Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
Німецька консультативна група

Серія консультативних робіт [PP/07/2008]

Принципи і способи функціонування адресної соціальної допомоги: рекомендації для України

Ларс Хандріх, Олександра Бетлій

Берлін/Київ, Жовтень 2008р.

Про Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) - провідний український аналітичний центр, що спеціалізується на економічних дослідженнях та консультаціях з питань економічної політики. ІЕД був заснований у жовтні 1999 року провідними українськими політиками та Німецькою консультативною групою з питань економічних реформ.

Місія ІЕД вироблення альтернативного погляду на ключові проблеми суспільного та економічного розвитку України. В рамках місії ІЕД націлює свою діяльність на надання висококваліфікованої експертної оцінки в галузі економіки й економічної політики, бути реальним чинником формування громадської думки шляхом організації відкритого публічного діалогу та сприяти розвитку економічних та суспільних наук, і стимулювати розвиток дослідницької спільноти України.

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
Рейтарська 8/5-А,
01034 Київ, Україна
Тел: +38 044 / 278 63 42
Факс: +38 044 / 278 63 36
institute@ier.kiev.ua
http://www.ier.kiev.ua

Про Німецьку консультативну групу

Німецька консультативна група з питань економічних реформ працює в Україні з 1994 року, консультуючи український уряд й інші державні органи, такі як Національний банк України, по широкому колу питань економічної політики і розвитку фінансового сектору. Наші аналітичні роботи презентується і обговорюється під час постійних зустрічей з посадовцями високого рангу. Група фінансується німецьким Федеральним міністерством економіки і технологій у рамках програм TRANSFORM та наступних після неї програм технічної допомоги.

Німецька консультативна група
З питань економічних реформ
Schillerstr. 59
D-10627 Берлін
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de

© 2008 Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
© 2008 Німецька консультативна група

Всі права застережено.

Принципи і способи функціонування адресної соціальної допомоги: рекомендації для України

Резюме

В Україні відсутня ефективна система соціальної допомоги. Більшість соціальних пільг надається або в натуральній формі, або всьому населенню. Протягом останніх років від швидкого економічного зростання більше виграє міське населення, ніж сільські домогосподарства. Бідність стала більш притаманна сільській місцевості.

Аналіз єдиної соціальної програми, яка чітко спрямована саме на допомогу бідним, - допомоги малозабезпеченим сім'ям - свідчить, що програма є малоефективною незалежно від вибору межі бідності. Більше ніж 87% бідних домогосподарств виключаються з участі в цій програмі. Кількість домогосподарств, що отримують цю допомогу і не є бідними, якщо використовують межу бідності '60% е-медіани', перевищує 75% від загальної кількості реципієнтів, що свідчить про регресивний характер цієї програми.

Виходячи з обмеженості бюджетних коштів важливо, щоб уряд покращив адресність соціальної допомоги. Правильне визначення бідних домогосподарств є одним із найбільших викликів. Ми пропонуємо запровадити змішану систему соціального забезпечення. Одним із принципів цієї системи буде самовизначення шляхом запровадження вимоги щодо участі бідних домогосподарств в громадських роботах або підвищенні кваліфікації. Іншим елементом системи повинно стати запровадження перевірки матеріального становища домогосподарств на базі індикаторів, які корелюють з бідністю, а не лише перевірки задекларованих доходів.

Громадські роботи та тренінги будуть найбільш доцільними для бідних домогосподарств в сільській місцевості. Для розробки індикаторів для перевірки матеріального становища домогосподарств слід створити спеціальний орган державної влади. Нова система соціальної допомоги потребуватиме постійного аналізу статистичних даних. Для цього може бути використано опитування домогосподарств, що проводить Держкомстат.

Автори

Ларс Хандріх lhandrich@diw-econ.de +49/ 30 / 89789-460
Олександра Бетлій betliy@ier.kiev.ua +38 044 / 235 63 27

Подяка

Автори висловлюють подяку рецензенту Вероніці Мовчан.

Зміст

1. Вступ
2. Принципи функціонування системи адресної соціальної допомоги
3. Способи визначення реципієнтів у системі адресної соціальної допомоги
   3.1. Адміністративно визначена система адресної соціальної допомоги
   3.2. Система адресної соціальної допомоги на основі самовизначення
4. Бідність в Україні: скоротилась чи ні?
5. Хто є бідним в Україні?
6. Система соціальної допомоги в Україні
7. Рекомендації щодо економічної політики для України
8. Додатки

1. Вступ

Ефективна система соціальної допомоги, орієнтована на скорочення бідності, є важливим елементом сучасної ринкової економіки, оскільки люди протягом життя стикаються із певними економічними ризиками та іншими невдачами, які можуть призвести до втрати доходу. Більш того, бідність та такі взаємопов'язані з нею явища, як хвороби, злочинність та соціальна зневага, позначаються на суспільстві та економічному розвитку. Отже, ефективна система соціальної допомоги слугує не лише етичним і політичним інтересам, але й економічним.

Слід визначити деякі пріоритети при проведенні політики, покликаної скоротити бідність. По-перше, зниження бідності найкраще досягається завдяки проведенню чіткої економічної політики, яка сприяє економічному зростанню та макроекономічній стабільності та стримує інфляцію на низькому рівні[1]. Сьогоднішня споживча інфляція в Україні на рівні вище за 20% дпр є серйозною перепоною скорочення бідності, оскільки інфляція шкодить непропорційно більше саме бідним домогосподарствам. Отже, стартовим пунктом будь-якої соціальної політики повинні стати заходи, що сприяють швидкому економічному зростанню та макроекономічній стабільності.

По-друге, заходи соціальної політики повинні допомагати тим особам, хто залишився поза набутками економічного зростання. Отже, соціальна політика повинна сприяти зростанню продуктивності бідних. Державні програми у сферах освіти та охорони здоров'я в середньо та довгостроковому періодах є важливими факторами для накопичення людського капіталу та підвищення продуктивності бідних.

По-третє, зниження бідності слід доповнити політикою соціальної допомоги, яка покликана згладити споживання через трансферти доходів. Оскільки український уряд має обмежені кошти, які слід використовувати якомога ефективніше, важливим завданням є формулювання головних принципів системи соціальних трансфертів. За умови обмежених бюджетних коштів життєво необхідно, щоб кошти, спрямовані на зменшення бідності, не потрапили помилково небідним домогосподарствам, а були адресно надані бідним.

Однак досить складно визначити, хто є бідним. Це особливо важко в Україні через наявність значної тіньової економіки, недозвітування доходів та досить слабкої адміністративної систем. Водночас, міжнародний досвід пропонує декілька методів покращення адресності, незважаючи на обмежену інформацію про реальний дохід тих, хто звертається по соціальну допомогу.

У роботі сформульовано головні принципи та способи функціонування адресної соціальної допомоги для бідних. Потім зроблено коротку оцінку української системи соціальної допомоги. Насамкінець, на базі нашого аналізу ми надаємо рекомендації щодо економічної політики в Україні.

2. Принципи функціонування системи адресної соціальної допомоги

Бідність визначається як нездатність осіб досягнути політично прийнятного життєвого рівня та достатньої участі в суспільній діяльності. За визначенням вона пов'язана із доходами та витратами. Щоб об'єктивно виміряти, порівняти і оцінити бідність використовують різні соціально-економічні показники, так звані межі бідності. Межі бідності намагаються встановити певний рівень розподілу доходів, нижче якого особи розглядатимуться як бідні і

[1] Дискусію щодо інфляції див.: Інфляція в Україні: результати емпіричної оцінки та рекомендації щодо економічної політики, Роберт Кірхнер, Пензо Вебер, Рікардо Джуччі, Консультативна робота 05, жовтень 2008.

потребуватимуть спеціальної уваги. Бідність має абсолютну і відносну складову і, відповідно, вимірюється за допомогою різних меж.

Соціальна допомога може надаватись або всьому населенню, або адресно саме бідним особам. Адресна соціальна допомога покликана підвищити ефективність соціальних програм і, тим самим, призвести до більшого скорочення бідності за менших витрат. Її метою є максимальне скорочення бідності або, відповідно, збільшення соціального добробуту (див. Додаток А1).

