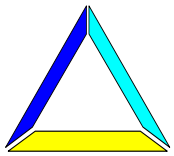
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група при Уряді України

Рейтарська 8/5-А, 01034 Київ, Тел. (+38044) 278-6342, 278-6360, Факс 278-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



V2

Система соціальної допомоги як інструмент зменшення бідності в Україні

Резюме

В Україні бракує ефективної системи соціальної допомоги. Більшість існуючих соціальних пільг не здатні покращити ситуацію з ліквідацією бідності в державі. Український уряд повинен ухвалити реалістичний вимір бідності. Ми рекомендуємо застосувати абсолютний вимір бідності для визначення бідних верств населення, а саме лінію бідності "один долар США на день". Бідність є більшою в сільській місцевості. Ймовірність бідності є вищою для домогосподарств з безробітним головою та з більшою кількістю членів домогосподарства. Також існує велика ймовірність бідності родин з дітьми. Уряд повинен запровадити адресну систему соціальної допомоги, яка буде брати до уваги рівень доходів домогосподарств. Соціальна допомога повинна фінансуватися за рахунок Державного бюджету. Фінансування допомоги має стати доступним після переспрямування державних видатків на дорогі і комплексні схеми соціальних пільг. Соціальні пільги повинні бути поступово ліквідовані. Надання адресної допомоги на місцевому рівні повинно моніторитися з центрального рівня. Уряд повинен заохочувати до роботи професійних соціальних працівників та благодійні організації. Оскільки безробіття є найголовнішою причиною бідності, соціальна допомога повинна доповнюватися політикою сприяння зайнятості.

Зміст

1. Вступ
2. Соціальна політика та межа бідності
3. Бідність в Україні
4. Сьогоднішня система соціальних пільг
5. Система соціальної допомоги для України
6. Рекомендації щодо економічної політики

1 Вступ

Сьогодні ситуація в Україні характеризується досить високим рівень нерівності доходів та поширеною бідністю. З одного боку, певний рівень диференціації доходів є необхідним, оскільки він заохочує людей краще працювати, прагнути бути новітніми та приймати більший ризик, робити інвестиції в освіту та кваліфікацію. Як результат, пошук вищих доходів покращує ефективність розміщення праці.

З іншого боку, надмірна нерівність доходів порушує елементарні стандарти справедливості, а отже руйнує основи громадянського суспільства. Дуже низькі доходи сприймаються людьми як несправедливі та викликають ухиляння від роботи, шахрайство, тіньову економічну діяльність, а також зменшують продуктивність праці та якість роботи. Отже, наявність значної нерівності доходів протягом тривалого часу є згубною для економічного зростання.

Постійні низькі доходи людей, які перебувають в невигідному становищі, призводять до бідності та соціального виключення. Бідність також часто призводить до таких додаткових негараздів у суспільстві, як соціально-небезпечні хвороби, злочинність та соціальна зневага. Більш того, в країнах з ринковою економікою всі особи стикаються з ризиком значної втрати доходу, наприклад, через структурні зміни, які відбуваються в економіці, або через особисті негаразди, як автомобільна аварія, які призводять до непрацездатності особи. В той час, як деякі особи втратять доходи на певний час, інші можуть залишитися без доходів назавжди.

Задля захисту людини від значних негараздів, реальних труднощів та зменшення бідності необхідно створити добре функціонуючу систему соціального захисту. Страхування (пенсійне, на випадок безробіття тощо) може ефективно використовуватися для зменшення багатьох видів соціального ризику. Разом з тим в більшості країн з ринковою економікою визнано, що базова мережа соціальної безпеки (система соціальної допомоги), яка фінансується за рахунок податків, повинна бути доступною для бідних верств населення. В цій роботі ми зосереджуємо увагу саме на системі соціальної допомоги.[1]

Сьогоднішня система соціальних пільг в Україні залишається подібною до неіснуючої радянської моделі, яка ґрунтувалася на різноманітних "соціальних пільгах", більшість з яких надавалися в натуральній формі. Відповідно до неї існувало перехресне субсидування та регулювання цін та тарифів на численні товари та послуги. Соціальні пільги часто надавалися підприємствами. Однак при наданні соціальних пільг ніколи не ставилося за мету забезпечувати соціальний захист, а радше йшлося про винагороду окремим особам та групам осіб за їх відданість радянській системі. Отже, замість забезпечення адресних послуг бідним верствам населення, найголовнішими одержувачами соціальних пільг є соціальні та професійні групи населення (пенсіонери, ветерани праці, державні службовці тощо). Незважаючи на збільшення соціальних пільг та груп населення, які мають право на пільги, після набуття незалежності Україною, соціальна система не змогла запобігти значному поширенню бідності. Сучасна система соціальних пільг не підходить для захисту населення від ризиків, які існують за умов ринкової економіки. Отже, Україна повинна запровадити функціональну систему соціальної допомоги. Ефективне скорочення бідності за найнижчих можливих витрат

