

Соціальна допомога в США

Януш Ширмер

Зміст

I. Розвиток системи соціальної допомоги в США: історичний огляд	3
А. 1930 – 1940-ві роки: Новий курс	3
Б. 1950-1960-ті роки: війна з бідністю	3
В. 1970–2000-ий роки: Новий федералізм	3
Г. Чинна система соціальної допомоги.....	4
II. Підтримка працюючих малозабезпечених сімей	6
А. Податковий кредит на зароблений дохід (EITC)	8
Б. Субсидії на догляд за дітьми	9
В. Допомога на додаткове харчування (SNAP).....	10
Г. Медікейд	11
III. Безробіття та перенавчання.....	12
А. Страхування на випадок безробіття (UI)	12
Б. Освіта і навчання	13
IV. Житло	16
А. Допомога на оренду житла.....	16
В. Програма самопомоги у придбанні власного житла (SHOP).....	18
V. Адміністрування та міжвідомче координування програм соціальної допомоги	19
А. Співпраця різних служб	20
Б. Моніторинг справ одержувачів соціальної допомоги.....	20
В. Гарячі лінії для повідомлень про випадки обману/зловживань	22
Г. Система раннього виявлення обману/зловживань	22
Д. Виїзні перевірки	22

I. Розвиток системи соціальної допомоги в США: історичний огляд

A. 1930 – 1940-ві роки: Новий курс

На початку 1930-х років тодішній президент США Франклін Делано Рузвельт запровадив систему заходів подолання Великої депресії під назвою "Новий курс". На першому етапі (1933-34 рр.) федеральний уряд посилив державне регулювання банківського і фінансового секторів, скасував золотий стандарт, створив численні організації для надання допомоги у разі виникнення надзвичайних ситуацій, розширив масштаби громадських робіт і запровадив систему допомоги фермерам.

У 1935 році було створено систему соціального забезпечення. З неї виплачуються пенсії за віком, допомога по безробіттю та одноразова допомога на поховання. Пенсії за віком фінансуються за рахунок внесків, нарахованих на заробітну плату працівників, що сплачуються роботодавцями і працівниками у рівних частках. Новий курс передбачав перерахування з федерального рівня штатам коштів на виплату соціальної допомоги особам похилого віку, безробітним, сім'ям з дітьми на утриманні, допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, допомоги сліпим і покриття вартості медичних послуг. Новий курс поклав початок проведенню радикальних змін у внутрішній політиці США, у тому числі посиленню контролю за економікою та грошовими запасами з боку федерального уряду. Саме тоді були започатковані комплексні соціальні програми, а професійні спілки набули широкого визнання.

Б. 1950-1960-ті роки: війна з бідністю

В історії США 1960-ті роки запам'яталися "Боротьбою з бідністю", урядовою програмою адміністрації президента Ліндона Джонсона, запровадженою на виконання прийнятого в 1964 році Закону про економічні можливості. У той час рівень бідності в країні становив близько 19%. Було сформовано Управління по створенню економічних можливостей, на яке покладалися функції адміністративного управління в питаннях цільового використання федеральних коштів, виділених на боротьбу з бідністю, на місцях. Ці заходи, які здійснювалися за безпосередньої участі федерального уряду в реалізації програм соціальної допомоги, стали логічним продовженням Нового курсу. У той час було запроваджено багато важливих соціальних програм, які існують і сьогодні, таких як Медікейд, Медікер¹, Потужний старт², Корпус робочих місць і талони на харчування. У наступних розділах ці програми розглядаються більш докладно.

В. 1970–2000-ий роки: Новий федералізм

Наприкінці XX сторіччя в американському суспільстві сталися ідеологічні зміни, що знайшли своє відображення у переході від програми "Війни з бідністю" до програми "Нового федералізму". З огляду на зростаючу критику системи соціальної допомоги федеральний уряд США поступово передав функції адміністративного управління програмами соціальної допомоги на рівень окремих штатів. Прийнятий в 1996 році Закон про персональну відповідальність і можливості працевлаштування (PRWORA), про який президент Білл Клінтон казав, що він "покладе край системі соціальної допомоги у її нинішньому вигляді", передбачав заміну адресних програм соціальної допомоги, за якими громадяни одержували фінансовану на федеральному рівні допомогу, так званими програмами "блокових грантів", за якими кожен штат одержував

¹ Медікер – програма соціального страхування, за якою послуги медичного страхування надають особам віком 65 років і старше, особам з певними фізичними вадами віком до 65 років та особам будь-якого віку, які потерпають від гострої ниркової недостатності. Медікер є програмою адресної соціальної допомоги, яка повністю фінансується з федерального бюджету.

² "Потужний старт" – програма освітньої та медичної допомоги дітям віком 3-5 років з малозабезпечених сімей.

одноразовий трансферт на цілі фінансування програм соціальної допомоги³. На виконання Закону про персональну відповідальність і можливості працевлаштування замість програми допомоги сім'ям з дітьми на утриманні (ADFC), яка розроблялась ще в 1930-ті роки, була запроваджена програма тимчасової допомоги малозабезпеченим сім'ям (TANF). В результаті відбулися три важливі зміни.

- Всі одержувачі допомоги зобов'язані стати до роботи через два роки після призначення допомоги (стара програма допомоги сім'ям з дітьми на утриманні передбачала, що до роботи стане лише 20% одержувачів протягом 5 років).
- Тривалість одержання допомоги з федеральних коштів обмежується 5 роками за весь період життя одержувача; допомога, що виплачується понад цей строк, має фінансуватися з бюджету штату. За старою програмою сім'ї могли одержувати допомогу впродовж необмеженого періоду часу.
- Встановлено обмеження на суму коштів, які виділяються на фінансування допомоги самотнім батькам віком до 18 років. За задумом розробників програми, встановлення такого обмеження має сприяти створенню повноцінних сімей (на противагу неповним сім'ям). Крім того, штати одержують додаткове фінансування за скорочення чисельності новонароджених поза шлюбом та абортів.

Г. Чинна система соціальної допомоги

У період після введення в дію Закону про персональну відповідальність і можливості працевлаштування система соціальної допомоги США продовжувала розвиватись. Попри здійснені заходи, спрямовані на уніфікацію правил призначення соціальної допомоги, кожен штат має доволі велику свободу дій у використанні федеральних коштів, виділених на фінансування соціальної допомоги в рамках блокових грантів. Наприклад, за останні двадцять років посилилась тенденція до скорочення штатами фінансування так званої "загальної допомоги" та програм допомоги громадянам, які проживають без утриманців (одинакам та, меншою мірою, бездітним подружнім парам). Лише у лічених штатах виплачується грошова соціальна допомога бездітним працездатним дорослим громадянам.

Наприклад, у штаті Нью Джерсі право на тимчасову допомогу малозабезпеченим сім'ям і загальну допомогу за програмою штату "Робота насамперед" (WFNJ) мають заявники, які:

- одержують дохід не більше встановленого розміру, який залежить від кількості членів домогосподарства;
- володіють ресурсами (майном) не більше встановленої вартості, зазвичай не більше 2 тис. доларів; при цьому не враховується вартість певних видів майна/ресурсів, таких як транспортні засоби, особисті речі, поліси страхування життя, житло;

³ Право на допомогу за такими програмами як талони на харчування, Медікейд і колишня програма допомоги сім'ям з дітьми на утриманні визначалося у кожному конкретному випадку. Блокові гранти є федеральними грантами фіксованого розміру урядом штатів та органам місцевого самоврядування, які одержують більшу гнучкість у розробці та впровадженні програм соціальної допомоги. У використанні коштів, одержаних як блокові гранти, посадові особи рівня штатів і місцевого рівня мають більшу гнучкість, ніж при реалізації адресних програм допомоги. Перехід на блокові гранти дозволив Конгресу здійснювати більш суворий контроль над витратою бюджетних коштів. Програми адресної допомоги більш чутливі до макроекономічних умов. Докладніша інформація про блокові гранти міститься в публікації Марджі Уоллер *Блокові гранти: гнучкість на противагу стабільності систем соціальних послуг* [Waller, Margy. "Block Grants: Flexibility vs. Stability in Social Services." The Brookings Institution Policy Brief Center on Children and Families #34]. Публікація розміщена в мережі Інтернет за адресою: <http://www.brookings.edu/es/research/projects/wrb/publications/pb/pb34.pdf>

