

Cite: Cherenko, Liudmyla (2023). Natsilenist sotsialnykh prohram na vrazlyvi hrupy naselennia: stali tendentsii ta povoienni perspektyvy [Targeting of Social Programs at Vulnerable Groups: Sustainable Trends and Post-War Prospects]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika - Demography and Social Economy*, 1 (51), 73-95. <https://doi.org/10.15407/dse2023.01.073>



<https://doi.org/10.15407/dse2023.01.073>

УДК 369.014, 330.59(477)

JEL Classification: I 32, I 38, H 53, C 59

ЛЮДМИЛА ЧЕРЕНЬКО, д-р екон. наук, старш. наук. співроб., зав. відділу
Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України
01032, Україна, м. Київ, бул. Т. Шевченка, 60
E-mail: cherenko@ukr.net
ORCID: 0000-0003-1606-6170

НАЦІЛЕНІСТЬ СОЦІАЛЬНИХ ПРОГРАМ НА ВРАЗЛИВІ ГРУПИ НАСЕЛЕННЯ: СТАЛІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПОВОЄННІ ПЕРСПЕКТИВИ

Основною проблемою української системи соціальної підтримки впродовж багатьох років була недостатня націленість соціальних програм на найбільш вразливі верстви населення. Значне збідніння населення країни та розширення кола вразливих контингентів унаслідок війни загострює проблему адресації обмежених ресурсів найнужденнішим. Зволікання з вирішенням цієї проблеми у період військових дій та повоєнної відбудови буде здійснювати негативний, а подекуди і руйнівний вплив на суспільство через дотримання принципів соціальної справедливості та дієвої підтримки людей у скрутні часи, а також у зв'язку з ризиками уповільнення економічного зростання. Метою статті є оцінка довоєнної системи соціальної підтримки в контексті її націленості на вразливі верстви населення задля пошуку кращих шляхів та можливостей повоєнного реформування. Новизна роботи полягає у поєднанні оцінок масштабів різноприродної вразливості з оцінками націленості діючих соціальних програм на групи з вищою вразливістю та / або більшою чисельністю. Ця оцінка дасть змогу не лише визначити, наскільки певна програма потрапляє до конкретного цільового контингенту чи до групи бідних, а й наскільки вона доходить до кожної з вразливих груп (наприклад, багатодітні домогосподарства, домогосподарства з особою з інвалідністю тощо). Такий інструмент був би більш дієвим при визначенні недоліків наявних програм, розробці шляхів їх реформування чи прийнятті рішення щодо їх заміни новими. Крім того, в

© Видавець ВД «Академперіодика» НАН України, 2023. Стаття опублікована за умовами відкритого доступу за ліцензією CC BY-NC-ND (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

© Publisher PH «Akademperiodyka» of the NAS of Ukraine, 2023. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

роботі вперше здійснено прогностичні оцінки на 2023 рік щодо запровадження нової універсальної соціальної допомоги, яку запланували урядовці. Поряд з загальноприйнятими методами статистичного аналізу у дослідженні використано метод мікромоделювання для роботи з мікроданими обстеження умов життя домогосподарств України та для прогнозування параметрів соціальних програм на 2023 р. Для оцінювання показників впливу соціальних програм використано спеціальний програмний модуль ADePT, розроблений Світовим банком для уніфікованого методичного забезпечення аналізу системи соціальної підтримки.

Ключові слова: соціальні програми, система соціальної підтримки, бідність, багатомірність бідності, вразливість, вразливі групи населення, адресність.

Постановка проблеми та актуальність. Цілком очевидно, що соціальні програми¹ мають адресуватися насамперед тим, хто має найвищі ризики бідності та соціальної вразливості. Помилка потрапляння нецільового контингенту до програм або недоохоплення нужденних важливими для них програмами завжди будуть мати місце навіть у високоефективній системі соціальної підтримки. Основне питання лежить у площині визначення масштабу таких помилок, які можуть повністю нівелювати позитивні результати.

У процесі оцінки адресації соціальної програми неминує виникає методологічна проблема: кого вважати найбільш вразливим. Якщо такими визначити групи населення, котрі традиційно мають найвищі ризики бідності, то виникає інше методологічне питання: який з багатьох вимірів бідності найточніше відображає високу вразливість — монетарний, деприваційний, суб'єктивний [11, 13]? За цих умов слід враховувати інформаційний обмежувальний чинник, адже не всі підходи можуть бути застосовані на базі доступних статистичних джерел та масивів даних. Проблема доступності мікроданих державних вибіркового обстежень для таких досліджень поглиблювалася впродовж останнього десятиріччя, а війна спричинила обмеження виробництва даних державної статистики, включаючи призупинення вибіркового обстеження домогосподарств.

Традиційно складна проблема досягнення кращої націленості соціальних програм на вразливі верстви населення набуває особливого значення в умовах війни та повоєнної відбудови, коли спрацьовують одночасно дві групи обмежувальних чинників: з одного боку, звужуються фінансові можливості держави, і будь-яке нецільове розпорощення коштів стає критичною проблемою, а з іншого — внаслідок воєнних дій зростають осередки глибокої вразливості, які критично потребують підтримки. Тому в сьогоденних умовах націленість програм на вразливих стає не бажаною, а обов'язковою умовою спроможності системи соціальної підтримки та й держави загалом щодо захисту громадян. Неefективна соціальна підтримка завжди гальмує розвиток та провокує стаг-

¹ У статті розглянуті не всі соціальні програми, а лише програми соціальної підтримки населення.

наційні процеси. У війну така система стає справжнім викликом у контексті існування держави.

Довоєнні тенденції щодо адресності соціальних програм в Україні були у кращому випадку нейтральними, а у періоди економічних спадів указували на зниження ефективності соціальної підтримки. Часткове коригування правил та обмежувальних чинників окремих програм не вирішувало проблеми, що свідчило про необхідність докорінного реформування. Сьогодні у планах повоєнного відновлення Міністерством соціальної політики заявлено про наміри із запровадження єдиної програми на засадах адресності замість низки діючих.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стаття базується на багаторічному доробку українських та зарубіжних дослідників відносно підходів до ідентифікації вразливості та оцінки масштабів вразливості серед різних груп населення, зокрема, з урахуванням повноти та доступності наявної інформації (J. Hoogeveen (Дж. Хогевен) [1], С. Kuran (К. Куран) [2], А. Musabber Chisty (А. Мусаббер Чистий) [3], Cordis Bright (Кордіс Брайт) [4], L. F. Lopez-Calva (Л. Ф. ЛопезКальва) [5], Е. Лібанова (Е. Libanova) [6], О. Макарова (О. Makarova) [7], Л. Семів (L. Semiv) [8] та інші). Найпростішими в ідентифікації та оцінці є групи, вразливі за ознакою низьких доходів, оскільки класичні обстеження бюджетів домогосподарств дають широкі можливості для такої діагностики. Решта матеріальних критеріїв для оцінки вразливості — доступність послуг та комунікацій, наявність інфраструктурних об'єктів та нормальних житлових умов тощо — мають певні інформаційні обмеження, проте можуть бути застосовані частково або з певними обмеженнями. Натомість такі критерії, як соціальне відторгнення та соціальна ізоляція, особливо коли вони тісно не пов'язані з матеріальною складовою, мають у край обмежені можливості для застосування (гендерна нерівність, дискримінація за будь-якими ознаками тощо). Соціальна вразливість визначається за широким колом питань і базується на конкретних аналітичних напрацюваннях (із доведеним результатом) і експертних оцінках та гіпотезах ([9], [10], [11], [12]).

Аналіз багатомірної бідності засновано на теоретичному доробку представників української економічної наукової школи, коли традиційно поєднуються монетарні та немонетарні підходи до визначення бідності, і на перетині виокремлених контингентів визначається «ядро» бідності (Е. Лібанова [13]).

При оцінці соціальних програм щодо їх направленості на вразливі групи запропоновано міжнародний підхід оцінки за класичним колом показників, у т.ч. з використанням програмного інструментарію Світового банку. Методологія оцінювання соціальних програм та їх різноманітних впливів, що використовується у практичній діяльності міжнародних інституцій та урядів країн, базується на наукових підходах Peter H. Rossi (П. Россі), Mark W. Lipsey (М. Ліпсі), Howard E. Freeman (Г. Фрімен) [14], J. Braithwaite (Дж. Брейтвейт), С. Grootaert (К. Гротаерт), В. Milanovic (Б. Мілановік) [15], Chris de Neubourg

(Кріс де Ноубург) [16], [17], Е. Лібанова (E. Libanova), Л. Черенько (L. Cherenko) [18], [19], [20], В. Саріогло (V. Sarioglo) [21] та інших.