Однак дуже важливо визнати, що адресність не є безкоштовною. З одного боку, вона вимагає адміністративних витрат, що зменшує обсяг коштів, наявних для соціальної допомоги. Ці витрати відрізняються із ступенем і ефективністю функціонування адресності. З іншого боку, адресна соціальна допомога має два ризики:

- ✓ Непокриття (*under coverage*) виникає, коли претенденти на отримання допомоги не можуть або не мають права брати участь в програмі (помилка виключення). Непокриття зазвичай вимірюється як частка бідних домогосподарств, які зашились поза участю в програмі.
- ✓ Витік (*leakage*) відбувається, коли соціальна допомога надається особам, які не є бідними (помилка включення). Витік вимірюється як частка небідних домогосподарств, які отримують допомогу.

Отже, адресність є ефективною лише коли вигоди від програм скорочення бідності є більшими за необхідні додаткові видатки. Відповідно, дуже важливо визначити завдання соціальної політики та оцінити його з точки зору цього твердження.

Економічна політика, спрямована на адресне скорочення бідності, покликана підняти обсяг доходів малозабезпечених (бідних) домогосподарств над певним наперед визначеним рівнем доходу. Якщо дохід є нижчим, ніж межа бідності, домогосподарство вважають бідним. Відповідно, завданням адресності є досягнути найбільшого скорочення частки бідних домогосподарств.

Однак, цей показник не завжди є найкращими показником оцінки скорочення бідності. Розгляньмо такий приклад. На Рисунку 1 по горизонтальній вісі ранжуємо домогосподарства від найбіднішого до найзаможнішого. Вертикальна вісь представляє доходи домогосподарств. Горизонтальна лінія – межа бідності. Дохід домогосподарства А є трохи нижчим, за лінію бідності, в той час як дохід домогосподарства В значно нижчий за лінію бідності. Уявімо, що достатньо доходу буде передано від В до А, що призведе до того, що домогосподарство А перестане бути бідним. Вимір «частка бідних домогосподарств» покаже покращення в скороченні бідності, навіть якщо найбідніше домогосподарство стало ще біднішим. Отже, частка бідних домогосподарств буде помилковим індикатором в цьому випадку.

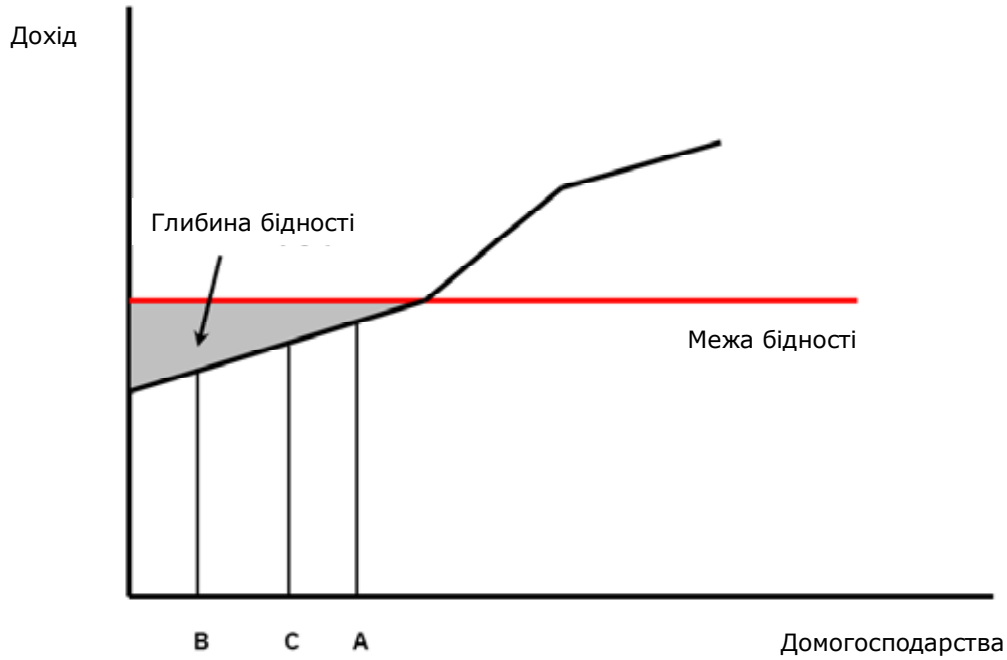
Альтернативним способом виміряти бідність є оцінка глибини бідності – сіра площа на Рисунку 2. Глибина бідності є сукупною сумою трансфертів, необхідних для ліквідації бідності серед усіх домогосподарств. В нашому прикладі трансферту доходу від В до А глибина бідності зросте, хоча частка бідних зменшиться. Іншими словами, соціальна допомога повинна бути спрямована на зменшення глибини бідності.

Тепер розгляньмо інший приклад: дохід домогосподарства С є нижчим межі бідності, а домогосподарства В є ще нижчим. Спрямування незначної суми доходи від В до С означатиме, що обидва домогосподарства залишаються бідними. Незважаючи на те, що В тепер ще в більшій бідності, частка бідних та глибина бідності залишаться незмінними. Отже, щоб уникнути таких помилок слід надавати більшої уваги скороченню бідності серед найбідніших домогосподарств – скороченню оцінки серйозності бідності (*severity of poverty*). В додатку А2 представлено формулу для оцінки трьох вимірів бідності та приклад розрахунків.

Отже, заходи адресної соціальної допомоги повинні насамперед бути спрямовані на скорочення оцінки серйозності бідності, потім на зменшення глибини бідності і лише потім на зниження частки бідних домогосподарств.

Рисунок 1:

Стилізований розподіл бідності



Джерело: власний рисунок

3. Способи визначення реципієнтів у системі адресної соціальної допомоги

Ідентифікація бідних домогосподарств та допомога саме їм потребує розробки правильного способу функціонування системи соціальної допомоги. За способом визначення реципієнтів систему адресної соціальної допомоги можна поділити на адміністративно визначену систему та систему, основану на самовизначенні.

3.1 Адміністративно визначена система адресної соціальної допомоги

Адміністративно визначена система адресної соціальної допомоги означає, що участь домогосподарства в програмі соціальної допомоги залежить від рішення бюрократичних органів на основі певних критеріїв. Така система може основуватись на перевірці матеріального становища або перевірці відповідності певним індикаторам.

Спосіб перевірки матеріального становище

Перевірка матеріального становища є формою оцінки доходів домогосподарства, яке звернулось по соціальну допомогу, та власності, яку воно має. Оцінка здійснюється з урахуванням певного рівня доходів, зазвичай межі бідності. Перевірка матеріального становища вимагає, з одного боку, збору та перевірки інформації про сукупний дохід домогосподарства. Стандартний підхід при цьому включає звірку інформації, наданої особою,

яка звернулась по соціальну допомогу, із інформацією, наданою іншою стороною, як-то податкова декларація, інформація про заробітну плату від роботодавця чи інформація з банків. З іншого боку, інформацію про доходи потрібно доповнити даними щодо володіння нерухомістю та іншою власністю та витрат на реєстрацію машини, рахунки про оплату мобільного зв'язку та житлово-комунальні послуги.

У випадку різниці між межею бідності та доходом домогосподарство отримує відповідну суму соціальної допомоги. Така адресна соціальна допомога може надаватись у формі грошових трансфертів, талонів на харчування, купонів або негрошових пільг.

Перевірка матеріального становища забезпечує отримання кожною особою допомоги на рівні, необхідному для вилучення цієї особи з бідності. Водночас, такі перевірки потребують значних витрат, необхідних для збирання і перевірки інформації. Значний обсяг тіньової економіки підвищить адміністративні видатки на помилку включення (витік) ще більше. Більш того, перевірка матеріального становища вимагає достатньо високої інституційної спроможності. Зокрема необхідно, щоб поширення інформації між різними урядовими органами не було проблемою, а корупція не впливала на прийняття рішень.

Перевірка матеріального становища на основі індикаторів

Через труднощі, які виникають при збиранні і перевірці детальної інформації про доходи домогосподарств, було розроблено спосіб перевірки матеріального становища на основі індикаторів. У 1980 р. Чилі стала однією з країн, яка запровадила такий спосіб адресного надання соціальної допомоги. З того час, цей інструмент адресності було удосконалено і запроваджено в ряді інших країн. Перевірку матеріального становища на основі індикаторів виконують у два етапи.