[1] Більш широкий огляд системи соціального захисту, включаючи огляд пенсійної реформи, страхування на випадок безробіття, у зв'язку із тимчасовою непрацездатністю та від нещасних випадків на виробництві, а також реформи сектора охорони здоров'я, подано в книжці Інституту економічних досліджень та політичних консультацій та Німецької консультативної групи "До вищого рівня життя: Економічний порядок денний для України", Розділ 3 "Стратегія реформування системи соціального захисту в Україні", с. 17-29, грудень 2004 р., http://www.ier.kiev.ua/Ukraine/books_ukr.cgi?filename=gold_book_ukr.pdf

потребує впровадження адресної соціальної допомоги бідним та покращення розміру покриття допомоги за рахунок врахування рівню доходів населення. Фінансування реформ та соціальної допомоги можна було б забезпечити, зменшуючи неадресні соціальні пільги.

В інших частинах роботи ми подамо оцінку бідності в Україні, використовуючи різні визначення межі бідності. Водночас ми оцінимо фактори, які впливають на рівень бідності, а також глибину бідності. Після аналізу сучасної соціальної політики подано рекомендації щодо перших кроків майбутньої реформи соціальної політики.

2 Соціальна політика та межа бідності

Бідність зазвичай визначається як неспроможність населення досягнути політично прийнятного рівня життя та узяти належну участь у суспільному житті. Бідність за визначенням є прив'язаною до рівня доходів та необхідних витрат. Щоб об'єктивно оцінити та порівняти бідність, використовують різноманітні соціально-економічні виміри, так звані "межі бідності". Межі бідності допомагають визначити розподіл доходу, нижче якого люди вважаються "бідними" та мають право на спеціальну увагу. Оскільки бідність має абсолютну та відносну складові, то її вимір було зроблено з урахуванням різних чинників. Зокрема Світовий банк більше зосереджує увагу на абсолютній бідності, і розроблені ним межі бідності, які оцінюють величину бідності в країні, включають:[2]

- Межа бідності `80% харчування´. Більше 80% витрат домогосподарства припадає на продовольчі товари.

- 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.

- Межа бідності `кошик калорій´. Витрати на одну особу є нижчими, ніж вартість розробленого Світовим банком кошику продуктів харчування, що забезпечує одну особу необхідною кількістю калорій, плюс вартість непродовольчих товарів та послуг. Частка витрат на продовольчі товари в сукупному споживанні береться на рівні 70%, залишаючи 30% на непродовольчі.

Однак, в Україні існує інший вимір бідності, який є більш відомим та розповсюдженим:

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

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.[3] В цьому вимірі бідності зважають на розподіл доходу

---

[2] Див. також звіт Світового банку: *Ukraine: Poverty Assessment. Poverty and Inequality in a Growing Economy*, травень 2005 р.

[3] 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 старших 14 років – вагу 0,5, а молодшим за 14 років – вагу 0,3 (див. показники 'Laeken' для деталей). 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).

(включаючи розподіл заробітної плати) в економіці. Ця межа бідності використовується також Європейською Комісією.

Українські Міністерства також затвердили відносний вимір бідності:

- Межа бідності `75% медіани´. Якщо умовні витрати на одну особу є нижчими за 75% медіанного рівня сукупних доходів (витрат) у розрахунку на умовну особу.[4] Цей офіційний вимір бідності було затверджено наказом різних міністерств України.[5]

В наступному розділі ми оцінюємо рівень бідності в Україні за використання різних меж бідності, про які йшлося вище.[6]

3 Бідність в Україні

Для оцінки рівня бідності ми використовуємо дані вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, яке проводилось Держкомстатому 2001 та 2004 роках. Через значну частку тіньової економіки в Україні та високу частку незареєстрованого доходу для наших розрахунків ми використовуємо витрати домогосподарств, а саме сукупні витрати домогосподарств, а не грошові, оскільки українці, особливо в сільській місцевості, часто отримують оплату праці в натуральній формі та вирощують сільськогосподарську продукцію на присадибних ділянках. Результати оцінок подано в Таблиці 1.

