

МІНІСТЕРСТВО ПРАЦІ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

CASE Україна
Центр соціально-економічних досліджень

**Рекомендації у сфері
політики надання
соціальної допомоги**

РЕКОМЕНДАЦІЇ У СФЕРІ ПОЛІТИКИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ

Розроблено CASE та CASE Україна в рамках проекту
"Удосконалення системи соціальної допомоги"
у співпраці з Міністерством праці та соціальної політики України
за підтримки Шведської агенції міжнародного розвитку та Світового Банку

Київ 2010

«Рекомендації у сфері політики надання соціальної допомоги»: Міністерство праці та соціальної політики України / CASE Україна. Центр соціально-економічних досліджень. – Київ, 2010. – 64 с.

Цей документ містить рекомендації у сфері політики надання соціальної допомоги, що сформувалися під час впровадження п'яти пілотних проектів соціальної допомоги у рамках проекту «Удосконалення системи соціальної допомоги», роботи за яким виконувалися впродовж 2009–2010 років.

У документі подано пропозиції з удосконалення механізмів надання житлових субсидій та житлово-комунальних, транспортних пільг і пільг на послуги зв'язку та щодо запровадження єдиних критеріїв оцінювання майнового стану заявників й удосконалення підходів до обчислення сукупного доходу сім'ї при визначенні її права на соціальну допомогу, яка надається з урахуванням доходу. Велика частина документу присвячена пропозиціям щодо підвищення інституційної спроможності інституту державних соціальних інспекторів, рекомендаціям з розробки дієвої системи боротьби з шахрайством і запропонованим новим процедурам обробки заяв, призначення допомоги та нагляду за отримувачами допомоги. Також подано пропозиції щодо забезпечення взаємодії управлінь праці та соціального захисту з центрами зайнятості з питань обліку, працевлаштування, підвищення кваліфікації працездатних осіб із соціально вразливих сімей.

Підписано до друку 24.11.2010. Формат 60x84 1/8.

Папір офсетний. Друк різнограф.

Ум. друк. арк. 7,44. Тираж 100.

Віддруковано: ТОВ «Вік Принт»
м. Київ, вул. Кулібіна, 11А, 03062
тел./факс: (044) 206-08-57

Зміст

Список скорочень	4
Поняття дециля, використане в документі	4
Вступ	5
Проблеми системи соціальної допомоги України	6
Рекомендації	8
Пілотний проект № 1. Удосконалення механізмів надання житлових субсидій	9
Пілотний проект № 2. Удосконалення механізмів надання пільг	11
Житлово-комунальні пільги	12
Транспортні пільги	14
Пільги на послуги зв'язку	17
Соціальні електронні картки	18
Пілотний проект № 3. Запровадження єдиних критеріїв оцінювання майнового стану сім'ї при визначенні її права на призначення всіх видів соціальної допомоги й удосконалення Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги	21
Непряме оцінювання доходу заявника	21
Дооцінювання доходів домогосподарств від володіння активами й урахування цих дооцінених доходів для цілей призначення соціальної допомоги	23
Оцінювання доходу від ведення сільськогосподарської діяльності	28
Застосування нових підходів до обчислення доходу сімей, що входять до складу кількох сімейних домогосподарств	30
Застосування коротшого періоду, за який декларується дохід, для осіб, котрі втратили джерела існування	32
Врахування економії на масштабі при визначенні прожиткового мінімуму	32
Запровадження змін до правил призначення деяких видів допомог	33
Допомога малозабезпеченим сім'ям	33
Допомоги сім'ям з дітьми	34
Пілотний проект № 4. Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей	36
Посилення позицій соціального інспектора	36
Перегляд ролі комісії	41
Удосконалення процедур звернення по допомогу	44
Основні компоненти запропонованого механізму	49
Запровадження дієвого інструментарію політики протидії шахрайству	53
Пілотний проект № 5. Забезпечення взаємодії пілотних управлінь праці та соціального захисту з центрами зайнятості з питань обліку, працевлаштування, підвищення кваліфікації працездатних осіб із соціально вразливих сімей	60
Громадські роботи для непрацюючих працездатних отримувачів допомоги	60
Обмін даними між управліннями праці та соціального захисту і центрами зайнятості	63
Прикінцеві зауваження	63

Список скорочень

ДГ – домогосподарство

КСДГ – кількасімейне домогосподарство

ОУЖД – обстеження умов життя домогосподарств, яке Держкомстат здійснює на постійній основі

ППСД – пілотні проекти соціальної допомоги

УПСЗН – управління праці та соціального захисту населення

Поняття дециля, використане в документі

Дециль – це десята частина сукупності, у даному разі, домогосподарств України. Якщо проранжувати всі домогосподарства мірою зростання доходу на одну особу й поділити їх на десять груп, рівних за кількістю домогосподарств, отримаємо децильні групи за розміром доходу. При цьому до першого доходного дециля належатимуть найбільш бідніші 10% домогосподарств, а до десятого – найбагатші 10% населення.

Для дослідження впливу різних сценаріїв змін на показники адресності системи соціальної допомоги ми використовували поділ всіх домогосподарств ОУЖД на децилі за сукупним доходом за винятком допомог на одного члена домогосподарства.

Таблиця 1. *Характеристики децильних груп*

	Середньомісячний розмір сукупного доходу на одну особу, грн.	
Дециль	Середній	Максимальний
1	495	615
2	679	737
3	783	829
4	877	922
5	974	1026
6	1083	1149
7	1222	1299
8	1405	1517
9	1679	1885
10	2678	33269

Джерело: ОУЖД-2009.

Вступ

Цей звіт містить рекомендації у сфері політики надання соціальної допомоги, що сформувалися під час упровадження п'яти пілотних проектів соціальної допомоги (ППСД), а саме:

1. Удосконалення механізмів надання житлових субсидій.
2. Удосконалення механізмів надання пільг.
3. Запровадження єдиних критеріїв оцінки майнового стану сім'ї при визначенні її права на призначення всіх видів соціальної допомоги та вдосконалення Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги.
4. Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей.
5. Забезпечення взаємодії пілотних управлінь праці та соціального захисту (пілотних управлінь) з центрами зайнятості з питань обліку, працевлаштування, підвищення кваліфікації працездатних осіб із соціально вразливих сімей.

Більшість рекомендацій, поданих у цьому документі, міститься також у звітах, присвячених конкретним питанням, опрацьованим під час виконання ППСД. Це такі звіти:

1. Удосконалення механізмів надання житлових субсидій.
2. Удосконалення механізмів надання пільг.
3. Підсумковий опис впровадження пілотного проекту № 3 «Запровадження єдиних критеріїв оцінки майнового стану сім'ї при визначенні її права на призначення всіх видів соціальної допомоги та вдосконалення Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги».
4. Підсумковий опис впровадження пілотного проекту № 4 «Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей».
5. Концепція надання соціальної допомоги з урахуванням участі у громадських (соціально значущих) роботах.

Інша частина рекомендацій сформувалася як додатковий продукт аналізу системи соціальної допомоги та спілкування з зацікавленими сторонами – Міністерством праці та соціальної політики, пілотними управліннями праці та соціального захисту населення (УПСЗН) й одержувачами соціальної допомоги – та була також включена до цього звіту. Основні напрями, опрацьовані в ППСД, фігурують в Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Документ лише побіжно зачіпає або не зачіпає зовсім питання, які є важливими для забезпечення адресності надання допомоги, але які потребують подальшого ґрунтовнішого вивчення й опрацювання, а саме:

1. Проблема «сім'я–домогосподарство».
2. Розробка механізмів збору доказів за випадками шахрайства.
3. Усунення проблеми з непрацюючими працездатними власниками земельних ділянок, яких не беруть на облік у центрі зайнятості та які через це стикаються з труднощами при зверненні по соціальну допомогу або не можуть взагалі її отримати.

Проблеми системи соціальної допомоги України

Дослідження функціонування системи соціальної допомоги в Україні під час упровадження пілотних проектів соціальної допомоги показало, що система соціального захисту в нашій державі загалом добре налагоджена для функціонування в поточних умовах. Проте вона має низку вад, серед яких можна виділити такі:

1. **Низький рівень адресності надання державної підтримки.** За даними обстеження умов життя домогосподарств за 2009 рік (ОУЖД-2009), рівень адресності системи соціальної допомоги загалом низький: лише близько 40% усієї державної підтримки надходить до найбільш вразливих 20% населення, що вважається низьким показником (див. таблицю 2). При цьому, якщо показники адресності надання соціальної допомоги є загалом прийнятними, а в разі допомоги малозабезпеченим сім'ям – дуже добрими, рівень адресності надання пільг є вельми низьким: лише 13% коштів, виділених на пільги, надходять до найбільш вразливих 20% населення.

Таблиця 2. Структура та показники адресності системи соціального захисту України

	Частка отримувачів з 1-2 децилів, %	Частка коштів, що надходить до 1-2 децилів, %
Усі допомоги та пільги	21,4	39,9
Усі допомоги	31,7	53,3
Допомоги сім'ям з дітьми	51,9	59,1
Допомога малозабезпеченим сім'ям	83,5	84,1
Житлова субсидія	23,6	35,4
Інші види допомог	17,8	25,8
Усі пільги	14,7	12,9
Житлово-комунальні пільги	14,2	12,0
Пільги на санаторно-курортне лікування, табори тощо	15,9	15,3
Транспортні пільги	13,6	10,5
Пільги на ліки та лікування	20,0	15,8
Пільги на послуги зв'язку	11,2	10,1

Джерело: ОУЖД-2009.

2. **Низька ефективність діяльності державного соціального інспектора** з огляду на відсутність дієвих механізмів відбору підозрілих справ для обстеження/перевірки, великі обсяги перевірок/обстежень за комісійними/непідозрілими справами, ускладнений процес зустрічних перевірок (паперовий обмін даними з більшістю установ), брак доказової бази тощо.

3. **Недостатньо розвинені механізми боротьби з отриманням соціальної допомоги шляхом шахрайства.** Найпоширеніші способи зловживань при отриманні соціальної допомоги – отримання допомоги неофіційно зайнятими зареєстрованими безробітними/непрацюючими працездатними особами, які мають доходи в конвертах, маніпуляції з реєстрацією членів сім'ї та неофіційне здавання приміщення в оренду при отриманні субсидії, проживання одиноких матерів з батьками своїх дітей. Через брак можливостей довести порушення, а також через відсутність законодавчих підстав для відмови у підозрілих некомпісійних випадках звернень по допомогу, на такі випадки отримання допомоги фактично неможливо вплинути.
4. **Надто великий обсяг призначення допомоги «як винятку» комісіями та низька ефективність їхньої діяльності.** Часто роль комісії у призначенні допомоги за типовими та нескладними випадками звернення по допомогу є формальною, при цьому комісії радше призначають допомогу, аніж відмовляють у ній, навіть у підозрілих випадках з огляду на брак доказів.
5. Складні процедури звернення по допомогу.
6. Недостатня розвиненість механізмів, які спонукали б населення до ощадливого споживання житлово-комунальних, транспортних та інших послуг.

Нижче подано рекомендації, які мають на меті підвищити ефективність системи соціальної допомоги.

Загальні рекомендації

Підвищення рівня адресності надання допомоги, тобто підвищення обсягу допомоги, що надходить найбільшій, ширше охоплення допомогою малозабезпечених осіб і менше охоплення заможнішого населення – головне завдання реформи системи соціальної допомоги. При цьому ключові принципи реформування вбачаються такими:

1. Ширше запровадження оцінювання доходу при наданні різних видів державної підтримки з одночасним відходом від категоріального принципу надання підтримки, що нині домінує, до надання підтримки тим, хто її найбільше потребує.
2. Якомога повніше врахування різних видів доходу, у тому числі отриманих неформально чи у натуральній формі, при призначенні допомог, що надаються з урахуванням доходу.
3. Створення стимулів для працездатних незайнятих отримувачів соціальної допомоги до повернення на ринок праці.

Підвищити рівень адресності надання державної підтримки можна шляхом вжиття комплексу заходів, які включають:

1. Зміну ролі окремих видів допомоги шляхом перерозподілу коштів програм із нижчим рівнем адресності на користь програм з вищим рівнем адресності. Наприклад, збільшити обсяги видатків на фінансування допомоги малозабезпеченим сім'ям можна за рахунок зменшення видатків на надання субсидій (див. розділ, присвячений пілотному проекту № 1) чи пільг (див. розділ, присвячений пілотному проекту № 2).
2. Законодавче обмеження права заможніших осіб на допомогу. Такі обмеження можуть передбачати встановлення порогового рівня доходу, який дає право на отримання допомоги, наприклад, субсидій чи пільг.
3. Посилення боротьби з шахрайством при отриманні соціальної допомоги шляхом запровадження нових механізмів оцінювання доходу, відбору справ для обстежень і перевірок, нових підходів до оцінювання матеріально-побутових умов та нових способів збирання доказів для доведення факту шахрайства.
4. Запровадження додаткових вимог до одержувачів соціальної допомоги, особливо тих, які звертаються по допомогу через комісії, щоб гарантувати охоплення допомогою лише відповідних осіб. Наприклад, вимога брати участь у громадських / соціально значущих роботах для незайнятих працездатних осіб може усунути з програми зайнятих заявників, які декларують себе безробітними.
5. Запровадження соціальних нормативів споживання послуг, на підставі яких надавалася б адресна цільова державна допомога населенню на оплату житлово-комунальних послуг.

Нижче подано пропозиції, згруповані за п'ятьма пілотними напрямками. Перший розділ присвячено вдосконаленню системи житлових субсидій. У другому розділі подано рекомендації з удосконалення надання житлово-комунальних, транспортних пільг і пільг на послуги зв'язку. Третій розділ присвячено запровадженню єдиних критеріїв оцінювання майнового стану сім'ї при визначенні її права на призначення всіх видів соціальної допомоги й удосконаленню підходів до обчислення сукупного доходу сім'ї. Окремо в цьому розділі подано пропозиції щодо зміни правил надання допомоги малозабезпеченим сім'ям та субсидій. Четвертий розділ містить пропозиції про підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів, рекомендації щодо розробки системи боротьби із шахрайством і нових процедур обробки заяв, призначення допомоги та нагляду за отримувачами допомоги. У п'ятому розділі – пропозиції стосовно залучення непрацюючих працездатних отримувачів допомоги до громадських (соціально значущих) робіт і забезпечення при цьому взаємодії пілотних управлінь праці та соціального захисту (пілотних управлінь) із центрами зайнятості.

Пілотний проект № 1. Удосконалення механізмів надання житлових субсидій

Проблеми

Програма житлових субсидій дає змогу підтримати сім'ї з низьким доходом, мінімізувати для малозабезпеченого населення тягар від підвищення цін на енергоносії та послуги, а надання субсидій у безготівковій формі гарантує їх надходження до надавача послуг. Водночас програма потребує удосконалення з огляду на:

1. **Низький рівень адресності надання житлових субсидій.** Зокрема, за даними ОУЖД-2009, лише 23,6% отримувачів субсидій належать до найбідніших 20% населення, і лише 35,4% коштів субсидій надходять до найбідніших. Такі низькі показники адресності частково зумовлені тим, що більшість отримувачів субсидій – це домогосподарства пенсіонерів, 94% яких за розміром доходу належать до 3–10 децилів.
2. **Складність адміністрування системи житлових субсидій.** Вважаємо за доцільне знизити вартість адміністрування системи субсидій шляхом виключення перерахунків субсидії за зміни обсягу фактично спожитих послуг і зменшення документообігу між управліннями праці та соціального захисту населення й комунальними підприємствами.
3. **Фактичне надання переваг в отриманні субсидії одноосібним домогосподарствам поряд із меншим охопленням субсидією інших уразливих груп населення (сім'ї з дітьми та, зокрема, багатодітні сім'ї).** 46% отримувачів субсидій – одноосібні домогосподарства. Якщо охоплення субсидією одноосібних домогосподарств становить 8,7%, то сімей з дітьми – лише 2,7%, а багатодітних сімей – 3,7% (ОУЖД-2009). Таке фактичне надання переваг в отриманні субсидій одноосібним домогосподарствам зумовлено, з одного боку, можливістю звертатися по субсидію на площу житла, що перевищує нормативну, через комісії, а з другого – однаковими нормами споживання твердого палива для одноосібних і кількаосібних домогосподарств.
4. **Низьке охоплення субсидією домогосподарств за відсутності доступу до послуг,** особливо в сільських районах.
5. **Перевантаженість комісій зверненнями по субсидію** на всю площу житла, що перевищує нормативну (у більшості таких випадків субсидія призначається, і рішення комісії є формальністю).

Рекомендації

Ми проаналізували низку варіантів удосконалення системи субсидій з точки зору їхнього впливу на кількість отримувачів субсидій, їх розподіл за категоріями, рівень адресності надання субсидій та видатки бюджету¹. Нижче подано ті варіанти, які за підсумками дослідження заслуговують на увагу (за їх окремого застосування чи в поєднанні з іншими варіантами):

1. **Встановлення верхньої межі доходу, яка дає право на субсидію.** Верхня межа доходу при визначенні права на субсидію існує у низці країн Центральної та Східної Європи.
2. **Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сім'ям з дітьми,** зокрема, зниження розміру обов'язкового платежу для родин, чий середньомісячний дохід на одну особу не перевищує прожиткового мінімуму, до 10% їхнього доходу. За помірною зростання видатків такий варіант дозволить збільшити кількість отримувачів серед сімей з дітьми на 75% переважно за рахунок родин, що належать до найбідніших 30% населення, унаслідок чого помітно зросте рівень адресності надання субсидій.
3. **Надання субсидій готівкою на підставі економічно обґрунтованих соціальних норм.** Цей варіант змін передбачає істотну зміну підходів до надання субсидії з метою

¹ Докладніший аналіз наслідків упровадження різних варіантів змін системи субсидій див. у підсумковому звіті за пілотним проектом № 1 «Удосконалення механізмів надання житлових субсидій».

ширшого охоплення нею домогосподарств із поганим доступом до послуг та спрощення адміністрування субсидій. За цим варіантом пропонується такий механізм призначення субсидій:

- a. Уряд України встановлює соціальні норми споживання житлово-комунальних послуг на одну особу для призначення житлових субсидій населенню у готівковій формі, а також типовий набір послуг. Типовий набір послуг може варіювати залежно від виду опалення (централізоване, газове, опалення твердим паливом).
- b. Місцеві органи влади на підставі діючих місцевих тарифів визначають і затверджують вартість послуг на 1 м² площі житла для даного регіону для типового набору послуг. Вартість послуг визначається раз на рік, а також при зміні тарифів на житлово-комунальні послуги та паливо.
- c. Визначаються витрати сім'ї на житлово-комунальні послуги як добуток вартості послуг на 1 м² на нормативну площу житла. Нормативною визначається фактична площа житла, що не перевищує 21 м² на кожну особу та додатково 10,5 м² на сім'ю та не менша від 31,5 м² на першого зареєстрованого та по 10 м² на кожного наступного².
- d. Субсидія визначається як різниця між розрахунковою вартістю послуг для сім'ї (за винятком пільг) та величиною обов'язкового платежу.
- e. Субсидія надається у готівковій формі, при цьому отримувач субсидії самостійно оплачує житлово-комунальні послуги.

Очікувані наслідки

Нижче подано очікувані наслідки впровадження запропонованих змін у системі субсидій.

1. **Встановлення верхньої межі доходу, яка дає право на субсидію.** Аналіз показує, що встановлення такої межі на рівні 1,5 прожиткового мінімуму на одну особу дозволяє підвищити рівень адресності програми за рахунок виключення частини отримувачів субсидій з 6–10 дециля, тоді як при встановленні такої межі на рівні 2 прожиткових мінімумів з програми виключатимуться лише домогосподарства з 8–10 децилів. При застосуванні вищої межі доходу ефект від її застосування майже не відчуватиметься³.
2. **Зниження розміру обов'язкового платежу для сімей з дітьми, у яких середньомісячний дохід на одну особу не перевищує прожиткового мінімуму, до 10% їхнього доходу** дасть змогу збільшити кількість отримувачів серед сімей з дітьми на 75% переважно за рахунок сімей, що належать до найбільш вразливих 30% населення за помірною зростання витрат, унаслідок чого помітно зросте рівень адресності надання субсидій.
3. **Надання субсидій готівкою на підставі економічно обґрунтованих соціальних норм** дозволить:
 - a. спростити систему житлових субсидій і систему соціальної допомоги в цілому;
 - b. підвищити рівень адресності надання субсидій;
 - c. стимулювати населення до збереження енергоресурсів;
 - d. ширше охопити домогосподарства за відсутності доступу до послуг;
 - e. забезпечити виплату субсидій в грошовій формі рівномірно протягом року.

² Мінімальний розмір площі запроваджено для того, щоб не допустити виключення з системи субсидій сімей з трьох і більше осіб, які проживають у малогабаритних помешканнях. У таких сімей розмір плати за житлово-комунальні послуги пов'язаний не так з розміром житлової площі, як із нарахуванням плати за холодну, гарячу воду та газ на кількість членів сім'ї. Фактична оплата такими сім'ями житлово-комунальних послуг, якщо її розрахувати на 1 кв. метр житлової площі, на якій проживає сім'я, значно перевищує вартість послуг на 1 кв. метр за розрахунковими нормами.

³ Для докладнішого аналізу потенційних наслідків запровадження різного розміру верхньої межі доходу як критерію призначення субсидії див. підготовлений в рамках проекту звіт «Оцінка наслідків зміни умов надання житлових субсидій: запровадження граничного розміру доходу, який дає право на субсидію».

Пілотний проект № 2. Удосконалення механізмів надання пільг⁴

Проблеми

Система пільг має дві головні проблеми:

1. Украй низький рівень адресності: лише 13% коштів, виділених на пільги, надходять до найбідніших 20% населення. Понад чверть коштів пільг загалом та пільг на зв'язок, понад 30% коштів транспортних пільг і третина коштів пільг на санаторно-курортне лікування надходять до найбагатших двох децилів. При цьому за обсягом бюджетних видатків пільги в кілька разів перевищують допомогу, що надається з урахуванням доходу, а саме допомогу малозабезпеченим сім'ям, субсидії, допомогу сім'ям з дітьми (деякі види)⁵.
2. Викривлення економічних стимулів для всіх учасників системи пільг, яке призводить до надмірного споживання низки пільгових послуг, до корупції, перекладання частини витрат на пільги на постачальників (наприклад, транспортні підприємства) тощо.

