високу внутрішню міграцію. До кінця 2022 року рівень безробіття знизився до 23%, оскільки економічна активність стабілізувалася, а широка зовнішня міграція знизила тиск на внутрішній ринок праці. Ця тенденція зберігається і у 2023 році. Однак, якщо розглядати мігрантів як частину української робочої сили, рівень безробіття залишився на рівні близько 30%.

Рисунок 8: Безробіття, методологія МОП, 2021-2023 рр.



Джерело: НБУ, Інфляційний звіт квітень 2023

Державна служба зайнятості – виконавчий орган Державного фонду загальнообов'язкового страхування на випадок безробіття – з початку повномасштабної агресії підтримувала безробітних через активну та пасивну політику на ринку праці. Проте уряд коригував цю політику у відповідь на виклики війни та бюджетні обмеження.

Допомога з безробіття

Держава, хоч і з суттєвими корективами, продовжила виплачувати допомогу з безробіття під час воєнного стану. З вересня 2022 року парламент обмежив допомогу з безробіття для тих, хто перебуває на обліку як безробітний. Зокрема, скорочено тривалість виплати допомоги з безробіття до 90 днів зі 120-ти – 360-ти днів, які діяли раніше. Схеми дострокового виходу на пенсію були скорочені з двох років до одного року. Крім того, допомогу з безробіття зменшили до мінімальної заробітної плати незалежно від страхового стажу.

Імовірних причин змін було дві. З одного боку, це можна пояснити обмеженням бюджету Фонду страхування на випадок безробіття. З іншого боку, уряд міг спробувати стимулювати безробітних активніше влаштовуватися на наявну роботу чи погоджуватися на громадські роботи.

Водночас кількість зареєстрованих у державних центрах зайнятості як безробітних має тенденцію до зменшення з травня 2022 року. Станом на червень 2023 року в Україні було лише 113 тисяч зареєстрованих безробітних або менше одного відсотка робочої сили. Кількість зареєстрованих безробітних у грудні 2022 року скоротилася на 37% порівняно з аналогічним періодом минулого року, тоді як у червні 2023 року річне падіння становило 64%. Зниження було економічно нерозумним, враховуючи падіння економічної активності та очікуване зростання безробіття згідно з методологією МОП. Однак, ці тенденції можна пояснити змінами в політиці.

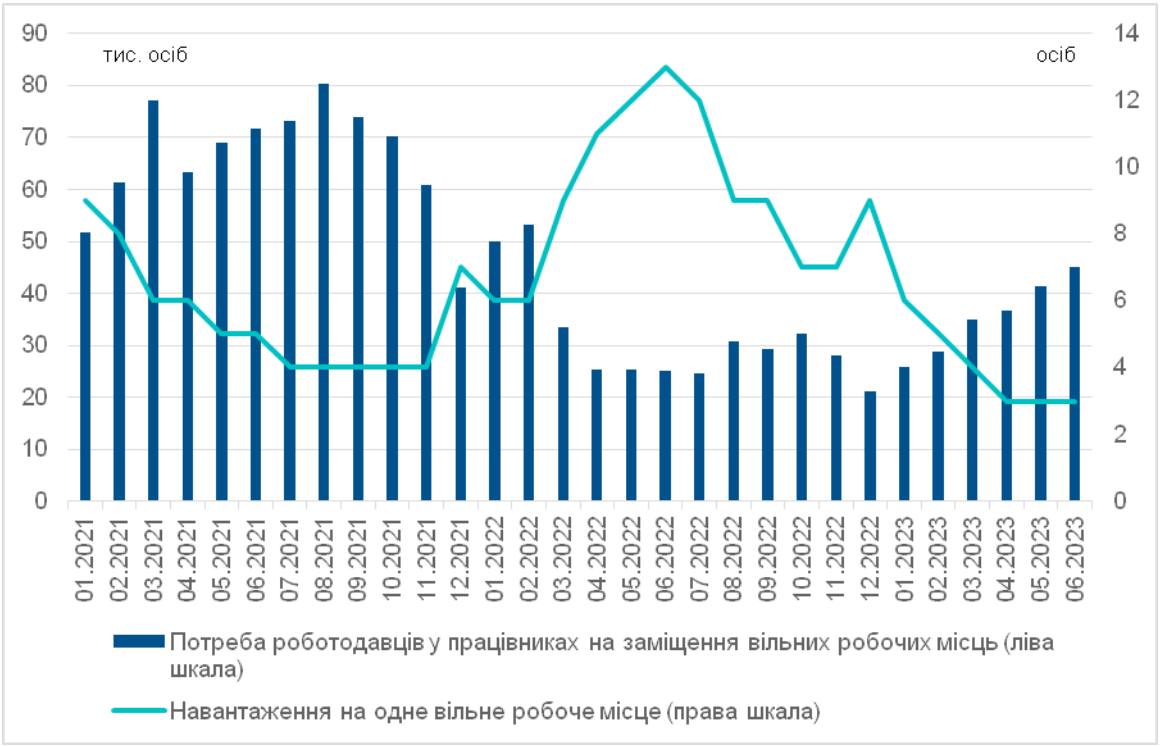
Рисунок 9: Зареєстроване безробіття, 2021-2023



Джерело: НБУ

Однією з імовірних причин низької реєстрації безробітних та скорочення чисельності безробітних може бути обмеження тривалості та розміру допомоги з безробіття. Кількість тих, хто отримує допомогу з безробіття, на кінець 2022 року скоротилася на 66% у річному обчисленні, а в червні 2023 року – на 82% у річному обчисленні через обмеження терміну виплати до 90 днів.

