

**Оцінювання доходів
від сільськогосподарської діяльності
для цілей соціальної допомоги
в Україні**

Зміст

1. Вступ	4
2. Джерела даних і методи	5
2.1 Джерела даних.....	5
2.2 Методологія.....	7
3. Методи з'ясування нужденності – загальна інформація	9
3.1 Методи забезпечення адресності соціальної допомоги	9
3.2 Огляд результатів застосування методів забезпечення адресності соціальної допомоги	13
3.3 Міжнародний досвід застосування бального методу оцінювання ступеню нужденності як засобу забезпечення адресного характеру соціальної допомоги.....	15
4. Чинна система оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності в Україні ...	18
4.1 Чинний порядок оцінювання доходу від підсобного господарства для цілей призначення соціальної допомоги	23
4.2 Вади і невідповідність чинної системи.....	24
5. Огляд міжнародної практики оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності	25
5.1 Молдова	26
5.2 Казахстан	27
5.3 Киргизстан.....	29
5.4 Росія	29
5.5 Польща.....	31
6. Висновки	34
6.1 Переваги і передумови запровадження бального методу забезпечення адресності соціальної допомоги в Україні	34
6.2 Оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності – аналіз доцільності застосування практики інших країн в Україні	36
7. Рекомендації для України	39
7.1 Пропозиції загального характеру	39
7.2 Докладні рекомендації	41
7.2.1 Довгострокові рішення	41
7.2.2 Короткострокові рішення	42
7.2.3 Мінімальні рішення.....	43
Бібліографія	44
Перелік таблиць	48
Перелік діаграм	48

Додаток А. Застосування різних методів забезпечення адресності соціальної допомоги в різних частинах світу, країнах з різними рівнями доходів і з різними типами програм соціальної допомоги	49
Додаток В. Окремі характеристики чинних методів забезпечення адресності соціальної допомоги в Україні	51
Додаток С. Огляд практики оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності в 5 країнах порівняно з Україною.....	54
Додаток Д. Рекомендована методологія розрахунку нормативів доходів від сільськогосподарської діяльності.....	62

1. Вступ

За класифікацією Міжнародного банку реконструкції та розвитку¹ Україна вважається країною з рівнем доходів від низького до середнього і високою концентрацією доходів.² Рівень бідності залишається стабільним і дорівнює 27%.³ Водночас, рівень адресності надання державної соціальної допомоги залишається низьким. Кількість одержувачів двох основних видів соціальної допомоги (допомоги малозабезпеченим сім'ям і житлових субсидій) становить лише 5,4% загальної чисельності населення країни (за даними Обстеження житлових умов домогосподарств за 2008 р.). В Україні встановлено доволі суворі критерії права на соціальну допомогу через складну фінансову ситуацію в країні. Брак бюджетних коштів і домінування пенсій у системі соціального забезпечення населення, як це має місце у більшості країн колишнього соціалістичного табору, зумовлює нестачу ресурсів для надання адресної соціальної допомоги. Ситуація з охопленням населення соціальною допомогою ускладнюється великою часткою неофіційних доходів у сукупних доходах родин.

Україна належить до групи країн, в яких значна частина населення виробляє сільськогосподарську продукцію виключно або частково для власного споживання. Майже 60% українців володіють чи користуються земельними ділянками, на яких виробляється сільськогосподарська продукція на продаж чи для власного споживання. Поширеність цього явища пояснюється не стільки культурними особливостями, як припускалося раніше, скільки низькими доходами населення.

У цьому звіті представлено основні результати дослідження чинної в Україні системи оцінювання агродоходу домогосподарств і рекомендації для Уряду України стосовно її вдосконалення. На першому етапі проекту було проаналізовано різні методи з'ясування права населення на соціальну допомогу (розділ 2), включно з методами оцінювання неофіційних доходів – методу оцінювання доходів, які неможливо перевірити, та непрямого (бального) методу оцінювання доходів. Подальший аналіз стосувався існуючої в Україні системи оцінювання доходів домогосподарств від ведення сільськогосподарської діяльності (розділ 3). Як показав проведений аналіз, ця система є застарілою, фрагментованою і непридатною для застосування до найбільш зuboжілих категорій громадян, які займаються виробництвом сільськогосподарської продукції. Огляд міжнародного досвіду оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності (розділ 4) містить приклади оцінювання таких доходів у п'яти країнах. Аналіз доцільності застосування тих чи інших методів в Україні подано в розділі 5.

Наші рекомендації Уряду України стосовно оцінювання доходів домогосподарств від сільськогосподарської діяльності спираються на результати аналізу чинної системи оцінювання таких доходів в Україні та передовий міжнародний досвід. Після загальних рекомендацій подано докладні пропозиції у трьох варіантах: (i) пропозиції щодо змін на довгострокову перспективу, які вимагатимуть створення комплексної бази даних про сільськогосподарську діяльність домогосподарств; (ii) короткострокові рішення на період до усунення проблеми з нестачею потрібних даних та (iii) пропозиції щодо негайних змін, здійснення яких потребує мінімальних коригувань системи для її уніфікації та забезпечення

¹ В 2008 році ВВП на душу населення в Україні становив 6,6 тис. дол. США (за паритетом купівельної спроможності), що поставило Україну на 122 місце в рейтингу ЦРУ. Для порівняння: Польща з доходом на душу населення у 15,5 тис. посіла в цьому рейтингу 71 місце.

² Як зазначається в дослідженні Д. Боярчука та ін. (2008 р.), значення коефіцієнту Джині дорівнювало 29,73 в 2006 році.

³ Якщо межу бідності ототожнювати з гарантованим мінімальним доходом; згідно з останніми наявними даними Міністерства праці та соціальної політики України.

більш-менш рівного доступу різних категорій населення до соціальної допомоги і розв'язання поширеної проблеми неможливості використання землі (розділ 6).

На сьогодні відповідальність за встановлення нормативів доходу від земельних ділянок є розпорошеною, і формально покладена на місцеві органи влади. Встановлення нормативів доходу від сільськогосподарської діяльності практично не підконтрольне Міністерству праці та соціальної політики України, яке до того ж не може похвалитися повною обізнаністю з усіма її складовими. Тому підготовку згаданих вище рекомендацій посадові особи Мінпраці зустріли схвально, і вони сподіваються, що їх реалізація допоможе вдосконалити систему оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності.

Дмитро Боярчук, Катажина Пьєнтка-Косінська

2. Джерела даних і методи

2.1 Джерела даних

Від якості наявної інформації про певне явище залежить відповідь на запитання про те, що ж дійсно стоїть за цифрами, які можна зібрати і піддати аналізу. Дане твердження є повною мірою застосовним до дооцінювання доходу домогосподарств від сільськогосподарської діяльності, особливо з огляду на те, що дооцінений дохід впливає на рівень добробуту тих домогосподарств, які виробляють сільськогосподарську продукцію для власного споживання (повністю або частково) і за визначенням живуть у бідності, якщо в них відсутні доходи з інших джерел.

Інформація, що використовується у цьому дослідженні для опису сільськогосподарської системи в Україні та деяких інших країнах, огляд досвіду яких здійснено у цьому документі, взята з відкритих публікацій центральних органів статистики (щорічних загальних і сільськогосподарських статистичних бюлетенів) та Організації ООН з продовольства і сільського господарства (ФАО).

Опис системи оцінювання доходів домогосподарств від сільськогосподарської діяльності спирається на матеріали офіційних документів країн, для яких здійснено огляд, у тому числі законодавчих актів і нормативних актів відповідних міністерств.

У ході розроблення нормативів для оцінювання доходів домогосподарств від сільськогосподарської діяльності ми проаналізували інформацію про доходи і витрати сільськогосподарських підприємств та домогосподарств.