Метою статті є оцінка довоєнної системи соціальної підтримки в контексті її націленості на вразливі верстви населення задля пошуку кращих шляхів та можливостей повоєнного реформування.

Новизна роботи полягає у поєднанні оцінок масштабів різноприродної вразливості з оцінками націленості діючих соціальних програм на групи з вищою вразливістю та / або більшою чисельністю. Це дає можливість деталізувати оцінки програм, аналізувати їх вплив на окремі групи та конкретизувати шляхи вдосконалення соціальної підтримки. Якщо експертним шляхом виокремити групи вразливості за різними ознаками — від суто монетарних до інфраструктурних та соціально-психологічних, визначити чисельність та ризик багатомірної бідності для кожної з них, а потім здійснити ранжування, то націленість основних соціальних програм можна оцінювати не по всьому населенню, а у розрізі груп найвищої вразливості. Оцінка дасть змогу не лише визначити, наскільки певна програма потрапляє до цільових контингентів чи до бідних, а і наскільки вона доходить до кожної вразливої групи. Такий інструмент був би більш дієвим у випадку визначення недоліків діючих програм, розробці шляхів їх реформування чи прийнятті рішення щодо їх заміни новими.

Методи дослідження. Поряд із загальноприйнятими методами статистичного аналізу у дослідженні використано метод мікромодельовання² для роботи з мікроданими обстеження умов життя домогосподарств України. Для оцінювання показників впливу соціальних програм використано спеціальний програмний модуль *ADePT*, розроблений спеціалістами Світового банку для уніфікованого методичного забезпечення аналізу системи соціальної підтримки.

Виклад основного матеріалу. Науковці давно дійшли згоди, що жоден вимір бідності не може відобразити всі аспекти вразливості та всі сторони прояву такого багатоаспектного явища. Тому, коли йдеться про ідентифікацію найбільш вразливих груп населення, аналіз базується одночасно на кількох вимірах. Це дозволяє, з одного боку, виявити тих, хто потрапляє під дію найбільшого числа негативних факторів зовнішнього середовища, відповідно, має найвищі ризики комплексної бідності, а з іншого — визначити специфіку кожного з аспектів вразливості для кращого реагування різних заходів політики.

Масштаби багатомірної бідності в Україні. В Україні традиційно впродовж багатьох років аналізувалися різні виміри бідності на основі мікроданих державного обстеження домогосподарств³: монетарні, структурні, деприваційні та суто суб'єктивні. Проте події останнього десятиріччя створювали

² Цей метод передбачає зміну певних параметрів мікроданих обстеження (наприклад, на основі гіпотез щодо змін у правилах соціальних програм чи в доходах населення) з метою отримання на виході гіпотетичних результатів здійснених змін.

³ Обстеження умов життя домогосподарств Державної служби статистики України.

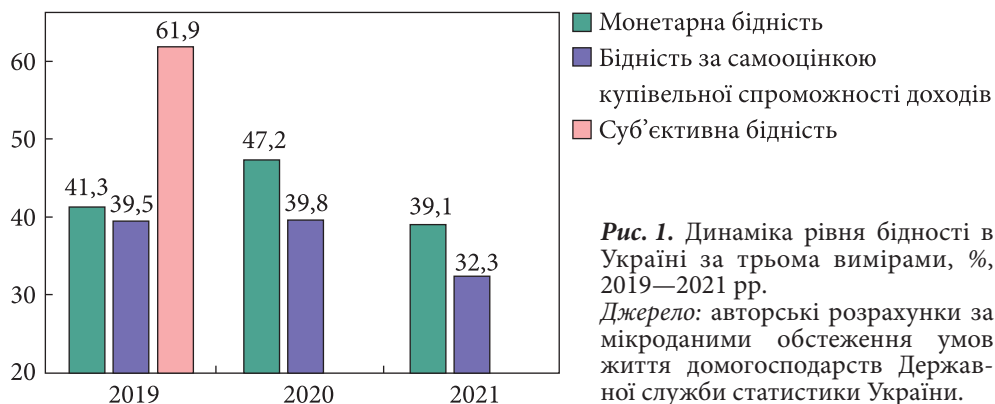


Рис. 1. Динаміка рівня бідності в Україні за трьома вимірами, %, 2019—2021 рр.

Джерело: авторські розрахунки за мікроданими обстеження умов життя домогосподарств Державної служби статистики України.

ряд об'єктивних та суб'єктивних обставин⁴, які призвели до звуження доступу до аналізу на дослідницькому рівні. Після 2019 р. мікродані стали вкрай обмеженими, тож з комплексного дослідження бідності на основі мікроданих випала суб'єктивна бідність⁵.

Є підстави стверджувати, що 2019 р. цілком відображає основні аспекти багатовимірної бідності останніх трьох років. Якщо проаналізувати динаміку монетарної бідності за період 2019—2021 рр., можна зафіксувати повернення на допандемійний рівень — зростання масштабів бідності у 2020 р. було повністю компенсоване у наступному періоді. Крім того, бідність за самооцінкою купівельної спроможності доходів⁶ у 2021 р. зменшилась навіть порівняно з допандемійним роком (рис. 1).

Виникла нестандартна ситуація — після практично призупинення соціально-економічного розвитку на один рік унаслідок пандемії відбулося повне відновлення у наступному році, а подекуди вихід на кращі значення. За такої логіки 2019 р. повністю відображає основні аспекти багатовимірної бідності у довоєнному періоді. Відповідно, багатомірну бідність в Україні впродовж останніх довоєнних років можна визначити на основі трьох підходів: 1) монетарна бідність (витрати домогосподарств нижче прожиткового мінімуму у фактичних цінах); 2) бідність за споживчими можливостями (самооцінка населенням доходів як таких, що не задовольняють україн необхідні потреби);

⁴ Вимога деперсоналізації даних обстеження для використання у дослідницьких цілях потребувала додаткового часу та фінансування робіт, що стало основною об'єктивною причиною обмеження доступу до мікроданих. Основною суб'єктивною причиною, на наш погляд, було бажання приховати можливе зниження якості даних обстеження після окупації частини територій у 2014 р.

⁵ У Держслужбі статистики було прийнято рішення не оприлюднювати дані щодо суб'єктивної бідності.

⁶ Коли респонденти вважають, що їм не вистачає доходів навіть на забезпечення достатнього харчування або лише на харчування, а решта базових потреб залишаються незадоволеними.

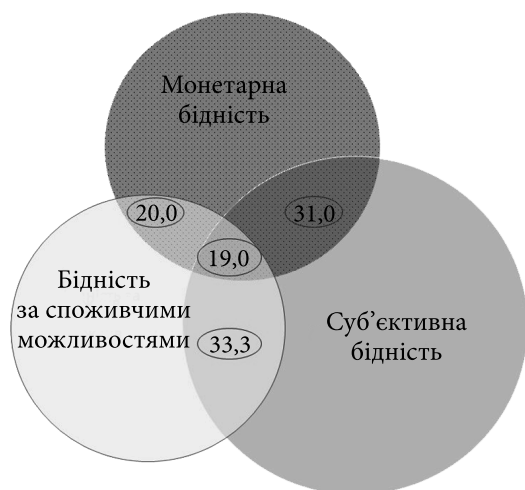


Рис. 2. Багатовимірна бідність: поєднання трьох вимірів, 2019 р.
Джерело: авторські розрахунки за мікроданими обстеження умов життя домогосподарств Державної служби статистики України.

Поєднання трьох представлених вимірів бідності дає досить високі значення — 19 % населення країни (або практично кожен п'ятий) підпадають під усі три визначення бідності, тобто одночасно є бідними за об'єктивними та суб'єктивними підходами (рис. 2). Цей сегмент суспільства ми можемо умовно визначити як найбільш вразливі до бідності з точки зору монетарних та немонетарних аспектів.

Вразливі групи та багатовимірна бідність. Багаторічні дослідження українських науковців та спеціалістів міжнародних організацій дають змогу визначити різні аспекти вразливості в українському суспільстві — від суто монетарних та інфраструктурних до подекуди дискримінаційних. Проте існують суттєві інформаційні обмеження в ідентифікації таких груп, а особливо — коли йдеться про їх виявлення на основі одного об'єднаного масиву даних. Враховуючи напрацювання попередніх десятиріч та можливості доступного інформаційного поля для аналізу на основі мікроданих обстеження⁸, можна виділити вісім типів домогосподарств: 1) багатодітні (з трьома та більше дітьми); 2) з особою з інвалідністю у складі; 3) складаються виключно з осіб 75 років та старше; 4) з дітьми без одного з батьків; 5) складні багатопокоління;

3) суб'єктивна бідність (за самовизначенням).