- надали інформацію про осіб всіх членів домогосподарства, у тому числі повідомили їхні номери соціального страхування;
- є громадянами США або задовольняють вимоги до одержувачів допомоги-громадян інших країн.
- Щоб продовжувати одержувати вже призначену раніше допомогу, необхідно задовольнити всі умови, перелічені нижче:
 - бути зареєстрованим у Центрі сприяння працевлаштуванню штату Нью Джерсі як особа, яка шукає роботу, і виконувати вимоги щодо участі у програмі сприяння працевлаштуванню (включно з вимогою щодо участі в програмі 35 годин на тиждень); відстрочка у виконанні вимоги щодо працевлаштування може надаватися особам з фізичними вадами, особам віком понад 60 років, жінкам на 7-9 місяцях вагітності та самотніми особам, які доглядають за інвалідом (дорослим або дитиною);
 - подати заяву на призначення всіх інших видів соціальної допомоги, на одержання яких дана особа має право;
 - виконувати свої зобов'язання зі сплати аліментів (за наявності таких зобов'язань);
 - укласти договір про повернення виплаченої допомоги у разі одержання додаткових доходів або ресурсів;
 - підписати План персональної відповідальності, який визначає плани одержувача соціальної допомоги стосовно влаштування на роботу та підвищення його освітнього та/або професійного рівня.

Розмір загальної допомоги (GA) повнолітнім самотніми громадянами не перевищує 140 доларів на місяць. Особи, яким надано відстрочку у виконанні вимоги щодо працевлаштування, одержують не більше 210 доларів на місяць. Розмір тимчасової допомоги малозабезпеченим сім'ям залежить від кількості членів сім'ї (для цілей призначення допомоги сім'єю вважається група людей, які проживають разом і є кровними родичами або пов'язані між собою відносинами, що виникли на підставі усиновлення, опіки чи шлюбу). Максимальний розмір допомоги дорівнює 162 долари на одну особу, 322 долари на двох осіб і 424 долари на трьох осіб⁴.

⁴ За даними незалежної неприбуткової організації "Правова служба штату Нью Джерсі", адреса веб сайту: <http://www.lsnjlaw.org/english/governmentaid/benefits/index.cfm>

II. Підтримка працюючих малозабезпечених сімей

Система підтримки працюючих громадян представляє собою набір програм, спрямованих на підвищення купівельної спроможності малозабезпечених сімей з дітьми, в яких батьки працюють або активно шукають роботу. Вона включає податковий кредит на зароблений дохід (EITC), субсидії на догляд за дитиною, допомогу на додаткове харчування (SNAP, цей вид допомоги було запроваджено замість колишніх талонів на харчування) та Медікейд. Хоча формально ці програми не об'єднані в єдину систему, разом вони забезпечують суттєву матеріальну підтримку громадянам, які працюють на низькооплачуваних роботах і мають труднощі з оплатою житла, харчування, медичних послуг та забезпеченням своїх дітей предметами першої необхідності.

У 2007 році 37,3 млн. мешканців США перебували за межею бідності (12,5% населення)⁵. При цьому участь у всіх чотирьох згаданих програмах брали лише 7% сімей з доходами нижче вартісної величини малозабезпеченості, що може бути пояснене поганою поінформованістю щодо існування програм підтримки, складністю доступу до одержання підтримки, побоюваннями відчувати себе затаврованим у разі призначення допомоги та відмінностями у правилах призначення допомоги, що діють в різних штатах⁶.

Критерії права на призначення допомоги за багатьма федеральними соціальними програмами, у тому числі "Потужний старт", допомога на додаткове харчування і "Корпус робочих місць", прив'язані до значень федеральних показників бідності, які розраховуються та щорічно встановлюються Міністерством охорони здоров'я⁷. Вони використовуються в першу чергу для адміністративних і статистичних цілей та по суті представляють собою набір спрощених "порогів бідності" для сімей різного розміру і складу. Наприклад, на 2007 рік за поріг бідності для сім'ї з двох дорослих і двох дітей було взято грошовий дохід до оподаткування в розмірі 21 027 доларів⁸.

Значення порогу бідності залежать від кількості членів сім'ї та їх віку і спираються на результати обчислень, виконані в середині 1960-х років соціологом Моллі Оршанськи (Mollie Orshansky) на основі розрахунків вартості мінімально необхідного набору харчових продуктів для сімей різного розміру, яка збільшувалася втричі для врахування інших життєво необхідних витрат. Значення вартісної величини межі малозабезпеченості та порогу бідності обчислюються на підставі даних щорічного звіту Бюро переписів населення США.

Значення вартісної межі малозабезпеченості та порогів бідності є однаковими для всіх континентальних штатів; вони оновлюються раз на рік для врахування динаміки цін на основі індексу споживчих цін для міських споживачів (CPI-U). За критерій права на одержання допомоги за багатьма програмами беруть кратні величини значень показників, наприклад, 125% вартісної величини малозабезпеченості. Значення поправочних коефіцієнтів встановлюються комітетами Конгресу та федеральними міністерствами. Уповноважені органи штатів визначають чисельність

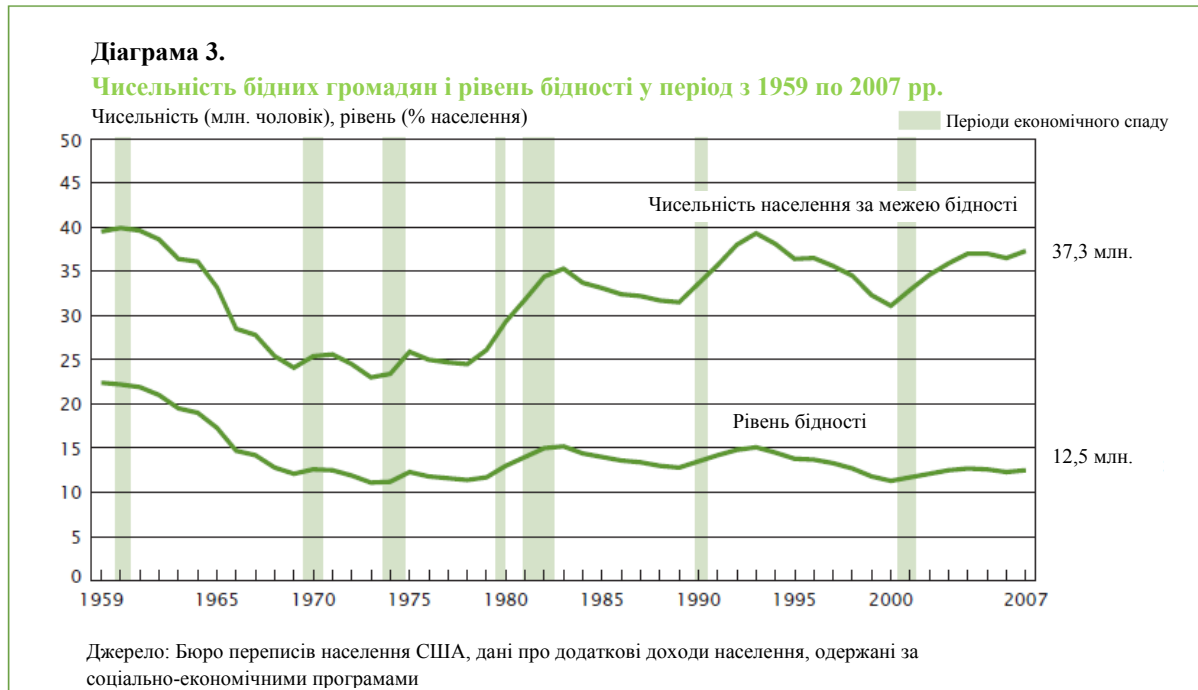
⁵ Кармен ДеНавас-Уок, Бернадет Д. Проктор та Джесіка С. Сміт: *Доходи, бідність та медичне страхування в США у 2007 році* [Carmen DeNavas-Walk, Bernadette D. Proctor and Jessica C. Smith, "Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2007"], звіт Бюро переписів США про доходи споживачів, серпень 2008 року. Документ розміщено на інтернет сторінці: <http://www.census.gov/prod/2008pubs/p60-235.pdf>