Дані про сільське господарство у розвинених країнах і країнах СНД

Основним джерелом інформації про показники сільського господарства є база даних про діяльність сільськогосподарських підприємств. У країнах Європи цю інформацію збирають в ході проведення обстежень звітності фермерських господарств, які, однак, не охоплюють фермерів-індивідуалів, оскільки останні не зобов'язані вести фінансову звітність. У деяких країнах, наприклад, у Данії, Нідерландах та Великобританії, фінансову звітність зобов'язані вести всі, хто займається сільськогосподарською діяльністю. Водночас, в інших країнах ЄС частка фермерських господарств, зобов'язаних вести фінансову звітність, набагато менша – від 1% у Греції (станом на 2000 р.) до 5% в Австрії (станом на 2000 р.). У вибірку для проведення обстежень включають переважно великих "комерційних" сільськогосподарських

виробників. Це означає, що інформація з даного джерела більш-менш реалістично віддзеркалює стан справ тільки у великих фермерських господарствах. (Зауважимо також, що станом на 2000 рік лише 31% всіх виробників сільськогосподарської продукції вели фінансову звітність.)

Аналогічний підхід застосовується і в країнах СНД (особливо Росії та України). Однак у країнах СНД "дослідження" проводяться у формі обов'язкового звітування. Всі юридичні особи (великі та середні сільськогосподарські підприємства) щомісячно звітують про показники своєї діяльності (посівна площа, врожайність, поголів'я худоби тощо). Зібрані в такий спосіб дані про великі та середні сільськогосподарські підприємства зазвичай екстраполюються на малі сільськогосподарські підприємства (які звітують раз на рік) та господарства населення. Зібрана дуже деталізована інформація про худобу, використання землі і врожаї сільськогосподарських культур в господарствах населення не дає точного уявлення про доходи цих домогосподарств. Ми спробували скористатися агрегованими даними про сільськогосподарські підприємства України, щоб розрахувати нормативи для оцінювання доходів домогосподарств (див. Додаток D), однак через очевидні відмінності у функціонуванні сільськогосподарських підприємств⁴ і господарств, в яких домогосподарства виробляють сільськогосподарську продукцію для власного споживання, одержані нами результати навряд чи можна вважати задовільними.

Деякі з авторів друкованих видань вказують на можливість використання податкової звітності як джерела інформації про доходи. У цьому зв'язку зазначимо, що дане джерело інформації про доходи не можна застосовувати у разі країн СНД, тому що, по-перше, дані податкової звітності є конфіденційними і їх поширення суворо заборонене, а по-друге, частка тіньового сектору економіки у цих країнах набагато більша, ніж у розвинених країнах. Але головна причина, що унеможлиблює використання даних податкової звітності для цілей нашого дослідження, полягає в тому, що в країнах СНД діяльність особистих селянських господарств не оподатковуються.

Ще одним джерелом даних про сільськогосподарську діяльність домогосподарств є *обстеження умов життя домогосподарств* (ОУЖД), які проводяться як у розвинених країнах, так і в країнах з перехідною економікою. Обстеження умов життя домогосподарств проводиться у формі анкетування. Запитання стосуються доходів від продажу виробленої респондентами сільськогосподарської продукції (тобто доходів домогосподарств), а також використання цієї продукції для власного споживання та використання одержаної виручки для закупівлі необхідних для ведення господарства ресурсів (тобто витрат домогосподарств). Одержана у такий спосіб інформація, однак, має надто загальний характер, щоб на її основі оцінити чисті доходи домогосподарств від сільськогосподарської діяльності з необхідною точністю. В європейських країнах проводиться обстеження EU-SILC, наголос в якому робиться на дохідній, а не витратній частині бюджетів фермерських господарств. І це не дивно, оскільки в Європі виробництво сільськогосподарської продукції для власного споживання є малопоширеним явищем і стосується вельми незначної частки населення (3,2% населення 15 країн ЄС станом на 2007 рік).

Для одержання більш репрезентативних даних про фермерські господарства в країнах Європи створено так звану мережу даних бухгалтерського обліку про фермерські господарства [FADN (Farm Accountancy Data Network)], яка формально була започаткована в середині 1960-х років. Зібрані в мережі дані дозволяють обчислювати середню нормативну прибутковість (Standard

⁴ Дані для своїх розрахунків ми брали з кількох джерел – статистичного бюлетеня "Збір урожаю сільськогосподарських культур, плодів, ягід та винограду в регіонах України в 2008 році", статистичного бюлетеня "Реалізація продукції сільськогосподарськими підприємствами за 2008 рік", статистичного бюлетеня "Основні економічні показники роботи сільськогосподарських підприємств за 2008 рік", статистичного бюлетеня "Тваринництво України".

Gross Margin – SGM) для кожного виду сільськогосподарської діяльності. Середня нормативна прибутковість визначається як різниця між середньою за три роки вартістю виробленої продукції та середніми за три роки витратами на виробництво цієї продукції. Показники середньої нормативної прибутковості, які часто диференціюються за регіонами, застосовуються до площі землі, відведеної фермерським господарством під виробництво тієї продукції, для якої вони розраховані. Переваги застосування показників середньої нормативної прибутковості полягають в тому, що вони віддзеркалюють реальну ситуацію в обстежуваних фермерських господарствах, тобто ситуацію на мікрорівні, на відміну від нормативів, розрахованих на основі макроекономічних даних) Державний комітет статистики України проводить репрезентативне обстеження приблизно 29 тисяч домогосподарств (так зване *вибіркове обстеження сільськогосподарської діяльності домогосподарств сільської місцевості*). Однак інформація про доходи від сільськогосподарської діяльності під час цього обстеження збирається лише частково, а інформація про витрати не збирається взагалі. Тому дані цього обстеження не дозволяють оцінити чисті доходи домогосподарств.

З чотирьох згаданих вище джерел даних (база даних про сільськогосподарські підприємства, дані податкової звітності, обстеження умов життя домогосподарств (ОУЖД), мережа даних бухгалтерського обліку про фермерські господарства (FADN)) база даних ОУЖД є найприйнятнішим джерелом даних для вивчення й аналізу такого явища у країнах СНД, як виробництво сільськогосподарської продукції для власного споживання, у тому числі для дооцінки даних про доходи. Сукупність учасників ОУЖД у країнах СНД містить якісну вибірку домогосподарств, що мають підсобне господарство (їхня частка у загальній кількості учасників ОУЖД України в 2008 році складала 57,6%). База даних ОУЖД України 2008 року використовувалася як джерело даних для розрахунку нормативів для оцінювання доходів домогосподарств при підготовці короткострокових рішень (див. Додаток D), а також для моделювання економічного ефекту від впровадження рекомендованих нормативів в системі соціальної допомоги України (див. Додаток E).

2.2 Методологія

Ми можемо виділити два етапи проведеного нами дослідження. На першому етапі вивчалися методи забезпечення адресного характеру соціальної допомоги та міжнародний досвід оцінювання доходів домогосподарств. На цьому ж етапі аналізувалася чинна система оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності в Україні і діагностувалися проблеми, пов'язані з охопленням незаможних верств населення програмами соціальної допомоги і визначенням політики такого охоплення. Другий етап проекту присвячувався розробці рекомендацій Уряду України щодо вдосконалення порядку оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності та методів визначення нормативів таких доходів.