Рисунок 10: Ринок праці, 2021-2022



Джерело: НБУ

Водночас кількість вакансій зменшилась і залишається нижчою ніж до лютого 2022 року, хоча з початку 2023 року ситуація стабільно покращується. Навантаження зареєстрованих безробітних на одне вакантне робоче місце зросло одразу після повномасштабної агресії, і було б набагато вищим, якщо враховувати оцінку НБУ для безробітних. Однак до середини 2023 року навантаження на одну вакансію впало навіть нижче ніж у 2021 році.

Враховуючи бюджетні обмеження, скорочення допомоги з безробіття можуть бути виправданими під час війни. Проте адекватність таких заходів може бути під сумнівом з точки зору соціальної політики, оскільки ці виплати є частиною системи соціального забезпечення. Крім того, обмеження, що передбачають зменшення страхових виплат незалежно від страхового стажу, спотворюють стимули до офіційного працевлаштування та сприяють неофіційному. Це, у свою чергу, означає менші податки на прибуток і виплати соціальних внесків, що підриває майбутні фіскальні доходи та доходи фондів соціального страхування.

Державні програми підтримки зайнятості

Протягом 2022 року уряд продовжив попередні та затвердив нові програми підтримки бізнесу. Одна з кінцевих цілей полягала в тому, щоб утримати компанії від звільнення працівників, оскільки працевлаштування має важливе значення для збереження домогосподарств від бідності та сприяння економічній стійкості. Кілька програм описані нижче.

Переміщення компаній: після початку повномасштабної війни росії проти України стало очевидно, що виникла потреба перенести деякі компанії з більш небезпечних областей у східних і південних областях України в інші області. У результаті, уряд розпочав «Програму переміщення» з чіткою ідеєю перемістити компанії в безпечніші місця, подалі від лінії бойових дій.

Програма реалізована як спільна програма обласних державних адміністрацій, Міністерства економіки та державного залізничного оператора «Укрзалізниці» та «Укрпошти», які були залучені для допомоги в переміщенні обладнання та інших переміщених активів компанії. Наразі переміщення підприємств здійснюється в один із шістнадцяти регіонів (Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька, Вінницька, Волинська, Рівненська, Кіровоградська, Черкаська, Полтавська, Дніпропетровська, Житомирська, Одеська та Київська (без Києва) області).

За даними Мінекономіки, станом на 25 листопада 2022 року 605 переміщених компаній відновили роботу в безпечніших місцях, зберігши близько 35 000 робочих місць і додавши 7 000 нових робочих місць. Ще 161 компанія була переміщена, але все ще перебувала в процесі повернення до роботи. Станом на 2 березня 2023 року кількість переміщених компаній сягнула 800, а 650 компаній, які планують переїзд, вирішили залишитися через деокупацію територій.

«Доступні кредити 5 – 7 - 9%»: Після початку воєнного стану уряд переробив наявну програму пільгових кредитів для бізнесу, додавши кредити під 0% на час війни. У жовтні 2022 року компанії, які втратили об'єкти через війну, отримали право одержати кредит на відновлення під 9% на п'ять років у розмірі до 60 млн грн.

За даними НБУ, більшість нових кредитів для бізнесу після 24 лютого було надано компаніям у рамках програми. Субсидовані кредити становлять 28% непогашених кредитів у гривні корпоративним позичальникам у 2022 році. У державному банку «Ощадбанк» повідомили, що 85% наданих банківських кредитів у 2022 році були в рамках цієї державної програми. Сільське господарство було одним із найбільших отримувачів за програмою. Ці ж тенденції збереглися і у 2023 році, причому зростання кредитування в гривнях відбувалося переважно в рамках програми «Доступні кредити 5 - 7-9%».

єРобота: Уряд запровадив декілька грантових програм для підтримки МСП та збереження або створення нових робочих місць, а також мікрогранти «Власна справа» для нових стартапів, які заохочують самозайнятість, гранти виробничим підприємствам до 8 млн грн, грантові програми для підтримки нових садів чи теплиць замість втрачених під час війни. Програма «єРобота» була запущена в липні 2022 року.

Через рік після початку діяльності програма підтримала 5 604 компанії, надавши 4 млрд грн грантів, у тому числі, 5 061 мікрогрант за програмою самозайнятості «Власна справа» на 1,2 млрд доларів, 455 виробничих підприємств на 2,4 млрд грн і 88 грантів на сади чи теплиці на 0,3 млрд грн. У Мінекономіки підрахували, що лише мікрогранти «Власної справи» вже дозволили створити 14 тисяч нових робочих місць.

Субсидії на працевлаштування. Роботодавці можуть претендувати на отримання компенсації частини заробітної плати та єдиного соціального внеску на створення робочих місць. Це стосується не лише випадків працевлаштування ВПО, а й працевлаштування незахищених категорій працівників, зокрема передпенсійного віку, осіб з інвалідністю тощо. Невеликі підприємства також можуть отримати компенсацію частини єдиного соціального внеску на створення робочих місць.

Крім того, для підтримки зайнятості Верховна Рада ухвалила Закон, який офіційно дозволяє роботу фрілансерів у компаніях з укладанням контрактів без попереднього визначення тривалості та термінів роботи. Крім того, було збільшено гнучкість для роботодавців щодо звільнення працівників у разі припинення роботи, реорганізації чи інших змін.