⁶ П'ять запитань до Шейли Зедлевськи, директора Центру аналітичних досліджень з питань доходів і соціальної допомоги Інституту економіки міста [Five Questions for Sheila Zedlewski, director of Urban Institute's Income and Benefits Policy Center], публікацію розміщено на інтернет сторінці <http://www.urban.org/toolkit/fivequestions/SZedlewski.cfm>

⁷ Інститут досліджень з питань бідності при університеті штату Вісконсін, адреса веб сайту: <http://www.irp.wisc.edu/>

⁸ Кармен ДеНавас-Уок, Бернадет Д. Проктор та Джесіка С. Сміт: *Доходи, бідність та медичне страхування в США у 2007 році* [Carmen DeNavas-Walk, Bernadette D. Proctor and Jessica C. Smith, "Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2007"], звіт Бюро переписів США про доходи споживачів, серпень 2008 року. Документ розміщено на інтернет сторінці: <http://www.census.gov/prod/2008pubs/p60-235.pdf>

населення, яке має право на допомогу малозабезпеченим сім'ям, допомогу за програмою Медікер, талони на харчування та інші види соціальної допомоги шляхом обчислення співвідношення між фактичними доходами сімей чи осіб та величиною порогу бідності, встановленою для даної категорії сімей чи осіб.



Величини порогу бідності, встановлені Бюро переписів населення США на 2007 рік⁹

Розмір сім'ї	Величина порогу бідності, дол. США
Одна особа (одинак)	10 590
Вік: до 65 років	10 787
Вік: 65 років і старше	9 944
Дві особи	13 540
Вік глави сім'ї: до 65 років	13 954
Вік глави сім'ї: 65 років і старше	12 550
Три особи	16 530
Чотири особи	21 203
П'ять осіб	25 080
Шість осіб	28 323
Сім осіб	32 233
Вісім осіб	35 816
Дев'ять і більше осіб	42 739

⁹ Кармен ДеНавас-Уок, Бернадет Д. Проктор та Джесіка С. Сміт: *Доходи, бідність та медичне страхування в США у 2007 році* [Carmen DeNavas-Walk, Bernadette D. Proctor and Jessica C. Smith, "Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2007"], звіт Бюро переписів США про доходи споживачів, серпень 2008 року. Документ розміщено на інтернет сторінці: <http://www.census.gov/prod/2008pubs/p60-235.pdf>

А. Податковий кредит на зароблений дохід (ЕІТС)¹⁰

За цією програмою малозабезпеченим працюючим платникам податків надається податковий кредит. Його величина залежить від розміру доходу, етапу звернення за наданням цього виду підтримки та кількості дітей у сім'ї, які задовольняють умови надання податкового кредиту. Конгрес США прийняв законодавство про податковий кредит у 1975 році з метою "врівноваження" полегшення тягара відрахувань на соціальне забезпечення і заохочення малозабезпечених громадян до роботи.

Якщо розмір податкового кредиту перевищує суму податків, які мають бути сплачені особою/сім'єю, різниця сплачується цій особі/сім'ї, якщо вона задовольняє встановлені вимоги і подала податкову декларацію, навіть якщо вона не зобов'язана цього робити через малий розмір доходів. У фінансовому 2008 році сім'я з однією дитиною могла одержати податковий кредит в розмірі не більше 2 917 доларів, сім'я з двома та більше дітьми – не більше 4 824 доларів. Податковий кредит для одинаків та подружніх пар без дітей набагато менший¹¹.

Аналогічна підтримка малозабезпеченим працюючим платникам податків надається у Великобританії, Канаді, Ірландії, Новій Зеландії, Австрії, Бельгії, Данії, Фінляндії, Франції та Нідерландах.

Багато штатів, які мають власні програми податкових кредитів, планують відтворити федеральну модель у зменшеному масштабі. Передбачається, що уряд штату надаватиме податковий кредит в розмірі фіксованої частки – зазвичай 15%-30% – того податкового кредиту, який особа/сім'я одержує від федерального уряду. Кілька невеликих місцевих програм податкових кредитів були запроваджені у Сан-Франциско, Нью-Йорку та адміністративному окрузі Монтгомері, штат Меріленд.

До заробленого доходу включається заробітна плата, чайові, комісійні та інші оподатковувані виплати працівникові; чистий дохід від приватного підприємництва, дохід державного службовця до врахування податків і деякі види допомоги по інвалідності.

Існує три інтервали, в яких розмір податкового кредиту, відповідно, зростає, залишається незмінним і зменшується.

Розглянемо, як змінюється розмір податкового кредиту залежно від розміру заробітку. Як видно з даних у таблиці, для сім'ї з одного дорослого і двох дітей податковий кредит дорівнює 40% перших 11 790 доларів заробітку. Після того, як розмір податкового кредиту досягає 4 716 доларів, він залишається незмінним, доки заробіток не збільшиться до 15 399 доларів. В інтервалі заробітку понад 15 399 доларів податковий кредит (4 716 доларів) зменшується на 21% тієї частини заробітку, яка перевищує 15 399 доларів, тобто у міру зростання заробітку податковий кредит поступово зменшується і дорівнює нулю, коли заробіток досягає 37 782 доларів. Розмір податкового кредиту щорічно індексується для врахування інфляції. Для чоловіка і жінки, які подають окремі заяви на одержання податкового кредиту, інтервал доходів, в якому розмір податкового кредиту залишається незмінним, подовжується на 2 тис. доларів.

¹⁰ Центр податкової політики при Інституті економіки міста та Інституті Брукінгз; адреса веб сайту: <http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/listdocs.cfm?topic2id=40>

¹¹ *Податковий кредит на зароблений дохід у запитаннях і відповідях*, Служба внутрішніх доходів США, Міністерство фінансів США ["Earned Income Tax Credit (EITC) Questions and Answers"]; публікація розміщена на інтернет сторінці <http://www.irs.gov/individuals/article/0,,id=96466,00.html>

Розмір податкового кредиту (2007 фінансовий рік)

Зароблений дохід, дол. (х)	Інтервал	Кредит (2+ дітей), дол.
0– 11 790	Кредит зростає	40% * х
11 791– 15 399	Кредит незмінний	4 716
15 400– 37 782	Кредит зменшується	4 716 - 21,06% * (х - 15 399)
>= 37 783	Кредит відсутній	0
Зароблений дохід, дол. (х)	Інтервал	Кредит (1 дитина), дол.
0– 8 391	Кредит зростає	34% * х
8 392– 15 399	Кредит незмінний	2 853
15 400– 33 240	Кредит зменшується	2 853 - 15,98% * (х - 15 399)
>= 33 241	Кредит відсутній	0
Зароблений дохід, дол. (х)	Інтервал	Кредит (діти відсутні), дол.
0– 5 595	Кредит зростає	7,65% * х
5 596– 6 999	Кредит незмінний	428
7 000– 12 589	Кредит зменшується	428 - 7,65% * (х - 6 999)
>= 12 590	Кредит відсутній	0

Завдяки своїй структурі, податковий кредит на зароблений дохід є дієвим видом цільової допомоги малозабезпеченим сім'ям. Це підтверджується тим, що поблизу чи поза встановленою на федеральному рівні межею бідності перебуває лише 30% працівників, які одержують мінімальну заробітну плату, оскільки більшість з них є підлітками та молодими людьми, студентами та особами, які займаються підробітками для поповнення сімейного бюджету. Противники гарантованої мінімальної заробітної плати вважають її менш ефективним засобом допомоги бідним, ніж податковий кредит на зароблений дохід.

