



СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ТА ЯКІСТЬ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ

doi: 10.15407/dse2016.02.130

УДК: 369.014, 330.59(477)

JEL classification: I38, H53, C51, C52, C53

Л.М. ЧЕРЕНЬКО

канд. екон. наук, старш. науч. сотруд., зав. сектором
Институт демографии и социальных исследований
имени М.В. Птухи НАН Украины
01032, Украина, Киев, бульв. Т. Шевченко, 60
E-mail: cherenko@ukr.net

СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ В УКРАИНЕ: НЕИЗБЕЖНОСТЬ РЕФОРМ И ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ

Низкая эффективность системы социальной поддержки в Украине на фоне кризисных явлений и невозможности увеличивать объемы социальных расходов неизбежно должны были привести к тотальному дефициту государственных финансов и необходимости проведения реформ. Представленные в статье модельные расчеты по гипотетическому сценарию доказывают, что в случае сохранения системы неизменной, до 2020 года она требовала бы существенного увеличения объемов финансирования, но при этом не гарантировала бы действенной поддержки наиболее нуждающихся и уменьшения масштабов бедности в стране. Результаты реформ, которые начались в 2014 году, оценивать рано, поскольку временной отрезок слишком мал для отслеживания влияния изменений, а трансформационные процессы еще продолжаются. Однако можно говорить об ожидаемых результатах, основываясь на уже принятых законодательных изменениях в сфере социальной поддержки и на прогнозах социально-экономического развития страны. Исследования доказывают, что реформы в системе социальной поддержки, происходящие в 2014–2016 гг., могут дать вполне ощутимые результаты уже к 2020 году, в частности, относительно повышения адресации средств наиболее нуждающимся слоям населения с одновременным снижением общей стоимости социальных программ относительно ВВП. Для достижения ожидаемых результатов реформ необходимым условием выступает соблюдение баланса между экономической и социальной эффективностью, что предусматривает, с одной стороны, эффективное использование государственных финансов, а с другой – максимальное следование принципу социальной справедливости в обществе.

Ключевые слова: государственная социальная поддержка, социальные программы, социальная справедливость, категориальная и адресная помощь, реформы.

Л.М. Черенько

канд. екон. наук, старш. науч. співроб., зав. сектором
Институт демографії та соціальних досліджень
імені М.В. Птухи НАН України
01032, Україна, м. Київ, бульв. Т. Шевченка, 60
E-mail: cherenko@ukr.net

СИСТЕМА СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ В УКРАЇНІ: НЕМИНУЧИСТЬ РЕФОРМ ТА ОЦІНКА ПЕРСПЕКТИВ

Низька ефективність системи соціальної підтримки в Україні на фоні кризових явищ в економіці та неспроможності збільшувати обсяги соціальних видатків неминуче мали призвести до тотального дефіциту державних фінансів та необхідності запровадження реформ. Представлені в статті модельні

© ЧЕРЕНЬКО Л.М., 2016

розрахунки гіпотетичного сценарію доводять, що у випадку збереження системи незмінною до 2020 року вона вимагала б суттєвого збільшення обсягів фінансування, але при цьому не гарантувала б дієвої підтримки найбільш нужденного населення та зменшення масштабів бідності країні. Наслідки реформ, які розпочалися у 2014 році, наразі оцінювати зарано, оскільки період є недостатнім для відстеження впливу змін, а трансформаційні процеси тривають донині. Проте можна говорити про очікувані результати, спираючись на вже прийняті законодавчі зміни у сфері соціальної підтримки та прогнози соціально-економічного розвитку країни. Дослідження доводить, що реформи у системі соціальної підтримки, які тривають упродовж 2014–2016 років, можуть дати цілком відчутні позитивні результати вже до 2020 року, зокрема, в напрямку підвищення адресації коштів найбільш нужденним верствам населення з одночасним зниженням загальної вартості соціальних програм по відношенню до ВВП. Для досягнення очікуваних результатів реформ необхідною умовою є дотримання балансу між економічною та соціальною ефективністю, що передбачає, з одного боку, ефективне використання державних коштів, а з іншого – максимальне дотримання принципу соціальної справедливості в суспільстві.

Ключові слова: державна соціальна підтримка, соціальні програми, соціальна справедливість, категоріальна та адресна допомога, реформи.

L. M. Cherenko
PhD (Economics), Head of Sector
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies
of the National Academy of Sciences of Ukraine,
01032, Ukraine, Kyiv-32, Taras Shevchenko Blvd., 60
E-mail: cherenko@ukr.net

SOCIAL SUPPORT SYSTEM IN UKRAINE: INEVITABILITY OF REFORMS AND ASSESSMENT OF PROSPECTS

Low efficiency of social support in Ukraine together with the economic crisis and the impossibility of increasing the volume of social spending inevitably caused a total deficit of public finances and the necessity of making reforms. Model calculations of hypothetical scenario, which are presented in the article, prove that if the system were to remain unchanged, by 2020 it would require a substantial increasing of funding, but, at the same time, it would not guarantee efficient support to the poorest people and reduction of poverty in the country. The effects of reforms, which have begun in 2014, are too early to assess because the period is not sufficient to track the impact of change and transformation processes continue today. However, expected results might be discussed relying on the already made legislative changes in the social support sphere and forecasts of country's socio-economic development. Research proves that reforms in the system of social support for 2014–2016 can give quite substantial positive results by 2020, particularly for increasing of addressing funds for the poorest segments of the population with a simultaneous decreasing of the total cost of social programs comparatively with GDP. Necessary condition for achieving the expected results of reforms is maintaining balance between economic and social efficiency, which involves, on the one hand, the effective use of public funds and, on the other hand, the maximum respect for the principle of social justice in society.