Як показує досвід інших країн, реформування системи пільг може бути тривалим та болісним. Однак потреба в цьому вже назріла: за умов жорстких бюджетних обмежень і вкрай низьких розмірів допомог, що надаються малозабезпеченому населенню, держава не може дозволити собі витратити кошти платників податків на підтримку небідних осіб, котрими є більшість отримувачів пільг.

Рекомендації

Зважаючи на велику соціальну вагу питання, реформування системи пільг має відбуватися поступово. Ми вбачаємо два можливі етапи реформування системи пільг:

1. Упорядкування системи пільг, забезпечення підвищення рівня адресності надання пільг (коротко- та середньостроковий період):
 - (1) Встановлення мораторію на запровадження нових видів пільг і розширення кількості пільгових категорій населення.
 - (2) Упорядкування законодавства з надання пільг. Нині надання пільг регламентують понад 40 законодавчих актів, що робить систему надання пільг непрозорою.
 - (3) Забезпечення автоматизованого обміну даними з комунальними підприємствами про суми, обчислені з урахуванням фактичного споживання пільг, з метою підтримання в актуальному стані єдиного персоніфікованого реєстру отримувачів пільг. Це дозволить підвищити точність обрахунків витрат на пільги.
 - (4) Непоширення пільг на членів сім'ї пільговика.
 - (5) Нормування обсягу споживання пільгових послуг, які надаються нині без обмеження споживання та перегляду нормативів, в межах яких надаються житлово-комунальні пільги.
 - (6) Запровадження граничного рівня доходу, який дає право на пільгу, щоб обмежити доступ до пільг заможного населення.
 - (7) Поліпшення обліку наданих пільг.
 - (8) Звільнення комунальних підприємств від невластивих їм функцій та забезпечення розрахунку пільг в органах соціального захисту населення.
 - (9) Скорочення кількості категорій, що мають право на пільги.

⁴ Докладніший аналіз наслідків впровадження різних варіантів змін системи субсидій див. у підсумковому звіті за пілотним проектом № 2 «Удосконалення механізмів надання пільг».

⁵ Наприклад, 2009 року видатки на житлові субсидії становили близько 1 млрд. грн., тоді як на житлово-комунальні пільги та скраплений газ і тверде паливо – учетверо більше. Ще 1,3 млрд. грн. було витрачено на забезпечення пільг на транспорт і зв'язок.

2. Заміна пільг адресними видами допомоги (довгострокова перспектива). У підрозділах нижче подано рекомендації щодо заміни житлово-комунальних і транспортних пільг на адресну допомогу (субсидії та компенсації за проїзд відповідно).

При цьому успішність реформування системи пільг прямо залежатиме від масштабів та якості інформаційно-роз'яснювальної роботи про необхідність упорядкування й реформування системи пільг. Зокрема, важливою передумовою успішності змін є формування суспільної думки про те, що пільги фінансуються за рахунок платників податків.

Очікувані наслідки

Очікується, що запровадження пропонованих вище змін матиме такі позитивні наслідки:

1. Спрощення системи пільг.
2. Підвищення адресності та соціальної справедливості у наданні пільг.
3. Поліпшення фінансового стану надавачів пільгових послуг.
4. Економія бюджетних ресурсів.

Житлово-комунальні пільги

Проблеми

У наданні пільг на житлово-комунальні послуги (ЖКП) загалом простежується така тенденція: зі збільшенням доходів на члена домогосподарства розмір пільг, які воно отримує, збільшується. Як наслідок частка коштів житлово-комунальних пільг, що витрачається на найбільшніх 20% населення, є вкрай низькою – 12%. При цьому до найбагатших 20% надходить понад п'ята частина житлово-комунальних пільг. Така диспропорція зумовлена тим, що більшість отримувачів житлово-комунальних пільг – домогосподарства, що складаються з пенсіонерів (60%), які за розміром доходу на одну особу здебільшого не належать до найбільшніх 20% населення.

Окрім того, пільги на ЖКП в деяких випадках не створюють достатніх стимулів до ощадливого споживання послуг, оскільки, зокрема, нормативи користування послугами, на які надаються пільги, є завищеними.

Рекомендації

- I. **У короткостроковому періоді упорядкувати надання житлово-комунальних пільг і підвищити рівень адресності їх надання можна шляхом:**
 1. **Надання пільг за соціальними нормативами споживання послуг.**
 2. **Непоширення пільг на членів сім'ї пільговика.**
 3. **Запровадження верхньої межі доходу, яка дає право на отримання житлово-комунальних пільг (з можливими винятками для ветеранів війни та постраждалих від катастрофи на ЧАЕС I-II категорій).**
- II. **Надалі доцільно було б відмовитися від пільг на житлово-комунальні послуги (з можливими винятками для ветеранів війни та постраждалих від катастрофи на ЧАЕС I-II категорій) і надати тим, хто потребує допомоги, можливість отримувати житлові субсидії.**

Очікувані наслідки

Пропоновані зміни дозволять зекономити бюджетні кошти, обмежити надходження пільг до багатшого населення та з часом витіснити пільги субсидіями.

1. Економія бюджетних коштів. Економію уможливають встановлення межі доходу, що дає право на пільгу, та зниження нормативів споживання пільгових послуг і непоширення пільг на членів сім'ї пільговика.

Розрахунки показують: встановлення верхньої межі доходу на рівні 2 прожиткових мінімумів дозволить зекономити майже чверть коштів, що виділяються на житлово-комунальні пільги, за рахунок зменшення надходження пільг до заможнішої частини населення, тоді як домогосподарства з перших п'яти децилів і надалі отримуватимуть пільги. Загалом право на пільги втратять 17% домогосподарств.

2. Підвищення рівня адресності надання пільг, обмеження доступу до пільг багатших осіб.

За запровадження межі доходу на рівні 2 прожиткових мінімумів право на пільги втратять домогосподарства, що належать до багатших децилів (понад три чверті з них належать до 8–10 децилів). Хоча під обмеження підпадуть в основному домогосподарства, що складаються з пенсіонерів, усі вони мають високий рівень доходу. При цьому зміни не торкнуться домогосподарств з перших п'яти децилів.

Слід зауважити, що запровадження межі доходу, що дає право на пільги, лише для частини пільгових категорій (за винятком ветеранів війни та постраждалих від катастрофи на ЧАЕС I-II категорій), призведе до відчутно меншого ефекту: економія коштів становитиме лише 9%, показники адресності фактично не зміняться, при цьому обмежень зазнають переважно домогосподарства з 8–10 децилів.

Водночас у разі надання пільг з урахуванням доходу можливі такі негативні наслідки:

1. Збільшення навантаження на управління праці та соціального захисту населення. Позаяк більшість отримувачів пільг – пенсіонери, для них можна запровадити спрощену процедуру перевірки доходу з використанням бази даних Пенсійного фонду, а для працюючих пенсіонерів – бази даних податкової інспекції.
2. Невдоволення з боку осіб, які втратять право на пільги. Зменшити недоволення допоможе потужна інформаційно-роз'яснювальна робота з чіткими посиланнями для населення. Зокрема, для зменшення несприйняття реформи системи пільги можна використати нещодавні пом'якшення критеріїв надання субсидій (зменшення розміру обов'язкового платежу).

Скасування житлово-комунальних пільг та заміна їх субсидіями дозволять здійснити перехід від категоріального надання підтримки з оплати житлово-комунальних послуг до надання підтримки за критерієм нужденності. При цьому запровадження змін дасть змогу зекономити 46% коштів, які виділяються на підтримку оплати житлово-комунальних послуг, за рахунок виключення з числа отримувачів пільг майже 50% їх отримувачів. Адресність надання підтримки з оплати ЖКП дещо підвищиться. Ще відчутнішим буде ефект змін при скасуванні пільг разом із запровадженням верхньої межі доходу, що дає право на субсидію, на рівні двох (півтора) прожиткових мінімумів.

При запровадженні винятків для ветеранів війни та постраждалих від катастрофи на ЧАЕС I-II категорій сукупний обсяг видатків на пільги та субсидії скоротиться на 19%, а кількість домогосподарств, котрі отримуватимуть підтримку держави в оплаті житлово-комунальних послуг, знизиться на 31%. При цьому адресність надання підтримки фактично не зміниться.

Слід зазначити, що збереження пільг для категорій, які мають заслуги перед Батьківщиною, може бути виправданим, оскільки допоможе уникнути значного соціального спротиву реформі.

При цьому запропоновані зміни, попри обмежений вплив на рівень адресності та відносно невелику економію коштів порівняно з масштабом змін, дозволять обмежити надходження пільг до багатшого населення та скоротити кількість пільговиків за рахунок категорій, доданих відносно недавно (у 2005–2010 роки), а з часом – майже повністю витіснити пільги субсидіями, оскільки більшість осіб, які збережуть право на пільги, – це ветерани війни, старші 80 років, а категорія чорнобильців I-II категорій порівняно нечисленна.

Транспортні пільги

Проблеми

Аналіз законодавчої бази, бюджетних видатків і статистичної інформації дозволяє дійти висновків щодо необхідності впорядкування надання транспортних пільг, зокрема з огляду на такі проблеми:

1. Пільги надаються за категоріальним принципом, а розмір доходу отримувача пільги при цьому не враховується. За таких умов заможні особи, що користуються пільговим проїздом у великих обсягах, отримують значну допомогу у вигляді знижок, попри те, що вони не є нужденними та могли б оплатити вартість проїзду самостійно. Як показує обстеження умов життя домогосподарств, найбагатші 20% населення отримують майже третину коштів, що виділяються на транспортні пільги, тоді як найбідніші 20% населення – 10%.
2. Пільги лягають важким тягарем на плечі перевізників. Відсутність дієвого обліку пільгових перевезень спричиняє хронічне недофінансування витрат на перевезення пільгових категорій пасажирів для одних перевізників, тимчасом як інші можуть виставляти до відшкодування й отримувати вищі суми, аніж фактичні витрати на перевезення пільговиків.

Рекомендації

Нижче подано потенційні керівні принципи процесу реформування діючої системи транспортних пільг за двома варіантами. Перший варіант фокусується на зниженні загальних витрат за рахунок встановлення нормативів користування транспортом на пільгових умовах, запровадження граничного рівня доходу, що дає право на пільгу, скорочення кількості пільгових категорій та зменшення розміру знижок і децентралізації пільг. Другий варіант передбачає істотніші перетворення та пропонує поступовий перехід від категоріального принципу надання транспортних пільг до цільових компенсацій на проїзд уразливим групам населення.

I. Зміна та пожорсткішання чинних правил надання транспортних пільг

1. **Усі транспортні пільги повинні регулюватися одним законом**, і всі особи, які мають право на пільги, мають бути внесені до єдиного персоніфікованого реєстру.
2. **Слід запровадити нормативи користування пільговим проїздом**, щоб обмежити надмірне користування пільгою. Ми пропонуємо встановити такі нормативи користування пільговим проїздом протягом місяця:
 - a. міський транспорт:
 - i. мешканці міст – 45 поїздок. Ця кількість, визначена Інструкцією про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах (затверджена наказом Мінстату України від 27 травня 1996 р. № 150), відповідає максимальній сумі середньомісячної частоти поїздок у міському транспорті в обласному центрі (15 – у автобусі, 15 – у тролейбусі та 15 – у трамваї) для ветеранів війни та прирівняних до них за пільгами осіб, пенсіонерів, інвалідів усіх категорій;
 - ii. мешканці сільської місцевості – 6 поїздок. Ця кількість визначена як така, що дорівнює середній кількості безоплатних поїздок приміським транспортом (пункт b).

b. приміський транспорт – 6 поїздок. Цей обсяг визначений як такий, що дорівнює середній частоті безоплатних поїздок приміським транспортом автобусного сполучення для ветеранів війни та прирівняних до них за пільгами осіб, пенсіонерів, інвалідів усіх категорій. Цей обсяг покладено в основу розрахунків для пільгового проїзду всіма видами приміського транспорту.

3. Запровадити облік пільгових поїздок. Облік пільгових поїздок може здійснюватися шляхом запровадження талонів (купонів) на пільговий проїзд та/або запровадження соціальних електронних карток. У разі запровадження готівкових виплат потреба в обліку пільгового проїзду відпаде. Нижче подано особливості різних форм надання пільг.

- i. **Талони (купони) на пільговий проїзд**, що надаватимуться пільговикам на основі їхніх заяв в управліннях праці та соціального захисту. У такому разі квитки на проїзд отримають здебільшого ті особи, котрі користуються послугами транспорту. Для реалізації права на пільговий проїзд пільговик пред'являтиме посвідчення та надаватиме талон (купон), який вилучатиметься у пільговика і додаватиметься до розрахунку на відшкодування витрат, пов'язаних з наданням пільг з проїзду. Видатки бюджету будуть меншими, ніж за умови готівкових виплат усім, хто має право на пільговий проїзд. Водночас процедура отримання пільги ускладниться.
- ii. **Надання пільгового проїзду за допомогою соціальних електронних карток** (зокрема в містах з розвинутою транспортною мережею) за заявним принципом. Серед позитивних сторін використання соціальних карток у транспорті – істотне підвищення рівня захисту від шахрайства, полегшення обліку пільгових поїздок (безоплатних та зі знижкою), уможливлення моніторингу пасажиропотоків. Водночас така система потребує значних витрат на впровадження. Її впровадження також може супроводжуватися труднощами в організації спільного фінансування з місцевого й центрального бюджетів та у використанні системи пасажирами, що не є мешканцями регіону.
- iii. **Готівкові виплати (грошової допомоги).** У такому разі особи, які мають право на пільговий проїзд, отримавши допомогу, сплачуватимуть за проїзд на загальних підставах, а перевізники будуть звільнені від невластивих їм функцій, таких як облік перевезень на пільгових умовах, складання звітів для отримання компенсаційних виплат тощо. Механізм обрахунку готівкової виплати/допомоги й розрахунку видатків на пільги буде максимально простим, оскільки розмір виплати буде однаковим для всіх категорій пільговиків (із можливою диференціацією для сільської та міської місцевості). Окрім того, для пенсіонерів, які мають право на пільги та становлять лівову частку пільговиків, такі виплати можна здійснювати через Пенсійний фонд, що є досить простим механізмом. Водночас перерозподіл коштів, які нині виділяються на надання транспортних пільг, на всіх осіб, котрі мають право на пільгу (навіть якщо нею не користуються), означатиме дуже низькі розміри виплат (близько 7,5 грн. на особу станом на 2009 рік), що призведе до невдоволення нинішніх фактичних отримувачів пільг, тимчасом як виграш тих, хто не отримував пільг раніше, буде дуже малим. Збільшення обсягів виплат на одну особу вимагатиме різкого зростання видатків на фінансування пільг⁶.

⁶ Наприклад, надання допомоги в розмірі 25 грн. на місяць 11,9 млн. осіб, які мають право на пільговий проїзд у міському та приміському транспорті, вимагатиме фінансування у розмірі 3,6 млрд. грн. на рік, що кількаразово перевищує нинішні видатки на пільговий проїзд.

4. Слід встановити верхню межу доходу, яка дає право на користування пільговим проїздом.

Як показують розрахунки, надання транспортних пільг у межах вказаних вище нормативів фактично не вплине на видатки бюджету й адресність надання пільг. Водночас застосування нормативів разом із встановленням граничного рівня доходу, що дає право на пільгу, на рівні двох прожиткових мінімумів на особу на місяць, дозволяє зекономити бюджетні кошти за рахунок багатших отримувачів пільг і підвищити рівень адресності їх надання. Реалізація даного сценарію призведе до скорочення чисельності осіб, котрі користуються пільгами на проїзд у громадському транспорті, на 36%, тоді як вартість спожитих пільг зменшиться на 55%. Покриття населення транспортними пільгами скоротиться з 13% до 8%. Реалізація цього сценарію матиме позитивний вплив на показники адресності надання пільг на проїзд у громадському транспорті. Частка осіб, що користуються пільгами та належать до 1–2 децилів, зросте з близько 7% до близько 21%, а частка коштів, що надходить у 1–2 децилі, збільшиться з близько 10% до 18%.

5. Кількість пільгових категорій слід зменшити. Це може відбуватися за м'яким або радикальнішим сценарієм. Першими претендентами на виключення можуть бути псевдокатегорії (члени родини пільговика). Суворіші зміни можна передбачити для професійних категорій пільговиків порівняно з соціальними. Наступні професійні категорії пільговиків можуть бути претендентами на виключення з числа пільговиків: члени парламенту (як діючі, так і ті, які вийшли на пенсію); депутати місцевих рад; військовослужбовці; співробітники Генеральної прокуратури, судді, ветерани Міністерства оборони, Служби національної безпеки, Міністерства внутрішніх справ, інших органів виконавчої влади та військових підрозділів, ветерани державної протипожежної служби та їхні дружини.

6. Принципи надання соціальних пільг слід переглянути. Це може відбуватися різними шляхами:

- i. Деякі соціальні пільги можуть бути скасовані повністю або частково, наприклад, ті, які мають діти війни. На сьогодні усі люди віком 65–83 роки належать до цієї категорії, що загалом становить близько 7 млн. чоловік. Згадана категорія має право на безкоштовний проїзд усіма видами міського транспорту, автотранспортом у сільській місцевості, приміським залізничним і водним транспортом, а також автобусним транспортом у межах області за місцем проживання. Як альтернативу до скасування пільг для цієї категорії населення можна застосувати різні розміри знижок на проїзд для осіб з цієї категорії залежно від віку (що, наприклад, здійснено у Литві): для осіб віком 70–85 років можна застосовувати 50-відсоткову знижку на проїзд, а для осіб віком 85 років і старше – 80-відсоткову знижку.
 - ii. Заміна 100-відсоткової знижки на проїзд на знижку меншого розміру, наприклад, 80-відсоткову або 50-відсоткову залежно від категорії, як це було зроблено в Литві. Розмір знижки може бути навіть більш диференційованим, щоб виділити вразливіші категорії. Приміром, у Польщі залежно від категорії отримувача пільги знижки на проїзд надаються у розмірі 95%, 78%, 49%, 37% вартості квитка.
 - iii. Витрати студентів на проїзд можуть бути компенсовані «заднім числом» у навчальних закладах, принаймні для міжміських поїздок.
- 7. Для спрощення механізму фінансування, забезпечення більшої прозорості надання пільг, надання транспортних пільг може бути децентралізовано (принаймні частково).** Фінансування пільг також може частково відбуватися за рахунок місцевих бюджетів. Звичайно, такий крок має супроводжуватися відповідним розширенням бази надходжень місцевих бюджетів.

II. Запровадження цільових компенсацій

Цей сценарій передбачає поступову трансформацію транспортних пільг в цільові компенсації вартості проїзду. Мета такого сценарію – поліпшення адресності надання підтримки на оплату проїзду, ефективніше використання бюджетних коштів та підвищення рівня життя найнужденніших.

Основна ідея сценарію в тому, що транспортні пільги можуть бути замінені щомісячними компенсаціями вартості поїздок. По-перше, тільки соціальні категорії повинні мати право на ці компенсації. По-друге, кількість соціальних категорій, котрі мають право на компенсації, має бути скорочена до найбільш соціально вразливих категорій (наприклад, інваліди, діти-інваліди тощо). По-третє, компенсації повинні надаватися з урахуванням доходу. Приклади транспортних компенсацій можна знайти в Молдові та Киргизстані, однак там отримання компенсацій не залежить від рівня доходу.

При реалізації цього сценарію слід врахувати таке:

1. Розмір компенсацій на проїзд може бути диференційованим для різних соціальних груп, як це зроблено в Молдові та Киргизстані.
2. Мінімальний стандартний розмір компенсації може базуватися на офіційних нормах, встановлених для вартості проїзду на одну людину на місяць. Ці стандарти можуть бути визначені з урахуванням щомісячної середньої частоти поїздок деяких категорій осіб, котрих планується охопити компенсацією, що розраховується Держкомстатом на основі відповідного обстеження (проводиться один раз на п'ять років). Стандарти можуть варіювати для міського та сільського населення, позаяк витрати на поїздки в міських і сільських районах різняться.
3. Відповідальність за надання транспортних компенсацій повинна поступово повністю перейти до місцевих адміністрацій. Врешті-решт, компенсації мають цілковито фінансуватися за рахунок місцевих бюджетів (відповідно базу надходжень місцевих бюджетів слід розширити).
4. Поступовість є ключовим чинником для успіху такого сценарію реформи. Різкі зміни здатні спричинити негативну реакцію населення, що може блокувати реформи.

Очікувані наслідки

Наслідками втілення запропонованих змін будуть упорядкування системи надання транспортних пільг, запровадження адекватного обліку наданих пільгових послуг, зменшення навантаження на бюджет за рахунок скорочення кількості осіб, які мають право на пільгу, а також економія коштів.

Пільги на послуги зв'язку

Проблема

Аналіз законодавчої бази, бюджетних видатків і статистичної інформації дозволяє дійти висновків щодо необхідності впорядкування надання пільг на послуги зв'язку. В Україні багато пільг на користування послугами зв'язку надаються у вигляді знижок на оплату послуг за відсутності встановлених нормативів користування послугами. За таких умов заможні особи, котрі користуються послугами зв'язку у великих обсягах, отримують значну допомогу у вигляді знижок, попри те, що вони не є нужденними та могли б оплатити спожиті послуги зв'язку самостійно. Це підтверджують дані обстеження умов життя домогосподарств: пільгам на послуги зв'язку притаманний найнижчий рівень адресності серед інших видів пільг, тобто найменший обсяг коштів, що надходять до найбільш вразливих 20% населення (10,1%).