На першому етапі будується індикатор бідності. Центральний орган влади використовує статистичну інформацію про домогосподарства, наприклад дані вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, яке проводиться Держкомстатом, з метою визначити і проаналізувати чинники бідності. Метою є знаходження індикаторів, спостереження за якими є дешевшим, аніж оцінка фактичних доходів, але які значимо корелюють з доходом. Такий спосіб перевірки матеріального становища використовує досить незначну кількість характеристик домогосподарства, щоб обчислити оцінку, яка визначає добробут домогосподарства. Це мінімізує адміністративні витрати, утримує рівень витоку меншим, ніж за схемою надання допомоги всьому населенню. Як результат, більше скорочення бідності буде достягнути за незмінних ресурсів. Індикатор бідності визначає право домогосподарства на отримання соціальної допомоги та розмір допомоги на основі отриманої оцінки.

При розробці такого способу перевірки матеріального становища важливо вибрати декілька індикаторів, які добре корелюють із бідністю. Змінні повинні відповідати таким характеристикам:

- ✓ Змінних повинно бути достатньо мало, щоб було можливо застосовувати спосіб перевірки матеріального становища на основі індикаторів до значної частки населення, яке може звернутись по соціальну допомогу.
- ✓ Ці змінні легко виміряти і спостерігати.
- ✓ Домогосподарствам досить важко маніпулювати такими змінними з метою отримання соціальної допомоги.

Відповідно до найкращого міжнародного досвіду, у якості індикаторів використовують інформацію про витрати, зайнятість, освіту, здоров'я, структуру сім'ї, місце проживання та якість житла, право на власність на предмети тривалого вжитку тощо. Часто використовують до двох десятків змінних.

Як тільки обрано індикатори, застосовують статистичні методи для визначення ваги кожної змінної. Загальноприйнятим підходом є використання регресійного аналізу, в якому залежною

змінною є дохід домогосподарства, а незалежними - обрані змінні.[2] Такі регресії потрібно зробити окремо для кожного регіону (як-то область/район чи міська/сільська місцевість), щоб ага змінних відрізнялась по регіонах. Процедура часто є інтерактивною, оскільки спочатку змінні обираються на основі більш детального статистичного аналізу, який оцінює їх прогнозні характеристики, тобто наскільки близько вони корелюють із доходом домогосподарств. Для практичності ваги змінних округляють, щоб полегшити розрахунок балів державними органами, які відповідають за соціальну допомогу. На основі результатів статистичного аналізу розробляють індикатор бідності.

На другому етапі перевірки матеріального становища на основі індикаторів домогосподарство, що звертається по допомогу, подає необхідну для обчислення балу інформацію. Варто не оприлюднювати інформацію щодо системи оцінки, щоб уникнути стратегічної поведінки відповідних домогосподарств. Через те, що в цій системі використовують формулу, тримання в секреті системи оцінки не суперечить вимогам рівності і прозорості. Оскільки інформацію, що використовується, легко зібрати і тлумачити через бальну оцінку індикаторів, результати цього способу адресності можна відтворити. Подібні домогосподарства (з точки зору обраних змінних) отримають однакове ставлення (трансферти) незалежно від адміністративної особи, яка буде займатись розглядом звернення на отримання допомогу.

Навчання працівників відділів соціальної допомоги щодо роботи із комп'ютеризованою системою перевірки матеріального становища на основі індикаторів є доволі простим. Більш того, можна проводити кількісний аналіз роботи програми адресної соціальної допомоги. Це є дуже важливим для держав із високим рівнем корупції та надзвичайною політизованістю.

Адміністративні витрати на перевірку матеріального становища на основі індикаторів є нижчими порівняно із прямою перевіркою матеріального становища. Водночас, недоліком формульного підходу є те, що не беруться до уваги особливі характеристики окремого домогосподарства, оскільки формула є правильною лише в середньому.

Ефективні програми адресної соціальної допомоги, які базуються як на прямій перевірці матеріального становища, так і на перевірці матеріального становища на основі індикаторів, вимагають регулярної – припустимо раз на рік – перевірки статусу тих, хто отримує допомогу, щоб ті, чий добробут покращився, були усунуті від участі в програмі. Такий підхід також дозволить оновлювати систему оцінки.

3.2 Система адресної соціальної допомоги на основі самовизначення

Самовизначення є альтернативою до адміністративно визначеної системи адресної соціальної допомоги. Система адресної соціальної допомоги на основі самовизначення загалом є доступною для будь-якої людини, яка хоче взяти в ній участь. Однак програму допомоги організовують таким чином, що участь в ній є привабливою лише для бідніших домогосподарств. В цій роботі ми обговоримо лише класичний приклад програми громадських робіт та тренінгів (*workfare*)[3].

Громадські роботи і тренінги

В англійській мові для позначення такого способу організації системи соціальної допомоги використовується слово "*workfare*", яке є комбінацією двох слів, а саме робота (*work*) та добробут, чи-то державна допомога (*welfare*). Однак та частина, яка відноситься до роботи, основана на припущенні, що час є вартісним: якщо людина не працює, вона втрачає заробіток. В бідних альтернативні витрати робочого часу є нижчими, ніж для інших осіб. Отже, вони готові обміняти відповідний час на соціальні трансферти. Таким чином

[2] Альтернативою буде, наприклад, аналіз компонентів.

[3] Схема самовизначення може також полягати в тому, що самовизначення відбувається через необхідне споживання певних послуг або товарів або шляхом надання наданнях нижчих за якістю товарів / послуг.

відбувається самовизначення. В такій схемі соціального забезпечення особа, яка звернулась по соціальну допомогу, змушена обміняти робочий час на грошовий трансферт. Отже, час, обмінений на дохід, може бути «використаний» для підвищення продуктивності праці бідних осіб. Вимоги до роботи чи участі в програмі можуть бути визначені таким чином, щоб сприяти підвищенню продуктивності праці бідних осіб шляхом стимулювання бідних підвищувати свої вміння і навички або покращити своє здоров'я. Як результат, зменшується ймовірність звернення цих осіб по соціальну допомогу у майбутньому. Отже, відповідно до такої організації соціального забезпечення, лише домогосподарства, які беруть участь в громадських роботах, відвідують зустрічі із місцевими медиками чи працівниками сільськогосподарських підприємств, або вчаться працювати на комп'ютерах, отримують соціальну допомогу.

Програма громадських робіт та тренінгів вимагає ретельної роботи з її організації, оскільки участь в ній може бути нецікавою навіть для бідних через те, що витрати на участь будуть вищими за вигоди. З іншого боку, занадто високі виплати при участі в програмі можуть зацікавити також небідних членів домогосподарств. Врешті-решт, громадські роботи не повинні конкурувати на ринку і витісняти приватний бізнес.

Отже, основана на самовизначенні система адресної допомоги та перевірка матеріального становища на основі індикаторів є способами запровадження адресності в умовах обмеженої інформації про дохід особи, яка звернулась по допомогу. Обидва ці способи слід розглядати як радше доповнюючи методи, які можна поєднати в єдиній схемі адресного соціального забезпечення.

4. Бідність в Україні: скоротилась чи ні?

Протягом останніх років швидке економічне зростання України сприяло скороченню бідності, виміряної в абсолютних термінах. Бідність скоротилась відповідно до абсолютної межі бідності 'один долар на день' з майже 31% домогосподарств у 2001 р. до менше, ніж 1% у 2006 р. (див. Таблицю 1). Скороченню абсолютної бідності відповідно до цієї межі бідності також сприяли інші фактори, зокрема:

- ✓ значне адміністративне підвищення заробітної плати в бюджетних секторах та мінімальної заробітної плати;
- ✓ значне підвищення мінімальної пенсії;
- ✓ ревальвація реального обмінного курсу гривні по відношенню до долара США.

Можна очікувати, що у 2007 р. бідність, виміряна до цієї межі бідності скоротилась ще більше.