Key words: state social support, social programs, social justice, categorical and target assistance, reforms.

Постановка проблеми. С начала 1990-х годов система социальной поддержки в Украине претерпела много изменений, по сути, сохраняя основные черты постсоветской системы: преобладающая доля получателей социальной помощи и общего финансирования социальных программ приходилась на категориальные¹ виды поддержки с низкой социальной эффективностью. Такая система может довольно успешно функционировать в условиях устойчивого экономического роста, поглощая все большую долю социальных расходов и при этом обеспечивая государственную

¹ Категориальные виды социальной поддержки предполагают предоставление льготы или выплаты на основании принадлежности к определенной категории и независимо от материального положения семьи, индивида.

поддержку значительной части населения страны. Однако в периоды стагнации, а особенно в периоды острых экономических кризисов, когда необходимо максимально оптимизировать бюджетные расходы и адресовать государственную поддержку наиболее нуждающимся слоям населения, система советского образца не может эффективно выполнять функцию социальной защиты ввиду чрезвычайно высокой затратности и низкой действенности.

Сформированные к началу 2014 года тенденции четко свидетельствовали об острой необходимости кардинальных изменений в программах социальной поддержки, поскольку в случае сохранения основных параметров действующей системы необходимо было бы постоянно увеличивать сумму социальных расходов, и при этом не иметь возможности сдерживать растущие масштабы бедности в стране.

Анализ последних публикаций. Исследования в области оценки системы социальной поддержки и отдельных программ социальной помощи широко распространены в международной практике. Прикладные исследования по данной тематике регулярно выполняются на уровне международных организаций и периодически активизируются в странах, которые осуществляют реформы и перестраивают национальную систему социальной защиты [1, 2]. В Украине это направление начало развиваться относительно недавно – с начала 2000-х годов, когда возникла необходимость обоснования принятия управленческих решений в процессе создания новых и реформирования действующих социальных программ. В научной среде исследования этого направления проводили Э.М. Либанова (E.M. Libanova), Е.В. Макарова (E.V. Makarova), В.Г. Саригло (V.G. Sarioglo), И.Ф. Щербина (I.F. Scherbina) и другие [3, 4, 5].

В последние годы система социальной поддержки в Украине подверглась принципиальному реформированию, оценить последствия которого сложно на основе уже апробированного методологического инструментария. В данной работе сделана попытка оценить первые результаты реформ и возможные последствия для системы социальной поддержки на ближайшие годы.

Цель статьи – обосновать необходимость реформирования системы социальной поддержки в Украине и дать оценку влияния изменений в социальных программах на ближайшую перспективу.

Для достижения целей статьи предполагается решить комплекс задач: проанализировать показатели функционирования программ социальной поддержки в период 2006–2013 годов; дать гипотетическую оценку развития ситуации в случае отсутствия тех реформ, которые фактически произошли в течение 2014–2016 годов; подвести первые итоги реформирования системы социальной поддержки; представить прогнозную оценку основных социальных программ до 2020 года.

Изложение основного материала. Несмотря на каскад экономических кризисов, которые успела испытать Украина с момента обретения независимости, система социальной поддержки отчетливо демонстрировала тенденцию к возрастанию общей стоимости. Особенно ощутимым этот процесс стал после 2005 года: за период 2006–2013 годов стоимость программ социальной поддержки выросла в три раза – с 0,8 до 2,4 % ВВП (рис. 1). Кроме того, из бюджета через субвенции финансировалась система социальных льгот (около 1 % ВВП в 2013 году), которая до середины 2015 года была основана исключительно на принципе принадлежности к определенной категории населения и не учитывала доходы семьи.

Категориальный принцип оказания социальной помощи имеет много недостатков, которые влекут за собой неэффективные государственные расходы и, соответственно, финансовые потери. Кроме того, они чреваты нарушением принципа социальной справедливости в системе социальной поддержки и снижением доверия населения к институту социальной защиты. В рамках отдельно взятой категориальной программы ключевой проблемой выступает низкая адресность и так называемые «ошибки включения и исключения»², когда помощь чаще оказывается у небедных семей. Система социальной поддержки, в целом основанная на категориальном подходе, демонстрирует негативный кумулятивный эффект, когда одна семья может получать средства сразу из нескольких социальных программ, поскольку имеет в своем составе представителей разных категорий населения; при этом большое число бедных семей может не попадать ни в одну программную категорию. Увеличение финансирования категориальных программ не гарантирует более действенную поддержку нуждающихся и снижение масштабов бедности в стране.