Таблиця 1
Межі та рівень бідності (%)

	`80% харчування		**`один долар на день'**		**`60% е-медіани'***		**`75% медіани'****		**`прожитковий мінімум'**	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
2001										
Сільська місцевість	27,02	54,39	35,23	35,29	16,36	36,11	32,08	36,25	80,93	32,53
Місто	10,18	45,61	29,02	64,71	13,01	63,89	25,35	63,75	75,43	67,47
Україна	15,40	100,00	30,90	100,00	14,00	100,00	27,40	100,00	77,10	100,00
2004										
Сільська місцевість	10,45	52,28	11,17	44,61	16,53	39,56	30,80	38,24	64,72	35,43
Місто	4,39	47,72	6,38	55,39	11,63	60,44	22,91	61,76	54,31	64,57
Україна	6,30	100,00	7,89	100,00	13,17	100,00	25,40	100,00	57,59	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

Для кожної межі бідності ми подаємо інформацію щодо частки домогосподарств, яка перебуває нижче межі бідності в Україні, в міській та сільській місцевостях (стовпчик 1), та щодо розподілу бідних домогосподарств за місцем проживання (стовпчик 2).

---

[4] 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)).

[5] 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.)

[6] Через брак даних подальший аналіз не включає межу бідності `кошик калорій´.

Насамперед хочемо зауважити, що відповідно до всіх вимірів бідності частка бідних домогосподарств в сільській місцевості є вищою, ніж частка бідних домогосподарств в міській місцевості. Однак за винятком межі бідності "80% харчування", сукупна кількість бідних домогосподарств в міській місцевості є більшою, ніж в сільській (стовпчик 2). Ця статистика відображає високий рівень урбанізації в Україні (66,7% у 2004 році). Між 2001 та 2004 роками частка бідних в сільській місцевості зросла відповідно до всіх вимірів бідності, за винятком межі бідності "80% харчування", що відображає відокремлення розвитку сільських регіонів від зростання економіки та доходів.

Як і очікувалося, рівень бідності значно різниться залежно від межі бідності. Найнижчий рівень бідності отримуємо при використанні вимірів бідності, які показують абсолютну бідність "80% харчування" та "один долар на день", згідно з якими у 2004 році 6,3% та 7,9% домогосподарств відповідно були нижче межі бідності.

Відповідно до межі бідності "60% е-медіани" у 2004 році близько 13,2% домогосподарств були бідними, тоді як відповідно до межі "75% медіани" ця частка становить вже 25,4%. Близько 58% домогосподарств є бідними відповідно до межі бідності "прожитковий мінімум".

Порівняння рівнів бідності, оцінених відповідно до різних меж бідності для 2001 та 2004 років, відображає зменшення бідності. Однак величина зменшення розрізняється по всіх вимірах бідності. В той час, як у 2001 році майже 30% домогосподарств мало менше ніж один долар на день на одну особу, у 2004 році ця кількість скоротилася до рівня трохи нижчого за 8%. Таке ж значне скорочення абсолютної бідності відбулося відповідно до межі "80% харчування". Обидва результати свідчать про те, що абсолютна бідність значно скоротилася. Однак, близько 6-8% домогосподарств все ще живуть за межею бідності. Незважаючи на значне скорочення чисельності бідних домогосподарств, інтуїтивний досвід підказує, що бідність все ще поширена в Україні. Здається, що межі "80% харчування" та "один долар на день" не відображають повної картини, оскільки купівельна спроможність одного долара США є значно нижчою в перехідній економіці України, ніж в багатьох країнах, що розвиваються. Це пояснюється не тільки вищою вартістю мінімального споживчого кошику, але й холоднішим кліматом в Україні.

"Прожитковий мінімум" ілюструє нереалістично високий рівень бідності, відповідно до якого 77% домогосподарств були бідними в 2001 році та 57% лишилися бідними в 2004 році. Високі показники пояснюються недосконалістю побудови та штучною природою прожиткового мінімуму, який не відображає реального характеру споживання та ринкових цін. Склад споживчого кошику, на якому ґрунтується цей вимір, не переглядався з 2000 року. Окрім того, прожитковий мінімум постійно встановлюється парламентом на рівні, вищому за мінімальну заробітну плату, таким чином віддзеркалюючи бюрократичні амбіції при визначенні бідних верств населення. Отже, "прожитковий мінімум" не можна використовувати як базовий орієнтир для відповідальної соціальної політики.

Менш значним було зростання відносної бідності, яку обчислюємо відповідно до вимірів бідності "60% е-медіани" та "75% медіани". Це означає, що більшість домогосподарств виграли від вищих доходів, які стали реальними завдяки економічному зростанню протягом 2001-2004 років.

Відповідно до всіх вимірів бідності (окрім "80% харчування") рівень бідності є найвищим серед домогосподарств, в яких голова є безробітним (див. Таблицю 2), в той час як домогосподарства із зайнятим головою є найменш бідними.