Рекомендації

Підвищення рівня адресності надання пільг на послуги зв'язку можна досягти шляхом:

1. **Встановлення нормативів користування послугами зв'язку.** Потенційні варіанти нормативів подано нижче:
 - a) Нормативи в кількісному вимірі:
 - i. Пільги на користування послугами зв'язку надаються лише в межах абонентської плати, обраної абонентом.
 - ii. Пільги на користування послугами зв'язку надаються в межах абонентської плати, обраної абонентом, і 60 тарифікованих хвилин місцевих з'єднань додатково.
 - b) Нормативи у вартісному вимірі:
 - iii. Пільги на користування послугами зв'язку надаються лише в межах 19,73 гривні (з ПДВ) вартості спожитих послуг. За значення нормативу в цьому варіанті було взято рівень мінімальної абонентської плати серед усіх запропонованих ВАТ «Укртелеком» для абонентів міст і районних центрів станом на 9 липня 2010 року.
2. **Запровадження граничного рівня доходу, що дає право на пільгове користування телефоном.**

Очікувані наслідки

Як показують розрахунки, застосування нормативів користування послугами зв'язку без встановлення граничного розміру доходу, що дає право на пільгу, призводить до майже непомітної економії коштів за всіма сценаріями. Водночас запровадження граничного рівня доходу, який дає право на пільгу, на рівні двох прожиткових мінімумів, разом із нормативами надання пільг на послуги зв'язку, матиме відчутніший вплив на видатки, що скоротяться більш як на третину. При цьому рівень адресності надання пільг підвищиться: найбільшій частині населення надійде майже третина коштів пільг проти нинішніх 20%.

Соціальні електронні картки

Завдання обліку наданих пільг є вкрай важливим для України. В деяких країнах світу цю проблему розв'язано за допомогою запровадження реєстрів осіб, котрі мають право на пільги, та систем електронних соціальних карток з різноманітними соціальними й банківськими додатками.

В Україні створено «Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги» (ЄДАРП, Реєстр) – автоматизований банк даних, що повинен забезпечити загальнодержавний облік пільговиків. До Реєстру вноситься така інформація про пільговика: прізвище, ім'я та по-батькові, дата народження, ідентифікаційний номер, реквізити паспорту та документа, що підтверджує право на пільги, адреса проживання (за місцем реєстрації чи фактичним місцем проживання), склад сім'ї, характеристика житла, категорія пільговика, перелік пільг, на які він має право, а також інформація про те, якими пільгами він справді користується.

На сьогодні в ЄДАРП обліковуються особи близько 80 пільгових категорій, котрі мають право на пільги за соціальною ознакою згідно з понад 20 законами України. Станом на 1 лютого 2010 року на обліку в ЄДАРП перебуває близько 13,2 млн. осіб, що становить 28,7% від загальної чисельності населення (46,0 млн.).

Інформація, зібрана в Реєстрі, підтримується в актуальному стані. Розроблене програмне забезпечення дозволяє здійснювати на місцевому рівні завантаження в ЄДАРП інформації постачальників послуг та її автоматизовану звірку з даними Реєстру. За її результатами

приймається рішення про відшкодування підприємству витрат за надані пільги окремим категоріям громадян, що забезпечує цільове використання бюджетних коштів.

Однак запровадження ЄДАРП не вирішує питання про обсяг фактично спожитих пільг. З огляду на це уряд зробив певні кроки до запровадження соціальних електронних карток (СЕК). Було проведено кілька експериментальних запроваджень СЕК: як засобу оплати й обліку проїзду пільгових категорій громадян у Дніпродзержинську, Одесі, Харкові та Києві, а також як засобу адресного надання грошових дотацій певним категоріям населення в Одесі. Частково ці нововведення мали успіх, але деякі з них не були завершені через брак коштів. Однак на сьогодні ще не сформовано переліку заходів і рішень, який привів би до успішного введення в обіг соціальних електронних карток на регіональному або загальнодержавному рівні.

Рекомендації

1. Використання СЕК на основі смарт-карт є виправданим в умовах чинного порядку надання пільг в Україні та прийнятним на міжнародному рівні інструментом налагодження обліку надання пільгових послуг населенню.
2. Ефект від запровадження соціальних карток на всій території країни буде забезпечено тільки тоді, коли мешканці одного регіону України зможуть реалізувати право на пільги за допомогою своїх соціальних карток не лише за місцем проживання, а й у разі тимчасового переїзду до іншого регіону.

Для реалізації технології міжрегіональної взаємодії слід забезпечити єдиний підхід при підготовці та впровадженні організаційно-технічних рішень у регіонах України. З цією метою регіональні проекти мають здійснюватися на єдиній методичній і нормативній основі, що дозволить не тільки ефективно вирішити завдання створення регіональних систем соціальних карток, а й зробити ці картки за своєю суттю загальнодержавними, забезпечити рівні умови надання пільг для кожного громадянина, котрий має на це право. Автоматизовану систему надання пільг на основі використання електронної соціальної картки можна створювати як територіально розподілену інформаційну систему, що функціонує на державному, регіональному та місцевому рівнях.

3. Використання смарт-карт дозволяє зменшити кількість випадків шахрайства. Вигоди від запровадження смарт-карт у системі соціальної допомоги одержують як урядові структури, так і підприємства роздрібної торгівлі, де одержувачі зазвичай витрачають виплачені їм кошти.
4. У разі розміщення на соціальній картці відповідних додатків її використання має забезпечити можливість виконання таких функцій:
 - посвідчення особи власника СЕК і підтвердження його прав на отримання певних видів пільг;
 - надання соціального дисконту в будь-якій організації споживчого ринку та послуг або системи охорони здоров'я (обслуговування у лікувально-профілактичних установах та інших медичних організаціях, а також видача ліків в аптечних пунктах);
 - забезпечення пільгового (безкоштовного чи зі знижкою) проїзду та обліку проїзду у громадському транспорті: міських та приміських автобусах і тролейбусах, у міському електротранспорті (трамваї), метрополітені, залізницею (приміське сполучення), зокрема, для проходження через автоматичні контрольні пункти;
 - нарахування на «пов'язаний» з СЕК банківський рахунок дотацій, пенсій, допомоги, зарплат працівників бюджетної сфери й інших грошових виплат, а також реалізація безготівкової оплати товарів і послуг, знімання грошових коштів із банківського рахунку та інших операцій, доступних до виконання із використанням банківських додатків.

Склад розміщених на СЕК додатків може визначатися адміністрацією регіону, виходячи з його особливостей, у тому числі для надання додаткових, запроваджених на місцевому рівні, соціальних послуг.

5. Створення інфраструктури для обслуговування соціальних карток вимагатиме значних витрат державних коштів. Водночас використання наявної банківської інфраструктури зменшить ці витрати, спростить сам процес і надасть можливість реалізувати завдання у значно коротші терміни. Для збільшення привабливості СЕК важливою є співпраця декількох постачальників послуг, органів соціального захисту та надійної банківської системи.
6. Для досягнення економічного ефекту від запровадження СЕК на місцевому рівні особливе значення має можливість застосування транспортного додатка. Для найефективнішого запровадження системи електронних соціальних карток на всій території держави важливою є реалізація якомога більшої кількості можливостей надання соціальних послуг за допомогою однієї картки.
7. Вирішення технічних питань, пов'язаних із запровадженням СЕК, та оцінювання витрат і вигод потребують поглибленого аналізу. Перед остаточним запровадженням СЕК слід обов'язково здійснювати експериментальні випробування.

З огляду на вкрай незначний досвід використання електронних карток малозабезпеченими верствами населення України дуже важливо провести інформаційно-роз'яснювальну кампанію серед потенційних держателів карток.

Пілотний проект №3. Запровадження єдиних критеріїв оцінки майнового стану сім'ї при визначенні її права на призначення всіх видів соціальної допомоги та вдосконалення Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги

Складні процедури звернення по допомогу, нерівномірне врахування різних видів доходів, висока частка тіньової економіки в Україні зумовлюють необхідність перегляду, спрощення та уніфікації механізмів і критеріїв оцінювання доходів. Серед заходів, що допоможуть досягти цього, такі:

1. Запровадження непрямого оцінювання доходу заявника.
2. Запровадження дооцінювання доходів домогосподарств від володіння активами й урахування цих дооцінених доходів для цілей призначення соціальної допомоги.
3. Застосування добре обґрунтованої методології обрахунку нормативів для оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності.
4. Застосування нових підходів до обчислення доходу сімей, що входять до кількасімейних домогосподарств.
5. Застосування коротшого періоду, за який декларується дохід, для осіб, котрі втратили джерела існування.
6. Врахування економії на масштабі при визначенні прожиткового мінімуму.
7. Запровадження змін до правил призначення низки видів допомог.

Далі в цьому розділі містяться пропозиції щодо перелічених вище пунктів⁷.

Непряме оцінювання доходу заявника

Проблеми

Програми адресної допомоги передбачають надання підтримки громадянам з урахуванням доходу сім'ї (домогосподарства). Для того, щоб спрямувати обмежені кошти допомоги справді нужденним особам, застосовуються різні механізми забезпечення адресності. В Україні застосовується пряме оцінювання ступеня нужденності, що полягає у декларуванні доходу та майнового стану з подальшою перевіркою документів у інших відомствах і проведенням обстеження умов життя заявника. Такий метод забезпечення адресності поширений у багатьох країнах світу та зазвичай вважається стандартним.

Пряме оцінювання ступеня нужденності може давати доволі точні результати й гарантувати спрямування допомоги переважно тим, хто її потребує, особливо коли існує можливість перевірки задекларованого доходу. Водночас **за високої частки «тіньового» сектору в економіці України доходи, отримані в офіційному секторі та задекларовані при зверненні по допомогу, часто не відображають справжнього матеріального становища заявників.** Як наслідок допомогу можуть отримувати не лише бідні особи, а й особи з малими офіційними доходами, які одержують доходи «в конвертах», що спричиняє зниження рівня адресності програм соціальної допомоги.

Окрім того, зважаючи на те, що більшість видів допомог призначаються на сім'ю, а частина сімей проживають у кількасімейних домогосподарствах, допомога також може спрямовуватися

⁷ Докладніший опис проблем та пропозицій, поданих у цьому розділі, міститься у звіті *Підсумковий опис впровадження пілотного проекту № 3 «Запровадження єдиних критеріїв оцінки майнового стану сім'ї при визначенні її права на призначення всіх видів соціальної допомоги та вдосконалення Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги»*. Питання, що стосуються непрямого оцінювання доходу та оцінювання доходу від активів й агродоходу, ще детальніше розкриті у звіті *«Моделювання і застосування методу непрямой оцінки доходів (НОД)»*.

до не найбільшій. Сім'я заявника може мати підтримку від іншої сім'ї, з якою проживає, і її фактичний рівень добробуту може бути вищим, ніж той, що відповідає її рівню доходу.

Отже, висока частка тіньової економіки та існування проблеми «сім'я–домогосподарство» призводить до неефективного використання коштів платників податків, оскільки допомогу отримують не лише ті, хто того справді потребує.

Рекомендації

Як альтернатива декларуванню доходів у світі добре зарекомендував себе непрямий метод оцінки доходів/ступеня нужденності. Результати його застосування показують, що характеристики домогосподарства можуть використовуватися як досить надійне джерело інформації про доходи заявників для цілей з'ясування права на соціальну допомогу. За ефективністю використання коштів допомоги непрямий метод не поступається методу декларування доходів із перевіркою повідомлених заявниками даних, при цьому витрати на його адміністрування набагато менші.

Непрямий метод оцінки доходів передбачає розрахунок доходу заявника на основі якісних характеристик домогосподарства та його членів. Зокрема, важливими показниками для непрямого оцінювання доходу є склад домогосподарства, рівень освіти працездатних членів домогосподарства, сектор економіки, в якому вони зайняті, кількість і вік дітей у складі домогосподарства, місце розташування та якість житла, володіння активами та предметами тривалого вжитку тощо. Такі характеристики мають свою «вагу» і зазвичай добре характеризують рівень добробуту домогосподарства, окрім того, на відміну від неформальних доходів, їх легко перевірити. Кожному показнику присвоюється коефіцієнт, який трансформує його в певну «частку» оцінюваного доходу. Обчислені у такий спосіб частки додаються, і одержана сума й є оціненим доходом заявника.

Для підвищення точності оцінювання доходів заявників в Україні **пропонується доповнити поточний механізм декларування доходів непрямим оцінюванням доходу**, що пілотувався у п'яти регіонах України, та застосувати при цьому **нові підходи до оцінювання агродоходу**.

Метод непрямої оцінки доходу передбачає оцінку сукупного доходу домогосподарства, що складається з:

- легкооцінюваних доходів, тобто таких, які легко піддаються перевірці, зокрема пенсій і соціальних виплат;
- важкооцінюваних доходів, тобто таких, які перевірити складно, наприклад, доходів від приватної підприємницької діяльності (самозайнятості), роботи в тіньовому секторі економіки тощо;
- агродоходу (див. підрозділ *Оцінювання доходу від ведення сільськогосподарської діяльності*).

Процес непрямого оцінювання доходу здійснюється в такий спосіб:

1. Заявник, звертаючись по допомогу, заповнює анкету, в якій надає інформацію про характеристики членів домогосподарства та домогосподарство в цілому, наявність активів тощо.
2. Інформація з анкети, а також дані про задекларований дохід вводяться до програми непрямої оцінки доходу.
3. Програма оцінює розмір доходу на домогосподарство.
4. Задекларований заявником сукупний дохід порівнюється із сукупним оціненим доходом.
5. У разі значної розбіжності між задекларованим та оціненим доходом програма рекомендує здійснити обстеження домогосподарства.

Передбачається, що використання методу непрямой оцінки доходу може застосовуватися для відбору найбільш підозрілих заявників для обстеження. Ми пропонуємо вибирати за допомогою цього методу, наприклад, 5% заявників, у яких перевищення оціненого доходу над задекларованим найбільше (див. розділ *Удосконалення процедур звернення по допомогу*).

Очікувані наслідки

Застосування методу непрямой оцінки доходу дозволить ефективніше виявляти підозрілі справи для проведення обстеження. Хоча аж ніяк не всі справи, рекомендовані до обстеження програмою непрямой оцінки доходу, є підозрілими при обстеженні, застосування програми допомагає підвищити рівень виявлення порушень. Зокрема, 65–70% порушень, виявлених у пілотних УПСЗН у другому та третьому кварталах 2010 року, припадає на обстеження, здійснені за рекомендацією програми непрямой оцінки доходу. Окрім того, проведене для оцінювання точності непрямой методу міні-опитування показало, що розмір оціненого доходу заявника є значно ближчим до фактичного порівняно із задекларованим.

Водночас для ефективного практичного застосування непрямой оцінки доходу потрібні зміни до законодавства, які дозволили б соціальному інспектору виносити обстежені за рекомендацією програми підозрілі справи на розгляд комісії. На сьогодні через проблеми з доказовістю та відсутність законодавчих підстав до відмови у призначенні допомоги в підозрілих некомпісійних випадках результати обстеження жодним чином не впливають на процес прийняття рішень з призначення допомоги у цих справах.

Окрім того, через існування проблеми сім'я–домогосподарство застосування непрямой оцінювання доходу не завжди може бути коректним. У зв'язку з цим пропонується призначати допомогу з огляду на дохід домогосподарства, а не сім'ї (див. підрозділ *Застосування нових підходів до обчислення доходу сімей, що входять до кількасімейних домогосподарств*).

Дооцінювання доходів домогосподарств від володіння активами й урахування цих дооцінених доходів для цілей призначення соціальної допомоги

Проблеми

У більшості розвинених країн для нарахування податку на доходи фізичних осіб і призначення соціальної допомоги дооцінюються доходи домогосподарств від володіння активами. При цьому до активів відносять:

1. Фінансові активи (наприклад, банківські депозити, акції, накопичувальні пенсійні рахунки, поліси страхування з інвестиційною складовою тощо).
2. Засоби виробництва, що можуть використовуватися для отримання доходів – земля, худоба, транспортні засоби та різноманітне обладнання. Важливо усвідомлювати: для того, щоб отримувати доходи від цих активів, щонайменше один член ДГ повинен бути спроможним експлуатувати їх.
3. Нефінансові активи. До них належать об'єкти нерухомості – досить великі земельні ділянки (паї), що не використовуються для ведення підсобного господарства; вся земля, яку домогосподарство неспроможне обробляти власними силами; житлові помешкання, де не проживають члени домогосподарства; потенційно навіть надлишки житлової площі, які можуть здаватися у (суб)оренду.
4. Джерела «неявних» доходів – власне житло. Якщо домогосподарство володіє квартирою чи будинком і при цьому не погашає іпотечного кредиту або проживає в гуртожитку, воно заощаджує кошти порівняно з іншими домогосподарствами, котрі змушені витрачати гроші на оренду житла.

В основі дооцінювання лежать такі причини:

1. Наявність у ДГ певних активів дозволяє йому одержувати з них доходи, офіційно чи неофіційно. Отож, дооцінювання такого роду доходів дає змогу врахувати частину доходів, отриманих неформально. Хоча неофіційна робота чи самозайнятість не обов'язково передбачають володіння певними активами, проте наявність у домогосподарства таких основних засобів, як земля чи транспортні засоби, збільшує його потенціал одержання доходів.
2. Володіння активами допомагає домогосподарству заощадити значну частку доходів, тобто отримати «неявний» дохід. Наприклад, наявність у ДГ власного житла дозволяє йому не витратити коштів на оренду, а наявність підсобного господарства – заощаджувати кошти на харчуванні. Попри неофіційний характер і негрошову форму таких доходів, вони поліпшують матеріальне становище домогосподарств.
3. Більшість активів, особливо фінансових, можуть бути трансформовані в готівкові кошти.

На сьогодні в Україні при призначенні соціальної допомоги, що надається з урахуванням доходу, доходи від активів враховуються опосередковано, серед критеріїв права на допомогу, або не повністю, як у разі агродоходу, нормативи обчислення якого є часто застарілими.

Рекомендації

Наведені вище міркування обґрунтовують доцільність розробки методології дооцінювання доходів від володіння активами в Україні через порівняно велику частку тіньового сектору економіки та доходів від володіння активами в сукупних доходах населення. Врахування дооцінених доходів при з'ясуванні права на одержання соціальної допомоги дозволить запобігти призначенню соціальної допомоги забезпеченим домогосподарствам і таким чином підвищити адресність надання допомоги.

Для обрахунку активів і доходів на них при призначенні соціальної допомоги можна застосувати кілька підходів:

1. Використання факту володіння певними активами як критерію права на соціальну допомогу. Нині цей підхід застосовується при призначенні допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій: за умови володіння кількома житловими приміщеннями чи автомобілями сім'я не має права на допомогу. У разі застосування інших підходів у майбутньому слід проаналізувати доцільність застосування цього підходу.
2. Дооцінений дохід від володіння активами може обчислюватися за певними формулами та включатися до сукупного доходу домогосподарства. Оскільки формули віддзеркалюють усереднену ситуацію в домогосподарствах, при обчисленні доходу конкретного домогосподарства результати обчислень (оцінки доходів від володіння активами) можуть коригуватися в бік зменшення за допомогою коефіцієнтів.
3. Для з'ясування права на соціальну допомогу може застосовуватися система нарахування балів за володіння активами.

Зважаючи на такі інституційні особливості України, як високий рівень корупції та велика поширеність обману/зловживань, традиція протистояння громадян і держави, відносно низька адміністративна спроможність порівняно з багатьма розвиненими країнами тощо, ми пропонуємо методологію розрахунку доходів від володіння активами домогосподарств підпорядковувати таким принципам:

1. Застосування методології до всіх домогосподарств без винятків, оскільки надання винятків може стати потенційним джерелом корупції та/чи призвести до конфліктів між отримувачами допомоги й соціальними інспекторами. Хоч би якою складною була методологія, вона має бути повністю алгоритмізованою, що уможливить її реалізацію у формі комп'ютерної програми та запобігатиме будь-якому втручанню людини.

У спеціальних випадках колективні рішення приймаються членами уповноважених комісій, а віднесення випадків до категорії «спеціальних» має здійснюватися на підставі чітко визначених критеріїв.

2. Враховуватися мають доходи лише від найтипівіших видів активів, що генерують доходи, – які або підлягають реєстрації, або наявність яких легко перевірити. На нашу думку, враховуватися мають доходи лише від фінансових активів, об'єктів нерухомості, транспортних засобів, худоби і, можливо, певної сільськогосподарської техніки.
3. Має бути досягнуто баланс між єдністю правил для всієї країни, з одного боку, та децентралізацією, з другого. Це питання потребує глибшого аналізу. Попередньо ми пропонуємо, щоб кожному активу домогосподарства відповідав певний потік дооціненого доходу, який може різнитися за регіонами/місцевостями (не лише за областями). При цьому методології квазіринкових розрахунків розмірів таких доходів повинні розроблятися відповідними міністерствами (наприклад, Міністерством аграрної політики – для доходів від володіння земельними ділянками, Міністерством транспорту і зв'язку – для доходів від володіння транспортними засобами, Міністерством житлово-комунального господарства – для доходів від володіння житлом) і застосовуватися місцевими органами влади на рівні міста чи району.
4. Стимулюванню заощадливості має надаватися перевага над «жорстким» оцінюванням засобів для існування. Методологія дооцінювання доходу розрахунку не повинна передбачати, що власник активу продасть джерело цього доходу і через певний час ще більше залежатиме від соціальної допомоги. Наприклад, запровадження вимоги про те, що особа має «спожити» всі свої депозити, перш ніж звертатися по призначення соціальної допомоги, призведе до дострокового знаття коштів з депозитних рахунків перед подаванням заяви на призначення соціальної допомоги. Таким чином, активи мають враховуватися при з'ясуванні матеріального становища лише тоді, коли певний актив гарантовано генерує дохід понад встановлену порогову величину або може розглядатися як предмет розкоші (або якщо він був придбаний незадовго до звернення за призначенням соціальної допомоги). Зокрема:
 - З усіх фінансових активів, вважаємо, слід враховувати лише цінні папери, оскільки врахування банківських депозитів при призначенні соціальної допомоги може викривити мотивацію до інвестування коштів у бік ризикованіших інструментів. Усі інші фінансові активи (накопичувальні пенсійні рахунки і поліси страхування з інвестиційною складовою) не слід враховувати, позаяк у більшості випадків їх неможливо швидко трансформувати в гроші.
 - Що стосується засобів виробництва, враховувати слід лише генеровані ними доходи. При цьому можна зробити виняток для автомобілів. З одного боку, при з'ясуванні матеріального становища заявника можна враховувати його автомобіль, якщо вартість останнього перевищує певну порогову величину (6–10 тис. доларів), бо заявник може продати такий автомобіль і, за необхідності, придбати дешевий. З другого боку, власник дорожчого автомобіля потенційно може працювати водієм на власному автомобілі й заробляти більше, ніж інший водій на дешевшому. Тому дорожчому автомобілю може відповідати вищий дооцінений дохід.
 - Альтернативний підхід полягає в тому, щоб не надавати соціальної допомоги жодному з власників будь-якого автомобіля. В основі такого підходу лежить припущення про те, що справді бідним домогосподарствам автомобіль не по кишені, оскільки володіння автомобілем пов'язане з чималими витратами (обов'язкове страхування, податок на власників автотранспортних засобів, витрати на ремонт і технічне обслуговування автомобіля, паливо тощо).