Традиційно впродовж багатьох років суб'єктивна бідність в Україні суттєво перевищувала монетарну⁷, але поступово відбувалося їх зближення. У 2019 р. рівень суб'єктивної бідності становив 61,9 %, а монетарної — 41,3 %, тобто перевищення суб'єктивних значень над об'єктивними опустилося до позначки 1,5 раза. За таких умов низькі споживчі можливості за самооцінкою населенням своїх доходів (відмова у необхідному, крім харчування, та навіть у харчуванні) мали 39,5 %, що більше відповідало масштабам монетарної бідності.

⁷ Наприклад, у благополучному 2008 р., коли показники рівня монетарної бідності (витрати нижче фактичного прожиткового мінімуму) були найнижчими і становили 19,9 %, рівень суб'єктивної бідності (за самоідентифікацією) становив 56,9 %, тобто втричі вище.

⁸ Обстеження умов життя домогосподарств Державної служби статистики України.

б) складаються виключно з безробітних та непрацевдатних осіб⁹; 7) є отримувачами допомоги малозабезпеченим сім'ям; 8) розташовані в сільській місцевості. Поєднання різних ознак вразливості в одному домогосподарстві може давати кумулятивний ефект, але навіть наявність однієї з них ставить домогосподарство у вкрай не вигідне становище.

Найчисленніша з виокремлених груп вразливості — домогосподарства сільської місцевості (35,2 % населення), які здебільшого мають високі ризики інфраструктурної депривації. Також поширеними є складні багатопокілнні домогосподарства (14,5 % населення), які найчастіше складаються з чотирьох та більше осіб і мають високу перенаселеність житлових приміщень. Домогосподарства, що складаються одночасно з безробітних та непрацевдатних осіб, становлять 9 % населення країни та характеризуються високими ризиками монетарної бідності. Решта груп є малочисельними, кожна з яких налічує від 1 до 3 % населення (табл. 1).

З точки зору багатовимірної бідності ці типи домогосподарств мають різні ступені вразливості — від значень, близьких до середньоукраїнських, до кількарізного перевищення середніх. Серед обраних типів домогосподарств найвищі ризики багатовимірної бідності мають три групи:

- отримувачі допомоги малозабезпеченим сім'ям (50,4 %);
- багатодітні (37,6 %);
- домогосподарства виключно з осіб 75 років та старше (35,4 %).

По цих групах показник багатовимірної бідності в два та більше разів перевищує середнє по країні значення (рис. 3).

Таблиця 1. Вразливі групи домогосподарств: частка в загальній чисельності населення

	Типи вразливих домогосподарств	Частка групи у загальній чисельності населення
1	Мешканці сільської місцевості	35,2
2	Складні багатопокілнні	14,5
3	З безробітними та непрацевдатними особами	9,0
4	З дітьми без одного з батьків	2,9
5	Виключно з осіб 75 років та старше	2,8
6	Багатодітні	2,3
7	Отримувачі допомоги малозабезпеченим сім'ям	1,3
8	З особою з інвалідністю у складі	1,1

Джерело: авторські розрахунки за мікроданими обстеження умов життя домогосподарств Державної служби статистики України.

⁹ До непрацевдатних належать діти, особи пенсійного віку та особи з інвалідністю.

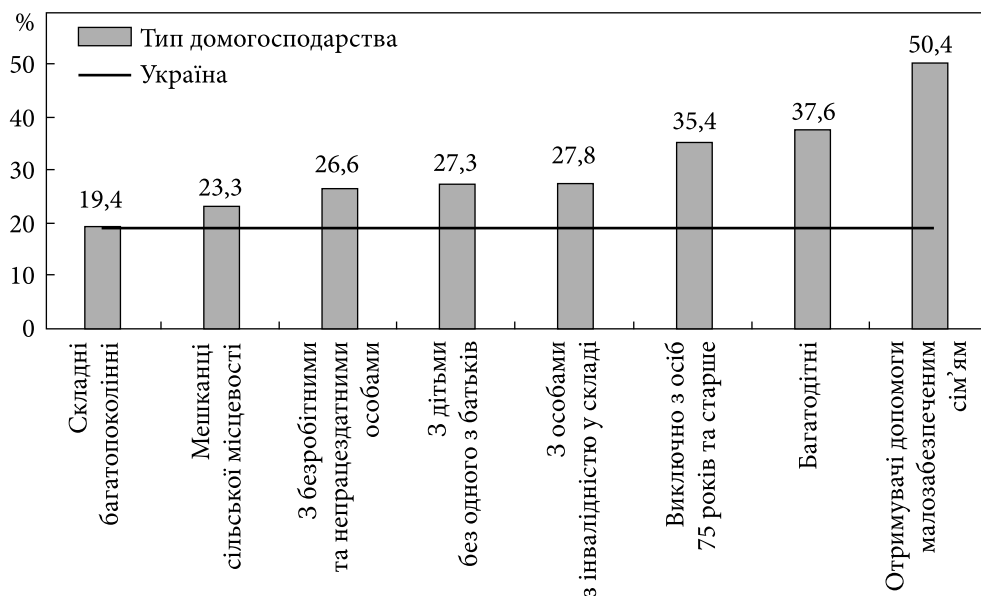


Рис. 3. Рівень багатомірної бідності за типом домогосподарства, %, 2019 р.
Джерело: авторські розрахунки за мікроданими обстеження умов життя домогосподарств Державної служби статистики України.

Отримувачі допомоги малозабезпеченим сім'ям є специфічною групою, яка крім украї низьких доходів (принаймні офіційних) характеризується переважно відсутністю стимулів до зайнятості, неспроможністю самотужки вирішувати проблеми власної родини, недостатнім освітньо-кваліфікаційним рівнем та загалом низьким потенціалом.

Багатодітні родини традиційно потрапляють під найвищі ризики монетарної бідності через низький рівень доходів та значне демоекономічне навантаження в домогосподарстві, адже батьки мають обмежені можливості для активної праці, і відповідно невеликий дохід родини має ділитися між трьома та більше дітьми. Однак домогосподарства з осіб 75 років та старше мають високі ризики монетарної бідності через специфіку пенсійної системи та низьку спроможність отримання додаткового до пенсії доходу, а також традиційно вищі показники суб'єктивної бідності, що характерно для осіб старших вікових груп.

Натомість серед багатопокілних домогосподарств, які традиційно мають вищі ризики монетарної бідності та відчутні житлові депривації, рівень багатомірної бідності ледь перевищує середньоукраїнські показники. Нижчі ризики багатомірної бідності серед розглянутих груп так само мають сільські домогосподарства, хоча вони характеризуються вищим на загальноукраїнському фоні рівнем монетарної бідності та відчутно вищими рівнями позбавлень у контексті інфраструктурної доступності.

Із врахуванням двох чинників — рівня багатовимірної бідності та чисельності вразливої групи — можемо зробити висновок щодо найбільш вагомих осередків вразливості серед розглянутих типів домогосподарств. Це насамперед отримувачі допомоги малозабезпеченим сім'ям, багатодітні родини та домогосподарства, які складаються виключно з осіб 75 років та старше. Другу позицію можна визначити для неповних сімей з дітьми та домогосподарств, які складаються виключно з непрацевдатних та безробітних осіб. Отже, саме ці групи серед розглянутих типів домогосподарств можна визначити як найбільш вагомі осередки вразливості до багатовимірної бідності.

Аналіз ефективності соціальних програм для відібраних вразливих груп. Аналіз охоплює ключові соціальні трансферти, інформація щодо яких доступна в масиві мікроданих обстеження домогосподарств. Це п'ять діючих програм системи соціальної підтримки:

- допомога малозабезпеченим сім'ям (ДСДМС);
- житлові субсидії;
- допомога при народженні;
- допомога на дитину самотнім особам;
- соціальні пільги.

Три з п'яти розглянутих програм засновані на перевірці доходів сім'ї чи домогосподарства (допомога малозабезпеченим сім'ям, житлові субсидії та допомога на дитину самотнім батькам), тобто мають враховувати реальний матеріальний стан реципієнтів та гарантувати вищу адресність програми дійсно нужденним. Інші дві програми (допомога при народженні та соціальні пільги) орієнтовані на певні категорії, і їх розмір не залежить від доходів цільової групи¹⁰. Особливість даного аналізу полягає у тому, що він зосереджений не на всій сукупності домогосподарств, а на п'яти вразливих групах, для яких був оцінений рівень багатовимірної бідності¹¹.