Таблиця 2
Рівень бідності по типах зайнятості голови домогосподарства у 2004 році (%)

Статус голови ДГ	**`один долар на день´**		**`80% харчування´**		**`60% е-медіани´**		**`75% медіани´**	
	Рівень бідності	Структура ДГ	Рівень бідності	Структура ДГ	Рівень бідності	Структура ДГ	Рівень бідності	Структура ДГ
Безробітний	19,4	21,7	7,6	10,7	22,1	14,8	40,67	14,1
Пенсіонер	6,3	31,8	10,0	63,0	17,1	51,8	27,63	43,4
Безоплатна робота в ДГ	9,0	2,1	3,4	1,0	10,5	1,5	29,06	2,1
Найманий працівник	6,7	37,4	3,1	21,9	8,1	27,0	20,15	34,9
Роботодавець	5,8	0,6	-	-	5,4	0,3	14,00	0,4

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

Для кращого розуміння характеристик бідних домогосподарств ми проводимо пробіт (*probit*) оцінку окремо для бідних в сільській та міській місцевостях.[7] В Таблиці 3 подано результати щодо чинників, які впливають на ймовірність того, що домогосподарство житиме в абсолютній бідності.[8]

Таблиця 3
Основні чинники бідності домогосподарства (ДГ) в 2004 році

Чинники, які *збільшують* ймовірність бідності	**Ймовірність бідності *збільшується* на, %**				**Чинники, які *зменшують* ймовірність бідності**	**Ймовірність бідності *зменшується* на, %**			
	`один долар на день´		**`80% харчування´**			**`один долар на день´**		**`80% харчування´**	
	Місто	Село	Місто	Село		Місто	Село	Місто	Село
Безробіття голови ДГ	5,2	4,4	4,3	5,0	Працюючі/члени ДГ	3,2	3,6	1,3	5,4
Розмір ДГ	2,8	3,7			Розмір ДГ			0,5	0,8
Кількість дітей віком до 16 років	2,2	2,2	1,3	3,0	Голова ДГ роботодавець	2,7*	-	-	-
Голова ДГ жінка	1,2	0,8*	0,5*	2,2	Рівень освіти голови ДГ	0,4	0,7	0,3	0,3
Безоплатно працюючий член ДГ на сімейному підприємстві	0,4*		1,0*		Безоплатно працюючий член ДГ на сімейному підприємстві		4,9		0,5*
Голова ДГ пенсіонер		0,5*	2,3	4,1	Голова ДГ пенсіонер	0,6*			
Голова ДГ найманий працівник			1,1*	0,8*	Голова ДГ найманий працівник	0,8*	2,4		
Голова ДГ з вищою освітою		0,4			Голова ДГ з вищою освітою	1,3		2,2	7,1
Вік голови ДГ	-		0,1	-	Вік голови ДГ		0,2		

Примітка:* Коефіцієнти незначимі
Джерело: дані вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, яке проводиться Держкомстатом, власні розрахунки

[7] Див. Також більш ранню Консультативну роботу Т25 *Бідність в Україні,* автор – Вікторія Галушко, http://www.ier.kiev.ua/Ukraine/papers/t25_ur.pdf

[8] Читачі, зацікавлені в деталях оцінювання в моделі пробіт, можуть звернутися до авторів.

Загалом, відповідно до наших результатів найголовнішими чинниками абсолютної бідності як в міській, так і сільській місцевостях, є **безробіття**. Відповідно, такі чинники, як збільшення частки працюючих осіб та зайнятість голови домогосподарства, зменшують ймовірність бідності. Наступним за значимістю чинником бідності є **кількість дітей** в домогосподарстві. Домогосподарства із безробітним головою та з великою кількістю дітей потрапляють у групу із найбільшим ризиком жити в абсолютній бідності. Для зменшення ймовірності бідності є важливим **рівень освіти** голови домогосподарства. Водночас не отримано чітких результатів щодо впливу такого чинника, як вища освіта голови домогосподарства та стан доходу. Також не було отримано чітких результатів впливу на ймовірність бідності від таких чинників, як безоплатна робота на сімейному підприємстві та перебування голови домогосподарства на пенсії.

Для оцінки глибини бідності ми обчислюємо так званий коефіцієнт недостачі доходу (*income gap ratio, IGR*). Показник глибини бідності показує наскільки середній дохід бідних нижчий за межу бідності. Для порівняння ми розраховуємо цей показник для чотирьох вимірів бідності.[9]

Глибина бідності розраховується як:

$IGR = \sum_{i=1}^{n} \frac{\left(P - \exp_i\right)}{n * P}$, 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.