Така лібералізація регулювання зайнятості обговорювалася роками, але відбулася лише після початку повномасштабної війни.

Громадські роботи

Уряд вніс зміни до Постанови про громадські роботи щодо залучення більшої кількості безробітних до громадських робіт, пов'язаних з війною, які включають, зокрема, такі заходи:

- розбудова оборонної інфраструктури;
- допомога екстреним службам в очищенні територій після російських ракетних і безпілотних атак;
- розбирання завалів та відновлення пошкоджених внаслідок бойових дій будівель;
- заготівля дров для військових та населення;
- розвантаження гуманітарної допомоги;
- зміцнення дамб;
- розчищення автомобільних доріг від сміття;
- допомога внутрішньо переміщеним особам, людям з інвалідністю та людям похилого віку.

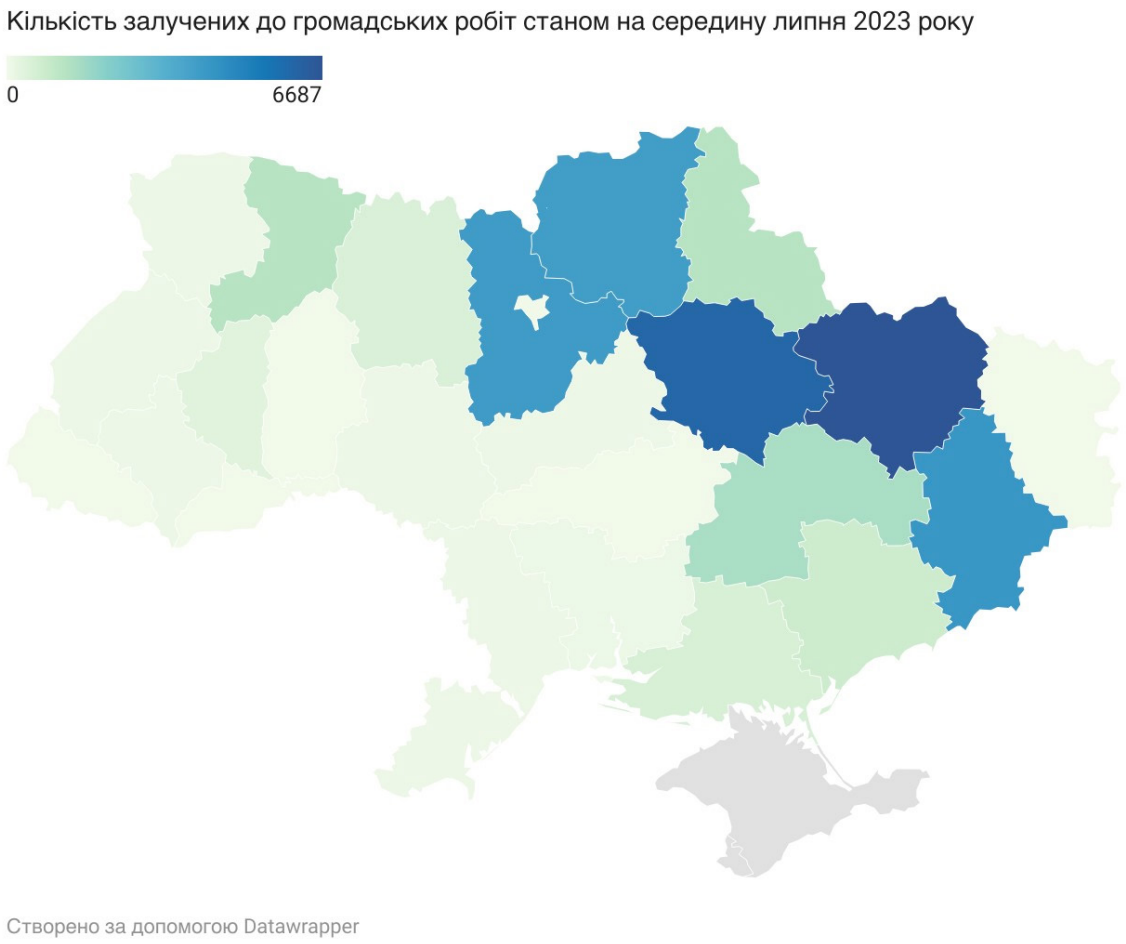
Точний перелік заходів визначає місцева влада. Людей, які беруть участь у таких громадських роботах, уряд назвав Армією відродження.

Така політика уряду мала дві мети: з одного боку, залучити безробітних до критичних громадських робіт, з іншого боку, це мало зменшити тиск на бюджет Фонду страхування від безробіття.

Активне впровадження громадських робіт було розпочато в жовтні 2022 року і спочатку показало лише помірний успіх. Станом на кінець 2022 року такі громадські роботи організовано в 9-ти областях, у них взяли участь 3 597 безробітних, які отримували заробітну плату не нижче мінімальної. Загальний обсяг фінансування сягнув 24 млн грн. Проте до середини 2023 року результативність програми значно покращилася. Станом на 18 липня 2023 року програмою охоплено 18 областей, 37,4 тис. учасників та 255 млн грн фінансування на оплату праці.