Б. Субсидії на догляд за дітьми

Певні категорії сімей мають право на пільгові послуги з догляду за дітьми у періоди роботи та/або навчання батьків. Вартість таких послуг покривається з федерального блокового гранту на догляд за дітьми і розвиток дітей з малозабезпечених сімей. Допомога на догляд за дітьми надається у формі сертифікату (ваучеру) або через укладання договорів з надавачами послуг. Право на пільгові послуги з догляду за дітьми визначається, виходячи з розміру сукупного доходу і кількості членів домогосподарства. Допомога надається на догляд за дітьми віком до 13 років (для дітей з особливими потребами – до 18 років) домогосподарствам з сукупним доходом менше 200% встановленої на федеральному рівні межі бідності. У деяких штатах від одержувачів такої допомоги вимагається оплачувати певну вартість послуг з догляду за дітьми, яка залежить від розміру доходу і кількості членів домогосподарства.

У 2008 фінансовому році штати і території одержали з федерального фонду допомоги на догляд за дітьми і розвиток дітей з малозабезпечених (CCDF) сімей 5 млрд. доларів. Щонайменше 4% коштів цього фонду має спрямовуватися на покращення якості догляду за дітьми і додаткові послуги батькам, такі як консультування батьків щодо вибору належного надавача послуг, спроможного задовольнити потреби їхніх дітей.

Наприклад, у штаті Південна Дакота право надавати послуги з догляду за дітьми мають¹²:

- о особи, які мають відповідну ліцензію або зареєстровані в уповноваженому органі влади штату;
- о тітка або дядько;
- о бабуся/дідо/ прабабуся/прадідо;
- о сестра/брат, яка/який проживає окремо;
- о стороння особа, яка доглядає за дитиною за домовленістю з батьками;
- о друг сім'ї, який проживає окремо і доглядає за дітьми лише з однієї сім'ї.

В. Допомога на додаткове харчування (SNAP)

Допомога на додаткове харчування, відома як талони на харчування, є федеральною програмою допомоги на харчування малозабезпеченим громадянам. Функції адміністративного управління програмою покладаються на Міністерство сільського господарства США, а призначення допомоги здійснюється уповноваженими органами влади штатів.

Після реалізації пілотних програм талонів на харчування в 1940-60-х роках у 1964 році було прийнято Закон про талони на харчування. Протягом наступних десятиріч правила програми неодноразово переглядалися. Після прийняття закону чисельність одержувачів талонів на харчування спочатку стрімко зростала, наприкінці 1990-х років скоротилася (через зміни, пов'язані з прийняттям Закону про персональну відповідальність і можливості працевлаштування та скорочення безробіття), а в останні роки знову збільшилася. Станом на вересень 2008 року вона дорівнювала 31,5 млн. осіб (10,3% загальної чисельності населення США), що є найвищим показником за період з 1962 року¹³. У жовтні 2008 року програму талонів на харчування було перейменовано в програму допомоги на додаткове харчування.

Упродовж усього часу існування програми випускалися паперові талони номінальною вартістю 1, 5 і 10 доларів, які одержувачі допомоги використовували для оплати фасованих продуктів харчування незалежно від їхньої споживчої цінності. У кінці 1990-х років на зміну паперовим талонам прийшли спеціалізовані дебетні картки, які є частиною системи електронних розрахунків (ЕВТ) і виготовляються приватними виробниками. У багатьох штатах система електронних розрахунків використовується й в інших державних програмах соціальної допомоги.

Прибічники програми стверджують, що участь у програмі допомоги на додаткове харчування допомагає колишнім одержувачам талонів на харчування не опинитися за межею бідності і не звертатися за призначенням соціальної допомоги.¹⁴ За даними Міністерства сільського господарства США, 79% всієї допомоги на додаткове харчування призначається домогосподарствам з дітьми, 14% – домогосподарствам, у складі яких є інваліди, і 7% –

¹² Офіційні дані Управління соціальних послуг і допомоги на догляд за дітьми штату Південна Дакота, адреса інтернет сторінки: <http://dss.sd.gov/childcare/subsidyprogram/factsheet.asp>

¹³ За повідомленням Центру досліджень з питань харчування "чисельність одержувачів допомоги на додаткове харчування (талонів на харчування) перевищила 30-мільйонну позначку у вересні 2008 року", див. доповідь, розміщену на інтернет сторінці http://www.frac.org/Press_Release/sep08_SNAP_over30million.htm

¹⁴ Памела Овіго, Кетрін Борн та інші: *Життя після завершення одержання соціальної допомоги: сьомий звіт*, Група з питань досліджень соціальної допомоги сім'ям та навчання при факультеті соціальної роботи Університету штату Мериленд [Pamela Caudill Ovwigho, Catherine E. Born et al, "Life after Welfare: Seventh Report", Family Welfare Research and Training Group at the University of Maryland School of Social Work], жовтень 2002 року; адреса публікації в мережі інтернет: <http://www.familywelfare.umaryland.edu/reports/life7.pdf>

домогосподарствам, в яких є особи похилого віку. Середній дохід до врахування податків на домогосподарство – одержувача талонів на харчування – становить 640 доларів.¹⁵

Г. Медікейд

Медікейд є програмою соціальної допомоги, право на яку визначається за ступенем нужденності заявника. Програма фінансується з федерального бюджету і бюджетів штатів, а функції адміністративного управління виконуються уповноваженими органами штатів. Допомога за програмою Медікейд призначається малозабезпеченим батькам, дітям, громадянам похилого віку та інвалідам.

Право на одержання допомоги визначається, виходячи з рівня доходу. При цьому малозабезпеченість є необхідною, але недостатньою умовою призначення допомоги. Правила призначення допомоги суттєво різняться за штатами, але кілька основних положень є однаковими для всіх штатів. Існує кілька категорій осіб, які мають право на одержання допомоги, і для кожної категорії встановлено кілька критеріїв права на одержання допомоги на додачу до розміру доходу. Щоб одержати допомогу, заявник має задовольняти щонайменше одну з вимог щодо віку, наявності вагітності, інвалідності, відсутності зору, наявності громадянства США чи законних підстав на проживання на території США.

¹⁵ Див. сторінку на веб сайті Міністерства сільського господарства США: <http://www.fns.usda.gov/FSP/>

III. Безробіття та перенавчання

A. Страхування на випадок безробіття (UI)

За програмою страхування на випадок безробіття, яка фінансується спільно з федерального бюджету і бюджетів штатів, тимчасова фінансова допомога надається особам, які втратили роботу не з власної вини. Вона не вважається програмою соціальної допомоги, оскільки така допомога призначається не тільки малозабезпеченим особам. Уповноважені органи влади штатів призначають допомогу за правилами, встановленими федеральним законом. У більшості штатів допомога на випадок безробіття фінансується виключно за рахунок внесків, що сплачуються роботодавцями. Лише у трьох штатах існує вимога щодо сплати внесків працівниками.

Щоб мати право на допомогу по безробіттю особи мають задовольняти встановлені в їхньому штаті вимоги щодо розміру заробітної плати або тривалості роботи протягом встановленого періоду часу, який називається "базовим періодом". Після втрати роботи безробітні особи мають якомога скоріше звернутися до управління штату зі страхування на випадок безробіття. Раз на тиждень чи раз на два тижні одержувачі допомоги по безробіттю заповнюють спеціальну анкету на підтвердження свого права на продовження одержання допомоги. У період одержання допомоги по безробіттю вони зобов'язані доповідати про будь-які свої заробітки, пропозиції роботи та відмову від таких пропозицій.