В 2006–2013 гг. самыми высокими темпами росли выплаты по категориальным программам, в первую очередь, помощи при рождении ребенка. Ее размер ежегодно возрастал в соответствии с повышением прожиточного минимума; особенно ощутимым был рост суммы выплат на третьего и последующих детей (примерно 100 минимальных зарплат или 120 прожиточных минимумов для ребенка в возрасте 0–6 лет). Таким образом, за восьмилетний период доля программы в ВВП возросла с 0,25 до 1,20 %, то есть почти в пять раз. Выплаты по уходу за детьми до трехлетнего возраста практически не играли заметной роли в бюджетах семей-получателей, поскольку составляли лишь 130 грн в месяц³, однако общая стоимость программы достигла к 2013 году 0,44 % ВВП или 6,6 млрд грн в год.

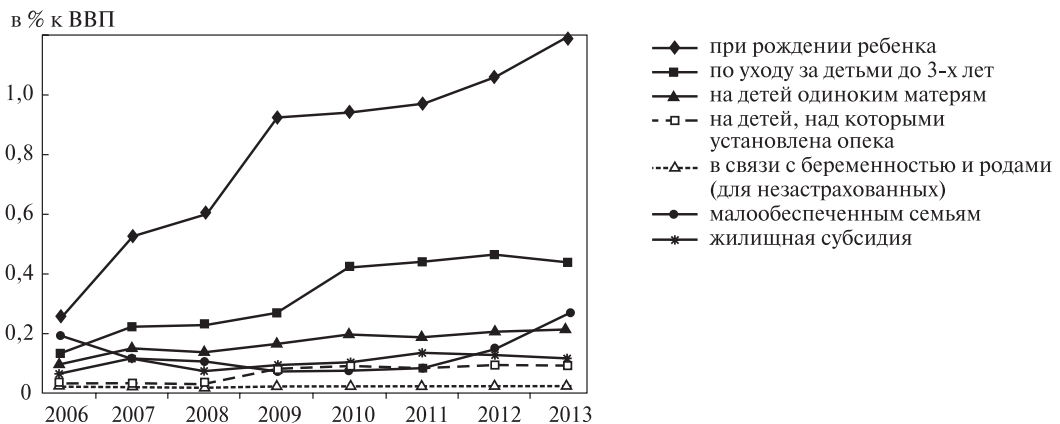


Рис. 1. Динамика финансирования основных программ социальной поддержки, в % к ВВП, 2006–2013 гг.

Источник: расчеты автора на основе: данных административной статистики Министерства социальной политики Украины о годовой стоимости социальных программ; Государственной службы статистики Украины о ВВП в фактических ценах (<http://ukrstat.gov.ua/>).

² Ошибка включения — попадание в социальную программу небедного населения, ошибка исключения — недохват бедного населения социальными программами.

³ Минимальный размер помощи, который можно было получить без справки о доходах. Помощь в минимальном размере получало подавляющее большинство участников программы.

В последнее десятилетие стремительно возросла стоимость программы помощи на детей одиноким матерям⁴. Численность контингента одиноких матерей искусственно увеличивалась, поскольку программа гарантировала ежемесячные выплаты до совершеннолетия ребенка, без необходимости сбора документов и полном отсутствии проверок. Поскольку размер помощи постоянно возрастал из-за привязки к прожиточному минимуму, на фоне постоянного роста численности одиноких матерей удельный вес программы в ВВП за период 2006–2013 гг. вырос с 0,10 до 0,22 %, то есть в два с лишним раза.

В тот же период для программ, основанных на адресном подходе (с проверкой доходов семьи-претендента), была характерна обратная тенденция. Государственная социальная помощь малообеспеченным семьям год от года утрачивала свой контингент и сумму финансирования, однако с 2011 г. произошло повышение стоимости программы вследствие поднятия порога выплат и введения доплат на каждого ребенка-участника программы. В результате удельный вес программы в ВВП в 2013 г. превысил уровень 2006 г. (0,27 против 0,19 %), однако численность участников составляла лишь 58 % от уровня 2006 года. То есть произошло существенное увеличение суммы выплат при незначительном увеличении контингента. Введение фиксированных доплат на каждого ребенка нарушило принцип доплатного механизма, и тем самым ухудшило показатели адресности наиболее эффективной с точки зрения поддержки бедных программы. Таким образом, за исследуемый период весомость программы в общей стоимости социальной поддержки сохранилась только благодаря изменениям в механизмах предоставления помощи.

Стоимость еще одной адресной программы – жилищных субсидий – не имела четкой тенденции, поскольку зависела от изменения тарифов. В целом финансирование адресных программ (малообеспеченным семьям и жилищных субсидий) возросло за период 2006–2013 гг. с 0,26 до 0,38 % ВВП, однако эти темпы были значительно ниже, чем по категориальным программам.

В 2013 году из 41 млрд грн стоимости социальных программ⁵ меньше 6 млрд приходилось на адресные программы⁶, которые предполагают проверку нуждаемости. Еще 10 млрд расходовалось на гибридные программы⁷, по которым можно получить увеличенный размер помощи на основании справки о доходах. Остальные 25 млрд грн были потрачены на программы, основанные исключительно на категориальном подходе. Таким образом, только 14 % от общей суммы финансирования социальной помощи приходилось на адресные программы, а 61 % выплат расплылся по группам населения с разным уровнем дохода (рис. 2).