- Нефінансовим джерелам пасивних доходів (наприклад, орендний чи процентний дохід) мають відповідати певні величини квазіринкової вартості (наприклад, орендна плата за квартиру). При цьому відмова заявнику у призначенні соціальної допомоги лише тому, що він повідомив про наявність у нього ще однієї квартири чи будинку, може бути несправедливою, якщо ця квартира чи будинок розташовані в депресивному регіоні й тому мають фактично нульову ринкову вартість і генерують нульовий дохід. Наявність у домогосподарства надмірної житлової площі (понад установлений законодавством норматив) слід розглядати як джерело пасивного доходу, якщо домогосподарство має можливість здати її в оренду і при цьому не існує обставин, які унеможливили б здавання цієї площі в оренду (наприклад, проживання в даному помешканні особи з розумовими розладами).
- Володіння квартирою/будинком або проживання у гуртожитку може вважатися перевагою, зумовленою одержанням додаткового (дооціненого) доходу. Однак, на відміну від володіння другою квартирою як джерелом пасивного доходу, у цьому разі розмір і місце розташування житла не мають значення, якщо домогосподарство мешкає в ньому. Щоб зрівняти умови з умовами тих, хто здає своє житло в оренду, достатньо врахувати дооцінений дохід від будь-якого виду житла в типовому розмірі орендної плати за маленьку однокімнатну квартиру в тому самому місті або його передмісті. Слід також зважати на те, що за інших однакових умов вартість утримання приватного будинку в кілька разів перевищує суму комунальних платежів за квартиру.

З огляду на наведені вище міркування, ми зосереджуємо увагу на активах таких категорій:

1. **Транспортні засоби.** Слід враховувати лише ті транспортні засоби, що підлягають державній реєстрації, – всі комерційні транспортні засоби (як-от: мікроавтобуси, вантажівки тощо) та нещодавно придбані автомобілі. Ненові автомобілі можуть враховуватися за одним із двох варіантів:
 - як актив, що підтверджує багатство, оскільки наявність автомобіля є свідченням певної фінансової спроможності його власника; крім того, власник автомобіля має змогу продати його й одержати гроші;
 - як можливий засіб виробництва (використання як таксі). У будь-якому разі цей варіант не може бути впроваджений негайно: спочатку місцеві органи повинні розрахувати розміри дооцінених доходів від такої діяльності для своїх територій на основі методології Міністерства транспорту та зв'язку.
2. **Житло.** Слід дооцінити два види доходів від володіння житлом:
 - (а) неявний дохід (відсутність витрат на оренду житла у тих домогосподарств, які мешкають у власному житлі);
 - (б) явний дохід або потенційна вигода від володіння великим за площею житлом у разі, якщо домогосподарство проживає в окремому помешканні (квартирі або приватному будинку) та має бодай одну окрему кімнату, яку може здавати.

Сьогодні відсутня надійна методологія оцінювання ринкової вартості житла та розміру орендної плати. В ідеалі Міністерство житлово-комунального господарства має запровадити таку методологію, а місцеві органи влади розраховувати з її допомогою ринкову вартість житла. Балансова вартість об'єктів житлової нерухомості використовуватися не може, оскільки вона істотно різниться від фактичної вартості.

До того, як буде розроблено згадану методологію, врахування явного доходу від надлишків житлової площі навряд чи вбачається можливим. Як компромісне рішення можна враховувати лише другу квартиру (будинок), що перебуває у власності заявника на одержання соціальної допомоги. У разі, якщо другий належний заявнику об'єкт житлової нерухомості не може давати додатковий дохід (наприклад, тому, що житло розташоване в депресивному регіоні чи у

віддаленій місцевості), рішення про його врахування чи неврахування при визначенні права заявника на соціальну допомогу прийматиме комісія.

Здавання в оренду окремої кімнати у квартирі чи будинку зазвичай не може давати великий дохід, за винятком ситуацій, коли житло розташоване в курортній чи рекреаційній зоні (на Південному узбережжі Криму, Карпатах і деяких інших регіонах). Але на даному етапі такі доходи врахувати надзвичайно складно й навряд чи практично можливо.

Так само не існує можливості оцінювати розмір неявного орендного доходу від володіння житлом. Замість цього можна поцікавитися у заявників, які кошти вони фактично витрачають на оренду житла (у разі укладання офіційного договору оренди житла), і потім вирахувати названу суму чи її частину з сукупного доходу. Водночас можливо надати орендарям житла право звертатися за субсидією у разі укладання офіційного договору оренди. Якщо сім'я заявника мешкає в орендованому житлі, але заявник не пред'являє офіційного договору оренди житла, він втрачає право на вирахування зазначеної суми з сукупного доходу своєї сім'ї та/чи право звертатися по субсидію.

3. **Трактори та інша сільськогосподарська техніка** можуть враховуватися:

- як активи (аналогічно мікроавтобусам і вантажівкам);
- як активи, якщо їхній вік не перевищує певної порогової величини (скажімо, 10 років), оскільки лише відносно нова сільськогосподарська техніка може давати пристойний дохід;
- для розрахунку дооцінених доходів.

В останньому випадку Міністерство аграрної політики має розробити відповідну методологію. Потенційно сільськогосподарська техніка, зауважимо, є важливішим джерелом дооцінених доходів, ніж маленькі свійські тварини (кури, кролі), для яких така методологія вже існує. Головна проблема полягає у необхідності перевірки факту володіння сільськогосподарською технікою та обладнанням за винятком тракторів та інших самохідних машин, які підлягають обов'язковій реєстрації. Допоки необхідна методологія не буде розроблена, ми рекомендуємо вдаватися до першого з трьох варіантів.

Для активів даної категорії не потрібно розрізняти домогосподарства, які мають і які не мають у своєму складі осіб працездатного віку, спроможних користуватися цими активами. Сільськогосподарська техніка не прив'язана до сільськогосподарських угідь і тому може бути продана будь-коли.

4. **Банківські депозити.** Від заявників не вимагається зняти свої депозити у банках і витратити ці кошти, перш ніж звертатися по призначення соціальної допомоги. Однак нараховані за депозитами відсотки вважаються доходом. Проблема полягає у складності перевірки даних про такі доходи, оскільки в існуючій базі даних відсутня інформація про фактичні процентні ставки. Для врахування доходів від депозитів можна запровадити вимогу до заявників повідомляти відсоткову ставку за своїми депозитами. Натомість здійснювати вибірккові перевірки шляхом надсилання банкам відповідних запитів (у базі даних зберігаються всі необхідні реквізити депозитних договорів), або ж використовувати середню відсоткову ставку за депозитами, інформацію про яку подано на веб-сторінці НБУ. За дооцінений дохід можна брати фактичний процентний дохід, або реальний процентний дохід на депозит (тобто фактичний процентний дохід з врахуванням інфляції).

5. **Сільськогосподарські активи** (земля, худоба). Рекомендації з цього питання подано в наступному підрозділі.

Очікувані наслідки

Розробка та запровадження методології дооцінювання доходу від володіння активами дозволить повніше враховувати матеріальне становище заявників, а отже, уникнути виплат допомоги заможнішим особам. Збалансований підхід до врахування активів не дестимулюватиме заявників робити заощадження. Водночас врахування власного житла як джерела неявного доходу може потребувати перегляду певних критеріїв надання допомоги (наприклад, підвищення порогів доходу, які дають право на допомогу).

Оцінювання доходу від ведення сільськогосподарської діяльності

Проблеми

При зверненні по допомогу в сукупному доході враховуються доходи від земельних ділянок, що перебувають у власності/користуванні заявника. Доходи розраховуються за нормативами доходу, встановленими обласними адміністраціями залежно від виду призначення земельної ділянки. Підхід, що застосовується, має такі вади:

- Нормативи здебільшого є застарілими і такими, що не відповідають життєвим реаліям.
- Точна методологія оцінювання доходу від земельних ділянок невідома: жоден із нормативних документів у відкритому доступі не містить її детального опису, а особи, які брали участь у розробці нормативів 1998 року, вже не працюють у профільних міністерствах. Унаслідок цього неможливо застосувати єдиний підхід до перегляду нормативів, що вже давно на часі.
- Встановлення й перегляд нормативів часто не пов'язані зі змінами доходу від сільського господарства та видатків на його ведення.
- Відсутність єдиних підходів до встановлення нормативів та їх перегляду призводить до порушення принципу рівності й справедливості при призначенні допомоги, оскільки різні області переглядають нормативи у різний час і на різну величину.
- Існування обмеження на розмір земельної ділянки (0,6 га), яке дає право на отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям, спричиняє виключення з системи соціальної допомоги осіб, котрі могли б мати право на допомогу за критерієм доходу.

Рекомендації

Пропонуємо застосовувати добре обґрунтовану, єдину та відповідну до життєвих реалій методологію встановлення нормативів для оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності домогосподарств та єдиних правил перегляду/коригування таких нормативів.

Також пропонується:

1. Обчислювати нормативи доходу від рослинництва як дохід на гектар, а нормативи доходу від утримання худоби – як дохід на одну тварину. За такого підходу необхідність в оцінюванні доходів від сіножатей і пасовищ відпадає.
2. Диференціювати нормативи доходів від утримання худоби за видами тварин з метою врахування істотних відмінностей у доходах на одну тварину для різних видів тварин. Ми пропонуємо розглянути можливість розробки нормативів лише для найпоширеніших видів с/г тварин, таких як ВРХ, у тому числі корови, свині та птиця.
3. У разі, коли паї здаються в оренду без укладання договору оренди, розраховувати дохід від володіння ними на основі нормативної грошової оцінки землі як розумного наближення до орендної плати с/г підприємства/фермера (замість встановлення нормативу доходу на 1 га). Пропонуємо також застосовувати цю методологію як єдину по всій Україні.

4. З огляду на низьку мобільність сільських мешканців та нерозвиненість інфраструктури торгівлі продукцією малих сільськогосподарських виробників і надалі враховувати близькість до ринків як чинник встановлення вищих нормативів доходу від ділянок, що використовуються для ведення особистого селянського господарства та городництва у містах (на противагу нормативам доходу в сільській місцевості).
5. Збереження правила, за якого земельна ділянка розміром до 0,06 га не враховується при оцінюванні с/г доходу, оскільки вона використовується для будівництва та обслуговування житлових будинків, а тому не може приносити такого доходу. Водночас, зважаючи на неоднорідне трактування законодавства, у деяких регіонах не розраховується дохід від земельних ділянок, наданих під будівництво та обслуговування житлових будинків, хоча їхня площа може сягати 0,25 га у сільській місцевості, і отримання доходу з такої ділянки є можливим. Ми пропонуємо, щоб цей мінімальний розмір землі, який не враховується при оцінюванні доходу, був єдиним у всіх областях України, оскільки немає підстав припускати, що площа під забудову повинна різнитися за регіонами.
6. Скасувати обмеження на розмір земельної ділянки (0,6 га), який дає право на отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям, з двох причин. По-перше, домогосподарства зазвичай не мають с/г техніки для здійснення повноцінної с/г діяльності. Тому навіть якщо площа землі у власності/володінні таких господарств перевищує 0,6 га, вони не можуть отримати від неї доходу, вищого за поріг, який дає право на допомогу. По-друге, запропонована методологія розрахунку нормативів передбачає ефективне оцінювання доходів від с/г діяльності, тому обмеження на площу землі у розмірі 0,6 га стає непотрібним.
7. Надати право заявникові задекларувати, що жодної с/г активності на землі немає. Як зазначалося вище, багато власників приватизованих ділянок не можуть займатися на них с/г виробництвом з огляду на брак техніки та ресурсів для її оренди. Окрім того, паї здебільшого не виділені в натурі, тому їх власники практично не мають до них доступу. Оцінювання доходів від таких земель є необ'єктивним і несправедливим. Однак існування такого варіанта (можливості задекларувати, що с/г діяльності на землі немає) є виправданим доти, доки земля с/г призначення не може продаватися, інакше це дестимулюватиме ринок землі без явних на те причин і стимулюватиме до отримання соціальної допомоги.
8. Застосувати передовий досвід деяких країн СНД і покласти на місцеві органи влади (обов'язкову чи вибіркову) перевірку інформації, повідомленої у заявах на призначення соціальної допомоги, включно з інформацією про те, що жодної діяльності на земельних ділянках немає.
9. Визначити в законодавстві механізм індексації нормативів на індекс споживчих цін (ІСЦ) (регіональний ІСЦ, якщо можливо та виправдано).

Обчислення нормативів доходу на 1 га землі чи одну голову худоби може відбуватися двома шляхами – на основі даних ОУЖД чи на основі сільськогосподарської статистики та даних про якість земель. Через відносну простоту першого підходу він може бути реалізований у короткостроковій перспективі, тоді як запровадження другого – більш довгострокове завдання.

Очікувані наслідки

Запровадження єдиної, чіткої та обґрунтованої методології обрахунку доходу домогосподарств від ведення сільського господарства дозволить адекватніше враховувати матеріальне становище осіб, котрі займаються сільськогосподарською діяльністю та звертаються по допомогу, а отже, підвищити рівень адресності надання допомоги. Скасування обмеження на розмір земельної ділянки (0,6 га), що дає право на отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям, дасть змогу охопити допомогою справді бідні сім'ї, котрі нині не мають права звертатися по допомогу через комісію (наприклад, сім'ї з двома дітьми), а отже, мінімізувати помилки виключення. Надання заявникові права задекларувати, що жодної с/г активності на землі немає, дозволить справедливніше підійти до оцінювання доходу в період, поки земля, отримана заявниками під час земельної реформи, не може продаватися.

Застосування нових підходів до обчислення доходу сімей, що входять до складу кількасімейних домогосподарств

Проблема

Система соціального захисту в Україні загалом характеризується низьким рівнем адресності. За даними ОУЖД-2009, лише 40% витрат на соціальний захист потрапляє до 20% найбіднішого населення України, що значно нижче аналогічного показника в сусідніх країнах. Це зумовлено низкою чинників, серед яких одним із найважливіших є призначення певних видів соціальної допомоги без урахування доходів заявника та членів його родини. Позаяк ширше врахування доходів є важливим потенційним кроком щодо підвищення рівня адресності системи соціального захисту, сам механізм врахування доходів заявника є об'єктом для потенційного удосконалення.

Одним із потенційних шляхів удосконалення механізму врахування доходів (і матеріального становища) заявника вбачається врегулювання питання призначення допомоги сім'ям, що належать до кількасімейних домогосподарств (КСДГ). Соціальна допомога у більшості випадків призначається на сім'ю, що здебільшого визначається як спільнота батьків та їхніх неповнолітніх дітей (з винятками), і при цьому береться до уваги сукупний дохід сім'ї. Водночас в українському суспільстві досить поширене явище кількасімейних домогосподарств, коли декілька родин спільно проживають, мають у спільному користуванні певні блага та частково чи цілковито ділять між собою витрати. За таких умов застосування сім'ї як одиниці для призначення соціальної допомоги та оцінювання доходу саме по собі створює передумови помилкового визначення матеріального становища заявника, оскільки при обрахунках доходів не повністю враховується дохідна база.

Неспівпадіння сім'ї та домогосподарства є поширеним явищем в Україні. За даними, зібраними у п'яти пілотних управліннях, частка заявників з кількасімейних домогосподарств у деяких регіонах досягає 40%, а за даними ОУЖД-2009, КСДГ становлять третину всіх домогосподарств в нашій державі. В основному такі домогосподарства складаються з повнолітніх осіб або сімей, котрі проживають разом зі своїми батьками, бабусями/дідусями.

Неврахування такого масштабного явища, як кількасімейні домогосподарства, може призводити до виникнення певного прошарку сімей–отримувачів соціальної допомоги, які відповідно до поточної методології оцінювання сукупного доходу сім'ї визначаються менш заможними, ніж вони є насправді, що вочевидь здатне погіршувати показник рівня адресності надання соціальної допомоги (навіть за умови врахування доходів) і знижувати ефективність розподілу державних коштів. Дане твердження є гіпотезою та потребує детального вивчення й порівняння доходів сімей заявників і доходів кількасімейного домогосподарства, до якого сім'я заявника належить.

Рекомендації

Потенційно вбачаються три варіанти розв'язання проблеми кількасімейних домогосподарств:

1. Збереження статус-кво.
2. Призначення допомоги на домогосподарство, а не на сім'ю.
3. Призначення допомоги сім'ї з урахуванням доходів усіх членів домогосподарства при оцінюванні доходу.

Нижче розглядаються позитиви та негативи зазначених варіантів потенційного розв'язання проблеми КСДГ.

1. Збереження статус-кво.

За: Основним аргументом на користь збереження статус-кво є уникнення внесення серйозних змін до чинного законодавства. Перехід до іншого визначення сім'ї чи до визначення домогосподарства вимагатиме значних законодавчих та адміністративних зусиль.

Проти: Поширеність явища кількасімейних домогосподарств не може залишатись непоміченою. Під час запровадження експерименту з непрямого оцінювання доходу помічено, що існує відчутна відмінність між задекларованим доходом та реальним матеріальним становищем сім'ї, яка належить до кількасімейного домогосподарства. Тому ігнорування проблеми КСДГ залишатиме можливість для отримання соціальної допомоги заможнішими громадянами, що у свою чергу зберігатиме адресність на порівняно низькому рівні.

2. Застосування широкого визначення сім'ї (домогосподарство).

За: Застосування широкого визначення домогосподарства при наданні соціальної допомоги повністю розв'яже проблему кількасімейних домогосподарств.

Проти: Призначення допомоги «домогосподарству» вимагатиме внесення серйозних змін до законодавства про надання соціальної допомоги. Оскільки основною одиницею, якій призначається більшість допомог, є сім'я, це може створити більше проблем, ніж переваг.

3. Призначення допомоги сім'ї з урахуванням доходів усіх членів домогосподарства при оцінюванні доходу. Цей варіант передбачає збереження чинного порядку призначення допомоги на сім'ю, але при поданні заяви на отримання соціальної допомоги декларуються доходи всіх членів домогосподарства.

За: Зберігається чинний порядок призначення допомог на сім'ю, тому, окрім введення терміна «домогосподарство» у законодавство, жодних додаткових змін не вимагається. Водночас оцінювання доходу заявників на основі домогосподарства (використання середнього розміру доходу на члена домогосподарства для визначення доходу сім'ї) розв'язує проблему кількасімейних домогосподарств.

Проти: Негативом такого підходу є потенційне збільшення документообігу та невдоволення заявників, оскільки вони змушені будуть подавати інформацію про всіх членів домогосподарства у разі, якщо належать до КСДГ.

Варіант 3 – збереження сім'ї як основної одиниці, котрій призначається допомога, і врахування при цьому доходів усіх членів домогосподарств – може стати оптимальним підходом до розв'язання проблеми кількасімейних домогосподарств. Однак питання потребує глибшого вивчення. На сьогодні, окрім поширеності, мало що відомо про КСДГ, тоді як для якісного розв'язання проблеми потрібне її досконале розуміння. Докладніше вивчення КСДГ можливе в рамках пілотування експериментальних механізмів.

Застосування коротшого періоду, за який декларується дохід, для осіб, котрі втратили джерела існування

Проблема

При зверненні по допомогу, що надається з урахуванням доходу, заявники декларують дохід за шість місяців, які передують зверненню по допомогу. Такий підхід здебільшого не дозволяє швидко підтримати осіб, котрі втратили джерела існування (наприклад, роботу), оскільки особам доводиться чекати тривалий час, поки їхній сукупний дохід досягне рівня, що дає право на допомогу.

Рекомендації

У законодавстві існує маловідома Постанова Кабінету Міністрів № 1084 від 20 грудня 2008 року «Деякі питання визначення сукупного доходу сім'ї для окремих видів соціальної допомоги», яка дозволяє особам, котрі нещодавно втратили роботу та стали на облік у центрі зайнятості, декларувати доходи за три місяці перед зверненням по допомогу і замість зарплати за останній місяць роботи вказувати розмір допомоги по безробіттю. При цьому допомога надається також на три місяці. Постанова чинна до кінця 2010 року. Видається доцільним продовження чинності цієї постанови та ширше застосування її для осіб, що втратили роботу і звертаються по допомогу.

Очікувані наслідки

Можливість декларувати доходи за три місяці, а не за півріччя, і включати в дохід допомогу по безробіттю, а не заробітну плату, дасть змогу скоротити період очікування допомоги, а отже, вчасно підтримати нужденних громадян і їхні сім'ї.

Врахування економії на масштабі при визначенні прожиткового мінімуму

Проблема

Феномен економії на масштабі полягає у тому, що більшим сім'ям/домогосподарствам потрібно менше доходу на одну особу, аніж малим, щоб досягти домірного з ними рівня життя. Було помічено, що при встановленні ПМ на основі споживчого кошика та норм (продовольчих, санітарних) відповідно до соціально-економічних характеристик зазвичай не враховується економія на масштабі. Зокрема йдеться про те, що більші сім'ї витрачають менше на одного члена порівняно з меншими, оскільки можуть економити за рахунок маловідходного споживання харчових продуктів, купувати товари у більших обсягах зі знижками, передавати одяг старших дітей молодшим тощо.