Українська система соціального захисту традиційно охоплює широке коло отримувачів — досить сказати, що майже кожен другий (48,8 %) у довоєнній системі соціальної підтримки був отримувачем принаймні однієї з п'яти розглянутих програм. Таке розпорощення соціальних трансфертів справляє негативний вплив як на економіку загалом — через суттєвий відсоток отримувачів перерозподілених державою коштів та відповідно низькі стимули до зайнятості, так і через низьку дієвість соціальної підтримки, адже широке коло реципієнтів не дає змоги суттєво підвищити розміри соціальних виплат. По-

¹⁰ У 2016 р. соціальні пільги для більшості категорій були обмежені розміром доходу, але у випадку призначення розмір пільги не залежить від доходу отримувача.

¹¹ Отримані висновки щодо впливу соціальних трансфертів як на охоплення, так і на бідність, потрібно аналізувати з обережністю, адже існують похибки, пов'язані з даними опитування домогосподарств. Це відбувається внаслідок низького рівня охоплення деякими програмами й неточності інформації від респондентів про отримання допомоги.

зитивним є те, що частка отримувачів трансфертів була вищою серед 20 % найбіднішого населення¹², яке найбільше потребує допомоги — 53,7 % з них скористалися трансфертом. Правда, різниця з середнім по населенню рівнем охоплення соціальними програмами є досить незначною, отже серед решти (80 % населення) частка реципієнтів соціальних виплат є не набагато меншою.

Суттєво більшою була частка одержувачів трансфертів¹³ серед домогосподарств, які складаються лише з осіб 75 років і старше, та багатодітних родин — відповідно 81,4 та 69,4 %. Отже, серед усіх розглянутих вразливих груп (крім учасників програми ДСДМС¹⁴) найчастіше користуються різними соціальними програмами домогосподарства з осіб старших вікових груп та багатодітні. Натомість питома вага отримувачів допомоги помітно нижча в групах домогосподарств з дітьми без одного з батьків та домогосподарств з безробітних і непрацевдатних — відповідно 44,8 та 45,7 % (табл. 2).

Аналізовані вразливі групи зосереджені в різних програмах. Домогосподарства, які складаються з осіб 75 років і старше, одержують лише житлові субсидії та пільги (відповідно 62,4 та 42,6 % охоплених). Якщо загалом серед населення країни допомогою малозабезпеченим сім'ям охоплено лише 1,3 %,

Таблиця 2. Охоплення вразливих груп домогосподарств (з найвищим рівнем багатомірної бідності) ключовими соціальними програмами, % отримувачів програми

Вразливі групи домогосподарств	Допомога мало-забезпеченим сім'ям	Житлові субсидії	Допомога при народженні	Допомога на дитину одиницею особам	Соціальні пільги	Усі програми
Усе населення	1,3	18,8	7,1	1,1	31,9	48,8
Є отримувачами ДСДМС	100	24	10,6	1,2	40,0	100
Багатодітні	25,6	10,7	6,2	4,5	49,9	69,4
Виключно з осіб 75 років та старше	0	62,4	0	0	42,6	81,4
З особою з інвалідністю у складі	0	30,9	3,9	0,3	29,4	53,7
З дітьми без одного з батьків	7,5	19,1	6,5	3,4	15,2	44,8
З безробітних та непрацевдатних осіб	3,3	16,9	7,9	1,1	23,0	45,7

Джерело: авторські розрахунки за мікроданими обстеження умов життя домогосподарств Державної служби статистики України.

¹² Перший квінтіль за витратами.

¹³ За винятком бенефіціарів допомоги малозабезпеченим сім'ям. Усі вони отримують соціальну допомогу, отже, охоплення складає 100 %.

¹⁴ Зрозуміло, що вони охоплені програмами на 100 %.

то серед багатодітних домогосподарств відсоток одержувачів значно вищий (25,6 %). Домогосподарства з дітьми без одного з батьків отримують допомогу малозабезпеченим сім'ям ушестеро частіше ніж середньостатистичне домогосподарство (7,5 проти 1,3 %). Водночас соціальними пільгами вони охоплені вдвічі менше (15,2 проти 31,9 %).

Програма допомоги малозабезпеченим сім'ям краще орієнтована на бідні домогосподарства, ніж будь-які інші розглянуті соціальні трансферти — 81,1 % коштів програми потрапляє до найбіднішого квінтиля (табл. 3). Допомога при народженні дитини знаходиться на другому місці за рівнем адресування — 34,6 % коштів надходять до найбіднішого квінтиля. Хоча ця програма не передбачає перевірку доходів, вона краще орієнтована на нужденних, ніж окремі адресні програми, наприклад, житлові субсидії — до найбіднішого квінтиля потрапляє 29,2 % загальної вартості субсидій. Найгірше орієнтована на бідних програма соціальних пільг — лише 11,8 % коштів отримує перша квінтильна група, тобто двадцять відсотків найбідніших отримує трохи більше десятої частини від загальних коштів.

Найбільший зиск від розглянутих програм мають домогосподарства, які складаються з осіб 75 років і старших: вони отримують 10,8 % від бюджету п'яти програм, хоча їхня частка в населенні становить всього 2,8 %. Решта вразливих груп мають менші переваги від соціальних програм. Так, учасники ДСДМС та багатодітні домогосподарства отримують лише 5,3 та 4,7 % бюджету всіх п'яти розглянутих програм відповідно, проте їхні частки в загальній чисельності населення становлять 1,3 та 2,3 %; неповним домогосподарствам

Таблиця 3. Адресація коштів ключових соціальних програм вразливим групам домогосподарств (з найвищим рівнем багатовимірної бідності), % від загального бюджету програми

Вразливі групи домогосподарств	Усі програми	Допомога малозабезпеченим сім'ям	Житлові субсидії	Допомога при народженні	Допомога на дитину одиноким особам	Соціальні пільги	% групи в населенні
Є отримувачами ДСДМС	5,3	100	0,8	1	0,9	0,7	1,3
Багатодітні	4,7	62	0,5	0,8	3,9	4,9	2,3
Виключно з осіб 75 років та старше	10,8	0	17,7	0	0	4,8	2,8
З особою з інвалідністю у складі	1,2	0	1,2	2,3	0,5	0,6	1,1
З дітьми без одного з батьків	3,8	21,4	2,9	3,2	9,5	1,5	2,9
З безробітних та непрацевдатних осіб	6,8	33,4	4,3	7,9	5,8	5,6	9,0

Джерело: авторські розрахунки за мікроданими обстеження умов життя домогосподарств Державної служби статистики України.

надходить 3,8 % коштів при вагомості групи у 2,9 % населення (табл. 3). Домогосподарства, у складі яких є особа з інвалідністю, мають мінімальні переваги від програм — вони отримують лише 1,2 % бюджету всіх п'яти програм, а їхня частка в загальній чисельності населення становить 1,1 %. Домогосподарства з безробітними та непрацездатними особами отримують меншу частку бюджету соціальних програм, ніж їхня частка в загальній чисельності населення: 6,8 проти 9,0 %.

У середньому по країні на розглянуті соціальні трансферти припадає лише 3,3 % сукупного споживання населення. Для домогосподарств, які перебувають у нижній частині розподілу (перший квінтіль — 10 % домогосподарств з найнижчими доходами / витратами), ці трансферти мають втричі більше значення — становлять 9,7 % їхнього бюджету. У той же час житлові субсидії складають лише 1,4 % (проти 4,1 по першій квінтільній групі), а допомога малозабезпеченим сім'ям та на дітей одиноким особам становлять 0,2 % бюджету кожна (проти відповідно 1,3 та 0,9 % для першого квінтіля).

Для домогосподарств-бенефіціарів трансфертів соціальні програми стають набагато важливішими. Допомога малозабезпеченим сім'ям складає в середньому 19,4 % від загального споживання домогосподарств-отримувачів. Також ця програма надзвичайно важлива для багатодітних домогосподарств, домогосподарств з дітьми без одного з батьків та домогосподарств з безробітними та непрацездатними — відповідно 28,2, 24,6 і 27,6 % їхніх бюджетів (табл. 4).