Сформированные тенденции свидетельствовали об острой необходимости изменений в принципах формирования системы социальной поддержки. В противном случае, при сохранении основных характеристик системы – неизменных правил ключевых программ и механизмов их реализации, необходимо было бы постоянно увеличивать сумму финансирования социальных расходов. В первую очередь, это касалось выплат при рождении и по уходу за детьми до 3-х лет. Во-первых, привязка к прожиточному минимуму требовала значительного увеличения расходов на эти

⁴ Гибридная программа – минимальный размер по категориальному принципу, максимальный – по справке о доходах.

⁵ Стоимость социальных программ, финансируемых из бюджета (за исключением программы социальных льгот).

⁶ Две адресные программы – малообеспеченным семьям и жилищные субсидии.

⁷ Две основные гибридные программы – по уходу за детьми до 3-х лет и одиноким матерям. В структуре назначений помощи основную часть составляют выплаты по минимальному размеру без проверки нуждаемости.

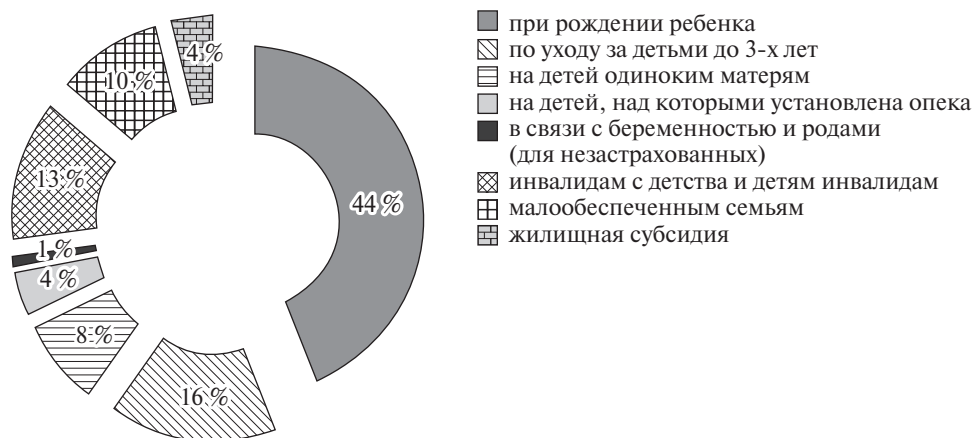


Рис. 2. Структура финансирования основных социальных программ (без учета социальных льгот) в 2013 году, в % к общему бюджету программ

Источник: расчеты автора на основе: данных административной статистики Министерства социальной политики Украины о годовой стоимости социальных программ.

программы. Во-вторых, для сохранения эффекта роста числа рождений⁸ требовалось периодически (по крайней мере, раз в 2–3 года) существенно поднимать размер помощи, даже по отношению к прожиточному минимуму. Растущее число женщин со статусом одинокой матери⁹ в комплексе с фактором повышения размера помощи¹⁰ привело бы к постоянному росту стоимости соответствующей программы.

При этом происходило бы постоянное сужение контингентов адресных программ. Для малообеспеченных семей порог вхождения в программу в 2014 году уже достиг верхней точки¹¹, за которой начинается риск снижения экономической активности населения и социальной эффективности программы. А по жилищным субсидиям затягивание с существенным повышением тарифов и естественное сужение классических контингентов¹² (так называемых «старых» пенсионеров с низким уровнем пенсий) означало бы постепенную самоликвидацию программы.

Таким образом, в случае отсутствия реформ следовало ожидать существенного возрастания общей стоимости программ социальной поддержки (без учета социальных льгот) – с 41 млрд грн в 2013 году до 57 млрд в 2020-м (в ценах 2013 года). Кроме того, происходило бы дальнейшее смещение программ к категориальным выплатам, с одновременным сужением программ адресной помощи. Так, потребность в финансировании категориальных программ могла возрасти к 2020 году в 1,4 раза, при этом стоимость адресных программ могла снизиться в 1,5 раза¹³ (рис. 3).

⁸ Увеличение размера помощи в течение анализируемого периода имело главной целью стимулирование роста рождаемости.

⁹ Получивших формальный статус на основе отсутствия записи об отце в свидетельстве о рождении.

¹⁰ Все категориальные выплаты были привязаны к ПМ, что означало их обязательное повышение после каждого раунда поднятия ПМ.

¹¹ Программа основана на доплатном принципе. Порог доплаты для пенсионеров и лиц с инвалидностью в 2014 году достиг 100 %, а для детей – 80 % прожиточного минимума соответствующей категории. При этом размер месячной выплаты на семью достиг рекордного размера – 1702 грн на начало года.

¹² Основной категорией участников были одинокие пенсионеры с низким уровнем пенсионной выплаты, т. е. вышедшие на пенсию до 2003 года.

¹³ Расчет сделан в сопоставимых ценах 2013 года.