Рекомендації

Для врахування ефекту масштабу при визначенні розміру доходу, необхідного для забезпечення мінімальних потреб сім'ї, розроблено різні методи, від дуже складних, що використовуються академіками, до спрощених, один з яких, наприклад, пропонує ОЕСР, коли на першу особу в домогосподарстві враховується 100% прожиткового мінімуму, на другу та інших дорослих осіб – 70% прожиткового мінімуму, а на дітей – 50% прожиткового мінімуму. Такий підхід застосовує Держкомстат при визначенні рівня бідності: для голови домогосподарства береться 100% прожиткового мінімуму, а для всіх інших членів – 70%. Доцільно було б розглянути можливість застосування таких само коефіцієнтів при обрахунку прожиткового мінімуму сім'ї для потреб соціальної допомоги.

Очікувані наслідки

Запровадження цього підходу до розрахунку прожиткового мінімуму дозволило б справедливніше застосовувати критерій прожиткового мінімуму під час призначення допомоги. Від такого нововведення вочевидь виграли б особи, котрі проживають самі, зокрема пенсіонери, розмір доходу яких нині здебільшого дорівнює прожитковому мінімуму для непрацездатних осіб або незначно його перевищує, хоча сам прожитковий мінімум є вкрай низьким.

Запровадження змін до правил призначення деяких видів допомог

Допомога малозабезпеченим сім'ям

Проблема

З усіх видів допомоги державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям (ДСД) є такою, рівень адресності якої найвищий. Зокрема, за даними ОУЖД-2009, понад 80% отримувачів допомоги належать до найбільш бідних 20% населення, і стільки ж загального обсягу коштів допомоги надходить цим сім'ям. Такі високі показники рівня адресності завдячують доволі невисокому рівню забезпечення прожиткового мінімуму (РЗПМ) – гарантованого доходу, що використовується при розрахунку допомоги, внаслідок чого по ДСД звертаються лише дуже бідні сім'ї, та низці чинників, які обмежують право сімей на отримання цього виду допомоги. При цьому допомогою охоплено менше 1% всього населення і лише 3,5% з найбільш бідних 20% сімей, що є дуже низьким показником.

Рекомендації Зважаючи на таке низьке охоплення, з одного боку, та високий рівень адресності програми, з другого, розширення кількості отримувачів ДСД видається одним із першочергових завдань.

Збільшити охоплення малозабезпечених сімей допомогою можна шляхом підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму, який береться за основу при обчисленні розміру допомоги, та скасування (частини) обмежень на право отримання допомоги (наприклад, шляхом скасування такого обмежувального критерію, як наявність земельної ділянки розміром понад 0,6 га).

1. **Помірне підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму.** З одного боку, це не буде надто дорогим рішенням, а з другого – дозволить зберегти високий рівень адресності програми на противагу підвищенню рівня забезпечення прожиткового мінімуму до розміру прожиткового мінімуму, що час від часу дискутується у парламенті.
2. **Встановлення РЗПМ як відсотка від розміру прожиткового мінімуму.** Це дозволить автоматично підвищувати розмір РЗПМ, що використовується для обрахунку розміру допомоги, при зміні прожиткового мінімуму. Потреба в такій прив'язці зумовлена тим, що РЗПМ для працездатних і непрацездатних не переглядався кілька років поспіль до 2010-го; також упродовж більшої частини 2009-го РЗПМ для дітей залишався на рівні 2009 року попри зростання прожиткового мінімуму.
3. **Скасування максимального розміру земельної ділянки, що є у власності/користуванні сім'ї, який дає право отримувати допомогу (0,6 га).** Цю пропозицію підтримали всі опитані співробітники пілотних управлінь. Попри наявність паїв чи земельних ділянок, сукупний розмір яких перевищує вказаний, сім'ї зазвичай не мають достатньо ресурсів, техніки тощо для повноцінної сільськогосподарської діяльності. Тому, навіть якщо площа землі у власності/володінні таких господарств перевищує 0,6 га, вони не можуть отримати від неї доходу, вищого за той поріг, який дає право на допомогу. Окрім того, застосування цього критерію виключає з системи справді малозабезпечені сім'ї з 1-2 дітьми, котрі не мають права звертатися по ДСД через комісії, і таким чином штучно звужується коло отримувачів допомоги.

Очікувані наслідки

Реалізація пропозицій дозволить охопити допомогою більше малозабезпечених сімей за помірною зростання бюджетних видатків. При цьому адресність надання допомоги залишиться на високому рівні.

Допомоги сім'ям з дітьми

Проблеми

Проблеми допомог сім'ям з дітьми в Україні пов'язані як з організацією самої системи підтримки, так і з наданням окремих видів допомоги.

Підтримка дітей в Україні видається надто зосередженою на наданні грошових компенсацій при народженні дитини та на догляд за малолітніми дітьми. Україна не надає регулярної допомоги на дитину, тоді як у країнах ЄС допомога на дитину – найпоширеніший довгостроковий вид допомоги, що виплачується залежно від країни до 15–26 років, при цьому національні умови надання такої допомоги різняться між країнами: від жорсткого оцінювання ступеню нужденності до універсалізму, від фіксованих розмірів до чіткої диференціації тощо.

Водночас допомога при народженні в Україні є дуже щедрою порівняно з іншими країнами ЄС і перевищує в абсолютному вимірі розмір допомоги, що надається у будь-якій з країн Європи. У ЄС розмір допомоги з кожною наступною дитиною може як дещо збільшуватися, так і зменшуватися, тоді як подвоєння розміру допомоги для другої та третьої дитини в Україні є її визначальною особливістю. В Україні допомога при народженні дитини становить 63% усієї допомоги сім'ям з дітьми (2009), при цьому виплати її припадають на перший-третій роки життя дитини (залежно від кількості дітей у родині). Аналогічно до трьох років надається допомога по догляду за дитиною. Правом отримання грошової допомоги на виховання дитини до досягнення нею 18/23-річного віку користуються лише одинокі матері (батьки) (допомога на дітей одиноким матерям).

Підвищення допомоги при народженні дитини у 2005–2008 роках в Україні було покликане стимулювати народжуваність. Хоча такі зміни позитивно вплинули на народжуваність, основний її приріст сконцентрувався серед 30% найбіднішого населення (55% приросту отримувачів допомоги сім'ям з дітьми у 2009 році порівняно з 2006-м припало на 1–3 децилі за рівнем доходу).

Водночас у наданні допомоги сім'ям з дітьми виявлено такі проблеми:

1. **Зловживання при отриманні допомоги до трьох років з урахуванням доходів.** Найчастіший приклад зловживань – це декларування нульового доходу сім'ї або соціальної допомоги як єдиного джерела доходу, коли батько дитини офіційно не працює. Хоча чоловік у такій сім'ї може бути зайнятий неофіційно й мати доходи «в конверті» (що неможливо довести), родина отримуватиме вищий розмір допомоги порівняно з сім'єю, де батько працевлаштований офіційно навіть з невеликою зарплатнею. Це зумовлено **неврахуванням майнового стану та соціально-економічного статусу при визначенні права на допомогу.**
2. **Зловживання при отриманні допомоги на дітей одиноким матерям.** Можливість отримання цього виду допомоги до досягнення дитиною повноліття робить її отримання шахрайським шляхом доволі поширеним явищем. Щоб отримати допомогу, жінки часто відмовляються від реєстрації шлюбу та визнання батьківства за батьком дитини, але при цьому проживають з чоловіками, котрі можуть бути батьками дітей і повноцінно їх утримувати. Однак, навіть якщо соціальному інспектору й вдасться виявити співмешканця (опитавши сусідів, працівників сільради чи просто заставши чоловіка вдома), довести, що це батько дитини, що дозволило б припинити виплату допомоги, інспектор не може, за винятком рідкісних випадків, коли заявниця зізнається сама.

Рекомендації

Зважаючи на значну сконцентрованість отримувачів допомог серед сімей з дітьми у нижчих дохідних децилях, варто проаналізувати доцільність запровадження додаткових програм допомог на дітей, які надавалися б за рахунок частини бюджету допомоги при народженні (зокрема за рахунок скорочення виплат на третю та/чи наступних дітей), і, можливо, допомоги на дітей самотніми матерями (див. нижче). Крім того, розв'язати проблему з шахрайським отриманням допомоги по догляду за дитиною у збільшеному розмірі можливо кількома шляхами:

1. **Надавати допомогу по догляду за дитиною до 3-х років у єдиному для всіх отримувачів розмірі, вищому за нинішній, незалежно від рівня доходу сім'ї** (потрібно додаткове фінансування). Оскільки надання допомоги до 3-х років у визначеному законодавством розмірі на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб вимагатиме різкого зростання видатків на допомогу⁸, можливе поетапне наближення розміру допомоги до прожиткового мінімуму. Такий варіант хоча й потребуватиме збільшення видатків бюджету, однак сприятиме виконанню положень законодавства та буде справедливим по відношенню до сімей, де батьки дітей офіційно працюють.
2. **Запровадити при визначенні права на допомогу такі само майнові критерії і вимоги щодо зайнятості працездатних членів сім'ї при призначенні допомог сім'ям з дітьми (з урахуванням доходу), які застосовуються при призначенні допомоги малозабезпеченим сім'ям.** При цьому слід законодавчо затвердити право державного соціального інспектора обстежувати умови життя заявників, які викликають підозру при зверненні по допомогу сім'ям з дітьми. Цей варіант привабливий тим, що він не лише не вимагатиме збільшення витрат на цей вид допомоги, а й дозволить їх скоротити, а також сприятиме уніфікації правил призначення допомоги з урахуванням доходу.
3. На додачу до пропозиції, поданої у п. 2, також доцільно було б **запровадити надання допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею 3-х років у розмірі, вищому за мінімальний, за умови залучення працездатних незайнятих отримувачів допомоги (за виключенням особи, яка здійснює догляд за дитиною) до громадських (соціально значущих) робіт** (див. розділ, присвячений пілотному проекту № 5).

Мінімізувати шахрайське отримання допомоги на дітей самотніми матерями за нинішніх правил її надання фактично неможливо, не вдаючись до визначення батьківства дитини з використанням генетичних аналізів. З огляду на поширеність отримання цього виду допомоги шахрайським шляхом, вважаємо за доцільне його скасувати.

⁸ Наприклад, надання допомоги по догляду за дитиною на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб вимагало б у 4,4 разу більших видатків порівняно з фактичними, або приблизно 11 млрд. грн. порівняно з профінансованими 2,5 млрд. грн.

Пілотний проект № 4. Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей⁹

Посилення позицій соціального інспектора

Проблеми

В Україні вжито певних заходів з протидії шахрайству в системі державної соціальної допомоги. На законодавчому рівні створено інститут державних соціальних інспекторів, затверджено Положення про державного соціального інспектора та форму Акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, в окремих механізмах надання державної соціальної допомоги визначено повноваження соціального інспектора, коли рішення щодо надання допомоги приймаються лише за його участю.

Проте діючий інститут державної соціальної інспекції ще не можна визнати ефективним. Це пов'язано з проблемами, які перелічені нижче.

- 1) Відсутність чітко виписаних процедур для виконання соціалініспектором своїх обов'язків:
 - a) Немає єдиного критерію визначення нужденності сім'ї та не визначено, коли необхідно здійснювати обстеження. За таких умов соціальні інспектори здебільшого покладаються на суб'єктивне судження про рівень життя заявника та його активи.
 - b) Фактична відсутність методичних рекомендацій стосовно розгляду справ у судах щодо соціальних виплат, які останнім часом стали поширеним явищем.
 - c) Нормативні акти з питань надання соціальної допомоги не уніфіковані в частині здійснення перевірок цільового використання коштів.
- 2) Поєднання різнопланових функцій соціалініспектора, що вимагають різнобічної професійної підготовки, не сприяє їх ефективному виконанню. Це такі функції:
 - a) перевірка достовірності наданих відомостей про доходи та майновий стан заявника та членів його сім'ї (домогосподарства), перевірка правильності проведених розрахунків розміру допомоги, формування виплатних відомостей тощо;
 - b) визначення ступеня нужденності заявника, членів його сім'ї або домогосподарства та обставин, які призвели до нужденності, надання допомоги спільно з соціальними службами різної підпорядкованості у покращенні добробуту такої сім'ї, ведення інформаційно-роз'яснювальної (просвітницької) роботи серед населення.
- 3) Недостатнє фінансове та матеріально-технічне забезпечення соціальних інспекторів:
 - a) Низький рівень оплати праці, не відповідний рівню відповідальності роботи соціалініспектора.
 - b) Відсутність стимулів до збільшення рівня виявлення випадків подання недостовірної інформації. Заохочення можливе лише за ініціативи керівників місцевого управління, проте за дуже низького рівня оплати праці це практично не реалізується.
 - c) Практично цілковита відсутність коштів на відрядження для обстеження матеріально-побутових умов життя заявників.

⁹ Огляду основних напрацювань за цим пілотним напрямом присвячено звіт *Підсумковий опис впровадження пілотного проекту № 4 «Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей»*.

- d) Недостатня забезпеченість персональними комп'ютерами, фактична відсутність доступу до Інтернету з персонального комп'ютера.
 - e) Відсутність уніфікованого програмно-аналітичного комплексу та бази даних отримувачів різних видів допомоги, пільг і соціальних послуг. На сьогодні існує принаймні дві бази отримувачів соціальної допомоги. Крім того, існують бази пільговиків, інвалідів тощо.
 - f) Відсутність нормативно-правового забезпечення та програмного комплексу належного рівня, який надавав би доступ до баз даних різних відомств. Як наслідок процес перевірки здебільшого зводиться до складання списків заявників, вибірки із загального масиву даних інформації про отримувачів допомоги та надсилання поштою запитів до цих органів. Водночас у соціального інспектора не завжди є можливість отримати інформацію щодо всіх заявників, які його цікавлять.
- 4) Невідповідність навантаження соціальних інспекторів (вимоги до суцільної перевірки всіх справ) та їхньої чисельності. При цьому за збільшення обсягу обстежень домогосподарств страждає їхня ефективність: кількість виявлених випадків безпідставного надання допомоги зменшується. Зокрема, при перевірці понад 25% заяв (разом з інформацією про доходи та майновий стан) загальний рівень виявлених порушень становив 1,5%, тоді як при перевірці меншої частки заяв середній рівень виявлення порушень становив 8,9%.
- 5) Брак механізмів доведення фактів шахрайства. Внаслідок цього значну частину підозрілих справ не вдається відсіяти.
- 6) Висока плинність кадрів разом зі складністю правил призначення допомоги заявникам призводять до того, що новопризначеним інспекторам важко швидко зрозуміти систему соціальної допомоги. Окрім того, передача досвіду при цьому ускладнюється.
- 7) Не створено цілісної системи навчання державних соціальних інспекторів. Курси підвищення кваліфікації Мінпраці не в змозі навчити всіх спеціалістів, залучених до контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, а відсутність фахового персоналу в Головних управліннях праці та соціального захисту населення не дозволяє підтримувати відповідний професійний рівень у регіоні. Є випадки, коли соціальний інспектор взагалі розпочинає свою діяльність без відповідної професійної підготовки.
- 8) Спеціалізоване навчання соціальних інспекторів проводиться на курсах підвищення кваліфікації Мінпраці. Як правило, навчання триває 5 навчальних днів, а кількість слухачів коливається від 20 до 25 осіб. Щорічно відбувається 2-3 навчальні семінари. Таким чином, протягом року підвищити свою кваліфікацію можуть до 5% соціальних інспекторів, які працюють в органах праці та соціального захисту населення. При цьому, оскільки професії «соціальний інспектор» не існує (лише посада), жоден навчальний заклад не готує таких фахівців. Під час прийому на таку посаду досить мати лише вищу освіту.

Рекомендації

Для підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів доцільно здійснити такі кроки, а саме:

I. Найближчим часом:

1. **Підвищити статус державного соціального інспектора та престижність служби в інституції соціального інспектування шляхом:**
 - a. внесення відповідних змін до чинного законодавства;
 - b. надання соціальному інспектору права призупиняти виплати державної допомоги, права проводити «слідчі дії», права опитування сусідів про майновий стан заявника та джерела й розмір його доходів і видатків тощо;
 - c. підвищення рівня оплати праці, матеріального стимулювання залежно від результатів праці (повернення до бюджету незаконно та надміру виплачених коштів);
 - d. забезпечення достатнього цільового фінансування діяльності інспекторів, зокрема на відрядження, позаяк може існувати зв'язок між відсутністю витрат на відрядження і загальною ефективністю обстежень. Крім того, надання соціальним інспекторам більших стимулів для відвідування віддалених сільських районів може сприяти полегшенню доступу до системи людей, що живуть в цих місцях;
2. **Створити відповідні умови праці.**
3. **Удосконалити й уніфікувати нормативно-правову базу роботи державних соціальних інспекторів**, зокрема виписати випадки, за яких необхідно обов'язково здійснювати обстеження за місцем проживання заявника. Окрім того, доцільно внести зміни до діючого Положення шляхом трансформації загальних завдань у конкретні обов'язки державних соціальних інспекторів, зокрема щодо перевірки достовірності та повноти інформації про доходи і майновий стан осіб, які входять до складу сім'ї, що звертається за призначенням державної соціальної допомоги, проведення роз'яснювальної роботи серед населення, здійснення соціального супроводу найбільш соціально вразливих чи неблагополучних сімей.
4. **Підвищити ефективність обстежень матеріально-побутових умов сім'ї**, що проводяться соціальними інспекторами, шляхом:
 - a. **зменшення кількості комісійних справ** і, відповідно, числа заявників, умови життя яких мають обстежуватися обов'язково. Загалом простежується зворотний зв'язок між кількістю обстежених справ і кількістю виявлених порушень, оскільки за більшої кількості обстежень вони здійснюються більш поверхово. Тому законодавчо визначений перелік комісійних справ має бути звужено. Випадки звернення по допомогу як виняток, що набули масового характеру (звернення по субсидію невластників житла – пенсіонерів, котрі не оформили на себе права власності на житло після смерті подружжя, звернення по ДСД особами, які мають у власності чи користуванні землю площею понад 0,6 га тощо), повинні бути включені до загальних підстав отримання допомоги шляхом внесення відповідних змін до законодавства, і обстеження за ними не мають проводитися;
 - b. запровадження механізму відбору підозрілих справ до обстеження на основі **непрямого оцінювання доходу заявника** (див. розділ *Непряме оцінювання доходу заявника*);

- с. формалізації процесу обстеження та його результатів шляхом **запровадження бального оцінювання матеріально-побутових умов сім'ї** відповідно до розробленого додатка до Акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї та надання соціальному інспектору **права виносити підозрілі справи на розгляд комісії.**
5. **Розробити та ухвалити нову редакцію Положення про проведення перевірок цільового використання бюджетних асигнувань,** передбачених для надання населенню субсидій та адресної соціальної допомоги.
 6. **Проаналізувати можливість розроблення, створення та подальшого вдосконалення єдиної бази даних одержувачів усіх видів соціальної допомоги** та організації її постійного зв'язку з існуючими базами даних Державної податкової адміністрації, Державної автомобільної інспекції, Бюро технічної інвентаризації та інших установ для оновлення та звіряння даних отримувачів державної допомоги;
 7. **Створити систему професійного навчання державних соціальних інспекторів** (вища освіта, курси підвищення кваліфікації тощо); здійснювати навчання, стажування та сертифікацію спеціалістів перед початком їхньої роботи на посадах соціальних інспекторів. В обов'язковому порядку повинні проходити попереднє відповідне навчання (стажування) фахівці, які здійснюватимуть обстеження та соціальне супроводження заявників. Мінпраці спільно з МОН необхідно вивчити та вирішити питання запровадження відповідної спеціальності у навчальних закладах країни.
 8. **Розробити цілі, на досягнення яких повинні бути спрямовані зусилля соціальних інспекторів** (наприклад, кількість перевірок), та **показники досягнення цілей** (наприклад, обсяг виявлених переplat), які застосовуватимуться на місцевому рівні на розсуд керівника управління;
 9. **Запровадити дієвий моніторинг роботи державних соціальних інспекторів та широке її висвітлення в засобах масової інформації.** Населення повинне знати, що за порушення правил отримання допомоги може бути покаране відповідно до чинного законодавства;
 10. **Ухвалити єдиний Порядок співпраці державних соціальних інспекторів з соціальними службами різних відомств,** зокрема сім'ї та молоді, зайнятості, охорони здоров'я, терцентрами надання послуг громадянам похилого віку тощо. Завдання соціальних інспекторів не можуть обмежуватися лише контрольними та дозвільними функціями щодо отримання державної соціальної підтримки. Державні соціальні інспектори мають сприяти налагодженню успішного співробітництва між різними установами, оцінювати дієвість та ефективність соціальних програм. Однією з основних функцій соціальних інспекторів має стати здійснення соціального супроводу найбільш соціально вразливих чи неблагополучних сімей;
 11. **Розробити та затвердити Рекомендації (можливо, Порядок) щодо практичної діяльності державних соціальних інспекторів** за такою структурою:
 - Загальні положення
 - Нормативно-правова база
 - Права та обов'язки
 - Визначення нужденності сім'ї
 - Перевірка достовірності поданої заявником інформації
 - Вибіркова перевірка особових справ
 - Умови припинення виплати допомоги
 - Соціальний супровід
 - Співпраця з органами виконавчої влади та самоврядування

- Інформаційно-роз'яснювальна робота
- Діловодство та звітність
- Одяг і правила поведінки

12. **Покращити інформування громадськості про чинну систему соціальної допомоги, зокрема про функції та обов'язки соціального інспектора.** Це сприятиме формуванню позитивного іміджу інституту соціальних інспекторів, формуванню підтримки з боку місцевого населення.
13. Розглянути необхідність внесення змін до Декларації про доходи та майновий стан осіб, які звернулися по призначення усіх видів соціальної допомоги, та Заяви про призначення усіх видів соціальної допомоги, зокрема запровадження поняття «декларація чесності».