Допомога на дитину одиноким батькам та допомога при народженні так само мають високу частку у споживанні домогосподарств-бенефіціарів — 15,3 та 10,5 % відповідно. Допомога на дитину одиноким батькам становить більший відсоток у загальному обсязі споживання домогосподарств із дітьми без одного з батьків (19,9 %), домогосподарств-бенефіціарів ДСДМС (22,0) та домогосподарств з безробітними та непрацездатними особами (18,5 %).

Важливим є й внесок у сукупний бюджет домогосподарств-отримувачів від житлових субсидій (8,8 %), особливо для домогосподарств, які складаються з осіб 75 років і старше — житлова субсидія складає 14,1 % у їхньому бюджеті.

Найнижча дієвість характерна для соціальних пілг — вони становлять лише 2,6 % бюджетів домогосподарств-отримувачів, що свідчить про відсутність критичної важливості цієї програми для переважної більшості сімей.

Отже, життєво важливими для бенефіціарів є допомога малозабезпеченим сім'ям та допомога на дітей одиноким батькам, оскільки виплати кожної з програм становлять понад п'яту частину бюджету сімей отримувачів.

Попри досить низьку дієвість окремих програм, моделювання на мікроданих обстеження доводить, що монетарна бідність була б вищою за відсутності соціальних трансфертів. Змодельований вплив припинення конкретної програми або одночасно всіх п'яти соціальних програм (для кожної вразливої групи) передбачає, що доходи та витрати домогосподарств зменшаться на повну вартість даного трансферту. За даними 2019 р., відсоток населення з ви-

тратами нижче фактичного прожиткового мінімуму становив 41,3 %. Найвищий рівень бідності був у багатодітних домогосподарствах та домогосподарствах-отримувачах ДСДМС (відповідно 85,9 та 74,6 %). За відсутності всіх аналізованих соціальних трансфертів рівень бідності в Україні зростає з 41,3 до 45,2 %. У багатодітних домогосподарствах та бенефіціарах ДСДМС рівень бідності без цих програм збільшиться до 87,3 та 79,5 % відповідно (табл. 5).

Якщо житлові субсидії будуть припинені, рівень бідності по країні становитиме 43,3 % або на два відсоткові пункти більше, а без допомоги при народженні або соціальних пільг рівень бідності становив би 42,1 % (лише на 0,8 в. п. менше). Відсутність будь-яких інших програм соціальної допомоги істотно не вплине на бідність: допомога малозабезпеченим сім'ям та допомога на дитину одиноким особам мали б лише обмежений вплив — рівень бідності становив би відповідно 41,4 та 41,6 %, тобто зміни були у межах статистичної похибки.

Допомога малозабезпеченим сім'ям має значно більший вплив на рівень бідності для її бенефіціарів: без виплат програми рівень бідності серед отримувачів підвищиться з 74,6 до 78,6 %. Житлові субсидії дуже важливі для домогосподарств, які складаються з осіб 75 років і старше — без цієї програми рівень бідності вразливої групи підвищився б з 51,7 до 64,2 %.

Допомога при народженні має більший вплив на домогосподарства з безробітними та непрацевдатними особами — відсутність програми підвищить

Таблиця 4. Дієвість ключових соціальних програм для вразливих груп домогосподарств (з найвищим рівнем багатовимірної бідності), % у доходах отримувачів

Вразливі групи домогосподарств	Допомога мало-забезпеченим сім'ям	Житлові субсидії	Допомога при народженні	Допомога на дитину одиноким особам	Соціальні пільги	Усі програми
Усе населення	19,4	8,1	10,5	15,3	2,6	6,7
Є отримувачами ДСДМС	19,4	5,1	9,8	22,0	2,0	22,7
Багатодітні	28,2	4,4	8,6	3,7	5,3	14,4
Виключно з осіб 75 років та старше	0	14,1	0X	0X	3,3	15,2
З особою з інвалідністю у складі	0	8,4	6,2	13,2	1,9	7,8
З дітьми без одного з батьків	24,6	6,6	11,0	19,9	2,4	9,2
З безробітних та непрацевдатних осіб	27,6	4,7	11,5	18,5	2,3	5,9

Джерело: авторські розрахунки за мікроданими обстеження умов життя домогосподарств Державної служби статистики України.

рівень бідності відповідно з 59,0 до 60,4 %. Зрозуміло, що допомога на дитину одиноким особам має більший вплив на домогосподарства з дітьми без одного з батьків — рівень бідності становитиме 41,6 проти фактичних 40,2 %.

Соціальні пільги охоплюють понад 30 % населення; за такого рівня охоплення ця програма має серйозно впливати на рівень бідності в суспільстві загалом, а насправді вона має лише обмежений вплив — без неї рівень бідності становив би 42,1 % проти фактичних 41,3 %. Серед вразливих груп соціальні пільги дещо знижують рівень бідності домогосподарств, які складаються з осіб 75 років і старше, та домогосподарств з непрацюючими та непрацевдатними — відповідно з 52,9 до 51,7 % та з 60,6 до 59,0 %.

Усі соціальні допомоги (5 програм разом) мають справляти більш виражений вплив на суспільство. Серед розглянутих вразливих груп найбільший кумулятивний вплив від усіх програм мають домогосподарства, які складаються з осіб 75 років і старше — без виплат рівень бідності серед них становив би 67,5 % проти фактичних 51,7 %. Отже, серед розглянутих вразливих груп найбільший зиск від діючих програм соціальної підтримки мають саме домогосподарства, які складаються виключно з осіб старших вікових груп. Натомість для багатодітних родин та домогосподарств з дітьми, де немає одного з батьків, вплив від п'яти програм є незначним — зростання рівня бідності серед багатодітних з фактичних 85,9 до 87,3 % у разі припинення всіх виплат та від-

Таблиця 5. Вплив ключових соціальних програм на рівень бідності вразливих груп домогосподарств (з найвищим рівнем багатомірної бідності, %

Вразливі групи домогосподарств	Фактичний рівень бідності	Рівень монетарної бідності без трансфертів (модель)					
		Допомога мало-забезпеченим сім'ям	Житлові субсидії	Допомога при народженні	Допомога на дитину одиноким особам	Соціальні пільги	Усі програми
Усе населення	41,3	41,4	43,3	42,1	41,6	42,1	45,2
Є отримувачами ДСДМС	74,6	78,6	75,9	74,9	74,6	75,5	79,5
Багатодітні	85,9	86,3	86,2	86,3	85,9	86,5	87,3
Виключно з осіб 75 років та старше	51,7	51,7	64,2	51,7	51,7	52,9	67,5
З особою з інвалідністю у складі	54,3	54,3	55,0	54,3	54,3	55,2	55,9
З дітьми без одного з батьків	40,2	40,8	41,1	40,4	41,6	40,5	43,1
З безробітних та непрацевдатних осіб	59,0	59,0	60,2	60,4	59,2	60,6	63,2

Джерело: авторські розрахунки за мікроданими обстеження умов життя домогосподарств Державної служби статистики України.

повідно з 40,2 % до 43,1 % для неповних сімей, що свідчить про неспроможність системи соціальної підтримки дієво вплинути на вразливі групи домогосподарств із дітьми. Годі й говорити, що на домогосподарства, у складі яких є особа з інвалідністю, всі розглянуті програми здійснюють здебільшого незначний вплив, практично не змінюючи їхнього матеріального становища.

Основними причинами недостатньої націленості соціальних програм на найуразливіші верстви населення традиційно є канали формування так званих «помилоч включення та виключення». Завжди є бажаючі неправомірно¹⁵ отримати допомогу в умовах обмеженої можливості перевірки дійсного рівня їхньої нужденності. А з іншого боку, — значна кількість дуже вразливих не подається у соціальні програми внаслідок непоінформованості або неспроможності, коли працівники соціальних служб з різних причин не можуть залучити їх до програм.

Україна у довоєнних реаліях мала саме такі ключові причини низької націленості соціальних програм на вразливих. І якщо ще десять—п'ятнадцять

Таблиця 6. Обсяг фінансування діючих програм соціальної підтримки, млн грн на 2022 р.