Якщо першими до таких громадських робіт долучилися Сумська та Чернігівська області, то на середину 2023 року лідером стала Харківська область, до якої залучено 6 687 учасників, що становить 18% від загальної кількості безробітних. Інші регіони, які демонструють інтенсивну участь у роботах, це Полтавська, Донецька, Київська та Чернігівська області, на які разом припадає ще 49%, тоді як частка решти тринадцяти областей-учасниць становила 33%. Слід зазначити, що південні, центральні та західні області України мають низький рівень зайнятості, імовірно тому, що вони можуть запропонувати інші, більш привабливі можливості для працевлаштування.

Рисунок 11: Географія громадських робіт станом на липень 2023 року



Джерело: Державна служба зайнятості України

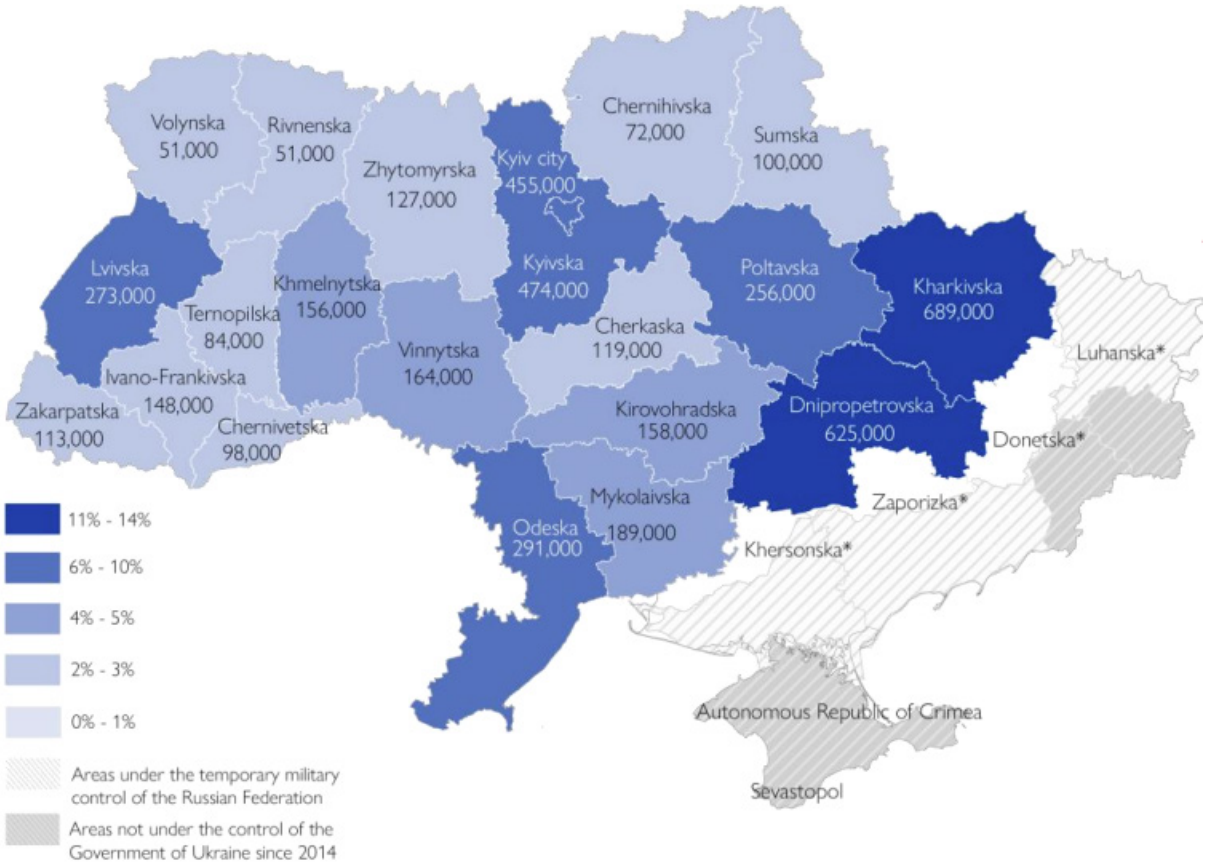
Отже, після 24 лютого 2022 року державна політика щодо ринку праці була подвійною. З одного боку, було звужено соціальні зобов'язання, встановлено жорсткі обмеження щодо тривалості виплати допомоги з безробіття та її розміру. З іншого боку, уряд мав на меті стимулювати як переміщення, так і розвиток нових компаній, у тому числі мікробізнесу, і пропонував громадські роботи для сприяння зайнятості.

Якщо у 2022 році результати цих зусиль були помірними, то перша половина 2023 року показала накопичення змін. Офіційне безробіття й особливо кількість тих, хто отримує допомогу з безробіття, різко впали, а участь у програмах підтримки бізнесу, таких як «єРобота» і громадські роботи, активізувалася.

Підтримка ВПО

В Україні було близько 1,5 млн українців, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи (ВПО) до повномасштабного вторгнення росії. Після лютого 2022 року їхня кількість різко зросла, хоча оцінки щодо загальної кількості ВПО в Україні різняться. За даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), станом на кінець 2022 року 5,9 млн українців були ВПО після піку 8,0 млн у травні 2022 року. Водночас, Мінсоцполітики повідомило, що станом на кінець 2022 року кількість українців, зареєстрованих як ВПО, становила 4,9 млн осіб, із яких 3,5 млн стали ВПО після 24 лютого. У своєму звіті за травень 2023 року МОМ оцінила кількість ВПО в 5,1 млн українців, наблизившись до кількості офіційно зареєстрованих ВПО.