Як показано в Таблиці 4, показник глибини бідності та розмір трансферту необхідного для виведення людини із бідності значно відрізняється при використанні різних вимірів бідності.

Рисунок 4
Глибина бідності у 2004 році

	'один долар на день'	**'60% е-медіани'****	**'75% медіани'***	**'прожитковий мінімум'**
Межа бідності (в розрахунку на місяць), грн	161,55	272,42	282,55	362,23
Глибина бідності (в розрахунку на місяць), %	21,13	19,45	23,08	32,72
Щомісячний трансферт необхідний для виведення людини із бідності, грн.	34,16	53,00	65,22	118,54
Щорічний необхідний бюджетний трансферт, млрд. грн.	2,23	4,11	10,89	43,08
Частка населення, яка отримуватиме трансферти, % всього населення	11,79	14,00	30,15	65,62

Примітка: * При розрахунках для межі бідності '75% медіани' ми використовуємо умовні витрати на одну особу.
** При розрахунках для межі бідності '60% е-медіани' ми використовуємо умовні витрати на одну особу.
Джерело: дані вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, яке проводиться Держкомстатом, власні розрахунки

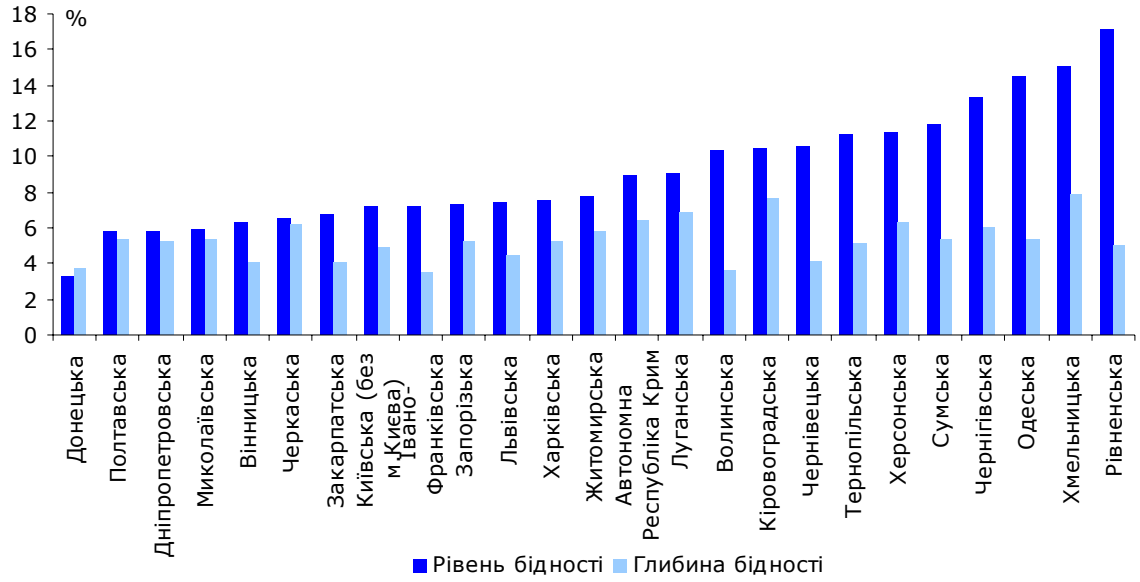
Зокрема, показник глибини бідності при використанні межі бідності "один долар на день" відображає, що в середньому бідні домогосподарства в цій групі є на 21,13%

[9] Ми не обчислюємо показник глибини бідності для межі бідності "80% харчування" через специфіку використаної методології при обчисленні цієї межі бідності.

нижче межі бідності. Для виведення цих осіб з бідності щомісячний трансферт повинен дорівнювати 34,16 грн. Відповідно, задля виведення з бідності 11,79% всього населення або ж 7,89% всіх домогосподарств річний трансферт з державного бюджету повинен складати 2,23 млрд. грн.

Розмір бідності та показник глибини бідності значно розрізняються між регіонами (Рисунок 1). Найнижчий рівень бідності є характерним для Донецької області (трохи вище за 3%), в той час як Рівненська область показує найвищий рівень бідності (близько 18%). В цей же час для Рівненської області не є характерним найвищий показник глибини бідності.

