

Соціальні видатки: що і чому фінансує держава у I півріччі 2023 року

Ключові зміни у соціальному захисті населення

- 3 січня 2023 року за виплату лікарняних та інших компенсацій за соціальним страхуванням відповідає Пенсійний фонд України (ПФУ).** Фонд соціального страхування України (ФССУ) припинив свою діяльність. Таким кроком уряд прагне підвищити ефективність системи соціального страхування і забезпечити своєчасність важливих виплат. Оскільки сплачений за військовослужбовців ЄСВ не розподіляється до ФССУ й відповідно доходи фонду не зростали, до кінця 2022 року **заборгованість** за лікарняними та декретними виплатами перевищила 2,3 млрд грн. Її повністю погасили наприкінці минулого року через тимчасові **зміни** у розподілі надходжень від ЄСВ.
- Уряд України націлений на реформування соціального захисту вразливих категорій населення, зокрема ветеранів та внутрішньо переміщених осіб (ВПО).** Це зрозуміло з рішення Уряду, опублікованого у **Звіті МВФ з виконання Україною програми (№ 2022/387)**, де зазначено, що саме захист ветеранів та ВПО є пріоритетами. **Вже у першому півріччі 2023 року уряд розпочав реалізацію цих намірів, ухваливши дві важливі Стратегії:**
 - 1) Стратегія державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року** визначає пріоритети політики - це працевлаштування та допомога у забезпеченні житлом для внутрішньо переміщених осіб.
 - 2) Стратегія формування системи переходу від військової служби до цивільного життя на період до 2032 року** спрямована на створення Ветеранської патронатної служби для соціального супроводу ветеранів після закінчення військової служби. Ця стратегія передбачає індивідуальний план підтримки для кожного ветерана та визначає фінансування цієї програми як одного з ключових напрямків соціальної політики найближчими роками. Прогнозоване збільшення **кількості** ветеранів та членів сімей полеглих воїнів з 500 тис. до кількох мільйонів осіб після завершення війни ставить перед урядом серйозні виклики із забезпечення їхніх потреб та соціальної інтеграції.
- Закон №2980-IX, ухвалений 20.03.2023 року, запроваджує одноразові грошові виплати окремим категоріям працівників, які стали жертвами війни після 24.02.2023 року, зокрема працівникам об'єктів критичної інфраструктури, державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування.** Розмір цих виплат залежить від ступеня отриманої шкоди для життя та здоров'я: особам з інвалідністю I групи – 800 тис. грн; II групи – 500 тис. грн; III групи – 200 тис. грн; а у разі загибелі (смерті) родина отримує 1 млн грн. Виплати здійснюватимуться за рахунок резервного фонду держбюджету, що допоможе зменшити навантаження на ПФУ та надати додаткову фінансову підтримку тим, хто виконуючи свій професійний обов'язок, постраждав унаслідок військової агресії рф.
- В додатку Дія стартувала програма «ЄВідновлення», що допоможе компенсувати втрати людям, чиє житло постраждало внаслідок військової агресії.** На першому етапі програма передбачає виплату компенсацій власникам пошкодженого житла, проте існують обмеження: 1) максимальна сума відшкодування становить 200 тис. грн; 2) виплати не здійснюються на відновлення повністю зруйнованого житла, яке не підлягає ремонту, або у випадку, якщо власник уже зробив ремонт за власний рахунок. На другому етапі програми розпочнеться відшкодування власникам за зруйноване житло. Реалізація цієї програми відбувається за **Законом 2923-IX**, який був ухвалений у лютому цього року. Виплати вже розпочалися. Для цього у червні було **виділено** 4,4 млрд грн з Фонду ліквідації наслідків збройної агресії. Цей фонд **формується** за кошти від конфіскованих об'єктів власності російської федерації та її громадян, а також 50% коштів з прибутку, який НБУ перераховує до держбюджету. У 2023 році план видатків фонду становить 35,5 млрд грн.
- 3 січня 2023 року збільшено розмір допомоги на догляд за дитиною «муніципальна няня» з прожиткового мінімуму для дітей до 6 років - 2272 грн у 2023 році - до однієї мінімальної заробітної плати - 6700 грн.** Таке збільшення - це позитив, оскільки попередня сума навряд чи дозволяла найняти няню на відсутній період часу (наприклад, щоб мати могла працювати хоча б неповний робочий день). Водночас змінилися умови отримання цієї допомоги. Послуга надається в разі здійснення догляду за дитиною з інвалідністю або якщо один із батьків/опікунів є особою з інвалідністю I або II групи. Отже, уряд спрямовує зусилля на надання допомоги тим, хто перебуває у складному становищі, зокрема сім'ям з дітьми, де є особи з інвалідністю.
- Розпочато експериментальний проєкт «Монетизація дитячого оздоровлення за принципом «гроші ходять за дитиною».** Він призначений для дітей, які виховуються в малозабезпечених сім'ях та належать до таких категорій як дитина з інвалідністю або дитина з багатодітної сім'ї. Батьки або опікуни цих дітей отримують по 14165 грн (5 прожиткових мінімумів для дітей віком від 6 до 18 років) на рахунок зі спеціальним режимом використання бюджетних коштів для оплати путівки на дитячий відпочинок. Оздоровчі заклади контролюють ціни на свої послуги під час продажу путівок. Банк, що обслуговує рахунки одержувачів, має забезпечити використання цих коштів лише на користь дитячих оздоровчих закладів. Обладміністрації та Київська міська військова адміністрація контролюють, як використовуються путівки. Ця ініціатива сприяє прозорості та ефективності використання коштів, оскільки гроші, які надходять на рахунки батьків або опікунів, можна спрямувати лише на придбання путівок для оздоровлення дитини, а не для інших цілей. На цю послугу вже **спрямовано** близько 14 млн грн.