Програми соціальної підтримки	Обсяг фінансування
Допомога малозабезпеченим сім'ям	14 807,1
Допомога на дітей, які виховуються у багатодітних сім'ях	5 255,5
Допомога на проживання ВПО (з квітня 2023 р. — заміна на УСД)	57 647,3
Допомога особам, які не мають права на пенсію	4 938,3
Оплата додаткової відпустки та доплати у разі переведення на нижчеоплачувану роботу тощо	271,1
Безплатне харчування дітей, які постраждали від катастрофи на ЧАЕС або грошова компенсація сім'ям з дітьми, які не харчуються в навчальних закладах	1 414,7
Компенсація за втрачене майно та здійснення витрат у зв'язку з переїздом на нове місце громадянам, які постраждали від катастрофи на ЧАЕС	4,2
Компенсація за шкоду, заподіяну здоров'ю, та на оздоровлення, у разі звільнення з роботи громадян, які постраждали від катастрофи на ЧАЕС	59,7
Разом	84 398,0

Джерело: Презентація Міністерства соціальної політики України. URL: https://mail.ukr.net/attach/get/16661846752214885400/2/%D0%A3%D0%A1%D0%94_4%20%D0%B6%D0%BE%D0%B2%202022.pptx.pdf

¹⁵ Тут мається на увазі, що сім'я може відповідати формальним ознакам належності до програми, але мати незареєстровані доходи і насправді не потребувати допомоги.

років тому основну роль відігравав перший чинник — неправомірне входження до програми, то в останні роки дедалі гостріше поставала проблема наднизького охоплення цільових контингентів адресними програмами соціального захисту.

Як на це може вплинути війна? Передусім суспільство стає більш прозорим та свідомим, а це означає, що може зменшитися кількість заявок на допомогу серед тих, хто має на неї юридичне право, але насправді не потребує. Проте немає підстав очікувати, що збільшиться охоплення найбільш вразливих соціальними програмами, якщо не буде посилено роботу з їх цільового залучення.

Як може змінитися ситуація у повоєнний час? Український Уряд планує з 2023 р. запровадити універсальну адресну програму, що замінить низку діючих. За проектом Міністерства соціальної політики, отримувачами універсальної соціальної допомоги (УСД) у 2023 р. будуть усі сім'ї, незалежно від категорії, чії доходи є меншими за 3500 грн у розрахунку на одну особу. УСД визначатиметься як доплата, що гарантує сім'ї базовий дохід як різницю між розміром встановленої базової величини для кожного члена сім'ї та середньомісячним розміром фактичного доходу сім'ї. У той же час низку діючих програм буде призупинено, оскільки передбачається, що їх повністю замінить нова УСД.

Згідно з запланованим фінансуванням на 2022 р., вісім програм, які планується замінити на УСД, вартуватимуть понад 84 млрд грн на рік, і основною за вартістю є допомога на проживання внутрішньо переміщеним особам (58 млрд грн на рік). Також досить вагомою є програма допомоги малозабезпеченим сім'ям (15 млрд грн на рік), по 5 млрд грн на рік становлять програми допомоги на дітей, які виховуються у багатодітних сім'ях, та особам, котрі не мають права на пенсію; решта програм є менш вартісними (табл. 6).

Згідно з проектом Міністерства, на УСД поширюють механізм, який сьогодні діє для допомоги малозабезпеченим сім'ям; у такому випадку поріг доплати суттєво зросте порівняно з діючим¹⁶, а отже, і число учасників помітно збільшиться. Решта (сім) програм досі не мали прив'язки до доходів, надавалися всім належним до певних категорій, але були нижчі за розміром. Зрозуміло, що коло отримувачів цих програм передбачувано звузиться.

Моделювання на мікроданих обстеження умов життя домогосподарств шляхом побудови імітованих доходів домогосподарств¹⁷ на 2023 р. свідчить,

¹⁶ Діючий поріг прив'язаний до законодавчо затвердженого прожиткового мінімуму, який у 2022 р. становить 2409 грн у середньому за місяць.

¹⁷ Дані, закладені в модель на 2023 р.: зростання ВВП: реальний +4,6 %, номінальний +37 %; зростання ІСЦ на 28 %; мінімальні державні гарантії відповідно до закладених у бюджеті на 2023 р. (мінімальна зарплата 6700, решта гарантій без змін); зростання середньої заробітної плати: реальної +3,1 %, номінальної +32 %; пенсія: індексація з 01.03.2023 р., приріст за рік складе 25 %; доходи, відмінні від зарплати та соціальних трансфертів, зміняться в середньому відповідно до темпів ВВП.

що запровадження УСД з одночасною відміною низки діючих програм не потребуватиме значного збільшення фінансування. За базовим сценарієм запровадження нової програми, її вартість у 2023 р. становитиме 99 млрд грн, а програми, які пропонується скасувати, вартували у 2022 р. 84,4 млрд грн (табл. 7). Можуть залишитися не вирішеними проблеми, пов'язані з низьким рівнем охоплення населення програмою. Якщо за базовим сценарієм передбачається, що 14,6 % населення може претендувати на участь у новій програмі, це не означає автоматичного звернення всіх претендентів. Отже, у реальності вартість програми може бути ще меншою внаслідок неможливості стовідсоткового звернення — за базовим сценарієм вона приблизно становитиме 63,7 млрд грн на рік, що менше цього річної суми.

Підвищення порогу входження у програму з 3500 до 4000 або 4500 грн на особу на місяць дасть змогу суттєво збільшити рівень охоплення населення соціальною виплатою — відповідно до 22 або 31 %. Проте існує ризик зростання «помилки включення» у випадку розширення програми. Чим вищий рівень соціальних виплат, тим більше бажаючих їх отримати, і відповідно, більша частка серед отримувачів буде тих, хто має достатні матеріальні ресурси. Взагалі нова універсальна програма, ймовірно, зменшить «помилки включення», тобто рідше до неї потраплятимуть небідні верстви. Хоча слід зауважити, що за значних масштабів тіньових доходів у країні документальне підтвердження доходів претендентів на допомогу не стане надійним фільтром, як це було і в довоєнні часи.

Запровадження нової програми саме по собі не вирішить проблему високої «помилки виключення», оскільки для кращого охоплення найбільш вразливих верств необхідно проводити низку спеціальних заходів, із залученням додаткового контингенту соціальних працівників.

Основними перевагами нової програми мають стати: прозорість її надання, справедливість нарахування розміру виплати, адресування коштів сім'ям з найменшими доходами (принаймні офіційними) та підтягування доходів населення до межі бідності. За таким принципом сьогодні працює допомога

Таблиця 7. Моделювання контингенту отримувачів та обсягів фінансування універсальної соціальної допомоги на 2023 р., млн грн

Межа проходження до програми	% отримувачів серед усього населення	Загальна сума допомоги, млн грн на рік
Кожному члену домогосподарства по 3500 грн.	14,6	99 027,00
Кожному члену домогосподарства по 4000 грн.	22,1	181 287,80
Кожному члену домогосподарства по 4500 грн.	30,9	301 211,90

Джерело: авторські розрахунки за мікроданими обстеження умов життя домогосподарств Державної служби статистики України.

малозабезпеченим сім'ям, яка показує найвищу адресність серед діючих програм. Прозорість програми полягатиме в тому, що кожен, чії доходи є нижчими за поріг програми (на 2023 р. пропонується 3500 грн на особу на місяць) може отримати доплату до цієї суми. Справедливість полягатиме у тому, що до програми може потрапити кожен, чії доходи нижче визначеної межі, і всі учасники отримують доплату до визначеного порогу, незалежно від інших чинників. Цей механізм уможливить залучення до системи соціальної підтримки всіх сімей з найнижчими доходами, що має знизити рівень та глибину бідності по всій країні.

Якими можуть бути дієві кроки щодо швидкої зміни ситуації з розширення кола отримувачів УСД серед вразливих верств населення? Передусім можна скористатися здобутками громадянського суспільства на тлі війни. Численні волонтерські та гуманітарні місії накопичили певний досвід у пошуку цільових контингентів для отримання тієї чи іншої допомоги. Можна використати як їхні нестандартні підходи, так і безпосередньо зусилля з пошуку вразливих контингентів, до яких з різних причин не доходять соціальні програми.

У контексті неправомірного використання права на допомогу необхідно поступово більше повноважень віддавати на місцевий рівень, адже зараз, у період активізації громадянського суспільства, вища ймовірність попередити або припинити зловживання на місцях.

Однак ці кроки не усунуть основної проблеми соціальної підтримки — паралельне існування двох протилежних принципів при визначенні цільових контингентів, бо універсальна соціальна допомога, яка базуватиметься на принципах адресності, фактично замінить лише сім категорійних програм, у такому разі залишиться як мінімум стільки ж вагомих програм, заснованих на категорійному принципі.