Водночас, бідність майже не змінилась, якщо її вимірювати відповідно до відносних меж бідності. В той час як відповідно до межі бідності '60% е-медіани' рівень бідності скоротився лише на 0,5 відсоткових пунктів до 13,5%, відповідно до межі бідності '75% медіани' рівень бідності навіть зріс на 0,1 відсоткових пунктів і досяг 27,5%. Водночас, змінилась структура бідності. Зокрема, сільські домогосподарства стали біднішими, а міські стали заможнішими у 2006 р. порівняно із 2001 р. Така зміна відображає брак структурних реформ в сфері розвитку села.

Якщо використовуємо межу бідності 'прожитковий мінімум', рівень бідності значно скоротився протягом періоду, що розглядаємо. У 2006 р. 42% домогосподарств визначались як бідні відповідно до цієї межі бідності тоді, як у 2001 р. частка бідних домогосподарств складала 77%. Рівень бідності скоротився вдвічі в міській місцевості і дещо менше в сільській.

Отже, відповідно до більшості з використаних меж бідності рівень бідності скоротився у період між 2001 р. та 2006 р. Однак рівень змін розрізняється між різними межами бідності. В той час як відповідно до абсолютних меж бідності бідність значно скоротилась, відповідно до відносних рівнів бідності вона майже не змінилась. Більшість бідних домогосподарств живе в

містах, що пояснюється високим рівнем урбанізації в Україні, який продовжує зростати (на сьогодні 68% населення живе в містах). Водночас рівень бідності є вищим в сільській місцевості і відповідно до відносних меж бідності він зріс. Отже, економічне зростання та заходи перерозподілу доходів мали більший вплив на міські домогосподарства, в той час як сільські залишились позаду. Виміри бідності ілюструють той факт, що вибір межі бідності є чутливим питанням для України та потребує ретельного обчислення та постійної оцінки.

Таблиця 1:

Межі та рівень бідності (%)

	‘один долар на день’		‘60% е-медіани’*		‘75% медіани’**		‘прожитковий мінімум’	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
2001								
Сільська місцевість	35,23	35,29	16,36	36,11	32,08	36,25	80,93	32,53
Місто	29,02	64,71	13,01	63,89	25,35	63,75	75,43	67,47
Україна	**30,9**	100,00	**14,00**	100,00	**27,4**	100,00	**77,1**	100,00
2004								
Сільська місцевість	11,17	44,61	16,53	39,56	30,8	38,24	64,72	35,43
Місто	6,38	55,39	11,63	60,44	22,91	61,76	54,31	64,57
Україна	7,89	100,00	13,17	100	25,4	100,00	57,59	100,00
2006								
Сільська місцевість	1,4	51,31	18,91	43,59	36,26	41,1	52,32	38,84
Місто	0,6	48,69	11,09	56,41	23,58	58,9	37,31	61,16
Україна	**0,9**	100,00	**13,52**	100,00	**27,53**	100,00	**41,99**	100,00

Примітка: (1) рівень бідності в сільській або ж в міській місцевості.
(2) структура бідності в Україні.
* Для оцінки рівня бідності використовуємо еквіваленті витрати на одну особу.
** Для оцінки рівня бідності використовуємо умовні витрати на одну особу.

Джерело: Дані вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, яке проводиться Держкомстатом, власні розрахунки

Щоб оцінити реальну глибину бідності, ми обчислили такі показники, як глибина бідності та серйозність бідності (див. Таблицю 2).

Таблиця 2:

Глибина бідності домогосподарств у 2004 р. та 2006 р.

		‘один долар на день’	‘60% е-медіани’	‘75% медіани’	‘прожитковий мінімум’
Глибина бідності (*poverty depth*), %	2004 р.	0,14	2,75	6,54	11,74
	2006 р.	1,82	2,94	10,98	19,53
	Зміна індикатора у 2006 р. порівняно із 2004 р., %	-92,31%	-6,46%	-40,44%	-39,89%
Серйозність бідності (*severity of poverty*), %	2004 р.	0,04	0,84	2,26	4,64
	2006р.	0,60	0,94	4,36	8,68
	Зміна індикатора у 2006 р. порівняно із 2004 р., %	-93,33%	-10,64	-48,17%	-46,54%

Джерело: Дані вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, яке проводиться Держкомстатом, власні розрахунки

Аналіз обох показників свідчить, що бідність в Україні зменшилась між 2004 р. та 2006 р. Водночас, рівень зменшення бідності залежить від використаної межі бідності. Зокрема, як показник глибини бідності, так і оцінка серйозності бідності скоротились найбільше відповідно до межі бідності 'один долар на день' (обидва показники у 2006 р. були на 10% нижчими, ніж у 2004 р.). Зменшення було найменшим для межі бідності '60% е-медіани'. Цікавим є той факт, що хоча рівень бідності значно скоротився відповідно до межі бідності 'прожитковий мінімум', глибина бідності відповідно до цієї межі бідності змінилась менше, ніж для межі бідності '75% медіани'. Це може свідчити про наявність перерозподілу доходів від домогосподарств із доходами дещо вище 75% від медіанних видатків тим особам, доходи яких є нижчими за цю межу бідності.

В Таблиці 3 представлено розрахунки глибини розриву доходів (*income gap ratio*), яка показує, наскільки середній дохід бідних нижчий за межу бідності.[4] Цей показник використано для оцінки середнього розміру трансферту, необхідного для виведення людини із бідності, а також щорічного бюджетного трансферту на адресну соціальну допомогу.

Таблиця 3:

Глибина розриву доходів у 2004 р. (на одну особу)

		'один долар на день'	'60% е-медіани'	'75% медіани'	'прожитковий мінімум'
Межа бідності (в розрахунку на місяць), грн		151,5	424,3	452,8	463,7
Глибина розриву доходів (в розрахунку на місяць), %	2006	16,7	19,3	23,3	27.9
	2004	*21,1*	*19,4*	*23,1*	*32.7*
Щомісячний трансферт, необхідний для виведення людини із бідності, грн.		25,3	81,8	105,6	129,3
Щорічний необхідний бюджетний трансферт, млрд. грн.		0,2	5,9	18,0	35,0
Частка населення, яка отримуватиме трансферти, % всього населення		1,4	13,4	31,3	49,7

Джерело: Дані вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, яке проводиться Держкомстатом, власні розрахунки

Зокрема, показник глибини бідності при використанні межі бідності '60% е-медіани' показує, що в середньому бідні домогосподарства в цій групі є на 19,3% нижче межі бідності. Для виведення цих осіб з бідності щомісячний трансферт повинен дорівнювати 81,8 грн. Відповідно, задля виведення з бідності 13,4% всього населення річний трансферт з державного бюджету повинен складати 5,9 млрд. грн.

Отже, рівень бідності скоротився у період між 2004 р. та 2006 р., якщо ми використовуємо будь-яку із вищезазначених меж бідності, окрім '75% медіани'. Найбільше скорочення відбулось відповідно до меж бідності 'один долар на день' та 'прожитковий мінімум'. Якщо використовуємо відносні межі бідності, зміна в рівні бідності не є значною. Однак більш значимі для опису скорочення бідності показники – глибина бідності та серйозності бідності – ілюструють дещо інші результати. Глибина бідності скоротилась найменше при використанні межі бідності '60% е-медіани', в той час як бідність майже не змінилась за умови

[4] Глибина розриву доходів розраховується як:: $IGR = \sum_{i=1}^{n} \frac{(P - \exp_i)}{n * P}$, де *P* - межа бідності, exp_i – витрати особи *i*, та *n* – кількість бідних. Показник глибини бідності помножений на межу бідності надає нам інформацію про середній розмір трансферту, який є необхідним для виведення людини із бідності..

використання межі бідності 'прожитковий мінімум'. Порівняння глибини розриву доходів у 2004-2006 рр. показує, що глибина бідності скоротилась в цей період, хоча, якщо використовувати відносні межі бідності, скорочення було незначним.

5. Хто є бідним в Україні?