Виконаний нами аналіз літератури з описом методів забезпечення адресності, особливо тих, що застосовуються в сучасних схемах, стосувався здебільшого практичних досліджень новітніх методів, упроваджених у різних країнах. Існує дуже мало публікацій про міжнародні практики оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності. Тому наш аналіз спирався на вельми обмежений обсяг документів, у тому числі урядових (виданих центральними і місцевими органами влади здебільшого Росії, Молдови, Киргизстану, Казахстану, Австралії та Великобританії), матеріалів агенцій новин (наприклад, *Євразія*) та правових мереж (таких як російська мережа *Бестправо*). "Діагностика" чинної системи оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності вимагає, серед іншого, звернення до місцевих відділів соціальної допомоги за одержанням інформації про нормативи, що застосовуються в конкретних областях (а інколи і в районах), через відсутність єдиних регіональних нормативів. Ця складова нашого дослідження підкріплювалася дослідженням на місцях, що проводилося у

двох управліннях праці та соціального захисту (у Корюківському районі Чернігівської області та у Баштанівському районі Миколаївської області), та консультаціями з відділом соціальної допомоги Міністерства праці та соціальної політики України.

У ході розроблення рекомендацій було сформульовано і випробувано два методи розрахунку нормативів оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності. В першому з них використовувалися дані 2008 року по сільськогосподарських підприємствах про врожайність, посівні площі, середньорічний приріст живої ваги різних видів худоби і середні надої молока, ціни реалізації сільськогосподарської продукції і собівартість виробництва різних культур і вирощування худоби (з урахуванням витрат на оплату праці) для розрахунку середнього чистого доходу у 2008 році (визначеного як різниця між доходами і собівартістю) від виробництва певної культури на одному гектарі землі і середнього доходу від вирощування худоби (великої рогатої худоби, свиней і птиці). Нормативи диференціювалися за регіонами (областями). Слабким місцем даного методу є те, що в ньому використовуються дані про сільськогосподарські підприємства, чиї умови господарювання істотно відрізняються від умов домогосподарств. Ці відмінності враховано в рекомендаціях, вміщених в кінці документу.

В іншому методі розрахунку нормативів використовувалися дані ОУЖД 2008 року. Середній чистий дохід на 1 га землі (визначений як виручка від реалізації продукції плюс вартість спожитої продукції власного виробництва мінус витрати на виробництво продукції) розраховувався на основі інформації про виручку і витрати на виробництво продукції в кожному домогосподарстві та спожиту продукцію власного виробництва. Дохід від вирощування однієї голови худоби/птиці певного виду обчислювався методом регресійного аналізу з регресією без константи для всіх домогосподарств, які тримають худобу/птицю. Оцінений коефіцієнт визначає співвідношення між чистим доходом від вирощування худоби будь-якого виду (що визначається як виручка від реалізації плюс вартість спожитої продукції власного виробництва мінус витрати на вирощування худоби). Кількість голів худоби певного виду є коефіцієнтом регресії. Для міст і сільської місцевості встановлювалися різні коефіцієнти для вирощування с/г культур і тварин для врахування чинника віддаленості від ринків. На нашу думку, результати застосування другого методу відповідають дійсності значно більшою мірою, ніж результати застосування першого методу. Недолік другого методу полягає в тому, що він спирається на набори даних, які є недостатньо точними і недостатньо репрезентативними стосовно домогосподарств через те, що обстеження умов життя домогосподарств розроблялося не для того, щоб його дані якнайточніше відображали сільськогосподарську діяльність респондентів.

3. Методи з'ясування нужденності – загальна інформація

3.1 Методи забезпечення адресності соціальної допомоги

Робіт, присвячених забезпеченню адресності соціальної допомоги, досить багато. Однак більшість з них, описують лише окремі програми адресної соціальної допомоги, а також порівняльний за певними регіонами (наприклад, Грош, 1994 р., та Ліндерт, Скоуфіас і Шапіро, 2008 р., для країн Латинської Америки і Карибського басейну; Кастанеда і Ліндерт, 2005 р., для США і Латиноамериканських країн; Бретвайт, Грутарт і Міланович, 2000 р.; Грош та ін., 2008 р., для країн Східної Європи та Центральної Азії), методами (Бігман і ФоФак, 2001 р., про адресність на основі географічних ознак; Хеннінгер і Шнел, 2002 р., про формування карти бідності; Коннінг і Кеван, 2001 р., про адресність на основі територіальних громад; Суббарао, 2003 р., про "самовідбір" одержувачів адресної допомоги) чи інтервенціями (Роулінгс, Шербурн-Бенц і Ван Домелен, 2003 р., про соціальні фонди). При цьому має місце брак літератури, в якій би описувався накопичений досвід і уроки, вивчені в ході впровадження "цілових втручань" у систему соціальної допомоги. Такі роботи почали з'являтися лише в останні роки (наприклад, Коуді, Грош і Ходдінотт, 2004 р.; Грош та інші, 2008 р.; Фішбайн і Скеді, 2009 р.).

Адресність є визначальною характеристикою соціальної допомоги для вдосконалення використання виділених коштів шляхом спрямування допомоги цільовим категоріям населення (Вудон та Ейнджел-Урдінола, 2008 р.). Адресність дозволяє або збільшити розмір допомоги найменш забезпеченим верствам населення в межах наявного бюджету програми (максимізація ефекту допомоги), або досягнути заданого ефекту за найменших витрат бюджетних коштів (мінімізація витрат). Адресність бажаною рисою для багатьох програм боротьби з бідністю. У своїй роботі Грош та ін. (2008 р.) продемонстрували, що теоретично застосування принципу адресності дозволяє досягти значного ефекту. На практиці, однак, ефект виявляється меншим через недостатньо точне дотримання принципу адресності та неминучі витрати і втрати, пов'язані з реалізацією практичних заходів. Останні включають адміністративні витрати, що покриваються з бюджету програми соціальної допомоги; операційні витрати та соціальні втрати з боку заявників; витрати на заохочення, що можуть скоротити загальні вигоди для суспільства; політичні втрати, що можуть вплинути на рівень підтримки програми соціальної допомоги.

На відміну від програм універсальної соціальної допомоги (за якими державна допомога призначається всім громадянам незалежно від їх соціального і матеріального стану), адресна допомога призначається лише громадянам з певними характеристиками. У реальному житті не існує чіткої грані між універсальною та адресною соціальною допомогою. Навіть в європейських "державках загального добробуту", які більше за інших просунулися у питаннях надання універсальної допомоги на дітей, освіту і соціальне медичне страхування, і в яких прийнято закони про мінімальну заробітну плату, допомогу в працевлаштуванні тощо, існують адресні програми соціальної допомоги як "останнього засобу" захисту найуразливіших верств населення. Попри певні відмінності у наборі програм соціальної допомоги, всі країни застосовують принцип адресності тією чи іншою мірою (Грош та ін., 2008 р.).

В ході недавнього обстеження Світовим Банком програм "грошової допомоги, що надається з урахуванням певних обставин"⁵ в різних країнах світу Фішбайн і Скеді (2009 р.) виявили, що майже за всіма з існуючих сьогодні програм даного типу допомога надається лише незаможним родинам⁶. Водночас, експерти Світового Банку вважають, що попри очевидну користь у справі подолання бідності, адресність не є панацеєю від усіх бід. Вона є ефективним, але все ж таки обмеженим інструментарієм поліпшення матеріального стану малозабезпечених громадян (Коуді, Грош та Ходдінотт, 2004 р.).

Для спрямування соціальної допомоги певним групам громадян використовуються численні методи. Автори більшості робіт, присвячених вирішенню проблем адресності, пропонують такий набір методів: оцінювання ступеню нужденності особи/домогосподарства (прямий та/або бальний метод, що передбачає залучення до оцінювання представників громади); надання допомоги цільовим категоріям населення (що визначаються за географічними чи соціальними ознаками); самовідбір одержувачів адресної допомоги.