Заявників на призначення допомоги по безробіттю можуть спрямувати до служби зайнятості штату, яка допоможе їм у пошуку роботи. Служби зайнятості більшості штатів працюють за принципом "єдиного вікна" і безкоштовно надають безробітним повний набір необхідних їм послуг. На допомогу по безробіттю нараховується федеральний податок на прибуток. Вона включається до доходу, який вказується у податковій декларації, що подається до федеральних податкових органів.

У штаті Нью Джерсі, допомога по безробіттю призначається особам, які:

- працювали на посадах/роботах, робота на яких дає право на одержання допомоги по безробіттю відповідно до закону штату про допомогу по безробіттю;
- заробили щонайменше 6 200 доларів на роботі, яка дає право на одержання допомоги по безробіттю, або пропрацювали 20 тижнів (заробляючи при цьому не менше 123 доларів на тиждень) упродовж року, що передусь зверненню за допомогою по безробіттю;
- подали заяву на призначення допомоги по безробіттю через Інтернет або телефоном;
- заявили про свою працездатність;
- зареєструвались як особи, що шукають роботу, у службі зайнятості штату;
- активно шукають роботу і періодично звітують про результати пошуків роботи (за винятком осіб, які відвідують денні курси професійного навчання, затверджені службою зайнятості);
- готові до працевлаштування і бажають прийняти прийнятну пропозицію роботи (за винятком осіб, які відвідують денні курси професійного навчання).

У штаті Нью Джерсі допомога по безробіттю дорівнює в середньому 60% середньої заробітної плати напередодні втрати роботи, але не більше 521 долара на тиждень, і сплачується раз на тиждень протягом 26 тижнів. Якщо одержувач до втрати роботи працював менше встановленої тривалості, період виплати допомоги може бути скорочено. Якщо одержувач відвідує денні курси професійного навчання, період виплати допомоги по безробіттю може бути подовжено. Програми

професійного навчання призначені для підвищення професійної кваліфікації слухачів та їхньої спроможності влаштуватися на пристойно оплачувану роботу.

У США існують й інші програми допомоги і ресурси для безробітних громадян.

Допомога по безробіттю у зв'язку зі стихійним лихом (DUA)

Фінансова допомога по безробіттю у зв'язку зі стихійним лихом виплачується особам, які втратили роботу чи спроможність одержувати дохід як самозайняті особи через стихійне лихо та оголошення президентом США надзвичайного стану для подолання його наслідків.

Допомога по безробіттю федеральним працівникам

Допомога по безробіттю федеральним працівникам виплачується певним категоріям державних службовців федерального рівня, які втратили роботу.

Допомога по безробіттю колишнім військовослужбовцям

Допомога по безробіттю виплачується колишнім військовослужбовцям певних категорій, які втратили роботу.

Додаткова допомога по безробіттю

Додаткова допомога по безробіттю виплачується у часи масового безробіття особам, у яких завершився період, протягом якого їм виплачувалася звичайна допомога по безробіттю.

Допомога по безробіттю особам, які працювали на певних роботах і посадах (TRA)

Допомога по безробіттю працівникам певних професій виплачується особам, у яких завершився період, протягом якого їм виплачувалася звичайна допомога по безробіттю, і які втратили роботу у зв'язку із зміною ситуації з імпортом товарів іноземного виробництва.

Підйомні самозайнятим особам

Підйомні самозайнятим особам виплачуються працівникам, які переїхали на нове місце проживання і хочуть започаткувати власну справу.

Б. Освіта і навчання

Прийнятий в 1996 році Закон про персональну відповідальність і можливості працевлаштування встановив для кожного штату чіткі цілі у сфері зайнятості населення. Крім залучення всіх одержувачів тимчасової допомоги малозабезпеченим сім'ям до тієї чи іншої роботи протягом двох років, влада кожного штату зобов'язана також вийти на встановлені цільові агреговані показники залучення до роботи одержувачів соціальної допомоги. 50% всіх сімей та 90% сімей, в яких є двоє дорослих батьків, які проживають у штаті та одержують тимчасову допомогу малозабезпеченим сім'ям, мають бути залучені до певної роботи (не до навчання, а до тимчасової роботи, яка передусе влаштуванню на постійну роботу). Щоб заохотити одержувачів соціальної допомоги до працевлаштування і запобігти необхідності надавати їм у майбутньому послуги в рамках "розширеної сітки безпеки", тривалість виплати тимчасової допомоги малозабезпеченим сім'ям обмежується п'ятьма роками.

Досі не вщухають дискусії, яким заходам віддати перевагу – професійному перенавчанню безробітних чи заходам, спрямованим на їх якнайскоріше працевлаштування. Прибічники програм професійного (пере)навчання безробітних стверджують, що початкові інвестиції в підвищення кваліфікаційного рівня безробітних осіб дозволяють їм зрештою влаштуватися на краще оплачувану і стабільнішу роботу, що зменшує ймовірність їх залежності від соціальної допомоги у майбутньому. Їхні опоненти вважають що будь-яка робота, навіть низько оплачувана або

тимчасова, є найкращим і, до того ж, найменш витратним шляхом до підвищення кваліфікації та професійного розвитку безробітних.

Аналіз стратегій працевлаштування одержувачів соціальної допомоги, виконаний Міністерством охорони здоров'я США¹⁶, свідчить, що найуспішнішими стратегіями допомоги малозабезпеченим дорослим громадянам у влаштуванні на стабільну постійну роботу є ті, що спираються на застосування "змішаного" або "гібридного" підходу, який не обмежується допомогою у пошуку роботи, а передбачає також надання й інших послуг, які допомагають безробітним подолати психологічний бар'єр, що перешкоджає їхньому працевлаштуванню.

Як приклад дуже успішного застосування змішаного підходу можна навести досвід міста Портленда, штат Орегон, в якому одержувачі соціальної допомоги відвідували інтенсивні навчальні курси (тривалістю до 6 місяців), проведення яких було тісно пов'язане з допомогою у пошуках роботи. Участь слухачів в обох складових програми була предметом ретельного моніторингу. Основний наголос у програмі робився на влаштуванні одержувачів соціальної допомоги на стабільну постійну роботу із заробітною платою вище мінімальної.

Закон про персональну відповідальність і можливості працевлаштування приймався для більш дієвого заохочення одержувачів соціальної допомоги до повернення до активної роботи. Багато відділів соціальної допомоги розробили орієнтовані на одержувачів соціальної допомоги інтенсивні програми індивідуального консультування і послуг та інші заходи. Вони суворо контролюють участь одержувачів соціальної допомоги в обов'язкових заходах і застосовують санкції до порушників. У штаті Юта персоналу відділів соціальної допомоги виплачуються премії за досягнення цільових показників чисельності працевлаштованих одержувачів соціальної допомоги¹⁷.

Корпус робочих місць¹⁸

Корпус робочих місць є безкоштовною програмою освіти та професійного навчання, адміністративне управління якою здійснюється Міністерством праці США. Її учасниками можуть бути молоді люди віком 16-24 років, які задовольняють встановлені вимоги щодо розміру доходу. Щороку в рамках цієї програми близько 60 тис. молодих людей відвідують заняття у 123 навчальних центрах, розташованих по всій території країни.