Рисунок 12: Розташування ВПО, оцінки МОМ станом на травень 2023 року



Джерело: МОМ

Відповідно до Закону про права внутрішньо переміщених осіб внутрішньо переміщеними особами є громадяни або постійні мешканці України, які були змушені втекти через конфлікт, тимчасову окупацію, загальне насильство чи масові порушення прав людини. Для реєстрації ВПО Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій затвердило перелік територій та місцевостей, які є тимчасово окупованими та/або ведуть бойові дії. Жителі відповідних міст, селищ і сіл отримали право стати на облік внутрішньо переміщених осіб. Цей список неодноразово переглядався, зважаючи на воєнний стан.

Подати документи на отримання статусу ВПО можна в центрах надання адміністративних послуг громади або через управління праці та соціального захисту населення за місцем знаходження ВПО. Крім того, у 2022 році для спрощення процедури люди отримали можливість подавати документи на отримання статусу ВПО онлайн через додаток «Дія» на смартфоні.

Зареєстровані ВПО мають право на соціальну допомогу для покриття основних життєвих потреб. Щомісячні грошові виплати становлять 3000 гривень (93 долари США за середнім офіційним курсом 2022 року) на кожну дитину та особу з інвалідністю та 2000 гривень (62 долари США) на кожну другу особу. Ця допомога є однаковою для всіх домогосподарств і не вимагає перевірки доходів. За даними Мінсоцполітики, близько 1,8 млн осіб отримують грошову допомогу (1,4 млн ВПО звернулися по допомогу онлайн). Загалом фінансування з державного бюджету на підтримку ВПО у 2022 році сягнуло 57 млрд грн проти 3,0 млрд грн у 2021 році. Виплати ВПО у 2023 році були автоматично продовжені без необхідності додаткових направлень та звернень до органів соціального захисту населення.

У липні 2023 року уряд переглянув порядок надання та продовжив виплату допомоги ВПО для покращення її адресності. Допомогу ВПО тим, хто її отримує станом на серпень 2023 року, автоматично продовжено ще на пів року до січня 2024 року. Тим, хто перебуває за кордоном більше ніж на 30 днів з необґрунтованих причин (вважаються поважними причини, пов'язані з наданням медичної допомоги, реабілітації, догляду за дитиною та інвалідом тощо) або повернувся на попереднє місце проживання, допомогу ВПО не продовжують.

З 1 вересня 2023 року допомога ВПО стає більш залежною від потреб. Припиняються виплати тим ВПО, які станом на липень 2023 року зробили одну з таких дій:

• придбано транспортний засіб віком до п'яти років, за винятком автомобілів, які були придбані волонтерами та передані на потреби оборони країни ;

• придбано земельну ділянку, квартиру, будинок на суму понад 100 000 грн.;

• кошти на депозитному рахунку в банку на загальну суму понад 100 000 гривень;

• придбано іноземну валюту або банківські метали на загальну суму понад 100 000 грн.;

• власне житло, розташоване на територіях, крім тих, де ведуться (можливі) бойові дії або які є окупованими, якщо площа такого житла перевищує 13,65 квадратних метрів на одного члена сім'ї.

Від початку повномасштабного вторгнення для надання допомоги переселенцям та іншим українцям, які потребують допомоги, важливе значення мали місцеві, здебільшого волонтерські зусилля. Вони забезпечували переселенців продовольством і основними товарами, а також житлом. Громади в безпечніших районах організовували притулки, як правило, у школах. Міжнародні організації, такі як ПРООН та МОМ, також надали допомогу.

Оскільки багато ВПО втратили свої заробітки, уряд запровадив програму субсидованого працевлаштування для ВПО. Роботодавці, які наймають ВПО, можуть отримувати компенсацію в розмірі мінімальної заробітної плати за кожного працевлаштованого ВПО протягом двох місяців. Для участі в програмі роботодавець має подати заявку до обласного центру зайнятості або через Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Дія». Такі програми є важливими, оскільки згідно з опитуванням МОМ 60% ВПО втратили роботу, тоді як багато хто намагається інтегруватися в нових місцях проживання. Загалом 68% ВПО, які сподіваються інтегруватися в нових місцях, потребували грошової підтримки, а 19% сказали, що допомога потрібна для підвищення їхньої спроможності отримувати дохід (освіта, навчання, гранти тощо). Однак після п'ятнадцяти місяців повномасштабної загарбницької війни реінтеграція ВПО до економічної діяльності залишилася неможливою: станом на травень 2023 року лише 40% ВПО були зайняті, у тому числі самозайняті.

Обмежена участь ВПО в економічній діяльності зробила соціальні виплати критичним джерелом доходу для них. Станом на травень 2023 року 49% домогосподарств ВПО повідомили, що різні види соціальної допомоги є основним джерелом їхнього доходу, у тому числі 22% домогосподарств залежать від допомоги ВПО, 21% залежить від пенсії, 4% від соціальних виплат і 2% від допомоги за інвалідністю. Заробітна плата є основним джерелом доходу для 38% домогосподарств ВПО.