Соціальні стандарти на 2023 рік

- (1) Розміри [прожиткового мінімуму](#), встановлені 1 грудня 2022 року, незмінні протягом 2023 року (табл. 1). Станом на лютий 2023 року законодавчо встановлений розмір загального прожиткового мінімуму був у 2,5 разів менший [за його фактичну величину](#);
- (2) Оскільки прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність, становить [2 093 грн](#), відповідно мінімальна [пенсія за віком](#) - 2 093 грн, а максимальна - 20 930 грн;
- (3) Розмір [мінімальної заробітної плати](#) (МЗП) у 2023 році залишається на рівні, встановленому 1 жовтня 2022 року, - 6700 грн.

Табл. 1. Розміри прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп у 2023 році, грн на місяць

Показник	Сума, грн
прожитковий мінімум на одну особу	2 589
для дітей віком до 6 років	2 272
для дітей віком від 6 до 18 років	2 833
для працездатних осіб	2 684
для працездатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді	2 102
для працездатних осіб, який застосовується для визначення посадових окладів працівників інших державних органів, оплата праці яких регулюється спеціальними законами, а також працівників податкових і митних органів	2 102
для працездатних осіб, який застосовується для визначення посадового окладу прокурора окружної прокуратури	1 600
для осіб, які втратили працездатність	2 093

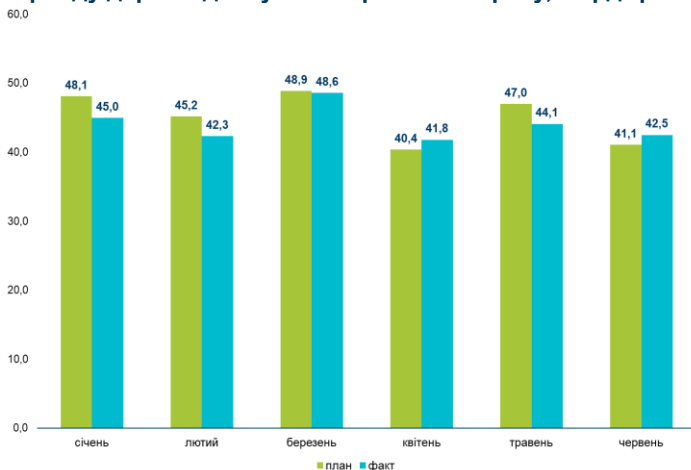
Джерело: [Закон](#) "Про Державний бюджет на 2023 рік"

Видатки державного бюджету на соціальне забезпечення

За січень-червень із загального фонду держбюджету [витрачено](#) 264,3 млрд грн на соціальне забезпечення та соціальний захист (далі - соціальне забезпечення) пенсіонерів, осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах, ветеранів, людей з інвалідністю, сімей, дітей та молоді. Це 18,8% від фактичного обсягу видатків загального фонду державного бюджету. Ці видатки були на 6,4 млрд грн або 2,3% нижчими від плану (рис. 1).