Паралельне існування категорійних та адресних програм неминуче призводить до «розмивання» цільових сукупностей, тобто ми не розуміємо, хто з визначених цільових груп є більш вразливим та потребує першочергової допомоги. Крім того, паралельне існування фактично двох систем підтримки не дає змоги зосередитися на попередженні негативних наслідків для учасників програм. З одного боку, негативні наслідки виникають унаслідок перехресної підтримки, а з іншого — від «заморожування» контингентів окремих програм. Якщо перехресна підтримка — це можливість одночасного отримання допомоги за різними принципами надання, що призводить до звички постійного отримання якихось соціальних виплат, то заморожування контингентів означає звикання до однієї програми та відсутність зацікавленості у виході з неї.

Отже, повоєнне реформування системи соціальної підтримки потребує комплексного підходу — від пошуку більш справедливих схем підтримки найбільш вразливих та нужденних до відпрацювання конкретних механізмів реалізації та попередження можливих негативних наслідків для учасників соціальних програм та суспільства.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Довоєнні роки характеризувались існуванням низки проблем у системі соціальної підтримки, насамперед щодо недостатньої націленості соціальних програм на вразливі групи населення. Показники рівня охоплення, адресності, дієвості та впливу на бідність подекуди демонстрували вкрай низьку ефективність більшості програм, хоча масштаби фінансування соціальної підтримки постійно зростали. У такій ситуації вразливі групи практично не відчували позитивного впливу від більшості програм соціального захисту. Поєднання у даному дослідженні оцінок масштабів різноприродної вразливості з оцінками націленості діючих соціальних програм на групи з вищою вразливістю та / або більшою чисельністю дають змогу переконатись у низькій дієвості системи соціальної підтримки для більшості розглянутих груп. Найменший ефект програми соціальної підтримки чинять на вразливі сім'ї з дітьми, котрі традиційно мають найвищі ризики бідності (багатодітні, з дітьми без одного з батьків). Часткове коригування правил та обмежувальних чинників окремих програм, яке періодично здійснювалося впродовж останнього десятиліття, не вирішувало проблеми, що свідчило про необхідність докорінного реформування.

Сьогодні абсолютно зрозуміло, що війна вже внесла корективи в систему соціальної підтримки, адже відбулася дія одночасно двох обмежувальних чинників: суттєве звуження фінансових можливостей держави та значне зростання осередків глибокої вразливості, які критично потребують підтримки внаслідок воєнних дій.

У планах повоєнного відновлення Міністерством соціальної політики заявлено про наміри щодо реформи системи соціальної підтримки: щодо запровадження єдиної програми на засадах адресності замість низки діючих. Проте за прогресивності даного підходу саме по собі запровадження нової програми не вирішить ключових проблем системи соціальної підтримки. Потрібні комплексні дії — поряд зі зміною законодавчих правил необхідне відпрацювання конкретних механізмів реалізації та попередження можливих негативних наслідків. Для цього реформа має супроводжуватися модельними розрахунками, з прогнозом наслідків за різними сценаріями розвитку подій та науковим обґрунтуванням вибору кращого варіанта.

ЛІТЕРАТУРА

1. Hoogeveen J., Tesliuc E., Vakis R., Dercon S. A Guide to the Analysis of Risk Vulnerability and Vulnerable Groups. *World Bank Policy Research Working Paper*. 2004. URL: https://www.researchgate.net/publication/238528462_A_Guide_to_the_Analysis_of_Risk_Vulnerability_and_Vulnerable_Groups (дата звернення: 19.09.2022).
2. Kuran C., Morsut C., Kruke B. et al. Vulnerability and vulnerable groups from an intersectionality perspective. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 2020. No. 50. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101826> (дата звернення: 19.09.2022).
3. Chisty M. A., Dola S. E. A., Khan N. A., Rahman M. M. Intersectionality, vulnerability and resilience: why it is important to review the diversifications within groups at risk to

- achieve a resilient community. *Continuity & Resilience Review*. 2021. Vol. 3. No. 2. P. 119—131. <https://doi.org/10.1108/CRR-03-2021-0007> (дата звернення: 19.09.2022).
4. Bright C. Defining child vulnerability: Definitions, frameworks and groups. *Technical Paper 2 in Children's Commissioner project on vulnerable children*. 2017. URL: https://www.basw.co.uk/system/files/resources/basw_83447-7_0.pdf (дата звернення: 19.09.2022).
 5. Lopez-Calva L. F., Ortiz-Juarez E. A vulnerability approach to the definition of the middle class. Washington, DC: World Bank, 2011. URL: https://www.researchgate.net/publication/228268922_A_Vulnerability_Approach_to_the_Definition_of_the_Middle_Class (дата звернення: 19.09.2022).
 6. Демографічні чинники бідності: колективна монографія / за ред. Е. М. Лібанової. НАН України, Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи. Київ, 2009. 184 с.
 7. Макарова О. В. Пріоритети політики зниження соціальної вразливості. *Демографія та соціальна економіка*. 2017. № 2. С. 102—111. <https://doi.org/10.15407/dse.2017.02.102> (дата звернення: 19.09.2022).
 8. Семів Л.К., Мульська О.П. Соціальна вразливість населення України: концептуально-просторове моделювання. *Регіональна економіка*. 2022. № 1(103). С. 31—42. <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2022-1-3> (дата звернення: 19.09.2022).
 9. Leaving no one behind. A UNSDG operational guide for UN country teams. 2019. URL: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/Interim-Draft-Operational-Guide-on-LNOB-for-UNCTs.pdf> (дата звернення: 19.09.2022).
 10. What does it mean to leave no one behind? A UNDP discussion paper and framework for implementation. 2018. URL: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/what-does-it-mean-to-leave-no-one-behind-.html> (дата звернення: 19.09.2022).
 11. Бедность, неравенство и уязвимость в странах Европы и Центральной Азии с переходной и развивающейся экономикой. *Региональное бюро ПРООН по странам Европы и СНГ, Бюро ПРООН по поддержке политики и программ*. 2014. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/eurasia/8a1ce330aa163f92d15f97c374b1b8a1c441c121d288aa2edefe5b293c8f315d.pdf> (дата звернення: 19.09.2022).
 12. Neubourg C., Milliano M., Plavgo I. Lost (in) Dimensions: Consolidating progress in multidimensional poverty research. *UNICEF Office of Research Working Paper*. 2014. URL: <https://www.unicef-irc.org/publications/718-lost-in-dimensions-consolidating-progress-in-multidimensional-poverty-research.html> (дата звернення: 19.09.2022).
 13. Лібанова Е. М. Бідність населення України: методологія, методика та практика аналізу: монографія. К.: КНЕУ, 2008. 330 с.
 14. Rossi P. H., Lipsey M. W., Freeman H. E. Evaluation: A Systematic Approach. 7th Edition. SAGE Publications, Inc., 2003. 480 p. URL: <https://digitallibrary.tsu.ge/book/2021/may/rideri/Rossi-Evaluation-A-systematic-approach.pdf> (дата звернення: 19.09.2022).
 15. Braithwaite J., Grootaert C., Milanovic B. Determinants of Poverty and Targeting of Social Assistance in Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington, D.C.: World Bank, 1998.
 16. Neubourg C., Castonguay J. Ranking orders: performance indicators for social protection systems. *International Cooperation in Social Security: How to Cope with Globalisation?* 2005. P. 93—123. URL: <https://books.google.com.ua/books?hl=en&lr=&id=wUom4YH4e1sC&oi=fnd&pg=PA93&dq=info:uGyNu7UcKqoJ#v=onepage&q=Castonguay&f=false> (дата звернення: 19.09.2022).
 17. Neubourg C., Castonguay J., Roelen K. Social safety nets and targeted social assistance: lessons from the European experience. *Social Protection Discussion Papers and Notes*.

2007. URL: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/1/20/000020953_20071120120538/Rendered/PDF/415290Safety0nets0SP0071801PUBLIC1.pdf (дата звернення: 19.09.2022).
18. Лібанова Е. М., Макарова О. В., Черенько Л. М. Методологія та практика оцінки впливу соціальної політики та окремих програм соціальної допомоги на показники бідності в Україні. К., 2011. 203 с.
 19. Черенько Л. М. Оцінка впливу державної соціальної підтримки на нерівність та бідність населення. *Демографія та соціальна економіка*. 2011. № 2(16). С. 118—127. <https://doi.org/10.15407/dse2011.02.118>
 20. Черенько Л. М., Полякова С. В., Шишкін В. С., Заяць В. С., Когатько Ю. Л., Васильєв О. А., Реут А. Г., Клименко Ю. А. Оцінка ефективності програм соціальної підтримки за даними спеціального опитування населення. НАН України, Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи. К., 2020.
 21. Саріогло В.Г. Оцінювання результатів державних соціальних програм: актуальність, методологія, інструментарій. *Демографія та соціальна економіка*. 2013. № 1 (19). С. 57—66. <https://doi.org/10.15407/dse2013.01.057>
 22. World Social Protection Report 2020—22: Social protection at the crossroads — in pursuit of a better future. *ILO Flagship Report*. 2021. 377 p. URL: [https://globalplatform.undrr.org/sites/default/files/2022-02/ILO %20- %20World %20Social %20Protection %20Report %202020-2022.pdf](https://globalplatform.undrr.org/sites/default/files/2022-02/ILO%20-%20World%20Social%20Protection%20Report%202020-2022.pdf) (дата звернення: 19.09.2022).
 23. Эффективные оценки: Оценки, которые улучшили результативность и эффект программ развития. Всемирный Банк, 2004. URL: <https://www.oecd.org/countries/uganda/36483470.pdf> (дата звернення: 19.09.2022).