Рисунок 1
Розподіл бідності в розрізі регіонів відповідно до межі бідності 'один долар на день' (2004 рік)



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

4 Сьогоднішня система соціальних пільг

На сьогодні бюджетні кошти переважно спрямовуються на фінансування чисельних соціальних пільг, які надаються в натуральній формі, тобто на знижені тарифи комунальних послуг, газу, електроенергії, транспорту, встановлення і використання телефонних ліній, купівлю певних ліків, санаторне лікування тощо.[10]

Група осіб, які мають право на пільги, включає пенсіонерів (13,8 млн. осіб), ветеранів праці (4,6 млн. осіб), ветеранів війни та їх сім'ї (3,7 млн. осіб) та осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської аварії (2,9 млн. осіб). Інша група пільговиків складається з державних службовців, міліціонерів, військовослужбовців та осіб із заслугами перед Батьківщиною. Отже сьогодні пільги надаються різним групам населення переважно на

[10] Див. також роботу Інституту економічних досліджень та політичних консультацій та Німецької консультативної групи "До вищого рівня життя: Економічний порядок денний для України", Розділ 3 "Стратегія реформування системи соціального захисту в Україні", с. 20-21, грудень 2004 р., http://www.ier.kiev.ua/Ukraine/books_ukr.cgi?filename=gold_book_ukr.pdf

основі їх заслуг, аніж з огляду на рівень їх доходу. На сьогодні більше 30% населення мають право на отримання пільг.

Сьогоднішня система є дуже неефективною та не спрямованою на допомогу бідним. Наприклад, з вересня 2004 року мінімальна пенсія (пенсія плюс адресна соціальна допомога) складала 284 грн. в місяць, що було на 75% вище межі абсолютної бідності "один долар на день", яка дорівнювала 161,55 грн. Однак, значні соціальні не грошові пільги і надалі надаються пенсіонерам.

Більш того, сьогоднішня система надання пільг створює передумови для непотрібних втрат та нераціонального використання ресурсів споживачами таких важливих галузей економіки, як комунальне господарство, енергетика та транспорт. Поряд з цим, так звані соціальні тарифи гальмують інвестиційну діяльність і модернізацію в секторах та призводять до значних втрат обмежених ресурсів.

Старий підхід до надання негрошових соціальних пільг не можна кваліфікувати як соціальну допомогу бідним. Більше того, її неефективність призводить до зменшення потенціалу зростання економіки України, а в довгостроковій перспективі вона є шкідливою для подолання бідності. Як результат Україна повинна ліквідувати сучасну систему соціальних пільг та замінити її на адресну соціальну допомогу, яка б брала до уваги перевірку засобів до існування.

5 Система соціальної допомоги для України

Нещодавній український досвід свідчить, що **економічне зростання зменшує бідність**. Сприяння майбутньому сталому економічному зростанню має бути найголовнішим пріоритетом діяльності уряду. Крім цього уряд повинен зважати на те, щоб найуразливіші верстви населення не залишилися позаду. Це потребує переспрямування бюджетних видатків з дорогої та комплексної системи соціальних пільг на інвестиції, які підтримують зростання та розвиток системи соціальної допомоги, яка б забезпечила ефективне скорочення бідності за найменших можливих витрат.

Насамперед уряд повинен визначити та використовувати обґрунтовану межу бідності. На сьогодні в Україні існує дві концепції, а саме *відносна* межа бідності "75% медіани" та *абсолютна* межа "прожитковий мінімум". З нашої точки зору, обидва виміри бідності не відображають реального стану бідних домогосподарств та за своїм змістом є занадто амбіційними. Поряд з цим, така система оцінювання надає уряду можливість легко виправдатися, чому початок соціальних реформ не є можливим. Натомість ми рекомендуємо розпочати запровадження системи соціальної допомоги з **застосування абсолютної межі бідності "один долар на день"**. Відповідно до вибіркового обстеження умов життя домогосподарств, у 2004 році близько 12% українців жило за цією межею бідності. Для того, щоб вивести бідних з бідності у 2004 році, необхідно було б витратити 2,23 млрд. грн.

Правильне визначення бідних осіб, які живуть нижче рівня бідності, є досить комплексним завданням та потребує проведення декількох заходів. Доходи, які на разі декларуються в Державній податковій адміністрації, могли б використовуватися як початковий момент у визначенні домогосподарств, які мають право на соціальну допомогу. Впровадження **реєстру доходів** повинно полегшити перевірку запитів. Однак через неповну реєстрацію доходів, тіньову економічну діяльність та значну частку доходів, отриману в негрошовій формі, оцінка права на отримання соціальної допомоги повинна регулярно перевірятися **професійними соціальними працівниками**. Для зменшення можливої корупції та монополізації надання пільг перевірка засобів до існування повинна включати місцеві громадські групи.