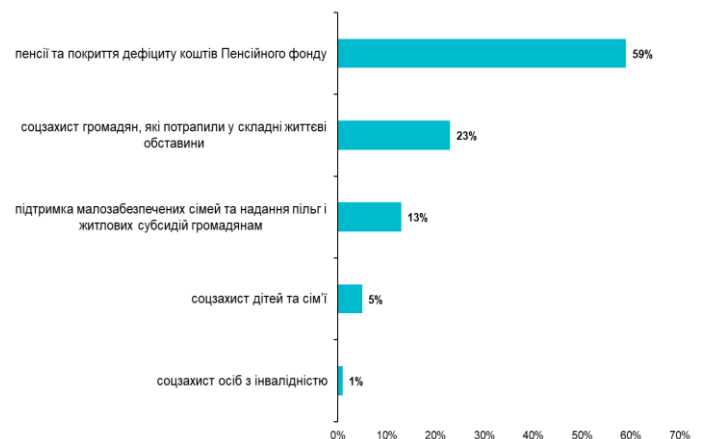
Категорія "Соціальне забезпечення" трішки відрізняється, якщо розглядати видатки бюджету за функціональною та за економічною класифікацією. За функціональною класифікацією ця категорія має повну назву "соціальний захист та соціальне забезпечення". До неї входить соціальний захист різних категорій людей (пенсіонери, безробітні, сім'ї, ветерани, діти й молодь тощо). За економічною класифікацією ця стаття називається "соціальне забезпечення". У ній видатки показані за напрямками витрат: виплати пенсій та допомоги, стипендії, інші виплати населенню.

Рис. 1. Видатки на соціальне забезпечення загального фонду держбюджету за I півріччя 2023 року, млрд грн



Джерело: Міністерство фінансів України

Рис. 2. Структура фактичних видатків на найбільші бюджетні програми соцзабезпечення у I півріччя 2023 року, %



Джерело: Міністерство фінансів України

Найбільші бюджетні програми Мінсоцполітики - це пенсії та соціальні допомоги громадянам, які потрапили у складні життєві обставини, малозабезпеченим родинам (у т.ч. житлові субсидії та пільги), дітям та сім'ям (виплати при народженні дитини, при усиновленні, на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, на дітей одиноких матерям, на дітей у багатодітних родинах, натуральна допомога "пакунок малюка" тощо), особам з інвалідністю. На ці програми у [держбюджеті на 2023 рік передбачено 442,3 млрд грн](#), а за I півріччя 2023 року фактично [спрямовано](#) 230,5 млрд грн або 52% від річного плану (табл. 2).

Міністерство соціальної політики України - не єдиний розпорядник бюджетних програм, у рамках яких держава надає соціальну допомогу різним групам населення. Наприклад, Міністерство у справах ветеранів України відповідальне за частину виплат ветеранам. А за деякі виплати допомоги військовослужбовцям та їхнім сім'ям відповідає Міністерство оборони України.

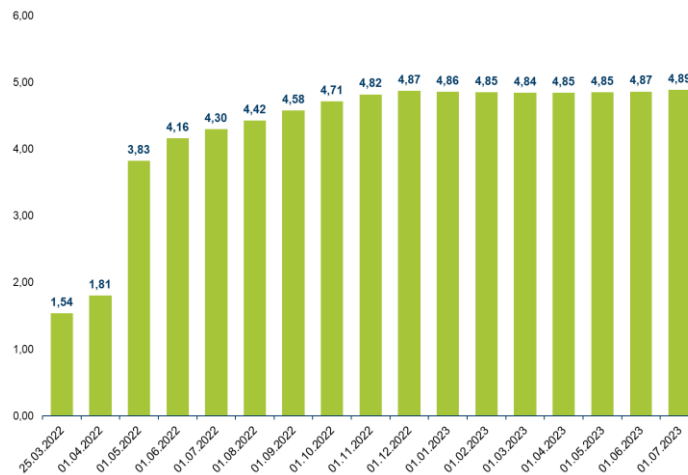
Табл. 2. План та фактичне виконання видатків держбюджету за найбільшими програмами з соціальних виплат у I півріччі 2023 року відповідно до річного плану 2023 року