– Оцінювання ступеню нужденності особи/домогосподарства:

(1) *Пряме оцінювання ступеню нужденності* зазвичай вважається "золотим стандартом" забезпечення адресності соціальної допомоги. Доходи та активи особи/домогосподарства оцінюються напряму. Право на соціальну допомогу мають ті особи/домогосподарства, чії оцінювані рівні доходів є нижчими за певну порогову величину. Як правило, одержана інформація про доходи та активи звіряється з інформацією з незалежних джерел. Існує три основних варіанти перевірки такої інформації: (i) звірення інформації про доходи з інформацією, що зберігається третіми сторонами; (ii) надання заявником документального підтвердження задекларованих ним доходів чи підтвердження доходів через ті чи інші показники добробуту; (iii) проведення простої співбесіди із заявником для одержання необхідної інформації. Нерідко рішення про призначення соціальної допомоги приймається й без незалежної (чи взагалі без жодної) перевірки даних про доходи заявників (Грош та ін., 2008 р.). Оцінювання ступеню нужденності широко використовується у країнах ОЕСР, США, республіках колишнього СРСР і деяких латиноамериканських країнах. У сприятливих умовах оцінювання ступеню нужденності може давати доволі точні результати. Найбільша проблема цього методу (абстрагуючись від необхідності вибору, чії доходи піддавати оцінці та які види доходів враховувати) полягає у тому, що його застосування пов'язане з великим адміністративним навантаженням, особливо при різних поєднаннях способів звірення, що вимагає точної реєстрації даних про доходи, виконання обстежень за місцем проживання, тощо. У країнах, в яких відсутня система звітності про доходи від сільськогосподарської діяльності, додаткові зусилля витрачаються також на визначення та застосування індикаторів для умовного оцінювання таких доходів на основі наявних даних про розміри земельних ділянок і поголів'я худоби. Крім того, при з'ясуванні матеріального стану не враховуються неформальні доходи. Інший недолік даного методу полягає в тому, що в одержувачів допомоги зникають стимули заробляти більше, щоб не перевищувати встановлене порогове значення доходу. Застосування прямого методу оцінювання ступеню нужденності є найбільш доцільним, коли існує можливість перевірки задекларованого доходу або як метод самовідбору нецільових груп заявників, а також

⁵ За програмами, коли грошову допомогу призначають за певних обставин, допомогу надають (переважно малозабезпеченим домогосподарствам) за умови, що одержані кошти неодмінно будуть використані на потреби дітей (як інвестиція в "людський капітал").

⁶ З приблизно 40 програм соціальної допомоги, що надається за певних обставин, проаналізованих у звіті Світового Банку, лише за однією – болівійською – програмою (Juancito Pinto) допомога надається всім першокласникам державних загальноосвітніх шкіл.

коли адміністративна спроможність є високою, а розміри соціальної допомоги достатньо великі, щоб виправдати адміністративні витрати.

- (2) *Бальний метод оцінювання ступеню нужденності* передбачає розрахунок оцінки доходу певного домогосподарства за балами, що визначаються кореляціями рівня добробуту домогосподарств і їх характеристик, які легко піддаються спостереженню. Бали для оцінювання доходів та їхні вагові коефіцієнти визначаються на основі статистичного аналізу даних докладних обстежень домогосподарств (Коуді, Гош і Ходдінотт, 2004 р.). Право домогосподарства на соціальну допомогу визначається за результатом порівняння нарахованої йому суми балів з наперед встановленим пороговим значенням. Цей метод набуває дедалі більшого поширення у латиноамериканських країнах, Вірменії, Росії, Туреччині, Індонезії та інших країнах (Суббарао, 2009 р.). Його застосування також пов'язане з чималими адміністративними витратами і потребує попереднього обстеження репрезентативної вибірки домогосподарств. Значення балів є значною мірою статичними і більше стосуються "стабільно" (а не тимчасово) малозабезпечених громадян. Застосування бального методу доцільне, коли адміністративна спроможність є достатньо високою, а відповідні програми соціальної допомоги покликані допомогти "хронічно незаможним" верствам населення, або якщо певна програма передбачає призначення соціальної допомоги у великих розмірах (див. більш докладний опис в розділі 2.3).
- (3) *Метод забезпечення адресності соціальної допомоги на основі рішень територіальних громад* передбачає залучення до процесу з'ясування права на допомогу місцевих діячів (вчителів, медсестер, релігійних діячів) або членів чи активістів територіальних громад чи громадських комітетів (чиї основні обов'язки не пов'язані з призначенням соціальної допомоги). Перевага даного методу полягає в тому, що він спирається на місцеві джерела інформації про обставини кожного конкретного домогосподарства. Крім того, він дозволяє використовувати місцеві визначення нужденності та достатку і враховувати при призначенні допомоги низку чинників, які напряму не пов'язані з бідністю. Ця інформація може виявитися більш точною, а витрати на її збирання – меншими порівняно з іншими методами. Можлива відносна дешевизна цього методу пояснюється тим, що витрати на визначення одержувачів допомоги перекладаються з бюджету програми на територіальну громаду (втім, ця обставина може вважатися й обмеженням). З іншого боку, застосування даного методу може спричинити виникнення конфлікту серед членів територіальної громади або перебільшення влади місцевої еліти, чи навіть призвести до погіршення ситуації з соціальною ізоляцією окремих громадян. У загальному випадку даний метод, порівняно з іншими, характеризується гіршою адресністю з точки зору врахування доходів домогосподарств; при цьому територіальні громади оперують власними уявленнями про бідність. Результати його застосування великою мірою залежать від того, як окремі члени територіальної громади оцінюють власний матеріальний стан і впорядковують себе та інших за ступенем нужденності. Застосування місцевого визначення добробуту може призвести до ускладнення і неоднозначності оцінювання матеріального стану потенційних одержувачів соціальної допомоги. Тим не менше, з цієї ж причини, застосування цього методу зазвичай характеризується вищим рівнем задоволення заяв (Алатас та ін., 2009 р.). Застосування даного методу найбільш доцільне, коли місцеві територіальні громади чітко визначені та добре згуртовані, а кількість одержувачів соціальної допомоги – мала; а також, коли бюджет програми є недостатнім для покриття адміністративних витрат.

– Призначення соціальної допомоги певним категоріям громадян:

Іншим методом забезпечення адресності є надання соціальної допомоги чи соціальних послуг громадянам/домогосподарствам певних цільових категорій, сформованих за ознакою віку

та/або статі (демографічна адресність), інвалідності, статусу зайнятості, етнічної належності. Цей метод називають також методом статистичної або групової адресності.