На додаток до досить важкої перевірки засобів до існування потрібно запровадити так звані **категоріальні (*categorical*) послуги спрямовані на певні уразливі групи** (див. нижче). Всі привілейовані сьогодні групи, зокрема ветерани війни, пенсіонери тощо, не будуть правомочними на отримання пільг, оскільки вони не є визначеними як уразливі верстви населення та їх доходи є вищими за межу бідності. Натомість ми визначаємо як найбільш вагомі чинники бідності "безробіття" та "кількість дітей в домогосподарстві". Визначення цих груп є легшою, ніж повна перевірка засобів до існування. Отже, реформа системи соціальної допомоги повинна бути розпочата з цього моменту, наприклад, з надання допомоги родинам, в яких більше двох дітей або родинам з дітьми та безробітним головою. Нова категоріальна система соціальної допомоги бідним повинна доповнюватися регулярними пільгами родинам. Максимальна сума доходів повинна бути встановлена після запровадження успішної системи перевірки засобів до існування.

Більш того, Україна повинна запровадити правове підґрунтя для роботи **благодійних організацій**, які б допомагали бідним верствам населення (як Армія спасіння, церкви тощо). Такі організації часто надають допомогу власне суспільству без участі бюрократів та громадськості. Уряд повинен визнати громадський привілейований статус таких неприбуткових організацій та підтримувати їх діяльність, наприклад, непрямо через можливість часткового зменшення бази оподаткування особистих благодійних внесків таким організаціям.

Дуже важливим для ефективності системи соціальної допомоги є **склад та розмір наданих пільг**. **Адресні грошові та негрошові пільги** повинні завжди досягати цільової групи та зменшувати проникнення в інші групи. Наприклад, загальне субсидіювання цін на хліб надає переваги всім споживачам та не може розглядатися як соціальна політика, в той час як надання спеціальних талонів на продовольчі товари бідним досягне мети.

Спеціальну увагу потрібно приділити бідним домогосподарствам з дітьми. Відміна сплати, наприклад, за школу та дитсадок, безкоштовне надання книг тощо покращують доступ бідних до соціальних послуг. Програма харчування в школі для бідних дітей покращує рівень відвідування шкільних занять. **Всі витрати на такі негрошові пільги повинні покриватися з бюджету**. Оскільки процес перевірки засобів до існування потребує часу для становлення, надання соціальної допомоги повинно розпочатися з категоріальної допомоги визначеним найбільш уразливим групам, зокрема безробітним одиноким матерям.

Традиційний підхід змушування місцевих підприємств, таких як транспортні та комунальні підприємства, надавати безкоштовні послуги певним групам має бути ліквідований. Такий підхід створює неправильні стимули для споживання, вимагає перехресного субсидіювання та викривлює ринок. Натомість, бідні, які були визнані такими після перевірки засобів до існування, повинні отримувати грошову допомогу для користування такими послугами.

Найбільш важливим чинником бідності ми визначили безробіття. Отже, **соціальна допомога** повинна **бути об'єднана з політикою сприяння зайнятості**. Це вимагає тісної співпраці між офісом центральної допомоги громадськості та Державним центром зайнятості у забезпеченні стимулів для повернення до зайнятості. Люди, які отримують допомогу, особливо молодь та безробітні, які були такими протягом тривалого часу, повинні бути залучені до громадських робіт, за що вони повинні отримувати харчування.

Крім таких чинників, як "кількість дітей в домогосподарстві" та "безробіття", ми визначили "рівень освіти" як важливий чинник бідності. Відповідно до цього, спеціальна увага має приділятися дітям на молоді з високим рівнем невідвідування занять.

Соціальні працівники повинні **тісно спілкуватися з прогульниками**. Співпраця між офісом соціальної допомоги, соціальними працівниками та місцевими школами є необхідною.

Правильне фінансування є важливим для успішності системи соціальної допомоги. Оскільки регіональні відмінності в рівні бідності є значними (Рисунок 1), успішна **адресна соціальна допомога вимагає фінансування з державного бюджету**. Офіційним посадовцям на місцевому рівні часто бракує стимулів для запровадження національних правил та мінімальних стандартів. Виключення етнічних меншостей та інших уразливих груп буде можливим, якщо не буде створено **централізованого моніторингу**. Місцеві адміністрації, які відчувають брак коштів, насамперед будуть намагатися витратити бюджетні кошти на оплату праці та утримання інфраструктури. Без державного фінансування бідніші регіони будуть надавати менше допомоги, ніж багатші. Отже, фінансування та моніторинг впровадження системи соціальної допомоги повинні забезпечуватися на державному рівні.