За цією програмою надаються послуги з планування професійного розвитку, навчання на робочому місці та допомога у працевлаштуванні. Професійне навчання здійснюється за понад 100 напрямками, включно з технологіями бізнесу, охороною здоров'я, готельним господарством, кулінарією, будівництвом та автосервісом. Курси, на яких слухачі покращують свої соціальні навички і навички з працевлаштування, допомагають їм якнайшвидше знайти роботу і надійно закріпитися на ній. Слухачі вивчають загальноосвітні предмети – читання, математику тощо, що дозволяє їм одержати атестат про неповну середню освіту і закінчити підготовчі курси для вступу до коледжу. Вони мають також можливість відвідувати курси водіїв автотранспорту. Слухачі

¹⁶ Див. дані Аналізу стратегій працевлаштування одержувачів соціальної допомоги (NEWWS) на веб сайті: <http://www.aspe.hhs.gov/hsp/NEWWS/index.htm>, а також підсумковий аналітичний звіт Фракера, Леві та ін. *Оцінка програми працевлаштування одержувачів соціальної допомоги* [Fraker, Levy and others, The National Evaluation of the Welfare-to-Work Grants Program: Final Report, Mathematica Policy Research], вересень 2004 року, звіт розміщено на інтернет сторінці: <http://www.mathematica-mpr.com/publications/pdfs/WtWgrantsfinal.pdf>

¹⁷ Жанет М. Херкік: *На передньому краї: перегляд змісту реформи системи соціальної допомоги* [Hercik, Jeanette M., "At the Front Line: Changing the Business of Welfare Reform"], огляд інформаційної мережі системи соціальної допомоги, том 2, випуск 7, травень 1998 року.

¹⁸ *Корпус робочих місць у запитаннях і відповідях* [Job Corps FAQ], публікація розміщена на інтернет сторінці: <http://jobcorps.dol.gov/faq.htm#what1>

забезпечуються житлом, харчуванням, одягом; їм надаються медичні та стоматологічні послуги і раз на два тижні виплачується стипендія. Деякі центри пропонують самотнім батькам послуги догляду за дитиною.

Програми працевлаштування і професійного розвитку одержувачів соціальної допомоги в громаді штату Вашингтон

Адміністрація програми тимчасової допомоги малозабезпеченим сім'ям у штаті Вашингтон уклала договір з Управлінням торгово-економічного розвитку штату про створення субсидованих робочих місць для одержувачів тимчасової допомоги малозабезпеченим сім'ям.

У 1998 році у кожному адміністративному окрузі штату Вашингтон було запроваджено першу програму працевлаштування одержувачів соціальної допомоги на субсидовану роботу. Щороку на тимчасові субсидовані роботи влаштовується в середньому 2,2 тис. осіб, 64% з яких пізніше влаштовуються на постійну роботу.

За програмою працевлаштування в громадах допомога в працевлаштуванні та навчальні послуги надаються тим одержувачам тимчасової допомоги малозабезпеченим сім'ям, які не змогли працевлаштуватися в рамках традиційної програми "Робота передусім". Адміністративне управління програмою здійснюється на платній основі сторонніми надавачами послуг учасникам програми, які спільно з керівництвом неприбуткових організацій і державних установ створюють в них тимчасові робочі місця, на яких учасники програми працюють 20-30 годин на тиждень і одержують заробітну плату. Одночасно з цією роботою учасники можуть відвідувати навчальні курси не менше 10 годин на тиждень.

За іншою програмою – програмою професійного розвитку – надаються ті ж послуги з тією різницею, що учасники влаштовуються на роботу на підприємствах, з якими укладено договір на працевлаштування одержувачів допомоги. Програма професійного розвитку поєднує можливості підвищення кваліфікації без відриву від виробництва з одержанням додаткової допомоги у вирішенні конкретних питань сім'ї.

IV. Житло

Міністерство житлового будівництва та міського розвитку США (HUD) надає малозабезпеченим сім'ям кілька видів допомоги і кредитів на придбання, володіння, продаж, оренду та поліпшення житла.¹⁹ Адміністративне управління всіма цими програмами здійснюється на місцевому рівні.

А. Допомога на оренду житла

Допомога на оренду житла надається жителям міст і сільських територій у трьох формах.

(1) Приватне субсидоване житло. Міністерство надає кошти безпосередньо власникам квартир, щоб ті здавали житло в оренду за зниженими орендними ставками малозабезпеченим громадянам і сім'ям, передусім особам похилого віку та інвалідам.

(2) Ваучери на покриття частини орендної плати за житло. Малозабезпечені орендарі вибирають собі житло й одержують ваучер для покриття частини орендної плати за житло.

(3) Пільгове державне житло. Малозабезпечені сім'ї певних категорій, особи похилого віку та інваліди мають можливість одержати в оренду на пільгових умовах державне житло різних типів і розмірів – від окремих будинків на одну сім'ю до квартир у багатоквартирних будинках, спеціально збудованих для проживання в них громадян похилого віку. Сьогодні у таких помешканнях проживає приблизно 1,2 млн. домогосподарств. Міністерство надає технічну та експертну допомогу в плануванні, будівництві та утриманні державного житла для малозабезпечених громадян. Функції розподілу пільгового державного житла покладаються на місцеві житлові управління, які з'ясовують право заявників на пільгове державне житло на основі: (1) сукупного річного доходу до врахування податків, (2) віку чи наявності інвалідності; (3) громадянства (крім громадян США, право на пільгове державне житло мають також певні категорії іммігрантів). Житлові управління перевіряють також рекомендації та іншу наявну інформацію про заявників, щоб переконатись у їхній порядності. У визначенні права заявників на пільгове державне житло місцеві житлові управління керуються пороговими величинами доходів, що встановлюються міністерством на основі показників середнього доходу в конкретному адміністративному окрузі чи місті. Таким чином, заявники з певним доходом можуть мати право на одержання пільгового державного житла в одному районі і не мати такого права в іншому районі.

Для визначення права на пільгове державне житло місцеві житлові управління щороку збирають та обліковують таку інформацію:

- 1) імена та прізвища всіх осіб, які проживають у помешканні, їхню стать, дати народження і відношення до глави сім'ї;
- 2) адреса та номер телефону;
- 3) характеристики чи обставини (наприклад, належність до певної пільгової категорії населення (ветерани війни), проживання в аварійному житлі), які є підставою для надання пільгового державного житла;
- 4) прізвища та адреси нинішнього та попереднього орендодавця або інша інформація, що підтверджує порядність заявника як потенційного орендаря;
- 5) оцінка очікуваного доходу у наступні 12 місяців із зазначенням джерел цього доходу;

¹⁹ *Житло і територіальні громади: оренда*; документ підготовлено Міністерством житлового будівництва і міського розвитку США і розміщено на веб сайті міністерства за адресою: <http://www.hud.gov/renting/index.cfm>

- 6) прізвища/назви та адреси роботодавців, банків та будь-яка інша інформація, яка може знадобитися місцевому житловому управлінню для перевірки розмірів доходів, відрахувань та складу сім'ї;
- 7) працівники місцевого житлового управління мають право відвідати заявника за місцем проживання для проведення співбесіди з членами сім'ї заявника та ознайомлення з тим, як заявник утримує своє помешкання.

Для перевірки зазначеної у заяві інформації працівники місцевого житлового управління мають право вимагати від заявників надання будь-яких додаткових документів, а також можуть звертатися напяму до їхніх роботодавців та інших органів. У разі підтвердження права заявника на пільгове державне житло місцеве житлове управління надає йому житло або, за відсутності житла у даний момент часу, включає його до черги на житло. Одержуючи в користування пільгове державне житло, заявник підписує договір оренди з житловим управлінням і при цьому у багатьох випадках зобов'язаний внести грошове забезпечення – так званий "гарантійний депозит". У місцевих житлових управліннях є обмежений фонд пільгового житла для сімей, які потребують житла найбільшою мірою. Оскільки попит на пільгове державне житло нерідко перевищує наявну пропозицію, черги пільговиків є звичним явищем.

Розмір орендної плати за пільгове житло (ТТР) розраховується на основі очікуваного сукупного доходу сім'ї за наступний рік з урахуванням податків/відрахувань. Він дорівнює найбільшій із зазначених нижче чотирьох величин, округлених до найбільшого цілого значення:

- 1) 30% скоригованого місячного доходу (обчисленого на основі річного доходу з урахуванням існуючих податків/відрахувань);
- 2) 10% місячного доходу;
- 3) пільгова орендна плата (у разі можливості її застосування у кожному конкретному випадку);
- 4) мінімальна місячна орендна плата, встановлена місцевим житловим управлінням (25-50 доларів).