- (1) За *географічним методом забезпечення адресності* соціальна допомога чи соціальні послуги надаються особам, які проживають у певному регіоні. В чистому вигляді географічний метод застосовується рідко, частіше – у поєднанні з іншими методами (нерідко – бальним методом), особливо в умовах недостатнього фінансування програми соціальної допомоги (наприклад, програми Columbia Familias en Acción у Колумбії чи програми Oportunidades у Мексиці). Результативність географічного методу забезпечення адресності значно збільшується в умовах географічної концентрації бідності (Гана, Кенія; Суббарао, 2009 р.). У таких випадках зазвичай створюються своєрідні карти бідності, та з їх допомогою визначаються регіони/юрисдикції, в які слід спрямовувати допомогу. Ефективність методу залежить від розміру географічних територій – чим менша територія, тим більша ефективність методу, що зазвичай досягається за рахунок поліпшення точності карт бідності. Проблема точності таких карт поступово втрачає свою актуальність завдяки вдосконаленню та поширенню методів оцінювання рівнів бідності на маленьких територіях. З огляду на простоту адміністрування використання методу географічної адресності соціальної допомоги є доцільним у країнах з недостатньою адміністративною спроможністю та значною неоднорідністю регіонів за рівнем життя населення. Більш докладний опис цього методу вміщено в роботі Бігмана і ФоФака (2000 р.). Даний метод характеризується великою ефективністю при його застосуванні у певному фіксованому осередку, наприклад, у школі, лікарні, магазині. Виникнення ефекту "таврування", як і зникнення стимулів до роботи серед одержувачів допомоги при застосуванні цього методу є малоюмовірним, хоча метод може бути суперечливим з політичної точки зору.
- (2) Найбільш розповсюдженим застосуванням демографічного визначення права на допомогу є допомоги на дітей та соціальні пенсії. Крім простоти адміністрування цей метод має риси універсальності, а тому часто використовується як політичний інструмент. Його застосування дозволяє уникнути "таврування" одержувачів соціальної допомоги. Обмежує його застосування те, що належність громадян до тієї чи іншої вікової групи чи статі дуже слабо корелює з бідністю (Грош та ін., 2008 р.). Тому такий метод адресності може не забезпечувати спрямування соціальної допомоги громадянам до найбільш нужденних, оскільки належність до цільових категорій не обов'язково означає належність до бідних. В даному дослідженні передбачається, що знайдені кореляції є чутливими до припущень щодо економічної спроможності домогосподарств і рівноцінних можливостей дорослого населення. Застосування даного методу найбільш доцільне за наявності добре налагодженої системи збирання й зберігання важливих статистичних і демографічних даних і необхідності мінімізувати адміністративні витрати.

– **Забезпечення адресності методом самовідбору**

Теоретично при застосуванні методу *самовідбору*, адресну соціальну допомогу може одержати будь-хто, але передбачається, що відбиратимуть себе як одержувачів допомоги лише малозабезпечені громадяни. В основі методу лежить ідея вільного вибору; жодний зовнішній механізм цільового спрямування допомоги не застосовується. Одним з найпоширеніших практичних застосувань методу самовідбору одержувачів соціальної допомоги є пропозиція громадських робіт з низькою заробітної платою, на яку навряд чи погодиться хтось, крім бідних громадян. Як правило, це не призводить до зменшення наміру до працевлаштування. Адміністративні витрати при застосуванні методу самовідбору є незначними, хоча саме адміністрування громадських робіт доволі складне (Грош та ін., 2008 р.). Обмеженням цього застосування можна назвати покладання витрат, які можуть бути значними, на одержувачів допомоги, що зменшує її "чисту" вартість і відтак обмежує потенційне коло одержувачів. За

інший приклад практичного застосування методу самовідбору одержувачів соціальної допомоги може правити надання соціальної допомоги у натуральній формі, коли предмет допомоги характеризується низькою якістю (скажімо, низькоякісні крупи). Надання субсидій на основні продукти харчування також можна вважати одним з варіантів методу самовідбору одержувачів, оскільки така продукція споживається незаможними громадянами у значно більшому обсязі, ніж заможними (Коуді, Грош і Ходдінотт, 2004 р.).⁷ Застосування даного методу забезпечення адресного характеру допомоги є найбільш доречним, коли особи швидко потрапляють в бідність і так само швидко виходять з неї.

3.2 Огляд результатів застосування методів забезпечення адресності соціальної допомоги

У своєму всебічному дослідженні механізмів забезпечення адресності Гоуді, Грош і Ходдінотт (2004 р.) зібрали інформацію про 122 заходи з боротьби з бідністю у 48 країнах. Крім програм грошової допомоги, які становлять значну частку заходів з подолання бідності (40%), до розгляду увійшли й інші заходи (див. Додаток А, Таблицю А-1). В деяких регіонах переважають певні типи регулювань: наприклад, грошова допомога переважає у країнах Східної Європи і в республіках колишнього СРСР; універсальна допомога на харчування – у країнах Середньої Азії та Північної Африки; допомога у негрошовій формі⁸ – у Південній та Південно-Східній Азії. В інших регіонах не віддають перевагу тій чи іншій формі допомоги. Грошова допомога набула найбільшого поширення в країнах Латинської Америки, Карибського басейну, Східної Європи і республіках колишнього СРСР; негрошова допомога – у країнах Південно-Східної Азії; універсальні субсидії на продукти харчування – у країнах Середнього Сходу; а допомога через соціальні фонди⁹ – у країнах Латинської Америки. Порівняльний аналіз структури допомоги та ВВП на душу населення свідчить, що грошова допомога більш поширена у заможніших країнах, а негрошова допомога – у найбідніших країнах. У більшості програм соціальної допомоги застосовується не один, а кілька механізмів забезпечення адресності, – як давно існуючих, так і нових. Проведене в 2004 році вибіркоче дослідження заходів з протидії бідності виявило 253 різних методи забезпечення адресності соціальної допомоги, тобто у кожному заході застосовувалося в середньому понад два різних методи забезпечення адресності.

В ході недавнього аналізу програм умовної грошової допомоги, проведеного Світовим Банком, Фішбайн і Скеді (2009 р.) оцінили, що майже у двох третинах країн застосовується географічна адресність; у двох третинах країн адресність забезпечується шляхом визначення нужденності домогосподарств, в більшості випадків – з використанням бального методу; багато країн застосовують обидва методи. Крім того, у багатьох програмах для удосконалення прозорості застосовується метод забезпечення адресності на основі рішень територіальних громад або ухвалення кандидатур одержувачів допомоги представниками територіальних громад.

Існують істотні регіональні відмінності. Коуді, Грош і Ходдінотт (2004 р.) вказують на те, що більшість заходів з протидії бідності, спрямованих на певні категорії населення (особливо

⁷ Докладний опис і досвід впровадження програм громадських робіт з низькою заробітною платою і субсидій на продукти харчування, що спираються на принцип самовідбору учасників вміщено у роботах, відповідно, Суббарао (2003 р.) та Альдермана (2002 р.). В останньому документі аналізується самовідбір одержувачів соціальної допомоги через вибір продуктів харчування.

⁸ До допомоги в негрошовій формі відносять талони/купони/ваучери, на які домогосподарства можуть придбати продукти харчування у спеціалізованих магазинах або зі знижкою у звичайних магазинах.

⁹ Соціальні фонди створюються в рамках міжсекторальних програм для фінансування (зазвичай у формі грантів) невеликих проектів, покликаних задовольнити конкретні потреби бідних і вразливих членів територіальних громад, а також для формування суспільного капіталу і сприяння місцевому розвитку (Грош та ін., 2008 р.).

вікові групи), проводяться у країнах Латинської Америки, Азії та Східної Європи / республіках колишнього СРСР. Значні відмінності мають місце і серед країн з різними рівнями доходів населення. У загальному випадку бідні країни покладаються передусім на методи самовідбору і спрямування допомоги певним категоріям населення, в той час як у заможніших країнах спостерігається тенденція до оцінювання ступеню нужденності кожного домогосподарства окремо. Важливим винятком з цих загальних тенденцій є призначення допомоги особам певного віку; такі програми допомоги менш поширені у бідних країнах.