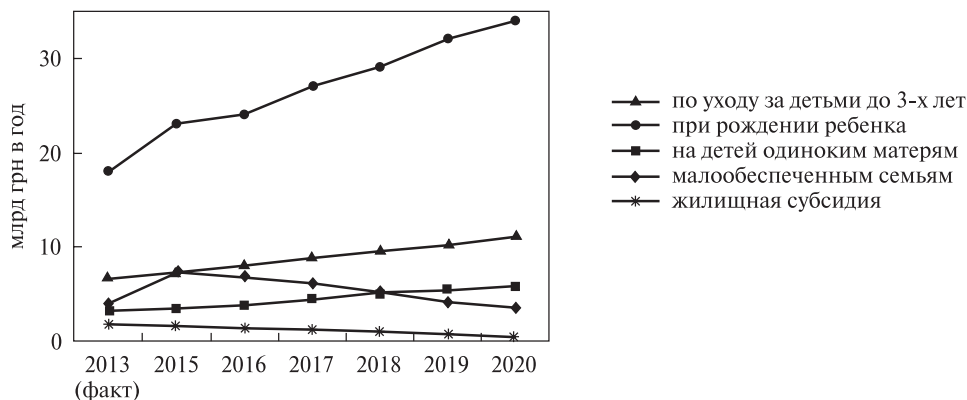


Рис. 3. Гипотетический прогноз стоимости основных программ социальной помощи до 2020 года в случае отсутствия реформ (стоимость программ в ценах 2013 года)

Источник: расчеты автора на основе: данных административной статистики Министерства социальной политики Украины; микроданных обследования условий жизни домохозяйств Украины Государственной службы статистики Украины за 2014 год.

Начатое в 2014 году реформирование системы социальной поддержки имело общую нацеленность на повышение адресности государственной помощи. При этом реформы не имели системного характера, и в целом отсутствовала схема поэтапных законодательных изменений и пересмотра базовых принципов предоставления государственной поддержки. Основные изменения коснулись Закона Украины «О помощи семьям с детьми», в рамках которого была полностью трансформирована помощь по уходу за детьми до 3-х лет, изменены отдельные условия получения помощи при рождении, помощь на детей одиноким матерям переведена полностью на адресные принципы предоставления с проверкой доходов. Серьезные изменения произошли в системе помощи в оплате жилищно-коммунальных услуг: это и попытка введения новой программы компенсации за повышение тарифов для малоимущих, которая не имела успеха, и максимальное упрощение участия населения в программе жилищных субсидий. Наиболее долгожданным шагом реформ стало начало поэтапного перевода системы социальных льгот на принципы адресности.

Несмотря на ошибки и отсутствие системности в процессе реформирования, за два прошедших года были достигнуты определенные позитивные результаты в направлении достижения более высокой адресности социальных программ:

1. *Постепенное уменьшение числа категориальных программ.* При этом одна категориальная программа (по уходу за детьми до 3-х лет) была ликвидирована, другая (на детей одиноким матерям) — полностью переведена на адресные принципы, а программа социальных льгот прошла первый этап реформирования, который предполагает отсечение контингентов с более высокими доходами.

2. *Достижение большей социальной справедливости* в системе помощи на детей и лучшей защиты семей с первыми по порядку рождения детьми. Однако, в невыигрышном положении оказались семьи с высокими рисками бедности, где рождаются вторые, а особенно — третьи и последующие дети¹⁴. Сегодня эти семьи после достижения ребенком трехлетнего возраста могут обратиться только за адресной

помощью (малообеспеченным семьям), размер которой гарантированно будет возрастать в соответствии с повышением прожиточного минимума и поднятием порога помощи для детей.

3. *Произошли положительные изменения в принципах работы социальных служб* — они начинают сами искать потенциальных участников программ, что особенно важно для пассивных контингентов. Толчком для пересмотра принципов деятельности органов социальной защиты стала необходимость вовлечения в программы жилищных субсидий и компенсаций за повышение тарифов максимального числа семей, которые потенциально не смогут оплачивать коммунальные счета и имеют высокие риски накопления задолженности после очередного раунда повышения тарифов.

4. В сложных экономических условиях удалось достичь *общей экономии финансовых ресурсов социальных программ* за счет неэффективных и несправедливых выплат.

К началу 2016 г. в результате реформирования только три из основных программ социальной поддержки сохраняют исключительно категориальный принцип предоставления выплат: помощь при рождении, помощь по беременности и родам для незастрахованных и помощь на детей, над которыми установлена опека или попечительство (рис. 4).

В 2014 году велось много дискуссий о реформировании помощи одиноким матерям, поскольку возрастание стоимости программы в последние годы происходило преимущественно за счет контингента получателей минимального размера выплаты (без декларации о доходах). Перевод программы с начала 2016 года исключительно на адресные принципы позволит экономить значительные средства на неэффективных выплатах и направлять их наиболее нуждающимся. Контингент участников программы может сократиться в три раза, а ее стоимость в 2016 году ориентировочно составит около 2127 млн грн в ценах 2013 года (против 3277 млн грн в 2013 г.).