Показник	План 2023 рік, млрд грн	Факт I півріччя 2023, млрд грн	% виконання річного плану
Пенсії та покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду	273,7	135,9	49,7
Соцзахист громадян, які потрапили у складні життєві обставини	86,1	52,0	60,4
Підтримка малозабезпечених сімей та надання пільг і житлових субсидій громадянам	53,5	29,3	54,8
Соцзахист дітей та сім'ї	26,9	12,2	45,4
Соцзахист осіб з інвалідністю	3,6	1,1	30,6
Разом	443,8	230,5	51,9

Джерело: Закон "Про Державний бюджет на 2023 рік", Міністерство фінансів України

Через постійні ракетні обстріли та затоплення внаслідок підриву Каховської ГЕС збільшилася кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО), які потребують допомоги від держави. За даними Мінсоцполітики, кількість зареєстрованих ВПО за період воєнного стану з 24 лютого 2022 року збільшилась на 3,4 млн осіб і становить **4,89 млн** (за I півріччя 2023 року кількість ВПО виросла на 30,6 тис. осіб). Із них **56%** отримували допомогу на проживання за період січень-червень 2023 року (2000 грн – на дорослу людину, 3000 грн – на дітей та осіб з інвалідністю). Отримувати допомогу на проживання ВПО мають право, якщо вони перемістилися з територій, на яких ведуться/велися бойові дії або тимчасово окупованих рф, відповідно до ухваленого Мінреінтеграції [переліку](#) територій. Цей перелік регулярно переглядається, а тому і змінюється частка ВПО, які отримують грошову допомогу від держави. Сукупні **видатки** на виплату допомоги на проживання ВПО за цей період склали **37,4 млрд грн** (річний план цих видатків - 57,6 млрд грн). Фактична сума видатків уже досягла 65% від річного плану, що вказує на значний темп витрат на цю програму. Це пов'язано з тим, що під час планування бюджету прогнозували скорочення кількості ВПО, які отримують допомогу.

Рис. 3. Динаміка кількості зареєстрованих ВПО за 2022-2023 роки, млн осіб



Джерело: Міністерство соціальної політики України

За [даними](#) Міжнародної організації з міграції (МОМ), на червень 2023 року у статусі внутрішнього переміщення залишається близько **5,1 млн осіб**. Приблизно 5,9 млн осіб виїхали за кордон. Близько 4,8 млн людей повернулися до своїх звичних місць проживання після певного періоду переміщення (із них 20% повернулися з-за кордону).

3 держбюджету додатково виділені кошти на допомогу особам, потерпілим від затоплення внаслідок підриву росіянами Каховської ГЕС 6 червня 2023 року. Для надання одноразової допомоги постраждалим від затоплення в розмірі **5000 грн з резервного фонду держбюджету виділено 560 млн грн**. Крім того, Уряд виділив 980 млн грн з Фонду ліквідації наслідків збройної агресії на виплати компенсацій за пошкоджені та зруйновані внаслідок повені будинки на Херсонщині.

Пенсійний фонд та Фонд страхування на випадок безробіття

Надходження єдиного соціального внеску (ЄСВ)

У 2023 році надходження від ЄСВ розподіляються між Пенсійним фондом України (ПФУ) та Фондом загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Поточного року доходи ПФУ без урахування залишку на початок року на 59% (451,3 млрд грн) складаються з надходжень від ЄСВ, а Фонду на випадок безробіття - майже на 100% (16,1 млрд грн).