Водночас, дієвість застосування методів адресності суттєво різниться за країнами. Попри добрі усереднені показники дієвості методів забезпечення адресності у вибірці 2004 року, у 25% випадків адресність виявилася гіршою за випадковий розподіл ресурсів (тобто при випадковому розподілі незаможним громадянам дісталася би більша частка ресурсів). Які ж чинники зумовлюють різну успішність методів забезпечення адресності? Коуді, Грош і Ходдінотт (2004 р.) склали рейтинг механізмів забезпечення адресності на основі співвідношення їх дієвості та помилок у призначенні допомоги, який свідчить, що успішність методів забезпечення адресності частково зумовлюється характеристиками країни:

- Вищу дієвість у спрямуванні соціальної допомоги до найменш забезпечених категорій населення демонструють країни, що мають більшу здатність до впровадження програм адресної соціальної допомоги (що виражається у більшому розмірі ВВП на душу населення).
- Кращі показники адресності демонструють країни, в яких на державні органи покладається відповідальність за їхню діяльність.
- Кращі показники адресності демонструють також країни з більшим розшаруванням населення за рівнем доходів, в яких легше виявити різницю в матеріальному стані домогосподарств.

Таким чином, принцип адресності соціальної допомоги краще підтримується в тих країнах, в яких рівень доходів (який править за критерій адміністративної спроможності впроваджувати програми адресної соціальної допомоги) є вищим, де урядовці несуть більшу відповідальність за свої дії, і де має місце більше розшарування населення за рівнем доходів.

Дієвість програм адресної соціальної допомоги віддзеркалює також вибір методів забезпечення адресності. Програми, в яких застосовується бальний метод оцінювання ступеню нужденності¹⁰, або допомога призначається з урахуванням думки представників територіальних громад чи за демографічними ознаками, мають добрий середній показник адресності, але при цьому характеризуються значними відхиленнями від нього по окремих програмах. Обмежений потенціал забезпечення адресності мають такі методи як спрямування допомоги громадянам старшого віку та самовідбір на основі тенденцій споживання. Загалом за оцінками Коуді та ін. (2004 р.) змінність значень показника адресності у 80% досліджених ними програм зумовлюється відмінностями *в самих методах* забезпечення адресності, та лише у 20% досліджених програм – відмінностями *між застосованими методами*.

Таким чином, як показує міжнародний досвід, сьогодні не існує єдиного методу забезпечення адресності соціальної допомоги, який би підходив для всіх типів програм та специфіки всіх країн. Для вибору одного з наявних методів забезпечення адресності, вищим посадовим особам слід зважати на дві важливі обставини. По-перше, як зазначалося вище, окремі методи

¹⁰ Коли Коуді та ін. виконували свої дослідження (у 2004 р.), вони мали у своєму розпорядженні результати застосування лише кількох нових бальних методів оцінювання ступеню нужденності. Відтоді були оприлюднені дані про результати впровадження кількох інших програм, в яких застосовуються бальні методи оцінювання ступеню нужденності, та які характеризуються дуже добрими показниками адресності. Якби ці дані були враховані в зазначеному дослідженні 2004 року, бальні методи були б імовірно класифіковані як такі, що стабільно забезпечують високі показники адресності допомоги (Грош та ін., 2008 р.).

можуть застосовуватися у різних послідовностях і в поєднанні один з одним. Допомога на дітей (яка спрямовується цільовим категоріям населення) може призначатися з врахуванням ступеню нужденності (із застосуванням прямого чи бального методу з'ясування ступеню нужденності конкретних домогосподарств). Необроблене зерно за субсидованими цінами (метод самовідбору одержувачів допомоги) може продаватися лише у продовольчих магазинах у бідних районах (географічний метод забезпечення адресності). Як свідчить наявний досвід, чим більше методів використовується, тим кращою є адресність. По-друге, розбіжності в значеннях показника адресності різних програм соціальної допомоги частково (але ні в якому разі не повністю) зумовлюються специфікою країни і низкою чинників, які не аналізувалися в рамках проведених досліджень. Тому можна висловити твердження про наявність великого потенціалу вдосконалення методів забезпечення адресності та поліпшення їх практичної реалізації. За оцінками Гроша та ін. (2008 р.), у разі поліпшення показників адресності невдало реалізованих програм соціальної допомоги до середнього значення, частка сукупної допомоги, спрямована найважливішим категоріям населення, збільшилася би на 10 відсотків.

Більшість аналітичних робіт вказують на *важливість ролі практичної реалізації* методів забезпечення адресності для забезпечення бажаних результатів. З наявної літератури на дану тематику впливають два важливих моменти:

- Творчий підхід, сумлінність та/або достатній бюджет адміністративних витрат зазвичай дозволяють скоротити помилки виключення з системи (відмов у призначенні допомоги) за більшістю програм адресної соціальної допомоги. В той же час, частка помилок включення в систему, через які соціальна допомога призначається тим, хто її не потребує, більше залежить від вибору механізму забезпечення адресності, ніж забезпечення охоплення населення.
- Заходи з удосконалення системи адміністративного управління – спрощення процедур, удосконалення посібників та інструкцій, додаткове навчання, посилення контролю якості, ретельний підбір персоналу та придбання необхідного обладнання – часто себе виправдовують. У значній кількості випадків має місце невикористаний потенціал економії коштів оскільки єдина програма є малою та/або певна система може бути, але не є розповсюдженою на кілька програм (Коуді та ін., 2004 р.).

3.3 Міжнародний досвід застосування бального методу оцінювання ступеню нужденності як засобу забезпечення адресного характеру соціальної допомоги

Бальний (непрямий) метод оцінювання рівня забезпеченості полягає у використанні інформації про домогосподарство чи його окремих характеристик, які корелюють з рівнем добробуту, для оцінювання за формальним алгоритмом визначення рівня доходу чи ступеню нужденності. Виникнення ідеї оцінювати рівень доходів домогосподарства на основі певних його характеристик було зумовлене адміністративними труднощами застосування складних методів прямого оцінювання доходів і низькою точністю простих методів оцінювання доходів (Грош і Бейкер, 1995 р.). Бальний метод передбачає використання простих для спостереження характеристик домогосподарства, таких як місце розташування та якість житлового приміщення, володіння предметами тривалого використання, демографічний склад, рівень освіти і, можливо, рід занять дорослих членів домогосподарства, а також деяких інших показників (стан здоров'я, працездатність тощо) чи певних ознак тих чи інших вимірів бідності для опосередкованого розрахунку доходів домогосподарства і уникнення в такий спосіб проблем, що виникають, коли доводиться покладатися на дані про доходи, повідомлені самими членами домогосподарства. Бальний метод оцінювання ступеню нужденності використовується, щоб уникнути труднощів, пов'язаних зі збиранням і перевіркою точних

даних про доходи і споживання домогосподарств (Коуді та ін., 2004 р.). Результати практичного застосування бального методу доводять, що характеристики домогосподарства можуть використовуватися як достатньо надійне джерело інформації про його доходи для цілей з'ясування права домогосподарства на соціальну допомогу за різними програмами.

Розробка бального методу з'ясування ступеню нужденності починається з вибору кількох показників (змінних), які добре корелюють з бідністю та задовольняють таким трьома вимогам: (i) кількість показників (змінних) має бути достатньо малою для забезпечення практичної можливості застосування бального методу до значної частки заявників; (ii) вибрані показники повинні характеризуватися простотою спостереження й розрахунків; (iii) вибирати потрібно ті показники, якими складно маніпулювати з метою незаконного одержання соціальної допомоги. Таких показників може бути від десяти до сорока, але зазвичай береться близько 25 показників. Зазвичай значення показників (змінних) беруться з офіційних даних обстежень домогосподарств. Бальний метод передбачає використання низки характеристик домогосподарства для нарахування балів, сума яких відображує його матеріальний стан чи ступінь нужденності, а також визначає право домогосподарства на одержання соціальної допомоги за певною програмою та, можливо, також розмір допомоги. Після того, як сформовано набір показників, кожному з них за допомогою статистичних методів присвоюється ваговий коефіцієнт. Показники, за які нараховуються бали, та значення їх вагових коефіцієнтів визначаються за результатами статистичного аналізу (зазвичай, регресійного аналізу або аналізу основних компонент) даних докладних обстежень вибірки домогосподарств. Право чи відсутність права домогосподарства на соціальну допомогу з'ясовується шляхом порівняння суми нарахованих йому балів з певною наперед встановленою величиною, що править за критерій права на допомогу. Нерідко така залежність встановлюється на рівні регіону/місцевості (наприклад, для кожної області або окремо для міст і сільських селищ), і тоді вагові коефіцієнти мають різні значення для різних регіонів. Ретельно розроблена й запроваджена система на основі бального методу з'ясування ступеню нужденності має забезпечувати "горизонтальну" справедливість, коли ідентичні чи схожі за своїми характеристиками домогосподарства (принаймні в межах вибраного набору змінних) мають однакові шанси на одержання соціальної допомоги.