II. В середньостроковій перспективі:

1. **Радикальне переформатування діяльності інституту суцільного інспектування шляхом створення Державної соціальної інспекції з централізованою структурою та безпосереднім підпорядкуванням Міністру праці та соціальної політики.** Зазначена структура перевірятиме правильність надання соціальних виплат за всіма аспектами. Це й застосування нормативного-правового поля, і перевірка розрахунку розмірів допомоги та термінів її надання, і правильність здійснення фінансових розрахунків, і контроль за роботою спеціалістів. Сьогодні непоодинокі випадки, коли скарги на дію місцевих фахівців надсилаються на розгляд та реагування тим само спеціалістам і, таким чином, нівелюється ця робота взагалі. За умови створення окремої структури скарги перевірятимуться незалежними фахівцями, які дбатимуть передусім про дотримання стандартів надання соціальної допомоги. Згадана структура повинна бути матеріально й фінансово забезпеченою та мобільною, щоб мати змогу працювати на виїзді. Внутрішнє інспектування в такому вигляді замінить існуючий внутрішній аудит.
2. **Функції щодо визначення ступеня нужденності сімей, тобто попередній контроль, потрібно залишити в компетенції районних (міських) управлінь праці та соціального захисту населення** (можна використати миколаївський досвід щодо створення сільських центрів соцзахисту). Зазначені спеціалісти проводитимуть також інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення, сприятимуть заявникам у пошуку шляхів до самозабезпечення, тобто здійснюватимуть соціальне супроводження сім'ї. В цьому плані актуальним буде об'єднання зусиль з іншими соціальними службами, як-от служби у справах сім'ї та молоді, охорони здоров'я (сімейні лікарі), центри працевлаштування громадян, територіальні центри надання послуг громадянам похилого віку тощо.
3. **Запровадження дієвого інструментарію політики протидії шахрайству.**
4. **Запровадження нових процедур звернення по допомогу та призначення допомоги, зокрема відокремлення процедур виявлення шахрайства від процедур призначення допомоги.**

Зазначена робота має координуватися відповідним підрозділом на центральному рівні (на першому етапі доцільно створити бодай сектор соціального інспектування у складі Департаменту державного соціального захисту населення Мінпраці).

Перегляд ролі комісій

Існує кілька проблем, пов'язаних з роллю комісій у системі соціальної допомоги. Вони пов'язані із законодавчими обмеженнями права на допомогу та недостатньо чітко визначеними винятками з них, з одного боку, та правилами роботи комісій, які зумовлюють нечіткість та непрозорість процедур ухвалення ними рішень, з другого. Попри те, що комісії створювалися для надання допомоги у виняткових випадках, вони не відіграють цієї ролі належним чином.

1. Кількість заяв на призначення соціальної допомоги, що розглядаються комісіями, дуже велика. Більш як у 20% випадків допомога (допомога малозабезпеченим сім'ям і житлові субсидії) призначається через комісії як виняток.
2. У більшості випадків комісії відіграють формальну роль, розглядаючи заяви з низьким ризиком шахрайства або більш-менш «стандартні» заяви з нескладними обставинами. Приблизно 83% усіх заяв на призначення житлових субсидій, що надходять до комісій, є заявами від пенсіонерів, площа чиїх помешкань перевищує нормативну, і заявами від осіб, котрі не є власниками житла. Водночас понад 50% заяв на призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям, що розглядаються комісіями, надходять від громадян, які володіють земельною ділянкою площею понад встановлене обмеження (0,6 га). Оскільки у переважній більшості таких випадків допомога все ж таки призначається, роль комісій є чисто формальною.
3. У комісій відсутні стимули до відмови у призначенні соціальної допомоги. Оскільки соціальна допомога фінансується з Державного бюджету, в дуже сумнівних випадках органи місцевої влади скоріше призначають, аніж відмовляють у призначенні соціальної допомоги, що фактично може призводити до зниження рівня адресності.

З другого боку, допомога може призначатися у низці сумнівних некомісійних випадків, що пояснюється відсутністю законодавчих положень і механізмів, які дозволяли б соціальним інспекторам чи керівникам управлінь соціальної допомоги не допускати призначення допомоги у таких випадках. Зауважмо, якби такі спірні випадки виносилися на розгляд комісії, рішенням за ними, скоріш за все, була б відмова.

З огляду на зазначене вище можна дійти висновку, що комісії фактично викривлюють існуючий порядок призначення соціальної допомоги. Крім того, їхній роботі притаманна низька ефективність. Комісії розглядають надто багато заяв, більшість з яких є простими і не потребують серйозного розслідування чи прийняття складного рішення. Комісії можуть налічувати велику кількість членів, що ускладнює їхню роботу й може призвести до втрати почуття відповідальності. Тому роль і порядок роботи комісій мають бути переглянуті.

Рекомендації

Запропоновані нами зміни умовно можна поділити на дві категорії: (i) незначні зміни, які не потребують багато часу на впровадження, та (ii) системні зміни, що передбачають радикальний перегляд концепцій та законодавства. Останні можуть бути впроваджені у довгостроковій перспективі.

а. Незначні зміни (короткостроковий період)

Незначні зміни передбачають деякі коригування поточних правил. Вони включають оптимізацію порядку роботи комісій або правил призначення соціальної допомоги і не вимагають перегляду ролі комісій в системі соціальної допомоги.

Ми пропонуємо такі зміни:

- 1) З огляду на значний обсяг звернень по житловій субсидії через комісію, які, проте, не є складними чи підозрілими випадками, розглянути можливість внесення таких змін до правил призначення житлових субсидій:
 - (а) У випадках, коли площа помешкання перевищує санітарний норматив житла на незначну величину (яка має бути встановлена), а заявниками є пенсіонери, що звертаються по призначення житлових субсидій повторно, рішення Комісії про призначення субсидій стає простою формальністю. **У зв'язку з цим пропонується збільшити норматив площі житла, на яку надаються житлові субсидії, для пенсіонерів, котрі проживають самотньо. Як альтернативу пропонуємо застосовувати чинну норму площі до всіх без винятку категорій заявників і в такий спосіб зменшити кількість комісійних справ.**
 - (б) Заяви на призначення житлових субсидій від громадян, які не є власниками помешкань, де вони проживають, не обов'язково слід передавати на розгляд комісії. **У правилах призначення житлових субсидій можна подати вичерпний перелік випадків, коли житлові субсидії можуть призначатися невластникам житла (і включити до нього, наприклад, спадкоємців померлих власників, котрі ще не оформили права власності на житло).** На розгляд комісії можна передавати лише складні справи заявників/одержувачів за рішенням начальника управління соціальної допомоги (або соціального інспектора).
- 2) Ми пропонуємо або (і) скасувати чинне обмеження на розмір земельної ділянки (0,6 га), який дає право на отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям, або (ii) розширити перелік випадків, коли соціальна допомога призначається власникам земельних ділянок без залучення комісії. Наприклад, оскільки комісії зазвичай призначають допомогу багатодітним сім'ям, яким належить земельна ділянка площею понад 0,6 га, то це положення можна закріпити законодавчо, і тоді таких випадків комісії не розглядатимуть. Хоч би який з двох запропонованих варіантів рішення з приводу земельних ділянок був прийнятий, кількість заяв на призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям, що надходять на розгляд комісії, істотно скоротиться.
- 3) Слід вдосконалити порядок формування комісії (в частині кількісного й персонального складу комісії, можливого поділу комісії тощо) та запровадити суворіші правила роботи комісії з метою усунення непрозорості у прийнятті рішень.
- 4) Ми пропонуємо також розробити рекомендації щодо вдосконалення порядку проведення обстежень умов життя заявників із застосуванням бального методу як складової частини процесу прийняття комісіями рішень про призначення чи відмову в призначенні соціальної допомоги. Кількість нарахованих заявникові/одержувачеві штрафних балів може правити за основу для ухвалення остаточного рішення.

- 5) **Потрібно створити механізм для збору та обробки інформації про діяльність комісій.** Комісії слугують певним фільтром для особливих випадків, перелік яких визначено законодавством. Законодавство перебуває у процесі постійного перегляду, окрім того соціально-економічна ситуація також постійно змінюється. Як наслідок комісії працюють зі справами, що можуть системно аналізуватися та в разі їх значної кількості включатися до загальних критеріїв призначення допомоги. Для побудови механізму оперативного включення додаткових критеріїв на основі комісійних справ (раз на квартал чи на рік) потрібно створити систему централізованого звітування та обробки комісійних справ.

в. Системні зміни (середньостроковий період)

Перегляд ролі комісій можна рекомендувати як складову частину комплексної реформи системи соціальної допомоги, яка передбачала б також запровадження непрямого методу оцінки доходів заявників і переосмислення ролі соціальних інспекторів.

Попередній перелік системних змін, пропонованих до розгляду, подано нижче.

1. Законодавчо визначений перелік комісійних справ має бути звужено. Випадки звернення по допомогу як виняток, що набули масового характеру (звернення по субсидію невластників житла, звернення по ДСД особами, котрі мають у власності чи користуванні землю площею понад 0,6 га тощо), мають бути включені до загальних підстав отримання допомоги шляхом внесення відповідних змін до законодавства. Винятки повинні справді бути винятками.
2. Основна функція комісій має полягати в розгляді справ з високим ризиком шахрайства та складних справ, відібраних соціальним інспектором, у тому числі з використанням непрямого оцінювання доходу й додатка до Акта обстеження матеріально-побутових умов.
3. Процес прийняття комісіями рішень має стати прозорішим – або (і) за рахунок включення до складу комісій представників громадянського суспільства, можливо, від громадських організацій чи професійних спілок, та/або (ii) за рахунок проведення засідань комісій у відкритому режимі. Або ж рішення комісії слід оприлюднювати.
4. Система соціальної допомоги повинна заохочувати органи місцевої влади до ощадливого використання бюджетних коштів, виділених на соціальну допомогу, і підвищення рівня адресності допомоги. Сьогодні такі стимули відсутні, оскільки кошти на виплату допомоги виділяються з Державного бюджету, і члени комісій, розглядаючи заяви на призначення допомоги, кажуть «так» у переважній більшості випадків. **Слід переглянути чинний механізм фінансування соціальної допомоги, аби в разі призначення допомоги комісіями як винятку (і) місцеві бюджети фінансували певну частку призначеної комісіями допомоги (скажімо, 10%) та/або (ii) надавалася спеціальна затверджена законом допомога (тимчасова, цільова тощо).**

Очікувані наслідки

Запровадження вказаних змін дозволить підвищити ефективність діяльності комісії, оскільки при розгляді справ комісіями фокус зміститься з формальних справ із низьким ризиком шахрайства до більш підозрілих та особливих (складних) справ. Співфінансування допомоги, призначеної комісіями, за рахунок коштів місцевого бюджету стимулюватиме комісії до якомога об'єктивнішого прийняття рішення за розглянутими справами.

Удосконалення процедур звернення по допомогу

Поточний механізм обробки заяв на отримання соціальної допомоги та нагляду за одержувачами працює досить добре. При цьому місцеві громади виступають як ключові дійові особи, які приймають рішення про те, чи надавати заявникові соціальну допомогу у спірних випадках.

Зважаючи на відсутність уніфікованих процедур, обробка заяв на призначення соціальної допомоги може варіювати між УПСЗН в різних районах. Хоча право на допомогу, визначене законодавством, є єдиним критерієм призначення допомоги для всіх УПСЗН, надання допомоги тим, хто не відповідає усім критеріям, перебуває у віданні комісій, які створюються місцевими органами влади та складаються з представників муніципалітетів, УПСЗН, центрів зайнятості, підприємств, що надають житлово-комунальні послуги, та інших організацій.

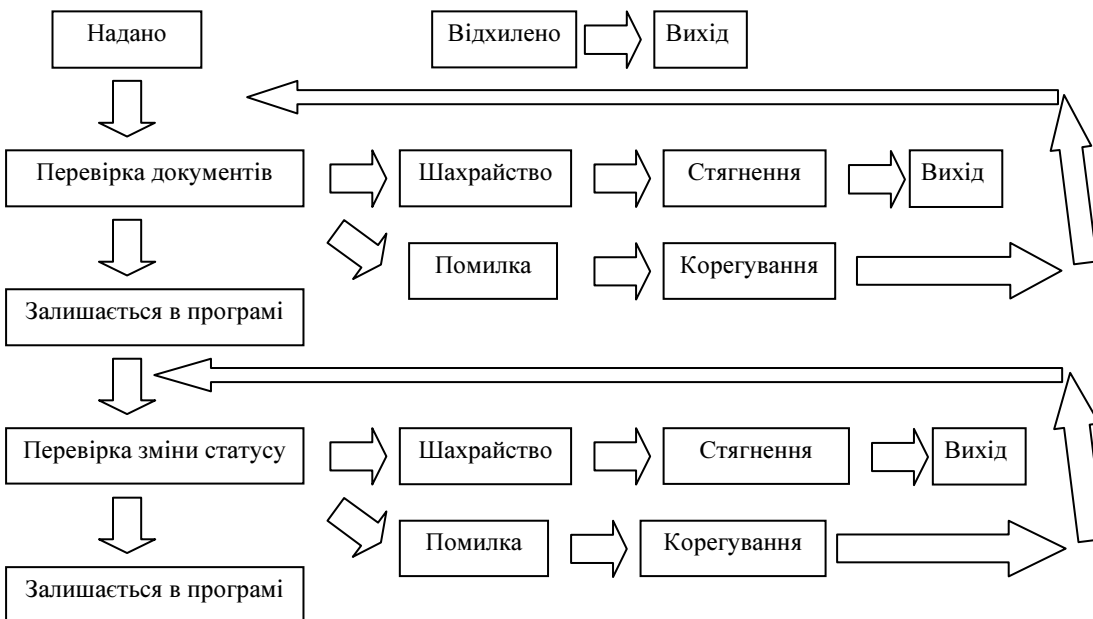
Нижче подано основні особливості чинної системи обробки заяв і нагляду за отримувачами (див. також схеми 1 та 2):

1. Нагляд за отримувачами соціальної допомоги не відокремлюється від процесу прийняття та обробки заяв.
2. Державний соціальний інспектор в основному виконує роботу щодо з'ясування матеріального становища заявників, які звертаються по допомогу через комісії.
3. Завдяки роботі комісій місцеві громади відіграють значну роль при прийнятті рішень про призначення соціальної допомоги.
4. Випадки для проведення перевірок державними соціальними інспекторами та процедури проведення перевірок, за великим рахунком, деталізуються на місцевому рівні.

Схема 1. Поточний механізм звернення по допомогу й обробки заяв



Схема 2. Поточний механізм виявлення шахрайства та помилок



Хоча система обробки заяв і контролю за одержувачами добре відпрацьована, на нашу думку, зміцнення окремих елементів системи та визначення єдиних і чітких процедур обробки та нагляду за отримувачами допомоги сприятиме її модернізації. Крім того, вважаємо, роль місцевих громад (комісій) у прийнятті рішень має бути обмежена розглядом специфічних і підозрілих випадків. При цьому місцеві бюджети повинні співфінансувати витрати на допомогу, що надається комісіями.

Рекомендації

Поточні механізми обробки заяв і нагляду за отримувачами соціальної допомоги не передбачають застосування непрямих методів оцінки доходу та нечітко окреслюють використання результатів роботи державних соціальних інспекторів. Мета розробки нового механізму обробки заяв і нагляду за отримувачами полягає у запровадженні чітких і прозорих процедур, які будуть єдиними до застосування в усіх УПСЗН.

Ключові елементи пропозицій:

1. Спрощення загальної процедури подання заяви до чіткого та прозорого механізму.
2. Відокремлення процедур виявлення шахрайства від загального процесу обробки заяв.
3. Групування процедур перевірки в окремий комплекс заходів.
4. Проведення співбесіди із соціальним працівником/інспектором при поданні заяви.
5. Виявлення підозрілих заявників за результатами співбесіди (наприклад, тих, котрі декларують нульові або надзвичайно низькі доходи) та особливих заявників (наприклад, самотніх пенсіонерів, які проживають у великих квартирах).
6. Проведення повного комплексу перевірок для підозрілих та особливих заявників.
7. Розгляд справ і прийняття рішень (за підозрілими та особливими випадками) через комісії.

Пропонований механізм містить три компоненти:

1. Загальні процедури застосування.
2. Спрощений порядок звернення по допомогу для «зеленого списку» заявників, які повторно звертаються по допомогу та зарекомендували себе чесними й добросовісними отримувачами.
3. Процедури виявлення шахрайства.

Загальні процедури подання заяви (схема № 3)

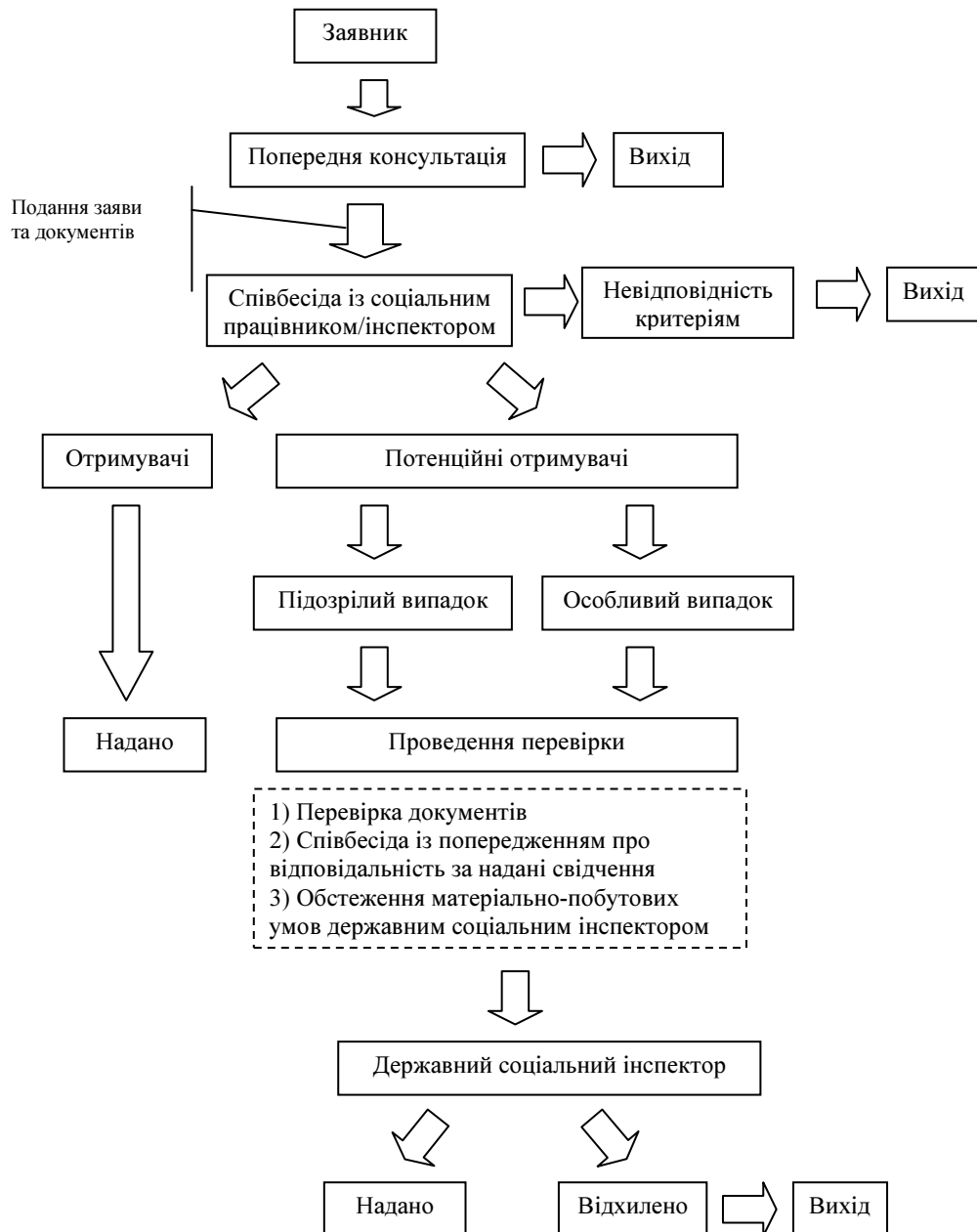
Нові заявники проходитимуть загальну процедуру подачі заяви, яка включатиме співбесіду із соціальним працівником/інспектором. Якщо заявник має підозрілий вигляд або може вважатись особливим випадком (не відповідає критеріям, але декларує свою нужденність), він/вона підпадає під перевірки, які включають перевірку документів, співбесіду з попередженням про відповідальність за надані свідчення та обстеження матеріально-побутових умов. За результатами проведених перевірок комісія прийматиме рішення про призначення допомоги/субсидії.

Усі заявники (включаючи заявників «зеленого списку», див. нижче) повинні повідомляти управління праці та соціального захисту про зміни у доходах, статусі, складі сім'ї, майновому стані тощо. Усі заявники повинні у письмовій формі підтвердити своє усвідомлення даної відповідальності. Якщо зміни у доходах, статусі тощо будуть виявлені пізніше під час перевірки документів, стягнення має бути обов'язковим покаранням у такому випадку. Вичерпний перелік усіх змін, про які отримувачі мають повідомляти, повинен бути підготовлений.

Орієнтовний перелік змін, про які слід інформувати, подано нижче:

- a) Зміни в соціально-економічному статусі членів сім'ї заявника (працевлаштування безробітних осіб, зміна посади/місця роботи, зміна розміру заробітної платні, вихід на пенсію працюючих осіб тощо).
- b) Зміни у складі сім'ї/домогосподарства заявника (взяття шлюбу, всиновлення чи народження дитини тощо).
- c) Зміни місця проживання (в т.ч. за відсутності зміни місця реєстрації).
- d) Зміни майнового стану (придбання/отримання у спадок додаткового житла, автомобіля, земельних ділянок).

Схема 3. Загальні процедури подання заяви (пропозиції)

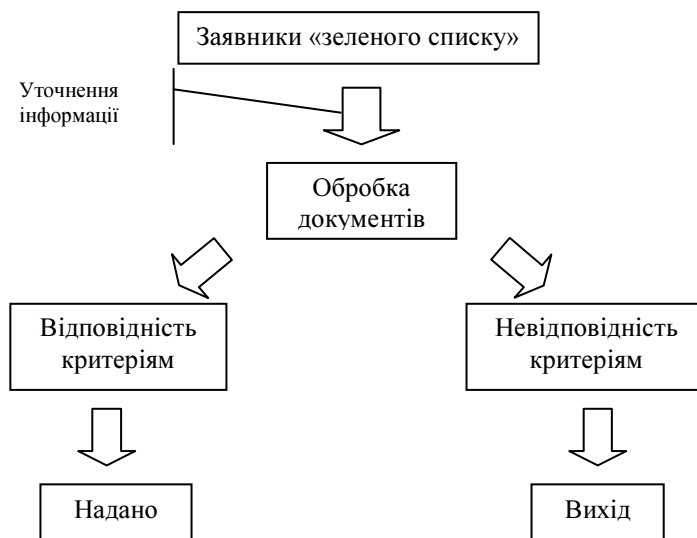


Процедури для заявників «зеленого списку» (схема № 4).