Важливою частиною підтримки ВПО є забезпечення житлом. На відміну від попереднього періоду війни у 2014-2021 роках, уряд та органи місцевого самоврядування докладають зусиль для організації місць проживання для ВПО. Спочатку це були переважно центри збору для переселенців. Актові та спортивні зали навчальних закладів, гуртожитків та виробничих приміщень у безпечних областях України продовжували слугувати притулком для переселенців протягом літа і навіть пізніше. Проте влітку та восени було відкрито декілька модульних житлових районів та сіл, у яких ВПО отримали житло. Часто їм також надають звільнення від оплати житлово-комунальних послуг на кілька місяців.

У лютому 2023 року уряд ухвалив закон про запуск програми компенсації за зруйноване та пошкоджене житло. У разі руйнування приміщень компенсація надаватиметься у вигляді житлового сертифікату або грошової компенсації на спецрахунок у банку (останнє застосовувалося, якщо приватний будинок був зруйнований). Житловий сертифікат дозволяє придбати квартиру чи будинок або інвестувати в будівництво до 2028 року. Грошову компенсацію можна використати на придбання будівельних матеріалів та замовлення послуг. Збір позовів про компенсацію через онлайн-портал «Дія» розпочато в липні 2023 року. У травні 2023 року уряд запровадив Програму відновлення пошкодженого житла «єВідновлення». Програма дозволяє отримати до 200 000 грн компенсації. Важливо, що компенсацію можна також вимагати за ремонт, зроблений до впровадження програми.

У цьому законі немає рішення про надання компенсації ВПО, житло яких наразі знаходиться на тимчасово окупованих територіях, імовірно, через бюджетні обмеження та складнощі з адмініструванням такої компенсації. Навіть з нинішнім рівнем зобов'язань програма потребує значного фінансування, що ставить її під загрозу. Планується, що

фінансування програми здійснюватиметься за рахунок державного та місцевих бюджетів, міжнародної допомоги, репарацій росії та будь-яких інших законних джерел.

У квітні 2023 року уряд прийняв Стратегію ВПО до 2025 року. Вона передбачає державну підтримку ВПО на всіх етапах – від евакуації, під час процесу соціальної адаптації на новому місці до моменту, за можливості, повернення додому.

Таким чином, 2023 рік приніс позитивні зміни в державну політику щодо ВПО. Затверджено стратегію інтеграції ВПО або сприяння їх поверненню, якщо це можливо. Запровадження більш адресної допомоги ВПО та підтримки у відбудові житла чи купівлі нового стимулює домогосподарства ВПО приймати рішення про інтеграцію чи повернення додому, якщо це можливо. Уряд також включив ВПО в програми підтримки бізнесу з метою сприяння економічній інтеграції. Але все ж ВПО також слід залучати до активної політики ринку праці, щоб забезпечити швидше працевлаштування.

Гуманітарна діяльність і соціальна політика

Гуманітарна допомога доповнювала українську соціальну політику під час війни. За даними УКГВ ООН, гуманітарні потреби в Україні в березні - грудні 2022 року оцінювалися в 4,29 млрд доларів США, із яких було залучено 3,40 млрд доларів США. Донори підрахували, що їхня допомога охопила 13,9 млн осіб в Україні. Гуманітарна допомога, яку відстежує FTS (Служба фінансового відстеження при ОСНА ООН), включала 701 мільйон доларів США для забезпечення продовольчої безпеки та 1 112 мільйонів доларів США багатоцільової грошової допомоги (МРС) у 2022 році. Допомога МРС охопила приблизно 5,9 млн людей. Організації, які беруть участь в інформаційній панелі МРС, повідомили про 1 062 мільйони доларів США у виплатах 5,26 мільйонам бенефіціарів.

У 2023 році УКГВ ООН оцінило гуманітарні потреби країни в 3,95 млрд доларів США, із яких вхідне (обіцяне) міжнародне фінансування через План гуманітарного реагування України на 2023 рік становило 1,13 млрд доларів США або 29% від загальної суми. Згідно з інформаційною панеллю МРС за 2023 рік станом на липень 2023 року Україна отримала 364 мільйони доларів США і надала допомогу приблизно 2,5 мільйонам осіб, насамперед у Харківській, Одеській, Дніпропетровській та Херсонській областях.

Система цільової багатоцільової грошової допомоги, розроблена Cash Working Group, рекомендує донорам зосередити грошову допомогу на п'яти основних групах бенефіціарів:

• нещодавно переміщені ВПО, тобто ті, хто залишив свої домівки протягом останніх 30-ти днів;

• домогосподарства в зонах конфлікту, а саме в межах 15-ти км від лінії бойових дій;

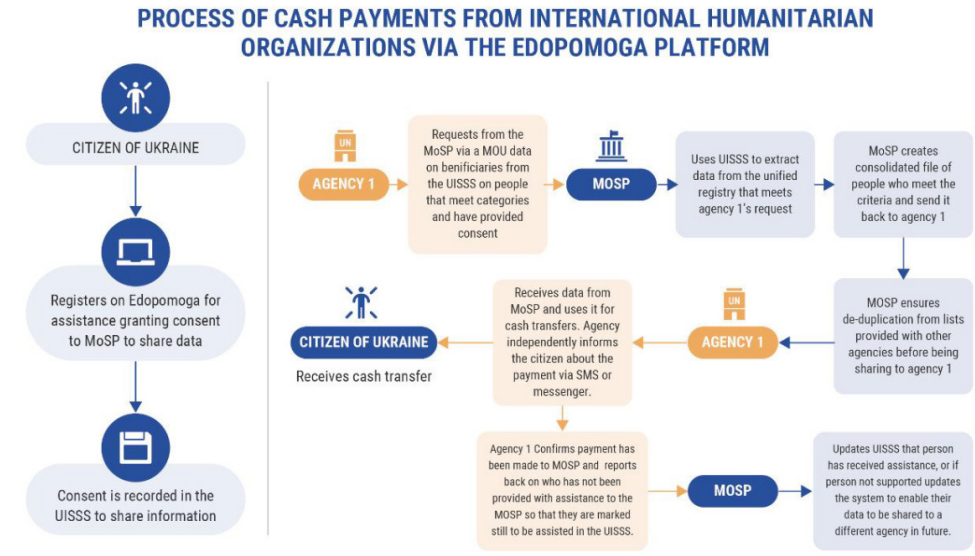
• домогосподарства, які постраждали від обстрілів;