Бальний (непрямий) метод має низку переваг, що робить його гідною альтернативою для методу прямого оцінювання доходів без чи з перевіркою повідомлених заявниками даних й обґрунтовує його застосування як засобу забезпечення адресного характеру соціальної допомоги (Кастанеда і Ліндерт, 2005 р.; Коуді та ін., 2004 р.). Найважливіші з них перелічені нижче.

- *Точність*: точність результатів застосування бального методу є майже такою, як і точність результатів застосування методу прямого оцінювання доходів з перевіркою повідомлених заявниками даних і, в окремих випадках, перевищує точність результатів застосування методу прямого оцінювання доходів без перевірки повідомлених заявниками даних.
- *Ефективність витрат*: фінансові витрати на адміністрування бального методу *набагато* менші за витрати на адміністрування методу прямого оцінювання доходів з перевіркою повідомлених заявниками даних і є порівнянними з витратами на адміністрування методу прямого оцінювання доходів без перевірки повідомлених заявниками даних; його застосування пов'язане з меншим обсягом даних, але при цьому він залишається таким же об'єктивним, як і два інших методи.
- *Політична прийнятність*: з політичної точки зору використання багатовимірних індексів для з'ясування права на соціальну допомогу є більш прийнятним, ніж покладання виключно на дані про доходи, оскільки у багатьох країнах, що

розвиваються, і в країнах з середнім рівнем доходів населення поширена думка про те, що бідність є багатомірним поняттям, яке не зводиться лише до "доходу".

- *Прозорість*: використання кількох показників, значення яких піддаються спостереженню, робить бальний метод прозорішим та об'єктивнішим за метод прямого оцінювання доходів без перевірки повідомлених заявниками даних. Більш того, оскільки бальний метод не передбачає прямого обчислення доходів, заявники / одержувачі соціальної допомоги не втрачають мотивацію до роботи, як це може трапитися при застосуванні інших методів.
- *Простота адміністративного управління*: в країнах, що розвиваються, особливо у країнах з середніми доходами населення адміністрування бального методу є простішим, ніж адміністрування прямих методів оцінювання доходів.

Бальний метод є відносно новим інструментарієм забезпечення адресного характеру соціальної допомоги. Вперше він був застосований у Чилі, коли там у 1980 році запроваджувався єдиний реєстр домогосподарств (Ficha CAS). Відтоді експерти здійснюють моніторинг його застосування, а дані моніторингу використовуються для вдосконалення методу і порядку його застосування (Ларранага, 2003 р.; Клерт і Вудон, 2000 р.). З плином часу бальний метод почали застосувати й інші країни Латинської Америки. Системи на основі бального методу перебувають на різних стадіях розробки чи впровадження у багатьох країнах світу. У Вірменії бальний метод застосовується з 1994 року для надання гуманітарної та грошової допомоги (Світовий Банк, 1999 і 2003 рр.). В Індонезії він використовується для субсидування купівлі рису (Сумарто та ін., 2003 р.). Туреччина запровадила систему на основі бального методу в рамках заходів з подолання фінансової кризи в 2002 році (Аяла, 2003 р.). У ряді країн проведено експерименти без створення повноцінних систем на основі бального методу, зокрема, у Росії¹¹, Єгипті (Ахмед і Буїс, 2002 р.), Філіпінах (Реес, 2006 р.), Шрі Ланці (Нараян і Йошида, 2002 р.), Капо Верде (Вудон та Ейнджел-Урдінола, 2008 р.) та Уганді (Хоуссоу та ін., 2007 р.).

¹¹ У Росії програми соціальної допомоги малозабезпеченим домогосподарствам випробувалися в 1997-98 рр. як пілотні у Республіці Комі, Воронежській та Волгоградській областях. Бальний метод з'ясування ступеню необхідності застосовувався в кількох районах Волгоградської області та в місті Волгограді (за інформацією Міністерства праці Росії, 2001 р.).

4. Чинна система оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності в Україні

Визначення сукупного доходу для цілей призначення соціальної допомоги

В Україні низка видів соціальної допомоги призначається з урахуванням ступеню нужденності заявника. Відповідно до законодавства, такі види допомоги призначаються на основі сукупного доходу сім'ї:

- державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям;
- субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива (так звані житлові субсидії);
- допомога на дітей одиноким матерям та допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
- допомога на догляд (щомісячна грошова допомога малозабезпеченій особі, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу, який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за ним).

Чинна методологія обчислення сукупного доходу сім'ї¹² визначає сукупний дохід сім'ї для цілей з'ясування права на соціальну допомогу. Він включає як грошові доходи, так і грошовий еквівалент доходів у натуральній формі за винятком окремих випадків (див. Таблицю В-1 в Додатку В). Грошовий еквівалент доходів у натуральній формі визначається на основі середніх (ринкових) споживчих цін у відповідному регіоні. У сукупному доході сім'ї враховуються доходи членів сім'ї до вирахування податків. Оскільки податок на доходи фізичних осіб стягується за фіксованою ставкою (15%), доходи з усіх джерел враховуються однаково.

Розміри більшості доходів можна звірити з даними в офіційних документах, у тому числі документах податкової інспекції. Водночас, доходи від сільськогосподарської діяльності, які одержують більшість отримувачів соціальної допомоги¹³, ніде не обліковуються, за винятком доходів фермерських господарств, що мають статус юридичних осіб. Особисті селянські господарства і користувачі невеликих земельних ділянок не зобов'язані вести облік своїх доходів і витрат. Відтак, виникає необхідність в оцінюванні їхніх доходів у грошовій і натуральній формі.

Чисельність громадян, чий дохід від присадибного господарства оцінюється

32% населення України проживає в сільській місцевості. У сільському господарстві працює 18% усього зайнятого населення – як офіційно, так і неофіційно, у тому числі у власному господарстві (власні розрахунки на основі офіційних даних за 2008 рік). Проте підсобне господарство має значно більша частка населення. За даними обстеження умов життя

¹² Затверджена Наказом Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства економіки та європейської інтеграції, Міністерства фінансів, Державного комітету статистики і Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму № 486/202/524/455/3370 від 15 листопада 2001 року

¹³ Згідно з даними обстеження умов життя домогосподарств 2007 року 80% одержувачів соціальної допомоги мають у володінні або користуванні земельну ділянку.

домогосподарств (ОУЖД-2008), 57% населення мають землю у власності чи користуванні. Домогосподарства, що мають земельні ділянки, практично порівну розподілені між сільською місцевістю і містами (відповідно, 54% і 46%). Для цілей призначення соціальної допомоги оцінюються доходи домогосподарств від земельних ділянок, наданих для ведення особистого селянського господарства, площа яких перевищує 0,06 га. Дані ОУЖД свідчать, що у 75% домогосподарств, що мають у власності чи користуванні земельні ділянки, їх площа перевищує 0,06 га. Загалом близько 43% домогосподарств країни мають у власності чи користуванні земельні ділянки з такою площею. Водночас, в Україні існує обмеження на площу земельної ділянки родини, яка звертається за державною фінансовою підтримкою: власники земельних ділянок площею понад 0,6 га не мають права на соціальну допомогу.