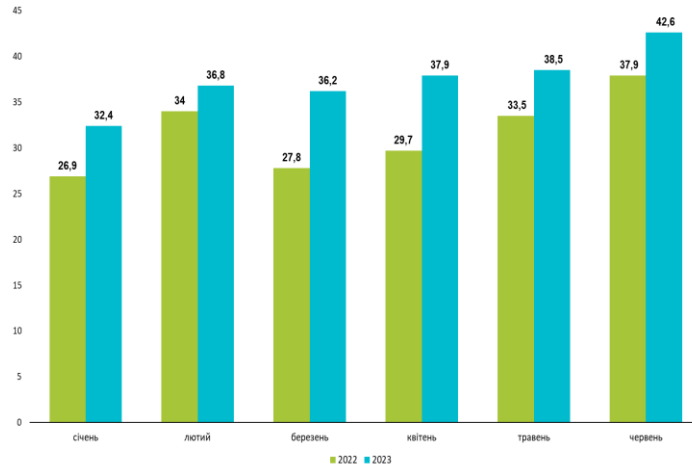
Сукупні надходження від ЄСВ за січень-червень 2023 року збільшилися на **18,2%** або на 34,5 млрд грн у порівнянні з відповідним періодом 2022 року та [становили 224,3 млрд грн](#) (рис. 4). Зростання надходжень від ЄСВ відбулося за рахунок таких чинників:

- сплата внеску за військовослужбовців;

- b) вища мінімальна заробітна плата у першому півріччі 2023 року, ніж була у відповідному періоді 2022 року ([6700 грн](#) порівняно з [6500 грн](#));
- c) поступове відновлення економіки.

За відсутності цих чинників надходження від ЄСВ могли б зменшитися через значну еміграцію та зростання безробіття. До того ж, фізичні особи-підприємці (ФОП) усіх категорій продовжували користуватися спрощеною системою оподаткування та мали можливість [не сплачувати ЄСВ](#) під час воєнного стану.

Рис. 4. Надходження ЄСВ за січень-червень 2022-2023 років, млрд грн



Джерело: Міністерство фінансів України

Стан Пенсійного фонду України у 2023 році

У червні Уряд затвердив [бюджет](#) Пенсійного фонду України на 2023 рік, відповідно до якого доходи ПФУ з усіх джерел у 2023 році становитимуть **768,9 млрд грн**, що на 23,9% більше за фактичні доходи фонду [минулого року](#). Збільшення бюджету ПФУ відбулося за рахунок надходжень від ЄСВ на соціальне страхування та з держбюджету на виплати субсидій та пільг на житлово-комунальні послуги. Водночас частка власних доходів (з урахуванням залишку) в бюджеті ПФУ за планом скоротиться на 2,5 в.п. до 62,6% за рахунок того, що обсяг коштів із держбюджету на виплати субсидій та пільг на житлово-комунальні послуги збільшиться до 5% бюджету ПФУ. Трансферт із держбюджету на виплати пенсій становитиме значну частку видатків фонду - 32,4%, що, однак, на 3.3 в.п. менше, ніж минулого року. Для збалансування фінансових потреб системи соціального страхування та зменшення трансферту з державного бюджету для її підтримки потрібно розширювати базу ЄСВ - тобто збільшувати кількість осіб, які сплачують цей внесок.

Загальні видатки ПФУ цього року за планом становитимуть **768,9 млрд грн**. Із них лише **90,1%** (проти **97,3%** минулого року) будуть спрямовані на виплати пенсій - це відображення передачі ПФУ функцій з виплат за соціальним страхуванням, а також субсидій та пільг на житлово-комунальні послуги (рис. 5).

Рис. 5. Бюджет Пенсійного фонду України на 2023 рік у порівнянні з фактичними показниками 2022 року, млрд грн