З Таблиці 4 видно, що рівень бідності є найвищим серед домогосподарств, в яких голова є безробітним. Наступними за рівнем бідності є домогосподарства очолені пенсіонерами. Незважаючи на підвищення пенсійних виплат в період 2004-2006 рр., відносна бідність в домогосподарствах, в яких голова є пенсіонером, зросла. Загалом, найбільшу частку бідних домогосподарств як раз очолювались пенсіонерами.[5] Зокрема, відповідно до межі бідності '60% е-медіани' рівень бідності домогосподарств із головою, який є безробітним, зріс на 2,5 відсоткових пункти до 24,6% у 2006 р., в той час як він зріс для домогосподарств, голова яких є пенсіонером, до 18,4%. У 2006 р. 53,2% бідних домогосподарств мали голову пенсіонера, 27,0% - зайняту особу та 13,5% - безробітну особу.

Таблиця 4:

Рівень бідності по типах зайнятості голови домогосподарства у 2004 році (%)

	'один долар на день'		'60% е-медіани'		'75% медіани'		'прожитковий мінімум'	
	2004	**2006**	**2004**	**2006**	**2004**	**2006**	**2004**	**2006**
Рівень бідності (%)								
Безробітний	19,4	2,5	22,1	24,6	40,7	49,3	73,4	63,0
Пенсіонер	6,3	0,7	17,1	18,4	27,6	30,6	58,6	42,4
Безоплатна робота в домогосподарстві	9,0	-	10,5	4,8	29,1	17,2	49,6	34,4
Найманий працівник	6,7	0,8	8,1	8,0	20,2	21,9	53,5	38,3
Роботодавець	5,8	1,2	5,4	4,3	14,0	15,0	36,1	24,4
Структура бідних домогосподарств (%)								
Безробітний	21,7	21,5	14,8	13,5	14,1	13,3	11,3	11,1
Пенсіонер	31,8	29,9	51,8	53,2	43,4	43,5	40,6	39,5
Безоплатна робота в домогосподарстві	2,1	-	1,5	0,8	2,1	1,37	0,1	1,8
Найманий працівник	37,4	40,6	27,0	27,0	34,9	36,1	40,9	41,4
Роботодавець	0,6	1,38	0,3	0,3	0,4	0,55	0,5	0,6

Джерело: Дані вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, яке проводиться Держкомстатом, власні розрахунки

Відповідно до пробіт (*probit*) оцінки показників бідності, у 2006 р. одним із найбільших чинників бідності залишається кількість дітей в домогосподарстві (див. Таблицю 5). Домогосподарство із головою жінкою та дітьми потрапляють у найбільш уразливу групу. В

[5] Той факт, що більшість бідних домогосподарств очолювалися пенсіонерами, може пояснюватись не лише структурою бідності в Україні, але й наявністю великої кількості розширених родин. Часто найстарший член домогосподарства вважається головою, хоча його/її дохід може бути не найголовнішим джерелом доходів домогосподарства.

містах домогосподарства із безробітним головою стикаються із ризиком стати бідними, в той час як в сільській місцевості немає специфічних факторів, які впливають на бідність домогосподарств.

Таблиця 5:

Основні чинники бідності домогосподарства у 2006 р.

Чинники, які *збільшують* ймовірність бідності	**Ймовірність бідності *збільшується* на, %**				**Чинники, які *зменшують* ймовірність бідності**	**Ймовірність бідності *зменшується* на, %**			
	`один долар на день´		**`прожитковий мінімум'**			**`один долар на день´**		**`прожитковий мінімум'**	
	Місто	Село	Місто	Село		Місто	Село	Місто	Село
Кількість осіб в ДГ*			10,0	12,9	Частка працюючих членів ДГ	10,4	7,9	25,9	13,2
Вік голови ДГ	0,1*	0,2		0,2*	Голова ДГ з вищою освітою	6,6	8,8	15,9	14,6
Кількість дітей віком до 16 років		2,7**	6,6	8,1	Голова ДГ пенсіонер		11,7		13,9
Голова ДГ жінка	2,2	5,5			Голова ДГ роботодавець			15,8**	60,3
Голова ДГ безробітний	12,2		27,7		Безоплатно працюючий член ДГ на сімейному підприємстві		18,7		34,0
Голова ДГ пенсіонер			9,5		Голова ДГ найманий працівник				13,3
Голова ДГ найманий працівник			6,4						

Примітка: * ДГ - домогосподарство
** коефіцієнти значимі на 5%, інакше значимі на 1%

Джерело: Дані вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, яке проводиться Держкомстатом, власні розрахунки

Для зменшення ймовірності бідності важливими є чинник освіти (вищої) голови домогосподарства та частка працюючих осіб в домогосподарстві. Іншим важливих чинником, який зменшує ймовірність бідності для сільських домогосподарств, є перебування голови домогосподарства на пенсії, більш за все через те, що пенсіонери мають стабільне джерело грошових доходів. Крім того, голова домогосподарства, який безоплатно працює на сімейному підприємстві, ймовірно виводить сільське домогосподарство із бідності.

Отже, при використанні перевірки матеріального становища на основі індикаторі слід взяти до уваги такі чинники бідності, як кількість дітей в домогосподарстві, частка працюючих членів домогосподарства, рівень освіти та статус голови домогосподарства тощо.

6. Система соціальної допомоги в Україні

На сьогодні офіційно затвердженою межею бідності в Україні є '75% медіани'. Однак вона існує лише *de jure*, в той час як фактично її не використовують в соціальній політиці. Натомість для визначення рівня життя використовують прожитковий мінімум, який базується на застарілому споживчому кошику. Найчастіше саме використання цього соціального стандарту передбачено у законодавстві для визначення права особи на соціальну допомогу та розміру цієї допомоги. Рівень прожиткового мінімуму визначають щорічно в Законі про

Державний бюджет для різних демографічних груп. Водночас, як було показано в розділах 4 та 5, розмір прожиткового мінімуму є зависоким для надання соціальної допомоги. Як результат, так званий рівень забезпечення прожиткового мінімуму використовують для визначення права на отримання грошової допомоги малозабезпеченими сім'ями. Розмір цього стандарту на 2008 р. (2006 р.) було затверджено на таких рівнях:

- ✓ для працездатних осіб – 133 грн. (110 грн.), що є нижчим, ніж 1 долар на день;
- ✓ для непрацездатних осіб – 187,5 грн. (155 грн.);
- ✓ для інвалідів – 200 грн. (165 грн.).

Розмір рівня забезпечення прожиткового мінімум визначається Кабінетом Міністрів на довільній основі та щорічно затверджується Законом про Державний бюджет.

Більшість соціальних пільг в Україні надаються в негрошовій формі або всьому населенню. Соціальні пільги, якими користується все населення, включають субсидовані ціни на найголовніші продовольчі товари та нижчі ціни на житлово-комунальні послуги, які споживають домогосподарство. Водночас, надання пільг всьому населенню є дорогим, а субсидовані продовольчі товари та житлово-комунальні послуги споживаються також і небідними домогосподарствами. Виходячи з обмеженості бюджетних коштів важливо, щоб уряд покращив адресність соціальної допомоги.

Вставка:

Соціальні пільги у 2007 р.

У Законі України про Державний бюджет на 2007 р. уряд призупинив дію ряду пільг та обмежив право на отримання пільг, визначених в інших законодавчих актах України. Зокрема, було призупинено дію пільг, компенсацій та гарантій працівникам бюджетних установ та військовослужбовцям щодо знижки плати за користування житлом, телефоном, комунальні послуги, тощо для осіб із доходами, вищими від суми соціальної пільги (яка становить 1,4 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб). По-друге, максимальний рівень допомоги було обмежено цим рівнем.

Однак, 11 липня 2007 року Конституційний Суд України оприлюднив своє рішення про неконституційність цих положень Закону. Подібні рішення вже приймались у попередні роки (зокрема у 1999, 2002, 2004 та 2005 роках).). Основою для винесення таких рішень Судом є те, що призупинення дії пільг чи зменшення їх розміру розглядається як обмеженням прав і свобод громадян України. Таке тлумачення терміну "пільга" може стати на заваді реформування системи надання соціальної допомоги в майбутньому.