REFERENCES

1. Hoogeveen, J., Tesliuc, E., Vakis, R., & Dercon, S. (2004). A Guide to the Analysis of Risk Vulnerability and Vulnerable Groups. *World Bank Policy Research Working Paper*. https://www.researchgate.net/publication/238528462_A_Guide_to_the_Analysis_of_Risk_Vulnerability_and_Vulnerable_Groups
2. Kuran, C. H. A., et al. (2020). Vulnerability and vulnerable groups from an intersectionality perspective. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. Vol. 50. November 2020. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101826>
3. Chisty, M. A., Dola, S. E. A., Khan, N. A., & Rahman, M. M. (2021). Intersectionality, vulnerability and resilience: why it is important to review the diversifications within groups at risk to achieve a resilient community. *Continuity & Resilience Review*. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/CRR-03-2021-0007/full/html>
4. Brigh, C. (2017). Defining child vulnerability: Definitions, frameworks and groups. *Technical Paper 2 in Children's Commissioner project on vulnerable children*. https://www.basw.co.uk/system/files/resources/basw_83447-7_0.pdf
5. Lopez-Calva, L. F., & Ortiz-Juarez, E. (2011). A vulnerability approach to the definition of the middle class. Washington. DC: World Bank. https://www.researchgate.net/publication/228268922_A_Vulnerability_Approach_to_the_Definition_of_the_Middle_Class
6. Demographic factors of poverty (collective monograph) (2009). Kyiv: Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine [in Ukrainian].
7. Makarova, O. V. (2017). Priorities for social vulnerability reduction policy. *Demography and Social Economy*, 2 (30), 102-111. <https://doi.org/10.15407/dse2017.02.102> [in Ukrainian].
8. Semiv, L. K., & Mul'ska, O. P. (2022). Social vulnerability of the population of Ukraine: conceptual and spatial modeling. *Regional Economy*, 103 (1), 31-42. <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2022-1-3> [in Ukrainian].

9. Leaving no one behind. A UNSDG operational guide for UN country teams (2019). <https://unsdg.un.org/sites/default/files/Interim-Draft-Operational-Guide-on-LNOB-for-UNCTs.pdf>
10. What does it mean to leave no one behind? A UNDP discussion paper and framework for implementation (2018). <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/what-does-it-mean-to-leave-no-one-behind-.html>
11. Poverty, Inequality, and Vulnerability in the Transition and Developing Economies of Europe and Central Asia (2014). UNDP Regional Bureau for Europe and CIS, UNDP Bureau for Policy and Programme Support. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/eurasia/8a1ce330aa163f92d15f97c374b1b8a1c441c121d288aa2edefe5b293c8f315d.pdf> [in Russian].
12. Neubourg, C., Milliano, M., & Plavgo, I. (2014). Lost (in) Dimensions: Consolidating progress in multidimensional poverty research. *UNICEF Office of Research Working Paper*. <https://www.unicef-irc.org/publications/718-lost-in-dimensions-consolidating-progress-in-multidimensional-poverty-research.html>
13. Libanova, E. M. (2008). Poverty of the population of Ukraine: methodology, methods and practice of analysis: monograph. Kyiv: National Economic University named after Vadym Hetman [in Ukrainian].
14. Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2003). Evaluation: A Systematic Approach. 7th Edition. SAGE Publications, Inc. <https://digitallibrary.tsu.ge/book/2021/may/rideri/Rossi-Evaluation-A-systematic-approach.pdf>
15. Braithwaite, J., Grootaert, C., & Milanovic, B. (1998). Determinants of Poverty and Targeting of Social Assistance in Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington, D.C.: World Bank.
16. Neubourg, C., & Castonguay, J. (2005). Ranking orders: performance indicators for social protection systems. *International Cooperation in Social Security: How to Cope with Globalisation?* <https://books.google.com.ua/books?hl=en&lr=&id=wUom4YH4e1sC&oi=fnd&pg=PA93&dq=info:uGyNu7UcKqoJ#v=onepage&q=Castonguay&f=false>
17. Neubourg, C., Castonguay, J., & Roelen, K. (2007). Social safety nets and targeted social assistance: lessons from the European experience. *Social Protection Discussion Papers and Notes*. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/11/20/000020953_20071120120538/Rendered/PDF/415290Safety0nets0SP0071801PUBLIC1.pdf
18. Libanova, E. M., Makarova, O. V., & Cherenko, L. M. (2011). Methodology and practice of assessing the impact of social policy and individual social assistance programs on poverty indicators in Ukraine. Kyiv [in Ukrainian].
19. Cherenko, L. M. (2011). The estimation of the influence of the state social support upon the inequality and poverty. *Demography and Social Economy*, 2 (16), 118-127. <https://doi.org/10.15407/dse2011.02.118> [in Ukrainian].
20. Cherenko, L. M., et al. (2020). Evaluation of the effectiveness of social support programs based on the data of a special survey of the population (collective monograph). Kyiv: Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine [in Ukrainian].
21. Sarioglo, V. G. (2013). Evaluation of State Social Programs' Results: Relevance, Methodology, Tools. *Demography and Social Economy*, 1 (19), 57-66. <https://doi.org/10.15407/dse2013.01.057> [in Ukrainian].
22. World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads - in pursuit of a better future (2021). *ILO Flagship Report*. 377 p. <https://globalplatform.undrr.org/sites/default/files/2022-02/ILO%20-%20World%20Social%20Protection%20Report%202020-2022.pdf>

23. Influential Evaluations: Evaluations that Improved Performance and Impacts of Development Programs (2004). Washington: World Bank. <https://www.oecd.org/countries/uganda/36483470.pdf> [in Russian].

Стаття надійшла до редакції журналу 05.12.2022

Liudmyla Cherenko, PhD (Economics), Head of Sector
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine
01032, Ukraine, Kyiv, Blvd. Tarasa Shevchenka, 60
E-mail: cherenko@ukr.net
ORCID: 0000-0003-1606-6170

TARGETING OF SOCIAL PROGRAMS AT VULNERABLE GROUPS: SUSTAINABLE TRENDS AND POST-WAR PROSPECTS

The main problem of Ukrainian social support system for many years was insufficient targeting of social programs at the most vulnerable sections of the population. Significant impoverishment of the country's population and expansion of the range of vulnerable contingents as a result of the war exacerbates the problem of allocating limited resources to the most needy. Delaying the solution of this problem during the period of hostilities and post-war reconstruction will have a negative, and in some cases, a destructive impact on society, both in the context of observing the principles of social justice and effective support of people in difficult times, and in the context of the risks of slowdown in economic growth. The purpose of the article is to assess the pre-war system of social support in the context of its targeting at vulnerable sections of the population in order to find better ways and opportunities for post-war reform. The novelty of the work consists in the combination of assessments of the scale of diverse vulnerability with assessments of the targeting of active social programs at groups with higher vulnerability and/or larger numbers. Such an assessment will make it possible to determine not only to what extent this or that program reaches the target contingents or the poor, but also to what extent it reaches each vulnerable group. Such a tool would be more effective in determining the shortcomings of existing programs, developing ways to reform them, or making a decision to replace them with new ones. In addition, forecast estimates for 2023 regarding the introduction of the new universal social assistance planned by government officials were made in the work for the first time. Research methods. Along with the generally accepted methods of statistical analysis, the research used the micro-modeling method to work with the micro-data of the survey of the living conditions of households in Ukraine and to forecast the parameters of social programs for 2023. To evaluate the indicators of the impact of social programs, a special program module ADePT, developed by the World Bank for unified methodical support of the analysis of the social support system, was used.

Keywords: social programs, social support system, poverty, multidimensional poverty, vulnerability, vulnerable population groups, targeting.