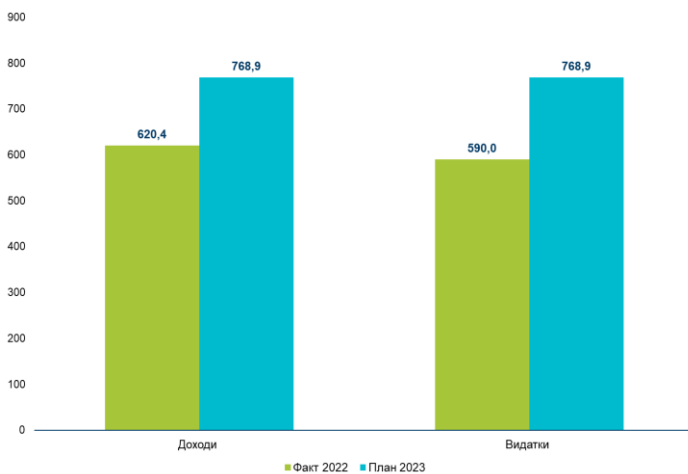
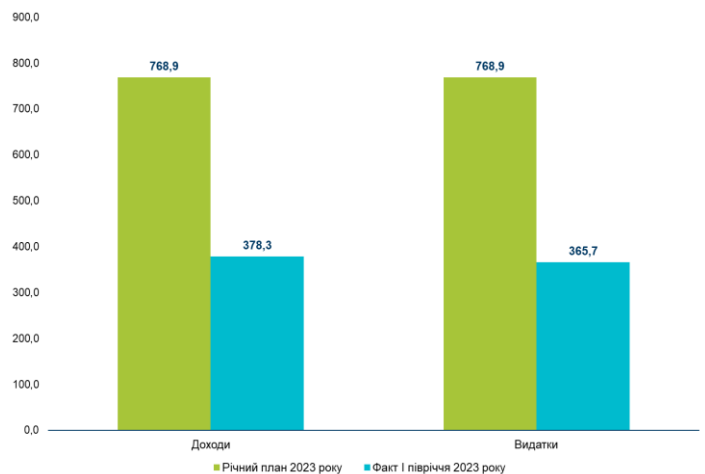


Рис. 6. Доходи та видатки ПФУ за I півріччя 2023 року у порівнянні з планом на рік, млрд грн



Джерело: Пенсійний фонд України; Постанова КМУ № 631 від 24.06.2023 Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2023 рік

Джерело: Пенсійний фонд України

План доходів Пенсійного фонду за перше півріччя 2023 року виконаний на 49,2% (378,3 млрд грн), **а видатків - на 47,6%** (365,7 млрд грн) - рис. 6. Із 365,7 млрд грн видатків 324,7 млрд (89%) - це видатки на пенсійне забезпечення, виконання яких становить 46,9% від річного плану.

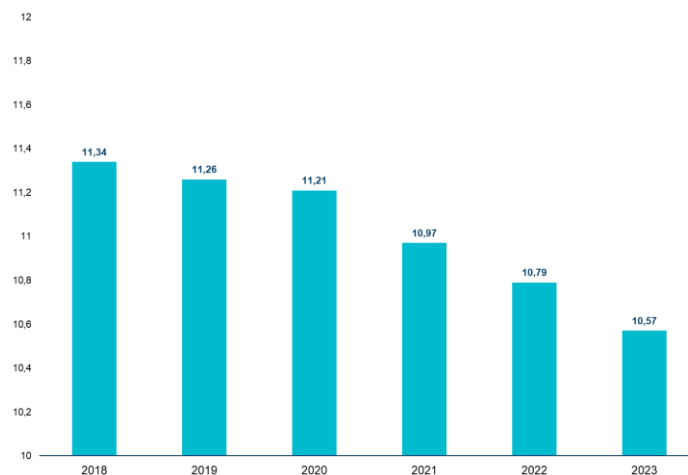
На виплати за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням в бюджеті ПФУ цього року передбачено 27,7 млрд грн, із яких 13,7 млрд грн (49,5%) він отримав у першому півріччі.

З державного бюджету до ПФУ впродовж року за планом має надійти 37,9 млрд грн на виплати житлових субсидій та пільг, із яких у першому півріччі надано фінансування у розмірі 23,1 млрд грн (61%) У [зимовий](#) період було понад 2 млн отримувачів субсидії.

З 1 березня 10,5 млн пенсіонерів проведено індексацію пенсій на коефіцієнт 19,7% та підвищено розміри мінімальних пенсій та інших пенсійних виплат. Розміри пенсій збільшилися на 100-1500 грн, в середньому на 579,10 грн. У червні пенсійні видатки [виросли](#) на 89 млн грн через перерахунок розмірів пенсій для 401 тис. працюючих пенсіонерів з доплатою за квітень і травень. Перерахунок пенсій відбувся для кількох груп пенсіонерів у зв'язку з урахуванням додаткового страхового стажу (24 місяці або менше) після призначення/попереднього перерахунку пенсії та у зв'язку з урахуванням страхового стажу та заробітної плати після призначення/попереднього перерахунку пенсії.