• ВПО з низькими доходами (до 5400 грн. на особу на місяць) та відповідають хоча б одному критерію вразливості;

• домогосподарства в районах, де бойові дії завершилися протягом останніх чотирьох місяців, із низькими доходами та відповідають принаймні одному критерію вразливості (3+ діти, люди з обмеженими можливостями, люди похилого віку тощо).

Цільова система є консультативною, але здається, що значна частина допомоги розподіляється серед отримувачів, які належать до однієї з п'яти перелічених вище груп. Спеціальних безперервних соціальних програм, орієнтованих на домогосподарства в зонах конфлікту або нещодавно звільнених районах, немає, але наявні отримувачі пільг продовжували отримувати звичайні соціальні виплати.

Спочатку уряд ділився даними про ВПО з гуманітарними організаціями через індивідуальні угоди про обмін даними, як-от Меморандум про взаєморозуміння з УВКБ ООН у квітні 2022 року. Пізніше МСП спробувало більш системний підхід до співпраці з донорами. ВПО, пенсіонерам та іншим отримувачам соціальної допомоги було запропоновано самостійно зареєструватися на сайті «єДопомога» та надати згоду на передачу своєї інформації донорам, включно з доходами та статусом ВПО. За даними Мінсоцполітики, свою згоду надали понад 10 млн осіб, у тому числі майже 5 млн пенсіонерів, 1,35 млн переселенців, 1,10 млн осіб з інвалідністю та 296 тис. отримувачів ГРМ. Загалом у 2022 році Міністерство передало партнерським організаціям дані про 3,19 млн потенційних одержувачів, які мають право отримати 5,80 млрд грн допомоги МРС.



Джерело: MoSP

Тим не менше, деякі донори повідомили про занепокоєння щодо самостійного вибору реєстрантів і вибіркового націлювання на реєстрантів, а також його обмеженої користі в районах, розташованих поблизу ліній конфлікту, у яких доступ до Інтернету обмежений. Зі свого боку, Мінсоцполітики звітує про всі зусилля, спрямовані на перевірку даних, які надаються заявниками, для зменшення шахрайства.

Нещодавно було опубліковано дві статті про координацію гуманітарної допомоги та соціального захисту в Україні. Ці документи повідомляють про труднощі в координації як з боку гуманітарних організацій, так і з боку уряду. Деякі гуманітарні організації не звикли працювати в країнах із розвиненою системою соціального захисту або не бажали надто тісно співпрацювати з урядом через різні причини - від корупції та поганої адресності соціального захисту в Україні до збереження нейтрального гуманітарного статусу, який дозволив би їм працювати на непідконтрольній державі території. Водночас, здається, уряд іноді надто повільно реагує на пропозиції про співпрацю, а законодавство про захист даних обмежує обмін даними про ВПО та інші вразливі групи з постачальниками допомоги.

Висновки

Після лютого 2022 року держава продовжила фінансувати соціальні програми та стимулювати зайнятість, щоб зберегти соціальну безпеку у воєнний час, обмежити зростання бідності та підвищити економічну стійкість країни. Це сталося завдяки успішним переговорам уряду з міжнародними фінансовими та гуманітарними організаціями та іншими країнами щодо забезпечення фінансування таких програм. Інакше уряд не мав би фінансування соціальних видатків, оскільки податкових надходжень було достатньо лише для покриття витрат на оборону та безпеку.

Проте початкова реакція уряду на нові виклики була дещо фрагментарною. Спочатку, після 24 лютого 2022 року, соціальна політика була зосереджена на підтримці ВПО та продовженні інших соціальних виплат, зокрема пенсій, щоб забезпечити певний соціальний захист під час важкої економічної кризи, яка супроводжувала повномасштабну війну. Однак, починаючи з осені 2022 року і особливо з 2023 року, уряд почав переглядати пріоритети своєї соціальної політики, маючи на меті стримувати витрати та сприяти підвищенню економічної активності, якщо це можливо. Ще однією особливістю соціальної політики України у воєнний час стала її подальша цифровізація, коли практично всі операції доступні онлайн.

Фінансування соціальної допомоги ВПО зросло через збільшення кількості осіб у цій вразливій групі, хоча сума, витрачена на одну особу, залишалася низькою через бюджетні обмеження. Реєстрацію людей як ВПО було спрощено. Це можна зробити офлайн або онлайн через мобільний додаток «Дія». Водночас зареєстровані ВПО отримували фіксовані виплати незалежно від рівня доходів, що не відповідає найкращим практикам програм соціального забезпечення. У 2022 році уряд та органи місцевого самоврядування організували притулки в багатьох громадах, а згодом за допомогою зовнішньої підтримки побудували декілька модульних житлових районів та сіл для ВПО. Однак існувала потреба в більш сталому розв'язку проблем із житлом.