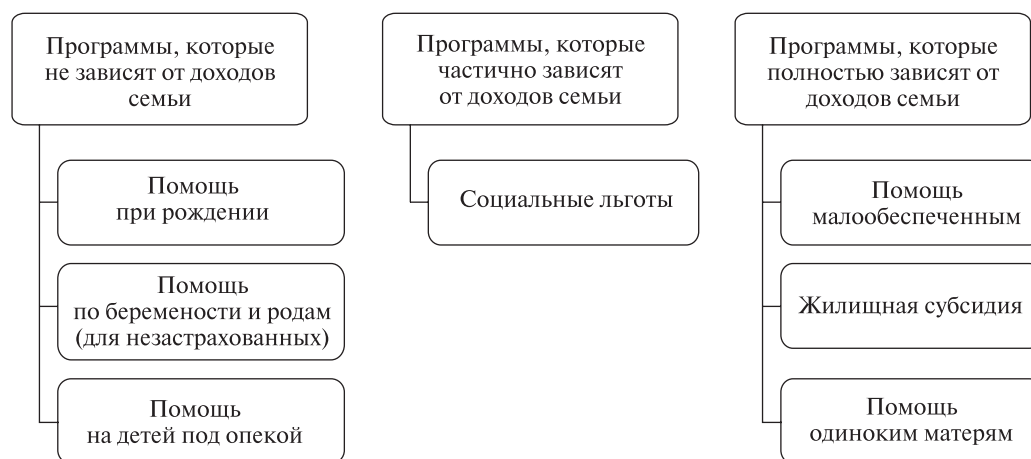


Рис. 4. Состояние реформирования системы социальной поддержки к началу 2016 года

Источник: составлено автором.

¹⁴ По старым правилам для второго ребенка ежемесячная выплата продлевалась с 2-х до 4-х лет, а на третьего и последующих детей — до 6-ти лет.

В программе жилищных субсидий произошло изменение порядка расчета обязательного процента платежа, что стало позитивным сигналом для лучшей адресации программы бедным. Изменения также коснулись снятия ограничений на вхождение в программу из-за владения имуществом. В кризисный период, когда динамично происходит потеря традиционных источников существования (вследствие потери работы, уменьшения помощи от родственников и т. д.), подобные ограничения сдерживают эффективное продвижение программы и своевременную помощь населению в оплате жилья. В целом новые правила программы жилищных субсидий на фоне многократного повышения тарифов позволили заметно увеличить охват семей программой и предупредить прогнозируемое возрастание задолженности населения поставщикам услуг. В случае дальнейшего поднятия тарифов в 2016 году ожидается возрастание потенциальных контингентов участников программы жилищных субсидий до 60 % населения страны. За первые три месяца этого года из бюджета уже было потрачено 20 млрд грн на жилищные субсидии, а до конца года программа может стать самой дорогой в системе социальной поддержки, превысив тем самым стоимость детских пособий.

Система помощи семьям при рождении ребенка и до достижения трехлетнего возраста с 2015 года стоит бюджету значительно меньше. В первую очередь, благодаря отмене с 1 июля 2014 года помощи по уходу за детьми до 3-х лет, которая имела преимущественно символический характер из-за низкого размера ежемесячных выплат, однако в масштабе страны ее стоимость к 2013 году достигла 6,63 млрд грн.

Стоимость помощи при рождении будет уменьшаться постепенно, по мере выбытия контингентов, вовлеченных в программу по старым правилам¹⁵. Прогноз стоимости программы построен на основе демографического прогноза (табл. 1), расчет предполагает изменение контингента участников, с одной стороны, в соответствии с прогнозом рождаемости и детской смертности, а с другой — в соответствии с перетеканием контингентов, рожденных до 1 июля 2014 года, в контингенты, рожденные после изменения правил программы. Такой подход дает возможность рассчитать численность детей по возрастным категориям и потребность в средствах на выплату пособий всем рожденным детям. Однако фактически не все рожденные дети участвуют в программе¹⁶, поэтому на втором этапе осуществляется корректировка потребности в соответствии с административными данными о получателях помощи.

Так, к 2020 году стоимость программы помощи при рождении, которая будет выплачиваться частями до достижения ребенком трехлетнего возраста, и не будет зависеть от порядка рождения ребенка, составит меньше 70 % от значения 2014 года. Будет происходить процесс постепенного снижения стоимости программы, его интенсивность возрастет с 2018 года, когда из программы полностью выйдут дети, рожденные вторыми. А к 2020 году из программы полностью выйдут все контингенты, которые вошли в нее по старым правилам.

Прогноз до 2020 года учитывает использование среднего сценария реформ, т. е. предполагается, что будут реализованы те изменения, которые уже заявлены правительством или включены в проект реформирования на ближайшие годы. Кроме того, предполагается, что с 2016 года начнут возрастать реальные доходы населения.

¹⁵ Правила, которые действовали до 1 июля 2014 года, предполагали увеличение размера помощи и периода выплаты в зависимости от порядка рождения ребенка (для вторых детей и для третьих и последующих детей).

¹⁶ В программе не участвуют те семьи, которые не подавали документы в органы социальной защиты. Также не участвуют дети, которые воспитываются в государственных учреждениях.

Таблица 1. Прогноз стоимости реформированной программы помощи при рождении ребенка до 2020 г., тысяч грн в год в ценах 2014 года

Прогнозируемые показатели	2016	2017	2018	2019	2020
Потребность в финансировании на основе демографического прогноза	27 216 638	26 034 812	22 712 748	20 831 339	19 630 861
Прогноз стоимости программы, тысяч грн в год	20 595 688	19 701 363	17 187 453	15 763 731	14 855 291
Темп изменения стоимости к базовому (2014) году, %	96,88	92,67	80,84	74,15	69,87

Источник: расчеты автора на основе: демографического прогноза Института демографии и социальных исследований им. М.В. Птухи НАН Украины; данных административной статистики Министерства социальной политики Украины о годовой стоимости социальных программ.