Виплата пенсій впродовж I півріччя 2023 року відбувалася своєчасно. Станом на 1 липня 2023 року середня пенсія [становила](#) 5311,44 грн, що на 874 грн більше, ніж у [минулому](#) році. Загальна чисельність пенсіонерів [скоротилася](#) на 224,6 тис. осіб у порівнянні з відповідним періодом минулого року і становить 10,6 млн. Зменшення кількості пенсіонерів відбувається постійно, в останні 3 роки приблизно на 200 тисяч щороку (рис. 7).

Рис. 7. Чисельність пенсіонерів станом на 1 липня у 2018-2023 роках, млн осіб



Джерело: Пенсійний фонд України

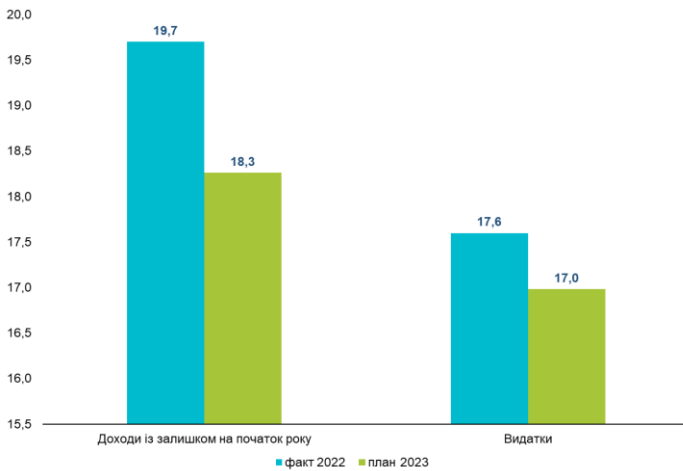
Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття

У січні 2023 року Уряд [затвердив](#) Бюджет Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на 2023 рік із профіцитом майже 1,3 млрд грн за рахунок залишку на початок року, який становить 2,1 млрд грн. Залишок утворився через те, що з жовтня 2022 року скоротився термін виплати [допомоги з безробіття](#) (до 90 днів), а виплата з безробіття не може перевищувати мінімальну зарплату. За 2022 рік [виплати](#) допомоги з безробіття від Державної служби зайнятості отримували на 27% менше осіб, ніж у 2021 році. Найвірогідніше, скороченню кількості зареєстрованих безробітних сприяло обмеження допомоги з безробіття, а також, можливо, небажання реєструватися в державних органах через страх отримати повістку.

Планові доходи Фонду безробіття у 2023 році разом із залишком становлять 18,3 млрд грн, що на 7,1 % або на 1,4 млрд менше, ніж фактично [отримано](#) Фондом у 2022 році (рис. 10). **Надходження ЄСВ до Фонду на випадок безробіття зменшилися** через зростання кількості мігрантів і безробітного населення. Крім того, ФОП на спрощеній системі оподаткування можуть [не сплачувати ЄСВ](#) під час дії воєнного стану.