За оцінками Міністерства фінансів, необхідне фінансування пільг, передбачених в законодавчих актах потребуватиме близько 70 млрд. грн. (40% видатків Державного бюджету у 2007 році). Через значний обсяг багато пільг недофінансовуються, а тягар надання соціальних пільг покладається на бізнес. Це негативно впливає на фінансовий стан підприємств та якість послуг, які ними надаються. Відповідно до національної компанії Укрзалізниця у 2007 р. з державного бюджету було компенсовано лише 42,2% видатків на перевезення пільгових категорій пасажирів, а за перші п'ять місяців 2008 р. – лише 33,8%.

Отже, Україні слід запровадити мораторій на запровадження нових та збільшення наявних пільг.

Система соціальної допомоги в Україні характеризується численними соціальними пільгами, які надаються в натуральній формі, як-то знижені тарифи комунальних послуг, газу, електроенергії, транспорту, встановлення і використання телефонних ліній, купівлю певних

ліків, санаторне лікування тощо. Не встановлено обмежень на використання цих пільг (зокрема транспортні перевезення). Серед тих, хто має право на ці соціальні пільги, є пенсіонери, ветерани праці, ветерани війни та їх сім'ї, а також особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської аварії. Інша група пільговиків складається з державних службовців, міліціонерів, військовослужбовців та осіб із заслугами перед Батьківщиною. Отже сьогодні пільги надаються різним групам населення переважно на основі їх заслуг, аніж з огляду на рівень їх доходу. Більш того, пільги на житлово-комунальні послуги поширюються на близьких членів родини особи, яка має право на такі пільги (наприклад, на дружину (чоловіка), їхніх неповнолітніх дітей (до 18 років); неодружених повнолітніх дітей, які визнані інвалідами з дитинства або інвалідами I групи; особу, яка проживає разом з інвалідом війни I групи та доглядає за ним за умови; непрацездатних батьків). Таким чином чисельність осіб, які користуються пільгами. Законодавство, що регулює соціальні пільги, складаєтсья із білше, ніж 40 законодавчих актів. Це ускладнює процедуру отримання пільг та збільшує абміністративні видатки.

Відповідно до інофрмації Міністерству праці та соціальної політики у 2008 р. 12,6 млн. осіб мали пільги з транспортних послуг, а 7,6 млн. осіб з оплати за житлово-комунальні послуги. Уряд планує витратити 6,5 млрд. грн. та 7,0 млн. грн. на фінансування пільг у 2008 р. та 2009 р., відповідно (див. Таблицю 6, рядки 2-4). Видатки зведеного бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення заплановано на рівні 70,7 млрд. грн у 2008 р., що становить 22,9% сукупних видатків зведеного бюджету.

Адміністрування пільг ускладнювалось відсутністю єдиного реєстру осіб, які мають право на різні пільги. Відповідно до Міністерства праці та соціальної політики формування реєстру майже завершено, що є позитивним кроком в напрямку реформи системи соціального забезпечення. Потрібно також ухвалити закон про запровадження єдиного соціального внеску, який було подано до Верховної Ради, оскільки він сприятиме кращому поширенню інформації та перехресним перевіркам. Це значно скоротить адміністративні видатки на соціальну політику.

Таблиця 6:

Субвенції на фінансування соціальних виплат та пільг, млрд. грн.

		2008, план	2009, план
1	Виплата допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям	13,0	18,0
2	Надання пільг та житлових субсидій населенню тощо	4,5	4,8
3	Надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу	0,7	0,7
4	Надання пільг з послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг	1,3	1,5

Джерело: Закон про Державний бюджет на 2008 р., проект Закону про Державний бюджет на 2009 р. (поданий до Верховної Ради 15 вересня, 2008 р.)

Отже, на сьогодні в Україні є незначний досвід щодо надання адресної соціальної допомоги. Єдиною програмою соціальної допомоги, яка адресно допомагає бідним, є виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям. Для цієї програми уряд використовує рівень забезпечення прожиткового мінімуму, який є нижчим за затверджений прожитковий мінімум. Таким чином, уряд намагається допомогти найбіднішим домогосподарствам за допомогою цієї програми. Однак, оцінка ефективності програми щодо витоку до небідних домогосподарств та непокриття бідних свідчить про її низьку ефективність (див. Таблицю 7).

Незалежно від вибору межі бідності, аналіз показує досить високу частку непокриття. Виключення бідних із участі в програмі становить від 87% (для найнижчої межі бідності 'один долар на день') до майже 96% (для межі бідності '60% е-медіани'). Поясненням такої високої частки виключення бідних може бути високі витрати на участь у програмі. Наприклад

одинока мати з дітьми не матиме достатньо часу для очікування в чергах, збирання необхідних документів для доведення їх права на отримання допомоги.

Таблиця 7:

Розподіл виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям за добробутом домогосподарств в Україні у 2006 р., %

	'один долар на день'	'60% е-медіани'	'75% медіани'	'прожитковий мінімум'
Включені бідні домогосподарства	0,11	0,50	1,41	1,76
Виключені бідні домогосподарства	0,76	13,02	26,13	40,23
Включені небідні домогосподарства	1,96	1,57	0,66	0,31
Виключені небідні домогосподарства	97,17	84,91	71,81	57,70
Сукупна кількість домогосподарств	100,00	100,00	100,01	100,00
Сукупна кількість включених домогосподарств	2,07	2,07	2,07	2,07
Сукупна кількість бідних домогосподарств	0,87	13,52	27,54	41,99
Непокриття (помилка виключення),	**87,36**	**96,30**	**94,88**	**95,81**
Витік (помилка включення)	**94,69**	**75,85**	**31,88**	**14,98**

Джерело: Дані вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, яке проводиться Держкомстатом, власні розрахунки

Результати аналізу також свідчать про те, що участь в програмі не значимо залежить від рівня доходів, що є досить дивним результатом для аналізу програми надання адресної соціальної допомоги.

Рівень витоку програми до небідних домогосподарств значно скорочується із зростанням розміру межі бідності. Поворотна точка, коли більше бідних, ніж небідних включено до програми, лежить між двома відносними межами бідності '60% е-медіани' та '75% медіани'.

Отже, виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям є регресивними, оскільки бідні домогосподарства отримують достатньо малу їх частку. Однією з причин високого рівня витоку може бути корупція.

7. Рекомендації щодо економічної політики України

Для покращення сьогоднішньої системи соціальної допомоги українському уряду слід розробити та затвердити довготермінову *Стратегію скорочення бідності*, в якій варто передбачити поступове реформування наявної системи соціальних пільг та подальше запровадження адресної соціальної допомоги.

Розвиток ефективної адресної системи соціальної допомоги є ітеративним процесом із безперервними перевірками, аналізом даних і корегування заходів соціальної політики, що займе декілька років. Українським урядовцям потрібно активно долучитись до цього процесу. Через певний час потрібно буде змінити завдання та методи, що використовуються в системі соціальної допомоги.

Сьогоднішня система соціальної допомоги в Україні є вкрай регресивною, навіть в групі бідних. Отже, уряду слід почати вдосконалення системи адресної соціальної допомоги для бідних та підвищити її ефективність.

Уряду варто насамперед зосередити увагу на допомозі надзвичайно бідним домогосподарствам, тобто на зменшенні оцінки серйозності бідності. Для цього потрібно значно покращити адресність сьогоднішньої програми надання допомоги малозабезпеченим сім'ям. Відповідно, бюджетні кошти мали б бути перенаправлені саме до бідних

домогосподарств. Метою повинно бути насамперед зменшення рівня серйозності бідності, потім зменшення глибини бідності і лише потім скорочення частки бідних домогосподарств.

Межа абсолютної бідності 'один долар на день' якраз визначає домогосподарства в надзвичайній бідності. Ця межа бідності або затверджений урядом рівень забезпечення прожиткового мінімуму повинен використовуватись для визначення саме надзвичайної бідності, особливо коли в таких домогосподарствах є діти. Зважаючи на економічний розвиток України, пізніше, коли адресність дотримується, слід перейти на використання відносної межі бідності '60% е-медіани' для інших заходів соціальної політики.

Водночас, не слід використовувати межу бідності 'прожитковий мінімум' для вимірювання бідності або визначення заходів соціальної політики, оскільки майже половина домогосподарств має доходи, нижче цього рівня. У таких умовах запровадження соціальної допомоги не є можливою за наявних обмежень бюджетного фінансування.