До заявників, котрі звертаються по допомогу повторно, можуть застосовуватися спрощені процедури звернення по допомогу та обробки заяв, за умови, що вони належать до «зеленого списку». «Зелений список» включає заявників, яким раніше було надано допомогу за стандартною процедурою чи комісією та серед яких не було виявлено випадків шахрайства.

Заявники, котрі проходять через спрощені процедури для «зеленого списку», повинні при повторному зверненні лише оновити інформацію про доходи та в письмовій формі підтвердити інформацію, подану при первинному зверненні, а у разі змін – уточнити надані раніше дані. Заявники «зеленого списку» мають проходити загальні процедури подання заяви (з оцінкою ризиків) раз на рік (або раз на два роки).

Схема 4. Процедури для заявників «зеленого списку»



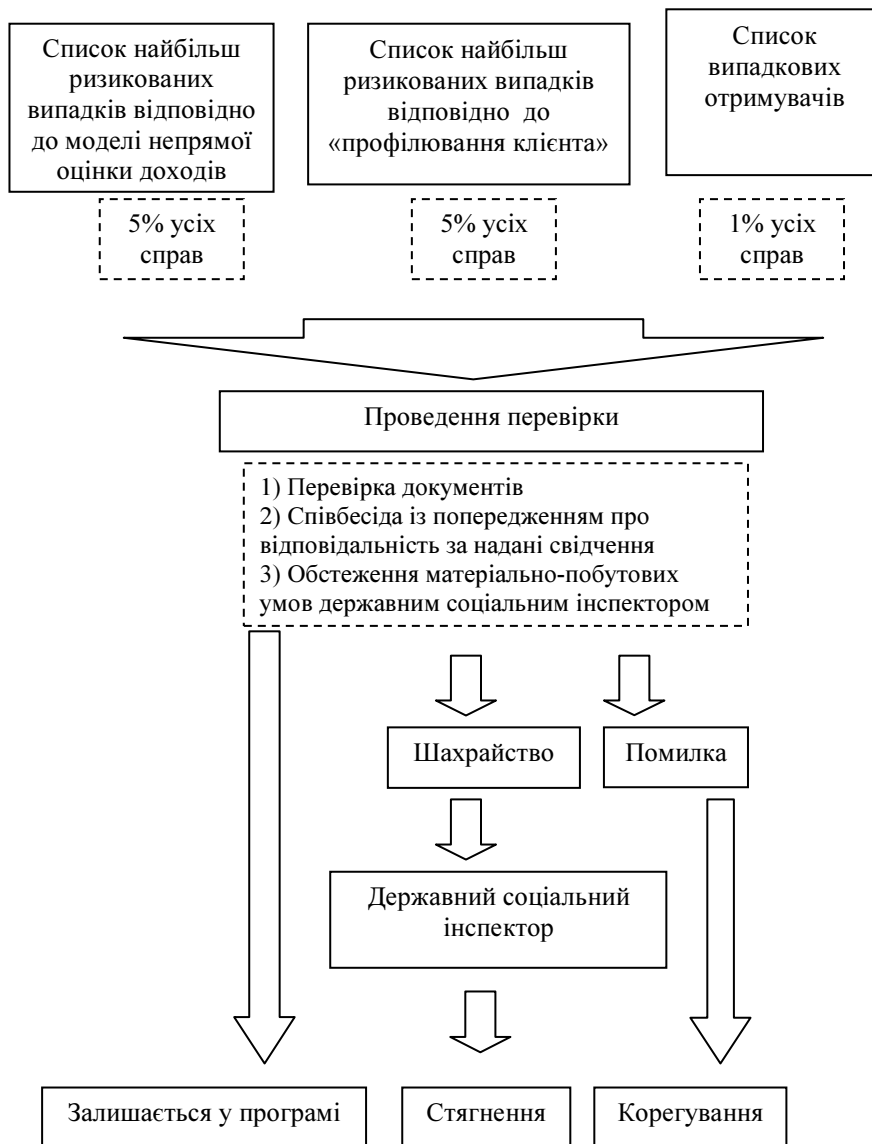
Процедури виявлення шахрайства (схема № 5)

Процедури виявлення шахрайства повинні бути відокремлені від процедур подання заяв. Державний соціальний інспектор повинен визначати перелік отримувачів соціальної допомоги, які мають найбільш підозрілий вигляд. Цей перелік повинен включати три компоненти. Перша частина списку повинна формуватися на основі розрахунків моделі непрямої оцінки (найбільша різниця між оціненим та задекларованим доходом). Друга частина списку має складатися на основі так званого профілювання клієнта (характеристики отримувачів, найбільш схильних до шахрайських дій). Третій компонент списку повинен бути випадковою вибіркою із сукупності заявників.

Отримувачі з відібраного списку мають підпадати під перевірки. Документи, подані заявниками, повинні перевірятися. Державний соціальний інспектор обстежує матеріально-побутові умови заявника. Базуючись на зібраній інформації, інспектор може провести співбесіду з попередженням про відповідальність за надані свідчення (у присутності свідків та/чи із записом на диктофон). Якщо виявлено шахрайство, справа передається до суду, який приймає рішення про покарання.

Сама процедура збору доказів за фактом шахрайства має стати предметом подальшого дослідження.

Схема 5. Процедури виявлення шахрайства



Основні компоненти запропонованого механізму

1. Співбесіда із соціальним працівником/інспектором

На першому етапі загальної процедури подання заяв ми пропонуємо використовувати співбесіду із соціальним працівником/інспектором. Основне завдання співбесіди згрупувати заявників за трьома групами – (а) заявники, котрі відповідають критеріям, (б) заявники, котрі не відповідають критеріям, та (в) заявники, котрі потенційно можуть отримати допомогу. До групи потенційних отримувачів допомоги ми включаємо підозрілі випадки (заявники, котрі декларують доходи, на які неможливо прожити, чи то мають можливість для тіньових заробітків) та особливі випадки (заявники, котрі не відповідають стандартним критеріям, але фактично є нужденними).

Справи потенційних отримувачів допомоги підлягають перевіркам.

2. Перевірки

Перевірка є інструментом збору інформації про заявників, котрі вважаються потенційними отримувачами допомоги. Перевірка повинна розпочинатися з перевірки документів, поданих заявником, і здійснюватись у найкоротші строки після подання заяви (для цього необхідно забезпечити ефективний обмін даними між різними установами, див. вище). Обстеження матеріально-побутових умов має стати наступним етапом перевірки. У разі необхідності, державний соціальний інспектор може запросити заявника для з'ясування певних питань (співбесіда з попередженням про відповідальність за надані свідчення). Співбесіда повинна записуватись чи проводитись у присутності свідків.

Результатом перевірки повинен стати звіт, який включатиме результати перевірки документів, кількісну оцінку матеріально-побутових умов заявника, аналітичний звіт про умови життя заявника та звіт про співбесіду з попередженням про відповідальність за надані свідчення.

На основі підготовленого звіту про результати проведеної перевірки комісія приймає рішення про призначення допомоги чи відмову в призначенні.

3. Обстеження матеріально-побутових умов

Обстеження матеріально-побутових умов повинно базуватися на кількісній (бальній) оцінці та аналітичному звіті державного соціального інспектора. Для запровадження бальної оцінки умов життя заявника розроблено відповідний додаток до Акта обстеження матеріально-побутових умов.

Передбачається, що обстеження умов життя заявників з використанням додатка до Акта обстеження дозволить:

- a. формалізувати результати обстеження умов життя заявників і надати якісним характеристикам, що спостерігаються під час обстеження, кількісного виміру;
- b. виявити випадки надання неповної/недостовірної інформації про доходи, майновий стан чи статус членів домогосподарства;
- c. виявити нецільове використання наданих державою ресурсів;
- d. оцінити, наскільки заявник намагається поліпшити своє матеріальне становище власними зусиллями.

В результаті обстеження кожне домогосподарство отримає певну кількість балів. За перевищення певного порогу балів, наразі визначеного як 8, справа визнається підозрілою та передається на розгляд комісії для прийняття колегіального рішення.

Додаток до Акта обстеження дозволяє виявити підозрілі домогосподарства, однак він не забезпечує надійної доказової бази випадків шахрайства. Для посилення доказової бази у підозрілих випадках рекомендується:

- a. записувати розмову з заявником під час обстеження на диктофон (заявник або член його сім'ї має відрекомендуватися);
- b. проводити обстеження в присутності двох свідків, які поставлять свої підписи під актом обстеження;
- c. отримувати письмові або усні (із записом розмови на диктофон) свідчення сусідів, наскільки це можливо;
- d. для отримання роз'яснень з питань, що викликають підозру в шахрайстві, проводити додаткову співбесіду із заявником/отримувачем допомоги в управлінні із залученням свідків та/чи записом на диктофон.

Усі отримані докази передаються разом із заповненим Актом обстеження та результатами звірок інформації на розгляд комісії. Заявник має право надати роз'яснення щодо представлених доказів на комісії. Водночас рішення комісії має прийматися без участі заявника.

4. «Зелений список»

Підхід «зеленого списку» розроблений для того, щоб відокремити довгострокову бідність від короткострокової. Така диференціація дозволяє скласти список «постійних клієнтів» і застосовувати для них спрощені процедури подання заяви. Підхід «зеленого списку» може зменшити навантаження на спеціалістів управлінь праці та соціального захисту.

5. Виявлення шахрайства

Виявлення шахрайства повинно базуватися на принципах оцінювання ризиків, а не на тотальному контролі та перевірках.

Виявлення шахрайства має розпочинатися зі створення списку заявників, яких необхідно перевірити. Список повинен мати три частини:

1. Список найбільш ризикованих отримувачів, розрахований на основі моделі непрямої оцінки.
2. Список найбільш ризикованих отримувачів, визначений на основі принципу «профілювання клієнта» (перелік характеристик, які притаманні отримувачам, найбільш схильним до шахрайських дій).
3. Випадковий перелік заявників на основі здорового глузду працівників управлінь праці та соціального захисту.

Попередньо ми пропонуємо проводити перевірки стосовно 11% отримувачів. 5% випадків повинні формуватися на основі непрямого методу. Інші 5% випадків – обиратися на основі «профілювання клієнта» (цілком імовірно, що випадки, відібрані за непрямым методом, перетинатимуться із випадками, відібраними за методом «профілювання клієнта»). Для випадкового переліку ми пропонуємо залишити 1% випадків.

6. Прийняття рішень у підозрілих випадках, особливих випадках та у випадках виявлення шахрайства

Рішення за підозрілими та особливими випадками має приймати комісія. У разі, якщо заявник не згоден із ухваленим рішенням, він може звернутися до суду. У випадках виявлення шахрайства рішення щодо покарання приймає суд.

7. Покарання

Чинне законодавство передбачає, що в разі виявлення переоплати допомоги, отриманої шахрайським шляхом або через помилку заявника, її слід повернути до бюджету. Стягнення заборгованості часто відбувається у судовому порядку. При цьому заявники часто не виконують рішення суду, і отримати виплати від них не завжди вдається.

Відсутність дієвих механізмів покарання призводить до того, що вартість вчинення шахрайських дій для заявників є низькою. Форма та розміри покарання не виконують функції стримування.

Окрім того, чинне законодавство не розрізняє помилок і шахрайських дій. Наявність переоплати допомоги – єдиний критерій, який береться до уваги. Однакове покарання шахраїв і тих, хто отримав переоплату через недбалість, шкодить іміджу системи. Випадки переоплат, спричинені недбалістю чи непоінформованістю заявника під час подачі заяви, а не через вчинення ним шахрайських дій, є доволі поширеним явищем.

Найчастішою причиною помилок при зверненні є недекларування автомобіля, проданого за дорученням. Особа, яка продала транспортний засіб за дорученням, забуває (або не знає про

необхідність) його задекларувати, хоча формально він числиться за нею і досі належить їй (особливо у випадку, коли сім'я мала два автомобілі й один із них продала). Виявлення такого автомобіля через органи ДАІ служить підставою для повернення допомоги, хоча злого наміру заявник міг не мати. Такі випадки не повинні кваліфікуватися як шахрайство, і до них не повинно застосовуватися серйозне покарання (можливо, повернення допомоги у цьому випадку недоцільне). Також поширеним є неповне декларування доходу, пов'язане з тим, що заявник може не знати доходів усіх членів сім'ї (наприклад, батьки студентів часто не знають доходів своїх дітей, окрім стипендії, і не декларують їх).

Нижче подано різні форми покарань за вчинення шахрайських дій, які покликані збільшити вартість вчинення шахрайських дій для заявників. При виявленні помилок покарання має бути менш суворим, аніж у разі шахрайства. У більшості випадків покаранням за помилку може бути попередження та/або повернення надміру отриманої допомоги.

1. Попередження

Попередження повинно бути найменшим засобом покарання для випадків, які межують між помилкою та шахрайством чи є дрібним шахрайством. Державний соціальний інспектор може попереджати отримувачів без рішення суду. Отримувачі, яким було винесено друге попередження, повинні включитися до «чорного списку». Отримувачі, яким було винесено два чи більше попереджень, підлягають більш жорсткому покаранню (громадські роботи, наприклад).

2. Стягнення отриманої допомоги або частини допомоги

Стягнення отриманої допомоги або частини допомоги має бути обов'язковим покаранням у разі шахрайства. Отримувачі, які декларують нездатність повернути одержану шахрайським шляхом допомогу, повинні відпрацювати на громадських роботах. Стосовно субсидій, аби забезпечити ефективніше повернення переоплат, УПСЗН рекомендується за наявності надміру нарахованої субсидії стягувати відповідні суми з особового рахунку заявника у комунальному підприємстві. При цьому в особи, яка подала неправдиву інформацію при призначенні субсидії, виникатиме борг перед комунальним підприємством. Комунальне підприємство стягуватиме борг з абонента наявними в законодавчо визначеному порядку засобами.

3. Штраф за здійснення шахрайства

У випадках шахрайства на значні суми допомоги чи повторних випадках шахрайства (не дрібного) слід як додаткове покарання застосовувати штрафи за здійснення шахрайства разом зі стягненням отриманої допомоги (наприклад, 30% від розміру незаконно отриманої суми, як у Великій Британії). Додатковий штраф збільшить вартість здійснення шахрайських дій. Рішення про накладання штрафу повинен ухвалювати суд.

4. Тимчасова заборона на отримання соціальної допомоги/субсидій

Тимчасова заборона на отримання соціальної допомоги/субсидій повинна бути альтернативою стягненню штрафу (менш жорстке покарання). Тимчасова заборона має застосовуватися разом із стягненням отриманої допомоги або частини допомоги. Також можливо застосовувати тимчасову заборону як додаткове покарання до стягнення отриманої допомоги та штрафу за здійснення шахрайства (найсуворіше покарання).

5. Громадські роботи

Громадські роботи мають бути альтернативним покаранням. Ця можливість повинна застосовуватися у випадках, коли отримувач не здатен повернути отриману допомогу чи/та заплатити штраф за здійснення шахрайства. Рішення про залучення порушника до громадських робіт повинен ухвалювати суд.

6. «Чорний список»

Заявники/отримувачі, які потрапляють до «чорного списку», не мають права на спрощені процедури. До «чорного списку» включають отримувачів, котрих викрито у шахрайських діях і котрі отримали друге попередження чи були викриті в недобросовісному звітуванні про своє матеріальне становище при заповненні заяви.

Запровадження дієвого інструментарію політики протидії шахрайству

Нижче подано загальні пропозиції щодо поліпшення боротьби з шахрайством у системі соціальної допомоги.

1. Ухвалення національної стратегії протидії шахрайству

Стратегія визначатиме такі елементи:

- запобігання шахрайству й утримання громадян від скоєння шахрайства – одержувачі соціальної допомоги мають бути поінформовані про свої обов'язки та наслідки їх невиконання;
- втручання – працівники УПСЗН мають приділяти належну увагу проведенню розслідувань за фактами шахрайства та проводити серед одержувачів допомоги роз'яснювальну роботу для заохочення їх до виконання своїх обов'язків;
- виявлення шахрайства – слід визначити й запровадити чіткі системи та процедури виявлення випадків шахрайства;
- санкції – у разі доведення факту шахрайства до осіб, що вдалися до шахрайства, мають застосовуватися встановлені санкції та накладатися штрафи. У встановлених законом випадках такі особи притягуються до відповідальності в судовому порядку;
- моніторинг перебігу реалізації стратегії.

Кожному регіону слід мати свою стратегію протидії шахрайству, розроблену на основі національної стратегії.

У своїй діяльності з протидії шахрайству Міністерству праці та соціальної політики України доцільно було б запозичити досвід Міністерства праці та пенсійного забезпечення Великої Британії, яке впорядкувало роботу з протидії шахрайству за чотирма програмами:

- *Зробити все правильно з самого початку (Getting it right)* – забезпечення законності призначення соціальної допомоги та виплати її у правильному розмірі з самого початку;
- *Забезпечувати належний розмір допомоги впродовж усього періоду виплати (Keeping it right)* – забезпечення своєчасного коригування розміру соціальної допомоги в разі зміни характеристик одержувача та підстав для виплати допомоги;
- *Виправити за необхідності (Putting it right)* – виявлення випадків порушення правил призначення та виплати соціальної допомоги та вжиття заходів для виправлення ситуації;
- *Забезпечити належну реалізацію стратегії (Making sure the strategy works)* – моніторинг перебігу реалізації стратегії; оцінювання ефективності та дієвості превентивних заходів.

Впровадження зазначених програм дозволить міністерству вбудувати механізми протидії шахрайству в систему соціальної допомоги.

2. Удосконалення превентивних заходів

Для впровадження ефективних превентивних заходів, Міністерству праці та соціальної політики доцільно:

- сформувати чітку позицію щодо шахрайства в системі соціальної допомоги та розробити стратегію протидії йому;
- регулярно й ретельно оцінювати ризики одержання соціальної допомоги шляхом шахрайства;
- мати на озброєнні дієві політичні рішення та процедури мінімізації зазначених ризиків;
- оцінювати дієвість превентивних заходів, що застосовуються.
- Виходячи з зазначеного вище, слід вжити таких заходів:

a. Запровадження формального визначення шахрайства

Органи влади України мають задекларувати свою нетерпимість до шахрайства в системі соціальної допомоги та, враховуючи досвід інших країн, класифікувати шахрайство як злочин¹⁰. Особи, винні в шахрайстві, мають бути покарані, а в разі масштабного шахрайства – притягатися до кримінальної відповідальності.

b. Проведення інтенсивної інформаційно-роз'яснювальної кампанії

Центральні й місцеві органи Міністерства праці та соціальної політики мають провести інтенсивну інформаційно-роз'яснювальну кампанію з метою посилення сприйняття суспільством шахрайства як злочину. Населення повинно бути поінформованим про позицію нетерпимості Мінпраці до будь-якого шахрайства в системі соціальної допомоги.

У рамках такої кампанії слід розміщувати роз'яснювальні матеріали у засобах масової інформації, роздавати спеціальні брошури та вивішувати плакати в УПСЗН, інформувати заявників/одержувачів про їхній обов'язок повідомляти УПСЗН про зміни, що впливають на їхнє право на отримання соціальної допомоги. Невиконання заявниками/одержувачами цього обов'язку підвищує ризик шахрайства з їхнього боку.

c. Оприлюднення інформації про викриття шахрайства та шахраїв

Інформацію про виявлені наймасштабніші випадки шахрайства слід повідомляти широкому загалу шляхом розміщення її на веб-сторінках Мінпраці та місцевих відділів соціальної допомоги, а також у засобах масової інформації. У таких повідомленнях мають вказуватися особисті дані заявників/одержувачів, звинувачених у шахрайстві (вік, стать тощо за винятком прізвищ), опис суті шахрайства та суми надміру сплаченої соціальної допомоги.

3. Упорядкування обов'язків соціальних інспекторів

Слід розмежувати функції призначення соціальної допомоги та перевірки справ заявників/одержувачів і покласти їх, відповідно, на спеціалістів управлінь праці та соціальної політики й соціальних інспекторів. Перші повинні також залучатися до проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній.

Бажано, щоб українські соціальні інспектори виконували обов'язки, аналогічні обов'язкам британських слідчих у справах одержувачів соціальної допомоги. Зокрема, вони мають вибирати справи заявників/одержувачів для подальшої перевірки та перевіряти документи, звіряти дані й обстежувати умови життя заявників/одержувачів допомоги. Акцент у цій роботі повинен робитися на оцінюванні ризиків. За результатами кожної перевірки соціальний

¹⁰ При цьому необхідно передбачити, щоб до особи, яка припустилася ненавмисної помилки, суворі санкції не застосовувалися.

інспектор складає акт з рекомендаціями щодо подальших дій, який надає керівникові Управління соціального контролю (має бути створене в майбутньому). В акті робиться висновок про виявлення чи невиявлення факту шахрайства. У разі існування підозри в учиненні шахрайських дій заявником/одержувачем соціальної допомоги інспектор повинен мати повноваження для винесення його справи на розгляд комісії, котра й прийматиме рішення про застосування до порушника відповідних санкцій, якщо факт шахрайства буде доведено.

Бажано також ухвалити Кодекс професійної поведінки, який регулюватиме роботу соціальних інспекторів. Кодекс має містити такі положення¹¹:

- Соціальні інспектори надають допомогу в запобіганні, виявленні та розслідуванні спроб одержання соціальної допомоги шахрайським шляхом. Соціальні інспектори забезпечують досягнення цільових показників.
- Соціальні інспектори перевіряють справи заявників/одержувачів у разі виникнення підозри в учиненні шахрайських дій, у тому числі уточнюють інформацію, збирають докази, здійснюють стеження і проводять співбесіди із заявником/одержувачем.
- Соціальні інспектори відповідають за перевірку інформації як на етапі призначення, так і на етапі виплати соціальної допомоги (тобто перевіряють як заявників, так і одержувачів)¹². За необхідності перевірка здійснюється за місцем проживання заявника/одержувача.
- Соціальні інспектори складають акт за результатами аналізу кожної справи, що потребує проведення перевірки, і подають у ньому рекомендації щодо подальших дій.
- Соціальні інспектори готують висновки щодо накладання адміністративних санкцій на порушників.