На місцеві житлові управління покладається відповідальність за:

(1) виконання поточних функцій: (а) забезпечення виконання умов договорів оренди пільгового житла, які укладаються між житловим управлінням і заявником/орендарем і мають бути підписані обома сторонами; (б) встановлення розмірів інших платежів (наприклад, гарантійного депозиту, плати за понаднормативне споживання комунальних послуг, відшкодування нанесених збитків); (с) виконання періодичної перевірки розміру доходів сімей пільговиків (щонайменше раз на рік); (д) переселення для дотримання нормативів щільності заселення, виконання ремонту чи на виконання запиту орендаря; (е) розірвання договорів оренди у необхідних випадках; (ф) підтримання житлових будинків у належному технічному і санітарному стані.

(2) Інколи житлові управління надають також й інші послуги, такі як передача пільгового житла у власність певним категоріям сімей, навчання з питань працевлаштування та інших питань, спеціальні послуги громадянам похилого віку. Наприклад, житлове управління Філадельфії пропонує курси навчання будівельним професіям тривалістю 21 тиждень; 8-тижневі курси медсестер, після успішного завершення яких слухачам видаються державне свідоцтво; 8-тижневі курси аптекарських працівників.

У загальному випадку пільгове державне житло надається у користування на необмежений строк за умови, що орендар задовольняє встановлені вимоги до пільговиків. Якщо за результатами чергової перевірки доходів сім'ї пільговика з'ясується, що її заробіток є достатнім для

придбання власного житла за ринковими цінами, рішення про те, виселяти чи не виселяти цю сім'ю з пільгового державного житла, приймає місцеве житлове управління. Сім'я не може бути виселена з пільгового державного житла у разі відсутності на ринку доступного за ціною житла.

В. Програма самодопомоги у придбанні власного житла (SHOP)²⁰

За цією програмою Міністерство житлового будівництва і міського розвитку надає гранти неприбутковим організаціям, таким як Хабітат фор Хьюменіті Інтернешнл [Habitat for Humanity International], Раді у справах житлової допомоги та Ком'юніті Фреймворкс [Community Frameworks]. Виділені кошти використовуються для придбання землі та будівництва і поліпшення об'єктів житлової інфраструктури за умови, що сукупний розмір інвестицій не перевищує 15 тис. доларів на одне помешкання. Згадані неприбуткові організації розподіляють кошти серед кількох сотень місцевих філій, які займаються придбанням і підготовкою земельних ділянок для будівництва, формуванням груп покупців майбутнього житла, координують зусилля покупців та волонтерів і надають покупцям організаційну допомогу в оформленні фінансування.

Покупці роблять трудовий внесок в обсязі не менше 100 годин роботи на будівництві свого майбутнього житла та/або майбутнього житла інших покупців – учасників програми самодопомоги у придбанні власного житла. Роботи на будівництві власного житла включають (але не обмежуються тільки цим) малярні, теслярські, опоряджувальні роботи, роботи по встановленню внутрішніх перегородок, дахового перекриття та сайдингу.

Волонтери працюють за тих покупців, які неспроможні зробити трудовий внесок через непрацездатність. Нерідко інваліди залучаються до виконання адміністративної роботи. Трудовий внесок покупців та волонтерів істотно скорочує витрати на будівництво житла.

²⁰ "Престон надає грант на реалізацію програм самодопомоги у будівництві власного житла у розмірі 26,5 млн. доларів", повідомлення Міністерства житлового будівництва і розвитку міст США від 17 грудня 2008 року; повідомлення розміщено на інтернет сторінці <http://www.hud.gov/news/release.cfm?content=pr08-185.cfm>

V. Адміністрування та міжвідомче координування програм соціальної допомоги

З плином часу адміністративне управління місцевими програмами соціальної допомоги істотно ускладнилося через передачу функцій призначення і координування соціальної допомоги від федеральних органів до органів місцевої влади і влади штатів і передачу багатьох функцій від уповноважених державних органів соціальної допомоги іншим державним закладам і приватним організаціям. У ході аналізу організаційних чинників скорочення чисельності одержувачів соціальної допомоги, що проводився Національним центром досліджень бідності в 2005 році, Мейєрс та Люсі дійшли до висновку що найбільш радикальними змінами, спричиненими введенням в дію Закону про персональну відповідальність та можливості працевлаштування, були зміни в структурі міжвідомчих відносин і міжвідомчої співпраці.²¹ Від працівників соціальних установ, які безпосередньо спілкуються з громадянами, надходить все більше скарг на зростаючі витрати часу на обробку заяв на призначення соціальної допомоги і все більшу складність адміністративних процедур. Наприклад, у багатьох штатах право на призначення і перепризначення тимчасової допомоги малозабезпеченим сім'ям залежить від дисципліни відвідання та участі в обов'язкових заходах, що проводяться іншими установами і стосуються широкого спектру питань – від зайнятості до нанесення моральної шкоди. Для з'ясування права на подальше одержання допомоги соціальні працівники змушені збирати й обліковувати величезний обсяг інформації, яка надається сторонніми організаціями.

Упродовж тривалого часу органи влади штатів проводять експерименти з удосконалення системи управління "потокм справ клієнтів". Наприклад, в адміністративному окрузі Денвер, штат Колорадо, найбільш кваліфікований і "самодостатній" працівник здійснює попередню обробку та оцінку заяв на призначення тимчасової допомоги малозабезпеченим сім'ям. Він виявляє потенційно "проблемні" заяви, оцінює готовність громадян до працевлаштування і потім спрямовує відсортовані ним справи до працівника, відповідального за призначення допомоги, або до менеджера з працевлаштування. В деяких штатах було вирішено об'єднати управління соціальної допомоги та служби зайнятості. Інколи, задля кращої координації, соціальні працівники і спеціалісти з працевлаштування працюють в одному приміщенні. Але нерідко такого роду організаційні заходи ускладнюють взаємовідносини між працівниками через різницю в заробітній платі та відмінності у розпорядку дня (особливо у випадках, коли в об'єднаній службі пліч-опліч працюють працівники державних установ і приватних організацій). Альтернативою об'єднанню різних служб є схема організації спільної роботи, випробувана в рамках програми сімейних інвестицій штату Мінесота, за якої працівники, чия робота пов'язана з вирішенням фінансових питань, відвідують своїх партнерів з інших організацій для кращого розуміння специфіки їхньої роботи.²²

У першій частині цього розділу розглядається інструментарій відстеження та моніторингу справ одержувачів соціальної допомоги. Друга частина присвячена аналізу допомоги в працевлаштуванні, що пропонується клієнтам соціальних служб, і координації зусиль різних служб, спрямованих на якнайскоріше здобуття одержувачами соціальної допомоги незалежності та фінансової стабільності.

²¹ Марсія К. Мейєрс та Ірина Люсі: *Організаційні чинники скорочення чисельності одержувачів соціальної допомоги*, [Marcia K. Meyers and Irene Lurie, "The Decline in Welfare Caseloads: An Organizational Perspective"], Національний центр досліджень бідності, факультет державної політики університету штату Мічиган, 2005 р.

²² Жанет М. Херкік: *На передньому краї: перегляд змісту реформи системи соціальної допомоги* [Hercik, Jeanette M., "At the Front Line: Changing the Business of Welfare Reform"], огляд інформаційної мережі системи соціальної допомоги, том 2, випуск 7, травень 1998 року

А. Співпраця різних служб

Організація роботи соціальних служб різниться за штатами. У цьому документі ми розглянемо її на прикладі адміністративного округу Лос-Анджелес, штат Каліфорнія. Управління державних соціальних послуг Лос-Анджелесу адмініструє програми грошової допомоги, послуг громадянам похилого віку, допомоги на харчування, медичних послуг, допомоги в працевлаштуванні та інших послуг. Розглянемо, як в Лос-Анджелесі організовано зв'язок між програмою грошової допомоги та програмами допомоги в працевлаштуванні.