Через досить слабку інституційну спроможність уряду не слід покладатись на чіткій перевірці доходу домогосподарств. Натомість, ми рекомендуємо розробити змішану систему, основану на принципі самовизначенні через участь в громадських роботах і тренінгах та перевірку матеріального становища на основі індикаторів бідності.

Перш за все, слід розробити програми громадських робіт та тренінгів, які основані на принципі самовизначення (*self targeting workfare programs*). Ці програми можуть бути найбільш корисними для сільських домогосподарств, особливо з огляду на те, що емпіричні дані свідчать, що бідні домогосподарств на селі залишаються поза економічним зростанням міської місцевості та на села припадає більшість українських трудових мігрантів[6].

Однак для багатьох бідних осіб програма громадських робіт та тренінгів може не підходити. Наприклад, одинокі матері з дітьми не зможуть обміняти робочий час на соціальну допомогу. Отже, уряду слід доповнити адресну соціальну допомогу створенням системи перевірки матеріального становища на основі індикаторів, які корелюють з бідністю.

Фактичний вигляд та оцінки такої системи перевірки матеріального становища залишається поза розглядом в цій роботі. Розробка такої системи потребує участі великої команди досвідчених економістів та статистиків. Ми рекомендуємо уряду України звернутись до міжнародних донорських організацій, зокрема Світового Банку, за наданням фінансування та розробки проекту.

Загалом, для розробки індикаторів для перевірки матеріального становища домогосподарств на основі індикаторів бідності слід створити спеціальний орган державної влади. Створена система потребуватиме постійного аналізу емпіричних даних. Для цього можна використати вибіркове обстеження умов життя домогосподарств України, яке проводиться Держкомстатом.

Перевірка матеріального становища для осіб повинна бути основаною на комп'ютеризованій системі балів, що дозволить урядовим установам, як-то регіональним відділам Міністерства праці та соціальної політики, виконувати це завдання по всій Україні.

Запровадження цієї системи повинно розпочатись як експеримент в декількох регіонах перед тим, як поширити її функціонування на всію Україну. Це дозволить удосконалити систему перевірки матеріального становища та краще оцінити обсяги необхідного бюджетного фінансування.

Українському уряду слід також одночасно розробити систему моніторингу, щоб відстежувати запровадження заходів, передбачених у Стратегії скорочення бідності, прогрес в зменшенні бідності та зміни в характеристиках бідних осіб. Такий моніторинг надасть урядовцям інформацію, необхідну для покращення програм, спрямованих на зниження бідності.

---

[6] Див. також: Чи слід мені залишитись, чи слід їхати? Українська міграція в економічному розрізі Олександр Данзер та Ларс Хандріх, консультативна робота W11, Грудень 2007.

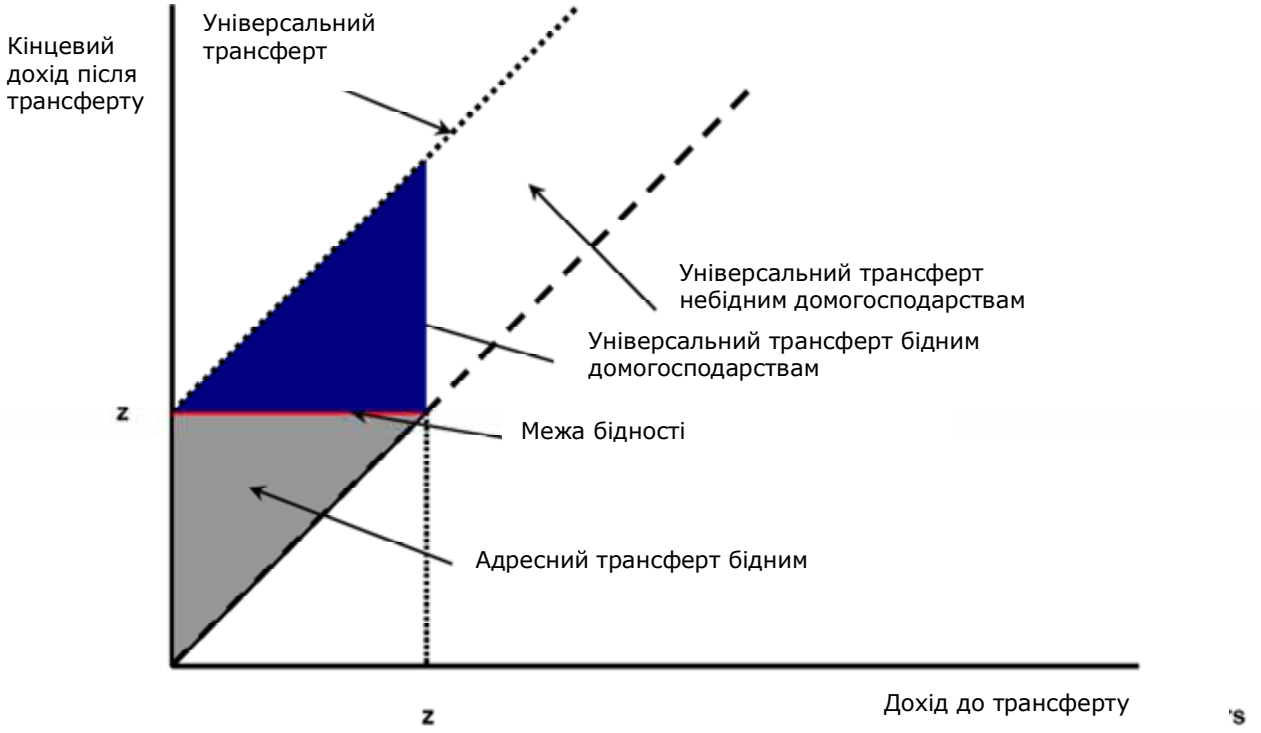
Додаток

Додаток А1: Вигоди від адресної соціальної допомоги

Різницю між універсальною та адресною соціальною допомогою представлено на Рисунку А1. Дохід домогосподарств проранжовано від найнижчого до найвищого. Початкове ранжування домогосподарств представлено пунктирною чорною лінією 45 градусів. Z – це межа бідності.

Рисунок А1:

Адресна соціальна допомога



Джерело: власний рисунок за Timothy Besley and Ravi Kanbur (1993): Principles of targeting in: Michael Lipton and Jaques van der Gaag (eds.). Including the Poor. Washington DC

Відповідно до універсальної системи соціальної допомоги кожне домогосподарство отримуватиме однаковий рівень трансферту, який зображено лінією з крапок. Однак універсальний трансферт потребує значних витрат з платежами бідним понад їх потреби (темний трикутник) і трансфертами небідним, які представлено білою площею між пунктирною лінією та лінією з крапок. Універсальні трансферти фінансуються за рахунок податків і, отже, сплачуються тими ж особами, які їх отримують за мінусом адміністративних витрат та втрат, пов'язаних із неефективністю уряду.

Розгляньмо натомість адресне надання допомоги. Бідні особи отримують лише трансферт, необхідний для досягнення (горизонтальної) межі бідності. Витрати на такий адресний трансферт представлено сірою площею. Зрозуміло, що бюджетні кошти, необхідні на виплату адресних трансфертів є значно нижчими, за потребу в коштах на універсальні трансферти.

Додаток А2: Формули оцінки різних показників вимірювання бідності

Розгляньмо таку формулу:

$$P(\alpha) = (1/n)\sum_{i=1}^{q}[(z - y_i)/z]^{\alpha}$$

де n – кількість домогосподарств; y_i - дохід і-го домогосподарства; z – межа бідності; q – кількість бідних домогосподарств; та α – вага надзвичайної бідності.

Якщо вага надзвичайної бідності дорівнює нулю, то α = 0. Тоді формула перетворюється на P(0) = q/n, або показник частки бідних домогосподарств.

Якщо вага домогосподарств в надзвичайній бідності є такою ж, як і інших бідних, то α = 1. Відповідно формула дозволяє обчислити глибину бідності.