4. Навчання соціальних інспекторів

Мінпраці разом із Міністерством науки та освіти має розробити для соціальних інспекторів освітні програми та програми короткострокового професійного навчання. Ми вважаємо, що до роботи на посаді соціального інспектора слід допускати лише осіб, котрі одержали сертифікат встановленого зразка. Майбутні соціальні інспектори повинні вивчити чинну законодавчу і нормативну базу системи соціальної допомоги, бути добре обізнаними з процедурами призначення соціальної допомоги, заходами з протидії шахрайству в системі соціальної допомоги, необхідним програмним забезпеченням, вміти проводити співбесіди з клієнтами тощо.

5. Підвищення ефективності роботи з виявлення шахрайства

Щоб підвищити дієвість заходів з виявлення шахрайства, Міністерству праці та соціальної політики потрібно забезпечити цільовий характер перевірок через реалізацію таких політичних заходів:

a. Створення єдиного реєстру отримувачів соціальної допомоги

Міністерство праці та соціальної політики виграє від створення й використання єдиного автоматизованого (комп'ютеризованого) реєстру всіх одержувачів соціальної допомоги (як у грошовій, так і у негрошовій формі) і пільг. Реєстр має регулярно оновлюватися. Він повинен містити інформацію про абсолютно всіх одержувачів включно з даними про членів сімей

¹¹ Цей новий нормативний документ має замінити Постанову Кабінету Міністрів України № 1091 від 21 серпня 2001 року. Встановлені чинною постановою права соціальних інспекторів можуть бути перенесені до нового нормативного документу.

¹² Відповідне законодавство має включати положення про призупинення виплати допомоги чи її скасування у разі неповідомлення одержувачем про зміни в обставинах, що впливають на його право на соціальну допомогу чи розмір допомоги.

домогосподарств, які мають право на допомогу. Доступ до реєстру повинні мати відділи праці та соціальної допомоги в усіх регіонах.

У реєстрі має також зберігатися інформація про осіб, які одержували соціальну допомогу в минулому, що допоможе простежувати «історію» одержання соціальної допомоги, а також заощаджувати час працівників соціальних служб у разі повторного призначення допомоги таким особам.

Крім того, у базі даних реєстру повинна зберігатися інформація про минулі випадки/спроби вчинення шахрайських дій заявниками/одержувачами. Останнім соціальні інспектори приділятимуть підвищену увагу.

b. Звірення даних

Звірення даних має відігравати важливішу роль у виявленні випадків шахрайства. Ми рекомендуємо Мінпраці розробити, а Кабміну – ухвалити законодавство, яке регулювало б процедури звірення даних. Звірення даних слід автоматизувати й надати йому регулярного характеру.

Звірення даних дозволить додавати до реєстру отримувачів соціальної допомоги нову інформацію, а також виявляти в ній випадки порушення цілісності даних, які є сигналом про можливе вчинення шахрайства. У короткостроковій перспективі необхідно налагодити регулярне звірення даних соціальних служб з даними ДПА та ДАІ (раз на тиждень) і даними РАГСів (особливо в частині даних про реєстрацію шлюбів, народження та смерть).

Потім Мінпраці слід розширити коло державних відомств, з якими воно звіряє свої дані (у першу чергу, налагодити обмін даними з Пенсійним фондом і фондами соціального страхування України, а також з центрами зайнятості). Перелік таких даних має включати дані рахунків на оплату житлово-комунальних послуг, дані реєстрів прав власності на земельні ділянки та інше майно, створення яких досі не завершено.

Звірення даних вимагає розробки спеціального програмного забезпечення, яке дозволяло б звіряти дані в автоматизованому режимі. В довгостроковій перспективі слід запровадити автоматизоване звірення даних про осіб, що зберігаються різними міністерствами та відомствами. Для уможливлення такого звірення записи про одних і тих само осіб у різних базах даних повинні містити унікальний ідентифікатор кожної особи (наприклад, ідентифікаційний номер платника податків).

Досвід розвинених країн засвідчує необхідність прийняття закону про захист даних з метою захисту громадян від неправильного використання даних.

c. Оцінка ризиків

Наявність реєстру одержувачів соціальної допомоги разом із інформацією про (спроби) вчинення ними шахрайських дій у минулому дасть змогу сформувати профілі клієнтів, які характеризуються підвищеним ризиком вчинення шахрайських дій. Окрім того, оцінювання ризиків може здійснюватися з використанням моделі непрямої оцінки доходів.

Застосування критерію ризиковості дозволить надати перевіркам, у тому числі обстеженням умов життя заявників/одержувачів, цільового характеру. В результаті соціальні інспектори перевірятимуть не всі справи підряд, а здебільшого справи заявників/одержувачів, що належать до «груп ризику».

Імовірність учинення шахрайських дій може оцінюватися за допомогою статистичних моделей на основі зібраних даних про шахрайські дії, вчинені в минулому.

d. Створення технічних можливостей для повідомлення громадянами своїх підозр у шахрайстві

Слід створити технічні можливості для повідомлення громадянами своїх підозр в отриманні соціальної допомоги шахрайським шляхом. На початковому етапі доцільно створити спеціальні гарячі телефонні лінії для прийому таких повідомлень. Операторів гарячих ліній слід навчити навичок спілкування з громадянами, які телефонують, з метою одержання від них всієї необхідної інформації.

Крім того, потрібно створити технічні можливості для повідомлення громадянами своїх підозр через веб-сторінки Мінпраці та місцевих відділів соціальної допомоги або (електронною) поштою. За зразок форми для розміщення повідомлень можна взяти форми, що використовуються у Великій Британії.

e. Перегляд підходу до проведення розслідувань

Соціальні інспектори мають проводити розслідування за наявності підозри в шахрайстві як у справах заявників, так і у справах одержувачів соціальної допомоги. У разі виникнення підозри або одержання сигналу про вчинення шахрайських дій соціальний інспектор передусім перевіряє всі необхідні документи та звіряє відповідні дані, за потреби також обстежує умови життя заявника/одержувача.

Якщо за результатами аналізу всієї наявної інформації соціальний інспектор вважає, що ризик шахрайства є високим, він викликає клієнта до офісу для співбесіди. Клієнта попереджають про його обов'язок повідомляти достовірну інформацію. Співбесіда записується на диктофон. Цей запис може використовуватися у суді.

У разі підтвердження факту шахрайства виплата соціальної допомоги припиняється, а суми незаконно виплачених коштів повертаються.

f. Перегляд системи матеріального заохочення соціальних інспекторів

Слід запровадити цільові показники для заохочення ефективної роботи соціальних інспекторів, такі, як кількість здійснених розслідувань, кількість перевірок за місцем проживання, повернута сума надміру сплаченої соціальної допомоги. Фонд заробітної плати працівників відділів соціальної допомоги має залежати від ефективності їх роботи.

При цьому слід здійснювати централізований моніторинг цільових показників для забезпечення їх реалістичності й відповідності наявним ресурсам і стратегічним пріоритетам.

g. Поліпшення умов роботи соціальних інспекторів

Транспортні витрати соціальних інспекторів мають відшкодовуватися з бюджетів місцевих відділів соціальної допомоги. Необхідно також вжити заходів для підвищення заробітної плати соціальних інспекторів¹³.

h. Запровадження дієвого зовнішнього та внутрішнього контролю

В Україні зовнішній контроль за функціонуванням системи соціальної допомоги й роботою з протидії шахрайству в системі соціальної допомоги повинні здійснювати Рахункова палата та Головне контрольно-ревізійне управління. Внутрішній контроль (контроль за роботою соціальних інспекторів) має бути посилений, що сприятиме поліпшенню ефективності системи в цілому.

¹³ Соціальні інспектори скаржаться на низьку заробітну плату. Низька заробітна плата є найбільшою проблемою більшості державних службовців, яка може бути вирішена лише в рамках адміністративної реформи в Україні.

6. Посилення відповідальності осіб, винних у шахрайстві

Україна виграє від запровадження системи санкцій на кшталт чинної британської системи. Зокрема, було б доцільно застосовувати різні види санкцій залежно від серйозності порушення (шахрайства). Якщо особа звинувачується у шахрайстві на порівняно малу суму, їй роблять попередження, аби вона усвідомила, що вчинила неправильно.

У разі виявлення шахрайства на більшу суму на порушника накладають штраф, розмір якого залежить від суми надміру виплаченої допомоги. За орієнтир можна взяти ставку, застосовувану у Великій Британії, – 30% надміру виплаченої суми допомоги. Крім сплати штрафу, порушник, певна річ, зобов'язаний повністю повернути виплачену йому допомогу.

Нарешті, особи, винні у скоєнні шахрайства на великі суми, притягаються до відповідальності в судовому порядку.

Як свідчить досвід багатьох країн, уряд має надзвичайно виважено встановлювати строк, на який особи, звинувачені в шахрайстві, позбавляються права на соціальну допомогу. У жодному разі такі особи не повинні позбавлятися права на соціальну допомогу довічно. Загалом «штрафний період» тривалістю шість місяців є достатнім.

У довгостроковій перспективі функції накладання санкцій слід покласти на окрему категорію інспекторів (як це зроблено, наприклад, у Великій Британії). При цьому соціальні інспектори подаватимуть пропозиції щодо типу санкцій на основі результатів проведених ними розслідувань. У перехідний період функції прийняття рішень про вибір і застосування тих або інших санкцій слід покласти на комісії з призначення соціальної допомоги.

Перелік санкцій має визначатися законодавством України, для цього необхідно внести відповідні поправки до Цивільно-процесуального кодексу України. Кримінальний кодекс встановлює чіткий порядок притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні шахрайських і корупційних дій у системі соціальної допомоги.

7. Запровадження кількісного аналізу шахрайства та помилок

Міністерству праці та соціальної політики доцільно регулярно здійснювати кількісний аналіз шахрайства і помилок на основі ретельно розробленої методології, придатної для застосування й на місцевому рівні.

8. Удосконалення оцінювання дієвості роботи з протидії шахрайству

Міністерству праці та соціальної політики слід регулярно й об'єктивно оцінювати ефективність і дієвість роботи з протидії шахрайству. Результати оцінювання мають використовуватися для забезпечення цільового характеру роботи з виявлення шахрайства та перевірок справ заявників/одержувачів соціальної допомоги.

9. Усунення помилок

Міністерству праці та соціальної політики слід також запровадити заходи, спрямовані на усунення, зокрема, таких помилок:

- помилки персоналу – запровадження управління, орієнтованого на результати; навчання персоналу; вдосконалення управління;
- помилки системи – вдосконалення автоматизованих систем;
- встановлення цільових показників для певних ділянок роботи.

10. Вдосконалення системи контролю

Створені в Мінпраці та пізніше в місцевих радах управління соціального контролю мають стати об'єктами внутрішнього й зовнішнього контролю, у зв'язку з чим доведеться внести відповідні поправки до законодавства, що регулює проведення аудиторських перевірок. Зокрема, у Бюджетний кодекс слід включити чіткі визначення зовнішнього та внутрішнього контролю (аудиту) і встановити, які установи відповідають за його проведення. Розподіл функцій між цими установами та правила їх взаємодії визначаються окремим законом, який має також передбачати право зовнішнього аудитора користуватися результатами перевірок, здійснюваними внутрішніми контролюючими органами, але при цьому складати власні акти й рекомендації.

Внутрішній аудит має виконуватися як управлінням внутрішнього аудиту Мінпраці, так і Головним контрольно-ревізійним управлінням.

Результатом будь-якої аудиторської перевірки має бути звіт з оцінками ефективності та дієвості програм соціальної допомоги й реалізації політики протидії шахрайству місцевими радами та чіткими рекомендаціями щодо необхідних удосконалень. Місцеві ради, у свою чергу, могли б розробляти плани дій, а Мінпраці – здійснювати моніторинг їх виконання.

Пілотний проект № 5. Забезпечення взаємодії пілотних управлінь праці та соціального захисту з центрами зайнятості з питань обліку, працевлаштування, підвищення кваліфікації працездатних осіб із соціально вразливих сімей

Громадські роботи для непрацюючих працездатних отримувачів допомоги

Проблеми

Проблема з непрацюючими працездатними отримувачами соціальної допомоги притаманна не лише Україні. В нашій державі вона має такі виміри:

1. Особи, котрі отримують соціальну допомогу, часто припиняють самостійні спроби поліпшити своє матеріальне становище шляхом працевлаштування чи пошуку роботи з вищою платнею, покладаючись натомість на державну підтримку. Вони можуть вибувати зі складу робочої сили на тривалий час, упродовж якого отримують допомогу, після чого їм може бути вкрай важко реінтегруватися до ринку праці.
2. Частина отримувачів соціальної допомоги може бути неформально зайнята, але не декларує своїх доходів, щоб отримати право на допомогу чи допомогу у більшому розмірі. Таким чином, відбувається розпорошення державних коштів на підтримку осіб, які насправді не є нужденними.

Щоб зменшити стимули до вибуття зі складу робочої сили отримувачів соціальної допомоги, законодавство передбачає надання допомоги (державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій) лише тим родинам чи домогосподарствам, у складі яких усі працездатні особи або зайняті, або є офіційно зареєстрованими у центрі зайнятості шукачами роботи. Винятки з цього правила стосуються лише обмеженого переліку категорій сімей чи домогосподарств. Такий підхід породжує ще одну проблему – не охоплені соціальним захистом залишаються частина сімей чи домогосподарств, які за критерієм доходу могли б претендувати на допомогу, але не мають такого права з огляду на наявність у їхньому складі працездатних незайнятих осіб, котрі не зареєстровані у центрі зайнятості.

Водночас допомоги сім'ям з дітьми – допомоги по догляді за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомоги на дітей одиницею матерям, що надаються з урахуванням доходу – призначаються незалежно від наявності у складі сім'ї незайнятих працездатних осіб. Тому сім'ї з непрацюючими працездатними особами / неформально зайнятими особами можуть претендувати на більший розмір допомоги порівняно з сім'ями, де всі працездатні члени мають офіційні доходи. Це створює негативні стимули для зайнятості, принаймні офіційної.

Отже, наявні законодавчі стимули до зайнятості отримувачів соціальної допомоги в Україні недостатні й мають бути доповнені новими механізмами. Це можуть бути податкові пільги, неповне врахування доходу від зайнятості при визначенні права на допомогу або вищий рівень допомоги для працюючих працездатних осіб порівняно з непрацюючими. Зокрема, може бути застосовано механізм, що доволі широко практикується у різних країнах світу для стимулювання зайнятості/повернення на ринок праці працездатних незайнятих отримувачів соціальної допомоги – надання допомоги таким особам з урахуванням їхньої участі у громадських (соціально значущих) роботах.

Рекомендації

Надання соціальної допомоги незайнятим працездатним особам за умови їхньої участі у громадських (соціально значущих) роботах¹⁴ покликане забезпечити надання допомоги передусім справді нужденним особам і стимулювати отримувачів соціальної допомоги до повернення на ринок праці. При цьому під громадськими роботами маються на увазі оплачувані роботи, визначені законодавством України, а під соціально значущими – безоплатні роботи на користь громади, які організовуються місцевою владою.

Передбачається, що соціальна допомога надаватиметься із залученням таких категорій заявників (або членів їхніх сімей) до громадських (соціально значущих) робіт:

- працездатних осіб, котрі не працюють/не навчаються та не зареєстровані у центрі зайнятості;
- безробітних осіб, які перебувають на обліку в центрі зайнятості, але не отримують допомоги з безробіття. Нині право таких осіб на допомогу не обмежується. Водночас відомі випадки, коли такі особи багато років стоять на обліку в центрі зайнятості й отримують соціальну допомогу, хоча можуть при цьому бути неформально зайнятими;
- зайнятих (в офіційному чи неофіційному секторі економіки) працездатних осіб, чий середньомісячний дохід не досягає рівня мінімальної зарплати.

При цьому пропозиції щодо участі у громадських (соціально значущих) роботах не стосуються осіб, котрі доглядають за дітьми до досягнення ними трирічного (або за висновком медичної комісії – шестирічного) віку, за інвалідами I групи або дітьми-інвалідами віком до 18 років, а також за особами, які досягли 80-річного віку.

Ми розглянули низку варіантів залучення вказаних категорій осіб до участі у громадських (соціально значущих) роботах, що різняться за такими критеріями:

- (1) участь у громадських (соціально значущих) роботах є для вказаних категорій заявників умовою отримання допомоги або надає їм змогу отримувати додаткові вигоди;
- (2) неоплачувані соціально значущі чи оплачувані громадські роботи;
- (3) диференційований чи недиференційований розмір допомоги за участі у громадських (соціально значущих) роботах.

Розглянуті вище варіанти залучення цільових категорій заявників до участі у громадських (соціально значущих) роботах матимуть різний вплив на кількість отримувачів соціальної допомоги та видатки на неї. У разі, **якщо допомога надаватиметься за умови участі вказаних категорій заявників у громадських (соціально значущих) роботах**, кількість отримувачів допомоги й видатки на неї будуть порівнянними з поточними, оскільки число сімей, що припинять отримувати допомогу, буде збалансоване числом сімей, котрі набудуть право на допомогу за участі в роботах. Водночас у разі, коли участь у роботах не є умовою надання допомоги, а дозволяє отримувати додаткові вигоди, чисельність отримувачів допомоги й видатки на неї збільшаться.

За нинішніх економічних умов варіант надання допомоги за умови залучення працездатних безробітних отримувачів до неоплачуваних соціально значущих робіт є найоптимальнішим з огляду на:

- бюджетні обмеження;
- порівняну простоту підходу;

¹⁴ Докладніше це питання розглянуто в документі *Концепція надання соціальної допомоги з урахуванням участі у громадських (соціально значущих) роботах*.

- можливість виключення з системи соціальної допомоги осіб, зайнятих у неформальному секторі економіки, які декларують себе безробітними;
- потенційне його застосування не лише до заявників, котрі звертаються по допомогу малозабезпеченим сім'ям, а й до тих, які звертаються по субсидії чи по допомогу сім'ям з дітьми, що надається з урахуванням доходу.

Як варіант, участь у неоплачуваних соціально значущих роботах може застосовуватися лише для включення до системи соціальної допомоги малозабезпечених осіб, котрі нині не мають права на допомогу. А для створення стимулів до зайнятості непрацюючих працездатних/безробітних осіб, що мають право на допомогу, можуть застосовуватися оплачувані громадські роботи.

Залучення вказаних категорій отримувачів допомоги до участі у громадських (соціально значущих) роботах має відбуватися відповідно до таких принципів:

- 1) можливості вибору виду зайнятості на громадських (соціально значущих) роботах;
- 2) згоди на участь у конкретних видах робіт і поінформованості про обсяги участі у роботах на етапі звернення по допомогу;
- 3) пропорційності обсягу участі у неоплачуваних соціально значущих роботах розміру наданої допомоги або фіксованого мінімального обсягу участі в оплачуваних громадських роботах (40 годин на місяць). Обсяг участі у громадських (соціально значущих) роботах не повинен ставати на заваді самостійним спробам отримувача допомоги знайти собі оплачуваний вид зайнятості, тобто він (обсяг участі) не повинен займати повний робочий тиждень незалежно від розміру наданої допомоги;
- 4) відповідальності за відмову від участі у громадських (соціально значущих) роботах в період отримання допомоги, коли згоду на участь у роботах при зверненні по допомогу було надано. Відмова від участі у роботах без поважних причин у період отримання допомоги тягне за собою припинення виплати допомоги.

Окрім того, місцевій владі варто формувати якомога ширші списки громадських (соціально значущих) робіт, з яких заявник на етапі звернення по допомогу зможе обрати найбільш підходящий для себе вид зайнятості.

Очікувані наслідки

Залучення працездатних безробітних/непрацюючих отримувачів допомоги до громадських (соціально значущих) робіт сприятиме:

- a. розширенню кількості сімей, які мають право на отримання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям за умови згоди їхніх працездатних безробітних/непрацюючих членів на участь у роботах;
- b. поверненню на ринок праці отримувачів допомоги, котрі тривалий час є безробітними/непрацюючими;
- c. створенню можливостей одержання додаткового доходу отримувачами соціальної допомоги;
- d. зменшенню кількості осіб, які реєструватимуться у центрах зайнятості лише з метою подальшого отримання соціальної допомоги;
- e. зменшенню зловживань з боку заявників, зайнятих у тіньовому секторі економіки;
- f. розвитку програм громадських (соціально значущих) робіт (нині цей напрям є недорозвиненим);
- g. розв'язанню певних проблем громади.

Обмін даними між управліннями праці та соціального захисту і центрами зайнятості

Проблема

Для призначення соціальної допомоги управлінню праці та соціального захисту населення потрібно отримати від центру зайнятості підтвердження статусу безробітного й інформацію про розмір допомог/доходів, які одержують безробітні особи, котрі звертаються по допомогу.

Ця інформація надається нині у формі довідок, що ускладнює процес звернення по допомогу для заявників і негативно сприймається останніми.

Рекомендація

Запровадити електронний обмін даними між УПСЗН і центрами зайнятості в частині, потрібній для призначення соціальної допомоги. Електронний обмін інформацією не передбачатиме розголошення конфіденційної інформації щодо заявників.

Очікувані наслідки

Електронний обмін інформацією між установами дозволив би спростити процедури звернення по допомогу для заявників і поліпшити імідж державних установ серед населення, а також прискорити обмін інформацією між центрами зайнятості та УПСЗН.

Прикінцеві зауваження

Ми добре усвідомлюємо, що підготовка до впровадження рекомендованих нами змін потребує великої аналітичної роботи та додаткових обговорень. Деякі з наших рекомендацій докладно задокументовано, інші лише окреслено. Звісно, впровадженню будь-яких змін, особливо системних, мають передувати широкі консультації з усіма зацікавленими сторонами, проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії та (можливо) експериментів для одержання емпіричних або статистичних даних. Ми переконані, що українські фахівці виберуть найкращі варіанти змін і відтак удосконалять систему соціальної допомоги в Україні.