У відповідь на цю потребу у 2023 році уряд запустив дві програми компенсацій власникам зруйнованого чи пошкодженого житла на підконтрольних територіях, тоді як чіткої політики щодо розміщення ВПО, чиє житло залишається на тимчасово окупованих територіях, досі немає. Більше того, у квітні 2023 року уряд прийняв стратегію ВПО до 2025 року, яка включає бачення державної політики від негайної підтримки, у разі потреби, до інтеграції в нову громаду чи повернення додому.

Імовірно, через бюджетні обмеження уряд не запровадив нових програм для допомоги тим, хто залишився вдома або повернувся, але фінансував постійні програми, які існували раніше, включаючи програму гарантованого мінімального доходу (ГМД), житлово-комунальні субсидії (HUS), пенсії тощо. Водночас охоплення програмою ГМД, яка розглядається як така, що забезпечує адресну допомогу, зменшилося. Ймовірними причинами є міграція, бюджетні обмеження та відносно низький рівень допомоги. Також зменшилася кількість отримувачів HUS через фіксовані адміністративні тарифи на газ та електроенергію для населення. У 2023 році ці програми продовжено. Проте уряд розширив охоплення отримувачів житлово-комунальних субсидій замість субсидування всіх тарифів на житлово-комунальні послуги для домогосподарств (з липня 2023 року підвищили тарифи на електроенергію для домогосподарств). Це правильний крок, враховуючи, що загальні субсидії у формі пільгових тарифів зазвичай є дорожчими та неефективними для бідних людей.

Уряд також намагався оптимізувати виплати в системі соціального захисту шляхом ліквідації Фонду соціального страхування та передачі його функцій більш ефективному Пенсійному фонду. Очікується, що реформи системи соціального захисту продовжуватимуть оптимізувати виплати та зроблять систему більш ефективною. Зокрема, очікується, що Мінсоцполітики за сприяння Світового банку та МВФ розробить концепцію реформування системи соціального захисту населення. Це важливо, оскільки охоплення цільовою програмою гарантованого мінімального доходу залишалося відносно низьким під час повномасштабної війни, тоді як універсальні субсидії неефективні.

У 2022 році уряд запровадив одноразові виплати населенню деокупованих територій, які фінансуються за рахунок донорських та гуманітарних організацій, оскільки бюджетне фінансування було обмеженим. Однак координація всієї допомоги була складною, оскільки в розрахунках із соціальними виплатами задіяно кілька міністерств і численних організацій. У відповідь на це запустили онлайн-платформу «єДопомога», яка допомагає координувати благодійність – одне з кількох перспективних рішень електронного врядування, які з'явилися у воєнний час.

Інші рішення включають «єОселя», що координує надання субсидованих іпотечних кредитів військовослужбовцям і співробітникам служби безпеки, медичному персоналу, ВПО та деяким іншим групам; «єВідновлення», що

передбачає надання компенсацій за пошкоджені будинки; «єРобота», що спрямована на підтримку МСП та створення робочих місць. Крім того, сервіси «Дії» значно розширилися.

За п›ятнадцять місяців повномасштабної війни деякі політики уряду були змінені, щоб забезпечити більшу ефективність фінансування. У першу чергу це стосується фінансування виплат із безробіття, які були зменшені та скорочені в часі. У результаті кількість безробітних, зареєстрованих у державній службі зайнятості, різко скоротилася, що може підвищити ризик бідності серед тих, хто не може знайти роботу. Крім того, це також може сприяти вищій зовнішній міграції. Крім того, постає питання про доцільність зменшення та скорочення допомоги з безробіття, враховуючи, що допомога з безробіття виплачується в рамках системи соціального захисту, а отже, має залежати від страхового стажу. Водночас скорочення допомоги з безробіття було доповнено політикою підтримки створення робочих місць і самозайнятості, таким чином зміщуючи акцент на відновлення економічної активності порівняно з вищою соціальною безпекою.

У короткостроковій перспективі очікується, що соціальна політика України продовжуватиме балансувати між жорсткими фіскальними обмеженнями та необхідністю підтримки населення, яке страждає від соціальних та економічних проблем, спричинених війною. Основна увага залишатиметься на підтримці існуючих програм соціального захисту з наданням більшої уваги допомозі, що перевіряється на доходи, підтримці МСП і самозайнятості.

Висока зовнішня міграція в короткостроковій перспективі зменшує тиск на ринок праці та державний бюджет. Однак це виклик для України в довгостроковій перспективі, тому що уряду доведеться розробити настанови щодо повернення людей в Україну, оскільки вони є важливими для економічного відновлення. По-перше, це нинішня та майбутня робоча сила, оскільки багато біженців є дітьми. По-друге, ці люди створюють попит на товари та послуги в країні, сприяючи економічній діяльності. Щоб люди повернулися, уряду доведеться здійснити широкий спектр реформ, починаючи від освіти і закінчуючи судовою системою, та підготувати країну до членства в ЄС.

Але перш за все Україна має виграти війну. Країна потребує всілякої підтримки з боку міжнародних партнерів, включаючи фінансову, військову та гуманітарну допомогу.

Публікацію підготовлено за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю авторського колективу і не обов'язково відображає точку зору Фонду Конрада Аденауера.