Якщо найбіднішим домогосподарствам призначається більша вага, то це еквівалентно припущенню, що α > 1. Зазвичай використовують α = 2, що приводить нас до такої формули

$$P(2) = (1/n)\sum_{i=1}^{q}[(z - y_i)/z]^{2}$$

Розгляньмо такий приклад на основі доходу п'яти домогосподарств (див. Таблицю А1). Річна межа бідності становить 2200 грн.

Таблиця А1:

Приклад обчислення P0, P1, та P2

Домогосподарство	**Річний дохід, грн.**	**Бідний (так/ ні)**	**Глибина бідності (грн.)**	**Оцінка серйозності бідності,** $[(z - y_i)/z]^2$
1	2325	ні (=0)	0	0
2	1900	так (=1)	300	0,018
3	2100	так (=1)	100	0,002
4	1700	так (=1)	500	0,052
5	2200	ні (=0)	0	0
Всього		3	900	0,07

Джерело: власні розрахунки

P(0): частка бідних: в Таблиці А1 є три бідні домогосподарства, отже P(0) = 3/5 = 0,6

P(1): глибина бідності становить (1/5)*(900/2200) = 0,08.

P(2): оцінка серйозності бідності становить (1/5)*0,07 = 0,014

Вибір показника бідності залежить від мети адресної соціальної допомоги. Якщо метою є допомога саме найбіднішим домогосподарствам, тоді P(2) є доцільним виміром бідності.

Додаток А3: Межі бідності

В роботі ми оцінюємо і обговорюємо такі межі абсолютної бідності:

- Межа бідності `один долар на день´. Домогосподарство витрачає менше, ніж 1 долар США на одну людину в день. Це є загальна межа бідності, яку використовує Світовий банк для міжнародного порівняння. Відповідно до методики Світового Банку при визначенні цієї межі бідності слід використовувати обмінний курс із врахування паритету купівельної спроможності. Водночас, ми використовували офіційний обмінний курс, оскільки курс із врахування паритету купівельної спроможності є нижчим за офіційний і не є доцільним для використання в Україні.

Оскільки абсолютну бідність було ліквідовано в країнах Західної Європи, більшість країн Європейського Союзу використовують відносний вимір бідності. Найбільш поширеним є:

- Межа бідності **`60% е-медіани´**. Витрати на одну особу є нижчими за 60% медіани еквівалентних витрат.[7] В цьому вимірі бідності зважають на розподіл доходу (включаючи розподіл заробітної плати) в економіці. Ця межа бідності використовується також Європейською Комісією.

Українські Міністерства також затвердили відносний вимір бідності, а саме:

- Межа бідності **`75% медіани´**. Якщо умовні витрати на одну особу є нижчими за 75% медіанного рівня сукупних доходів (витрат) у розрахунку на умовну особу.[8] Цей офіційний вимір бідності було затверджено наказом різних міністерств України.[9]

Водночас, найбільш використовуваним виміром, що застосовується для оцінки рівня життя в Україні, є:

- Межа бідності `прожитковий мінімум´. Витрати на одну особу є нижчими за визначений парламентом прожитковий мінімум, який обчислюють на основі ціни заздалегідь визначеного споживчого кошика.

Цей вимір бідності не можна чітко визначити ані абсолютним, ані відносним. З одного боку, він прямо не враховує розподіл доходів населення, що дозволило б розглядати цю межу бідності як абсолютну. З іншого боку, його розмір враховують при визначенні рівня важливих стандартів, як-то пенсії та інші соціальні виплати. Для визначення рівня мінімальної заробітної плати також беруть до уваги розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Отже, прожитковий мінімум опосередковано впливає на темпи зростання доходів, насамперед, бідних домогосподарств. Це опосередковано робить прожитковий мінімум відносним рівнем бідності.

---

[7] Еквівалентні сукупні витрати розраховуються як сукупні витрати домогосподарства поділені на еквівалентний розмір домогосподарства відповідно до модифікованої ОЕСР шкали, відповідно до якої першій дорослій людині надають вагу на рівні 1, іншим членам домогосподарства старше 14 років – вагу 0,5, а молодшим за 14 років – вагу 0,3 (детальніше див. показники 'Laeken'). Еквівалентна шкала враховує різні потреби (зокрема споживання продовольчих товарів) між різними віковими групами, а також економію масштабу в споживанні домогосподарств (квартира, яку обігрівають для однієї людини, вже є теплою для іншої).

[8] Умовні витрати на одну особу враховують "заощадження на розмірі домогосподарства", і вони обчислюються як сукупні витрати домогосподарства поділені на (1+0,7*(кількість членів домогосподарства – 1)).

[9] Методику комплексної оцінки бідності було затверджено Міністерством праці та соціальної політики, Міністерством фінансів, Міністерством економіки та іншими (Наказ №401/6689 від 26 квітня 2002 р.)

Список останніх консультативних робіт

1. Проблема «європейських газових цін» в Україні, Фердінанд Павел, Інна Юзефович, консультативна робота PP 06, Жовтень 2008
2. Інфляція в Україні: Результати емпіричного дослідження та рекомендації щодо економічної політики, Рікардо Джуччі, Роберт Кірхнер, Енцо Вебер, консультативна робота PP 05, Жовтень 2008
3. Житлове будівництво в Україні: Причини поточної кризи та висновки для економічної політики, Рікардо Джуччі, Роберт Кірхнер, Роман Возняк, консультативна робота PP 04, Жовтень 2008
4. Взаємодія між Урядом і Національним банком України: Оцінка поточної ситуації та рекомендації, Рікардо Джуччі, Роберт Кірхнер, Віталій Кравчук, консультативна робота PP 03, Жовтень 2008
5. Інфляційні очікування: значення та вимірювання, Рікардо Джуччі, Роберт Кірхнер, Ярослава Сучок, Оксана Кузяків, Вероніка Мовчан, консультативна робота PP 02, Червень 2008
6. Вчимося «плавати»: рекомендації щодо валютної політики України в період переходу до таргетування інфляції, Рікардо Джуччі, Роберт Кірхнер, Віталій Кравчук, консультативна робота PP 01, Червень 2008
7. Державно - приватне партнерство у секторі автомобільних доріг України. Ключові принципи для досягнення успіху, Фердінанд павел, консультативна робота W16, Лютий 2008
8. Реформування поштового сектору в Україні: покращення поштових послуг але не поштамту, Ларс Хандріх, Свен Хейтзлер, консультативна робота W15, Лютий 2008
9. Як сплачуєте, так і отримуєте! Реформування принципів фінансування лікарень в Україні, Ларс Хандріх, Олександра Бетлій, консультативна робота W14, Лютий 2008
10. Міжнародна фінансова криза: Ризики і рекомендації для України, Рікардо Джуччі, Роберт кірхнер та Вероніка Мовчан, консультативна робота W13, Лютий 2008
11. Україна та ЕВРО-2012 Як гарантувати його економічний потенціал, Фердінанд Павел, Наталія Сисенко, консультативна робота W12, Грудень 2007
12. Чи слід мені залишитись, чи слід їхати? Українська міграція в економічному розрізі Олександр Данзер та Ларс Хандріх, консультативна робота W11, Грудень 2007
13. Висока інфляція в Україні: аналіз і рекомендації, Рікардо Джуччі, Роберт Кірхнер та Віталій Кравчук, консультативна робота W10, Грудень 2007
14. Зовнішні запозичення приватного сектору та зростання кредитів в Україні: Тенденції та рекомендації для економічної політики, Рікардо Джуччі Роберт Кірхнер та Юлія Полєтаєва, консультативна робота W9, Грудень 2007
15. Прорив у приватизації електроенергетичного сектора? Пропозиція Міністерства палива та енергетики, Фердінанд Павел, Олег Крикавський та Інна Юзефович, консультативна робота W8, Жовтень 2007
16. Криза німецької системи соціального медичного страхування - уроки для України, Ларс Хандріх, Олександра Бетлій, консультативна робота W7, Вересень 2007

Консультативні роботи та наукові матеріали у відкритому доступі: http://www.ier.kiev.ua/English/papers/papers_eng.phtml. За більш детальною інформацію з питань підписки на наші регулярні видання, звертайтесь до Аліни Долі: dolya@ier.kiev.ua.