Соціальна допомога: програма КолВоркс [CalWorks]

Основною програмою допомоги працездатним особам працездатного віку є так звана програма КолВоркс [CalWORKs], місцевий варіант тимчасової допомоги малозабезпеченим сім'ям. В її рамках надається тимчасова фінансова допомога і послуги працевлаштування сім'ям з неповнолітніми дітьми, чиї доходи і вартість майна є меншими за встановлену владою штату порогову величину, яка залежить від кількості членів сім'ї. Одержувачі допомоги зобов'язані брати участь у програмі сприяння працевлаштування ГЕЙН [GAIN], яка адмініструється іншим підрозділом управління.

Сприяння в працевлаштуванні: програма ГЕЙН [GAIN (Більші можливості здобуття незалежності)]

За програмою ГЕЙН одержувачам грошових соціальних виплат надається допомога у працевлаштуванні, збереженні існуючої роботи та пошуках вище оплачуваної роботи з метою виходу на рівень фінансової самодостатності та здобуття незалежності. Участь у програмі ГЕЙН є обов'язковою для всіх одержувачів допомоги КолВоркс за винятком окремих обумовлених випадків, в яких одержувачі допомоги зобов'язані документально обґрунтувати свою неспроможність відвідувати обов'язкові заходи. Послуги ГЕЙН включають проведення семінарів з питань працевлаштування, кваліфіковану допомогу в пошуку роботи, оцінювання професійного рівня, спеціалізоване професійне навчання та допомогу у поглибленні досвіду роботи. На етапі після працевлаштування надаються послуги, покликані допомогти утриматися на новій роботі, знайти вище оплачувану роботу і зрештою здобути фінансову незалежність. Крім того, за програмою ГЕЙН надаються послуги перевезення, догляду за дитиною, забезпечення спецодягом та інструментами, та консультування з питань запобігання побутовому насильству і нанесенню моральної шкоди. Місцевим підприємствам пропонують кандидатури на заміщення вакантних посад з числа одержувачів соціальної допомоги, допомагаючи їм у такий спосіб вирішити кадрові питання.

Б. Моніторинг справ одержувачів соціальної допомоги

1. Система С-IV

Система С-IV, розроблена і введена в кінці 1990-х років у Каліфорнії за сприяння консалтингової компанії Ексенчур [Accenture], вважається чи не найкращим прикладом онлайн-інформаційної системи управління даними і правилами основних соціальних програм штату. Вона допомагає працівникам соціальних служб визначити право громадян на допомогу за 11 різними програмами – сприяння працевлаштування і відповідальності перед дітьми, талонів на харчування, пільгових медичних послуг, опікунства, догляду за дітьми, допомоги біженцям тощо, а також скоротити витрати часу на обробку справ заявників і призначення допомоги. Система обробляє понад 2 млн. операцій на день та автоматично оновлює інформацію з різних джерел і

коригує бази даних для відображення змін у правилах призначення соціальної допомоги. Крім того, вона має функції моніторингу і звітності.²³

Визначення права на соціальну допомогу та обчислення розміру соціальних виплат здійснюється спеціальним програмним модулем. Відповідальні працівники – користувачі системи – аналізують результати розрахунків і на їх підставі приймають рішення про призначення, відмову у призначенні чи скасування соціальної допомоги. Всі подальші операції виконуються автоматично. Надані заявниками документи – довідки про доходи, рахунки за житлово-комунальні послуги тощо скануються і додаються до справ заявників/одержувачів допомоги, усуваючи таким чином необхідність зберігати паперові документи. У системі використовуються складні алгоритми виявлення випадків обману/зловживань та їх запобіганню²⁴.

2. Розслідування та запобігання зловживанням у системі соціальної допомоги (WFP&I)²⁵

Відділ розслідувань і запобігання зловживанням у системі соціальної допомоги (WFP&I), який є структурним підрозділом Управління державних соціальних послуг Каліфорнії, розслідує випадки зловживань та обману в різних програмах соціальної допомоги, що адмініструються на рівні штату. На нього покладаються функції виявлення випадків незаконного призначення і виплати грошової допомоги і талонів на харчування і визначення розміру надмірно виплаченої соціальної допомоги. Розслідування здійснюються досвідченими соціальними працівниками і керівниками, які досконало знають правила та порядок призначення соціальної допомоги. Перший рік вони працюють як стажери, навчаючись методам проведення перевірок, написанню звітів та методам безпечної роботи під час виїзних перевірок. Щоб бути допущеними до подальшої самостійної роботи, вони, крім стандартного навчального курсу відділу розслідувань, мають успішно завершити річний курс підготовки захисників правопорядку та 4-місячний спеціалізований курс підготовки інспекторів.

Робота з виявлення, розслідування та усунення випадків обману та зловживань здійснюється за кількома напрямками

3. Автоматизована система виявлення випадків обману/зловживань

Автоматизована система виявлення випадків обману/зловживань є програмним модулем, який управляє роботою внутрішньої комп'ютерної системи відділу розслідувань та спеціалізованої аналітичної бази даних (WFLADS). Остання представляє собою новітній інструментальний засіб автоматичного виявлення, зберігання, пошуку та аналізу даних про одержувачів грошової допомоги КолВорк і талонів на харчування. Весь цикл операцій виконується раз на день. Система запрограмована на автоматичне виявлення невідповідностей та випадків порушення цілісності даних у справах одержувачів соціальної допомоги та всіх підозрілих даних і тенденцій, що можуть тлумачитися як ознака обману/зловживань, на основі звірення номерів соціального страхування, домашніх адрес та інших атрибутів. Продовжують розроблятися й інші алгоритми виявлення випадків обману.

²³ "Консорціум C-IV завершує впровадження нової автоматизованої системи, покликаної прискорити обробку заяв на призначення соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та облік справ одержувачів допомоги", повідомлення на веб сайті компанії Ексенчур [Accenture] від 14 березня 2005 року, адреса інтернет сторінки: http://accenture.tekgroup.com/article_display.cfm?article_id=4198

²⁴ Див. статтю у журналі Комп'ютеруорлд, розміщену на інтернет сторінці <http://www.cwhonors.org/viewCaseStudy.asp?NominationID=301>

²⁵ За матеріалами веб сайту відділу розслідувань зловживань у системі соціального захисту, адреса в мережі Інтернет: http://dpss.lacounty.gov/dpss/fraud/welfare_fraud_home.cfm

В. Гарячі лінії для повідомлень про випадки обману/зловживань

У відділі розслідувань і запобігання зловживанням у системі соціальної допомоги існує дві гарячі телефонні лінії для повідомлень про випадки обману і зловживань:

- гаряча лінія адміністративного округу Каліфорнія;
- національна гаряча лінія для анонімних повідомлень; оператори цієї гарячої лінії передають одержані повідомлення правоохоронним органам.

Г. Система раннього виявлення обману/зловживань

Ця система покликана виявляти випадки обману і зловживань на етапі до призначення соціальної допомоги на основі інформації, одержаної від районних служб зайнятості, операторів обох згаданих вище гарячих ліній та результатів комп'ютерного звірення адрес і відбитків пальців заявників, що зберігаються у базі даних відбитків пальців мешканців штату. У цій базі даних зберігаються також фотографії всіх заявників та одержувачів грошової соціальної допомоги (КолВоркс) і талонів на харчування в Каліфорнії, а також заявників і одержувачів соціальної допомоги нужденним особам (Дженерал реліф) у Лос-Анджелесі та більшості інших адміністративних округів.

Д. Виїзні перевірки

У штаті відділу розслідувань є приблизно 110 інспекторів, які проводять виїзні перевірки справ одержувачів соціальної допомоги, як відкритих, так і закритих, на основі повідомлень районних служб зайнятості, операторів гарячих ліній, результати комп'ютерного звірення даних про заробітну плату і вартість активів, безпосередніх телефонних повідомлень громадян і повідомлень державних установ і приватних організацій.