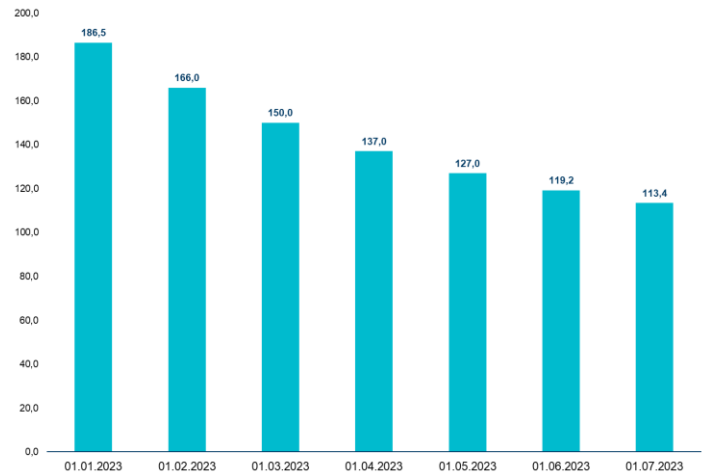
План видатків Фонду зменшився на 3,6% або на 618 млн грн у порівнянні з фактичними видатками минулого року, до 17 млрд грн (рис. 8). За планом значно **скоротяться видатки на виплати допомоги з безробіття та на заходи зі сприяння зайнятості** - на 17,9% або на 2,6 млрд грн до 11,9 млрд грн. Замість цього держава сприятиме створенню або розвитку власного бізнесу через мікрогранти, для чого передбачено 1,8 млрд грн. Минулого року в межах проекту "еРобота" була запущена програма ["Власна справа"](#). За нею потенційні або діючі підприємці можуть отримати мікрогранти за умови створення робочих місць. За рік реалізації програми, станом на 1 липня 2023 року, мікрогранти на суму 1,2 млрд грн [отримали](#) 5 тис. громадян. Така зміна стратегії відображає прагнення уряду до збільшення самозайнятості, розвитку підприємницького сектору та створення нових робочих місць. Станом на червень 2023 в межах урядової ініціативи ["Армія відновлення"](#) до виконання суспільно корисних робіт було залучено понад 30 тис. осіб для, які загалом отримали 200 млн грн.

Рис. 8. Порівняння бюджету Фонду безробіття на 2023 рік з його фактичними показниками 2022 року, млрд грн



Джерело: Постанова правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття № 57 від 17 серпня 2023 р. «Про затвердження Звіту про виконання бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на 2022 рік»; Постанова КМУ № 85 від 31 січня 2023 р. «Про затвердження бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на 2023 рік»

Рис. 9. Динаміка кількості зареєстрованих безробітних у I півріччі 2023 року, тис. осіб



Джерело: [Державна служба зайнятості України](#)

Підсумки й ризики подальшого фінансування соціальних видатків

Загальні підсумки за I півріччя 2023 року

Пріоритетними завданнями влади є реформування соціального захисту осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах, зокрема ВПО, ветеранів, осіб з інвалідністю. Стратегії соціального захисту ВПО та ветеранів, спрямовані на поліпшення державної політики для цих категорій, вже реалізуються. Уряд прагне адаптувати систему соціального захисту до потреб цих груп, які зазнали великих викликів через війну та переміщення.

Через збільшення потреби у соціальному захисті вирости витрати на соціальне забезпечення. Влада намагається забезпечити належний рівень захисту для тих громадян, хто найбільше потребує підтримки, зокрема ветеранам, постраждалим від військових дій, тим, хто втратив своє житло чи засоби до існування через військовий конфлікт. Більшість цих програм, якщо не всі, фінансуються за рахунок міжнародної фінансової допомоги.

Ризики для майбутнього

Нестача коштів для забезпечення видатків на соціальний захист населення через зниження надходжень від міжнародних партнерів. Під час війни [фінансування](#) першочергових соціальних та гуманітарних видатків забезпечується за рахунок наданих грантів від США, країн Європейського Союзу та інших союзників України.

Подальша невизначеність щодо потреб фінансування видатків на соціальне забезпечення з огляду на тривалість війни, невизначеність щодо кількості та швидкості повернення українських біженців, їхніх потреб у соціальній допомозі. За [даними](#) Агентства ООН у справах біженців, наразі у світі 6,2 млн біженців з України. Згідно з [опитуванням](#), 12% мігрантів мають наміри повернутися до України впродовж наступних трьох місяців, а 65% висловлюють бажання повернутися в майбутньому. За [оцінкою](#) МОМ, понад 5,1 млн людей продовжують перебувати у статусі внутрішнього переміщення.

Зростаюча складність у підтримці солідарної пенсійної системи через велику частку витрат на виплату пенсій в державному бюджеті та практично рівну кількість [працюючого](#) населення та пенсіонерів. Пенсійне законодавство складне та громіздке, а через інфляцію пенсії знецінюються. Система має багато різних підсистем із власними правилами, що робить її складною для адміністрування. Недовіра громадян до солідарної пенсійної системи знижує їхню мотивацію до сплати внесків.

Автор: Інна Студеннікова
Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління при Київській школі економіки