Прогноз помощи малообеспеченным семьям основан на выборе среднего варианта макропрогноза¹⁷. Таким образом, если не произойдет изменений в самой программе, то ее стоимость будет постепенно уменьшаться после 2015 года (в ценах 2014 г.). Наиболее существенное снижение стоимости произойдет после 2018 года, когда доходы населения начнут расти быстрее (табл. 2). Заметный рост стоимости помощи малообеспеченным семьям в 2014 году был связан с повышением порога вхождения в программу для пенсионеров и детей, а также размера фиксированных доплат на детей. А в 2015 году рост стоимости был обусловлен действием других факторов: увеличением контингента участников программы вследствие общего снижения доходов и роста масштабов крайней бедности в стране, а также введением доплат на детей в возрасте 0–3 года. Расширение программы и соответственно повышение ее стоимости возможно только за счет реформирования всей системы, когда контингенты из старых категориальных программ будут получать адресные выплаты на основе проверки нуждаемости.

После введения полноценного механизма адресности для помощи одиноким матерям и обеспечения доплаты на каждого ребенка до 100 % прожиточного минимума (соответствующей возрастной категории), контингент получателей будет очень сильно пересекаться с контингентом программы помощи малообеспеченным семьям. Потенциальные получатели будут выбирать для себя наиболее выгодный вариант. Таким образом, вполне логичным будет объединение двух программ на следующем этапе реформирования.

Если не учитывать связь между адресными программами, то контингент получателей помощи на детей одиноким матерям будет довольно стабильным — с небольшими изменениями вследствие динамики доходов и с постепенным уменьшением за счет меньшего числа новых контингентов¹⁸. Соответственно стоимость программы до 2020 года может уменьшиться почти вдвое в ценах 2014 года.

¹⁷ Выбран средний вариант макропрогноза — спад в 2015 году, постепенное повышение в 2016–2018 гг. и ускорение роста в 2019–2020 гг. Порог помощи в процентах к прожиточному минимуму не изменится до 2020 года (100 % для пенсионеров, 85 % для детей и 21 % для работоспособных). Доплаты на детей будут только индексироваться на инфляцию, то есть в ценах 2014 года останутся неизменными (250 и 500 грн соответственно на детей 3–6 и 6–18 лет). С 2015 года введена доплата на детей в возрасте 0–3 года в размере 250 грн.

¹⁸ Если раньше происходило активное получение формального статуса одинокой матери ради получения пособия, то через пару лет этот поток схлынет вследствие изменения условий программы помощи.

Таблица 2. Прогноз стоимости программы помощи малообеспеченным семьям и реформированной программы помощи одиноким матерям до 2020 г., тысяч грн в год в ценах 2014 года

Название государственной социальной программы	2016	2017	2018	2019	2020
Помощь на детей одиноким матерям	2043 244	1863 030	1713 987	1456 889	1165 511
Помощь малообеспеченным семьям	7517 230	6567 165	5548 288	4322 090	3122 994

Источник: расчеты автора на основе: данных административной статистики Министерства социальной политики Украины; микроданных обследования условий жизни домохозяйств Украины Государственной службы статистики Украины за 2014 год.

В случае объединения двух программ – помощи малообеспеченным семьям и помощи на детей одиноким матерям – общие тенденции в формировании контингентов и стоимости программы не изменят, поскольку будут зависеть исключительно от динамики доходов населения и масштабов бедности в стране.

Слабо прогнозируемой выглядит стоимость программ, связанных с оплатой жилья. Если предположить, что после раундов повышений тарифов в 2014–2016 годах, в последующем до 2020 года повышения будут несущественными и растянутыми во времени, то можно ожидать после 2017 года сужения контингента участников программы жилищных субсидий, и соответственно, постепенного уменьшения стоимости программы.

Таким образом, до 2020 года предполагается относительное снижение стоимости всех основных программ социальной поддержки (в сопоставимых ценах 2014 года), за исключением программ помощи в оплате жилья, которые в значительной степени зависят от изменения тарифов. Тенденция к увеличению стоимости возможна только для программы социальных льгот, если она не будет подвергнута дальнейшему реформированию.

Помощь при рождении станет дешевле на 27 % по сравнению с 2015 годом, поскольку к 2020 г. произойдет полная замена контингентов по старым правилам на контингенты по новым правилам. Благодаря реформированию помощи одиноким матерям ее стоимость может уменьшиться на 44 % по сравнению с 2015 годом (в ценах 2014 г.). Помощь малообеспеченным семьям достигла своего пика уже в 2015 году благодаря действию нескольких факторов. В дальнейшем, если не произойдет кардинальных изменений в программе, ее контингент начнет постепенно сокращаться по мере возрастания реальных доходов населения. Стоимость жилищных субсидий достигнет пика в 2016 году вследствие существенного повышения тарифов, однако в последующие годы контингент участников программы также будет постепенно уменьшаться.