Таблиця 5
Витрати на соціальну допомогу та пільги (субвенції місцевим бюджетам), 2004-2006 роки

	2004	**2005 (попередні дані)**	**2006 (план)**
На надання **пільг** та субсидій особам, які мають право на їх отримання, млрд. грн.	3,2	3,1	4,1
На виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим особам та інвалідам, млрд. грн.	1,7	3,4	3,7
Сукупні витрати на соціальну допомогу та пільги, млрд. грн.	**4,9**	**6,5**	**7,8**
Видатки Державного бюджету, млрд. грн.	79,5	112,8	137,1
Частка видатків на соціальну допомогу та пільги у видатках Державного бюджету, %	6,2	6,6	5,7

Джерело: Закони України про Державний бюджет за відповідні роки

Фінансування допомоги повинно бути можливим через **переспрямування видатків** державного бюджету з дорогих та комплексних схем соціальних пільг. **Соціальні пільги повинні бути поступово ліквідовані**. Включення нових осіб до схем пільг повинно бути призупинено. Професійні пільги повинні бути ліквідовані, оскільки вони не відіграють ролі соціальної допомоги. Оскільки мінімальна пенсія сьогодні встановлюється на рівні прожиткового мінімуму і є значно вищою за абсолютну межу бідності, **статус пенсіонера не повинен автоматично дорівнювати статусу бідності**. Пільги пенсіонерам повинні бути ліквідовані. Однак, уряд може визнати спеціальний статус пенсіонерів, дозволяючи знижені ціни на деякі пільги, як громадський транспорт. Вартість знижок потрібно покривати за рахунок місцевих бюджетів.

За умов використання межі бідності "один долар на день" впровадження адресної соціальної допомоги потребувало б бюджетних коштів в сумі 2,23 млрд. грн. у 2004 році. У 2004 році видатки державного бюджету на соціальні пільги склали 3,2 млрд. грн. та на виплату допомоги родинам з дітьми, малозабезпеченим та інвалідам дорівнювала 1,7 млрд. грн. (Таблиця 5). У 2005 році уряд збільшив видатки на виплату допомоги до 3,4 млрд. грн., однак не запровадив адресність та процедуру перевірки доходів.

Видатки на соціальні пільги та допомогу у 2006 році склали 4,9 млрд. грн., що дорівнювало 6,16% сукупних видатків Державного бюджету. На 2006 рік ці видатки заплановані у сумі 7,8 млрд. грн, або ж 5,68% сукупних видатків. Уряд повинен **продовжувати переспрямування коштів з першої статті "пільги" на статтю "малозабезпечені"**. Однак, ефективна система соціальної допомоги вимагатиме запровадження процедури перевірки засобів до існування та адресності.

6 Рекомендації щодо економічної політики

- Стійке економічне зростання є найкращим інструментом для скорочення бідності. Однак уряд повинен створити таку систему соціальної допомоги, яка б не дозволила залишитися бідним та безталанним позаду.
- Уряд повинен визначити та застосовувати обґрунтовану межу бідності. Ми радимо розпочати із запровадження абсолютної межі бідності "один долар на день".
- Ефективна система соціальної допомоги потребує правильного визначення осіб, які живуть за межею бідності. Створення реєстру доходу допомогло б при використанні методу перевірки засобів до існування.
- Уряд повинен підтримувати роботи професійних соціальних працівників.
- Задля унеможливлення корупції та монополізації надання пільг перевірка засобів до існування повинна включати місцеві громадські групи.
- Потрібно запровадити послуги, націлені на певні уразливі групи населення. Найбільш важливі чинники бідності "безробіття" та "кількість дітей в домогосподарстві" роблять більш легкою ідентифікацію таких груп.
- Оскільки запровадження методу перевірки засобів до існування потребує часу, потрібно почати надавати соціальну допомогу особам, які потрапляють у визначені найуразливіші групи, тобто безробітним одиноким матерям. Також необхідно запровадити максимальний рівень доходу для надання категоріальних послуг.
- Уряд повинен створити правову основу для діяльності благодійних організацій, спрямовану на допомогу бідним.
- Види та розмір пільг мають складатися з цільової грошової допомоги та пільг в натуральній формі, які мають надаватися адресно бідним верствам населення.
- Усі витрати на пільги, які надаються в натуральній формі, повинні фінансуватися за рахунок відповідного бюджету.
- Систему соціальної допомоги потрібно об'єднати із політикою сприяння зайнятості.
- Запобігання бідності також потребує заходів, які заохочують отримання освіти.
- Адресна соціальна допомога потребує фінансування з державного бюджету та централізованого моніторингу.
- Необхідне фінансування буде можливим через переспрямування бюджетних видатків з пільг на адресну соціальну допомогу.
- Соціальні пільги, які залишилися від радянської системи, повинні бути поступово ліквідовані.
- Статус пенсіонера не повинен автоматично дорівнювати статусу бідності.

Автори: Ларс Хандріх та Олександра Бетлій Рецензент: Штефан фон Крамон-Таубадель