Дальнейшее реформирование должно базироваться на выработке четкой стратегии действий, согласованности изменений между разными социальными программами и с реформами в других сферах, а также с учетом сценариев развития событий на коротко- и среднесрочный периоды.

Соблюдение баланса между экономической и социальной эффективностью сейчас является основным требованием реформы системы социальной поддержки. С одной стороны, речь должна идти о финансовой состоятельности системы и эффективном использовании ресурсов, а с другой – об утверждении принципа социальной справедливости при распределении средств программ социальной поддержки.

К базовым принципам дальнейшего реформирования системы социальной поддержки можно отнести:

- максимальное усиление адресности каждой программы и системы в целом;
- уменьшение общего числа программ постепенное приближение к одной универсальной программе;
- повышение социальных эффектов программ в рамках действующего финансирования;
- упрощение всех сопроводительных процедур и процедур администрирования за счет создания сквозных реестров.

Выводы. Сформированные к 2014 году тенденции свидетельствовали об острой необходимости кардинальных изменений в системе социальной поддержки. В случае сохранения неизменных правил программ и механизмов их реализации система социальной помощи постоянно требовала бы увеличения суммы расходов за счет категориальных выплат.

Реформы, которые начались в 2014 году, не имели комплексного характера и не решили основных проблем всей системы социальной поддержки, однако привели к некоторым позитивным изменениям. Основными результатами реформы социальных программ можно считать, с одной стороны, достижение большей социальной справедливости благодаря постепенному уменьшению числа категориальных программ и переходу на адресные принципы предоставления помощи, а с другой стороны – экономию финансовых ресурсов социальных программ за счет неэффективных и несправедливых выплат.

Прогноз до 2020 года предполагает снижение общей стоимости системы социальной поддержки в сопоставимых ценах 2014 года. Эта тенденция коснется всех основных программ; исключением может быть только программа социальных льгот, если она не будет подвергнута дальнейшему реформированию. Таким образом, реформы в системе социальной поддержки дадут заметные результаты уже к 2020 году. Повышение адресности системы социальной поддержки и изменения в категориальных программах свидетельствуют о более высокой социальной эффективности и лучшем соблюдении принципа социальной справедливости. Однако, реформирование социальной поддержки сегодня носит половинчатый характер и не приводит к принципиальным изменениям в системе. Кроме того, решения относительно реформ не учитывают возможных сценариев развития событий, и часто не согласуются в разрезе разных программ во времени. Отдельной проблемой выступает игнорирование оценивания баланса между экономической и социальной эффективностью, что должно стать основным условием реформы системы социальной поддержки.

Успешность дальнейших реформ будет зависеть от нацеленности на достижение баланса между экономической и социальной эффективностью, и безусловно, от стратегической составляющей, основанной на соблюдении базовых принципов совершенствования системы социальной поддержки.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мониторинг и оценка: некоторые инструменты, методы и подходы / Всемирный банк. – Вашингтон, 2004. – 28 с.
2. Методические указания по анализу бедности и социальных последствий / Всемирный банк; Группа стратегии сокращения бедности и Департамент социального развития. – Вашингтон, 2003. – 114 с.

3. Методологія та практика оцінки впливу соціальної політики та окремих програм соціальної допомоги на показники бідності в Україні / Лібанова Е.М., Макарова О.В., Черенько Л.М. – К., 2011. – 203 с
4. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання : монографія / за ред. Е.М. Лібанової; Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. – Умань, 2012. – 312 с.
5. Якість інформаційного забезпечення соціальної політики : монографія / Макарова О.В., Са-ріогло В.Г., Терещенко Г.І. та ін.; за ред. Е.М. Лібанової. – К. : ДУХ І ЛІТЕРА, 2010. – 248 с.

REFERENCE

1. Monitoring i ocnka: nekotorye instrumenty, metody i podhody [Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches]. (2004). Washington : The World Bank [in English].
2. Metodicheskie ukazaniya po analizu bednosti i social'nyh posledstvij [Guide to Poverty and Social Impact Analysis]. (2003). Washington : The World Bank. Group of Poverty Reduction Strategy and the Department of Social Development [in English].
3. Libanova, E.M., Makarova, O.V. & Cherenko, L.M. (2011). *Metodolohiia ta praktyka otsinky vplyvu sotsialnoi polityky ta okremykh prohram sotsialnoi dopomohy na pokaznyky bidnosti v Ukraini* [Methodology and practice of assessing the impact of social policy and some social assistance programs on poverty rates in Ukraine]. Kyiv [in Ukraine].
4. Libanova, E.M. (Eds.). (2012). *Sotsialni rezultaty derzhavnykh prohram: teoretyko-metodolohichni ta prykladni aspekty otsiniuvannia* [Social results of government programs: theoretical, methodological and applied aspects of evaluation]. Uman : In-t demohrafiyi ta sotsial'nykh doslidzhen' im. M.V.Ptukhy NAN Ukrayiny [in Ukrainian].
5. Libanova, E.M. (Eds.). (2010). *Yakist informatsiinoho zabezpechennia sotsialnoi polityky* [The quality of information provision of social policy]. Kyiv : Duh I Litera [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції журналу 10.05.2016.