На сільськогосподарський сектор припадає близько 8% ВВП України. В господарствах населення виробляється понад половина всієї сільськогосподарської продукції, хоча в останні роки їх роль як виробників с/г продукції невпинно зменшується. Господарства населення характеризуються надзвичайно низькою продуктивністю праці. За нашими розрахунками, що спираються на офіційні дані, у 2008 році чистий дохід господарств населення від сільськогосподарської діяльності дорівнював 5,4% сукупного доходу населення України після сплати податків і обов'язкових платежів. За даними обстеження умов життя домогосподарств, дохід від власне с/г діяльності становить близько 18% сукупного доходу власників підсобних господарств¹⁴. Зважаючи на таку велику кількість зайнятих у сільському господарстві, продуктивність виробництва в домогосподарствах є надзвичайно низькою. Більшість підсобних господарств є сімейними, що зумовлює високий рівень прихованого безробіття серед членів сімей, які мають підсобні господарства.

Домогосподарства характеризуються вкрай нерівномірним розподілом земельних ділянок за площею¹⁵: 50% земельних ділянок у сільській місцевості мають площу до 0,5 га, 28% – від 0,5 га до 1,0 га, 18% – від 1 га до 5 га; площа лише 3,4% ділянок перевищує 5 га¹⁶. Врожайність с/г культур на цих землях залишається низькою¹⁷. Попри загальне зростання продуктивності сільськогосподарського виробництва паралельно підвищенню рівня консолідації земель, низька продуктивність в Україні безпосередньо не пов'язана з сегментованою структурою земельних ділянок. По-перше, у ситуації, коли обіг земель практично неможливий, багатьом власникам відносно великих земельних ділянок бракує сільськогосподарської техніки та ресурсів для їх оброблення. По-друге, виробництво на маленьких ділянках певних культур, наприклад, овочів і картоплі, вигідніше, ніж виробництво зернових культур і соняшника на великих ділянках. Дані ОУЖД свідчать про наявність негативної кореляції продуктивності с/г виробництва і площі земельних ділянок.

Важливою складовою важливою складовою земель домогосподарств є паї (земля, надана членам колишніх колгоспів, частка яких у загальній чисельності населення України дорівнює 15%). Більшість власників паїв (63%) віддали свою землю в оренду і з низки структурних та операційних причин одержують від неї дуже малі доходи (за даними 2007 року – в середньому 139,3 грн./га).

¹⁴ Згідно з даними ОУЖД, 2008 року доходи власників підсобних господарств становили 52,5% сукупного доходу населення, а їхні доходи від власне сільськогосподарської діяльності – 17,8% їхніх сукупних доходів.

¹⁵ У нашому розпорядженні є лише дані про структуру земельних ділянок сільських домогосподарств.

¹⁶ Для порівняння, у Польщі, де продуктивність індивідуальних фермерських господарств вважається вкрай низькою, земельні ділянки мають більш консолідовану структуру: частки земельних ділянок площею менше 1 га, 1-5 га і понад 5 га становлять, відповідно, 30%, 40% і 30%.

¹⁷ Порівняно з Польщею, врожайність пшениці, цукрових буряків і картоплі є нижчою, відповідно, на 10%, близько 40% і понад 30%.

**Таблиця 1. Показники сільськогосподарського виробництва в Україні 2008 року
(у цінах 2005 року)**

	Загалом по Україні		Підприємства, включаючи фермерські господарства		Господарства населення		Частка господарств населення у сумарному обсязі, %
	млн. грн.	Структура, %	млн. грн.	млн. грн.	Структура, %	млн. грн.	
Сільськогосподарська продукція загалом	103 977,9	100,0	47 865,4	100,0	56 112,5	100,0	54,0
Рослинництво	64 899,1	62,4	32 136,1	67,1	32 763,0	58,4	50,5
Зернові культури	22 397,0	21,5	17 546,4	36,7	4 850,6	8,6	21,7
Технічні культури	12 226,1	11,8	107 18,6	22,4	1 507,5	2,7	12,3
Картопля, овочі, баштанні культури	23 808,5	22,9	1941,1	4,1	21 867,4	39,0	91,8
Фрукти, ягоди та виноград	3 753,5	3,6	881,9	1,8	2 871,6	5,1	76,5
Кормові культури	1 988,3	1,9	616,2	1,3	1 372,1	2,4	69,0
Інші культури	725,7	0,7	431,9	0,8	293,8	0,6	40,5
Тваринництво	39 078,8	37,6	15 729,3	32,9	23 349,5	41,6	59,7
М'ясо	20 459,8	19,7	10 683,0	22,3	9 776,8	17,4	47,8
Молоко	12 470,0	12,0	2 179,9	4,6	10 290,1	18,4	82,5
Яйця	4 565,7	4,4	2 585,8	5,4	1 979,9	3,5	43,4
Вовна	17,1	0,0	4,0	0,0	13,1	0,0	76,6
Інше	1 566,2	1,5	276,6	0,6	1 289,6	2,3	82,3

Джерело: Державний комітет статистики України

Згідно з даними Державного комітету статистики України, на зернові та технічні культури припадає лише 11% загального обсягу с/г виробництва господарств населення, але при цьому даними культурами засівається 62% загальної площі їхніх земельних ділянок. На решті – 38% – вирощується/виробляється картопля та інші овочі (39% у вартісному вимірі), молоко (18%), м'ясо (17%); фрукти, яйця, фуражні культури тощо (разом 14%). Варто відзначити, що врожайність с/г культур в господарствах населення лише ненабагато менша на середню врожайність по країні (для зернових культур – на 8%, цукрових буряків і насіння соняшника –

на 12-15%, картоплі – на 1%, овочів – на 3%)¹⁸. При цьому середня врожайність фруктів і ягід, а також винограду істотно перевищує середні показники по країні (відповідно, на 34% і 78%).

Таблиця 2. Врожайність основних с/г культур, ц/га

	2004 р.		2006 р.		2008 р.	
	Загалом по Україні	Господарства населення	Загалом по Україні	Господарства населення	Загалом по Україні	Господарства населення
Зернові культури	28,3	29,4	24,1	25,6	34,7	31,9
Пшениця	31,7	31,1	25,3	25,8	36,7	33,5
Кукурудза	38,6	40,6	37,4	36,0	47,1	39,3
Цукровий буряк	238,3	227,4	284,7	229,9	354,7	300,0
Насіння соняшника	8,9	9,2	13,6	13,3	15,2	13,4
Картопля	133,4	133,3	133,2	132,8	138,7	137,9
Овочі	148,7	150,1	171,4	171,6	173,9	169,1
Фрукти і ягоди	58,1	103,8	45,0	69,7	65,0	87,1
Виноград	45,2	133,0	39,7	118,3	58,6	104,2

Джерело: Державний комітет статистики України

Що стосується виробництва продукції тваринництва, то сільські домогосподарства утримують переважно птицю. В середньому в одному домогосподарстві утримується 12 голів птиці. Інші сільськогосподарські тварини поширені значно менше: в середньому на 10 домогосподарств припадає 6 голів ВРХ, у т.ч. 4 корови, та 6 свиней або овець. Наявність худоби у сільських домогосподарствах, що користуються землею площею до 0,5 га, є ще меншою і становить 3 голови ВРХ, у т.ч. 2 корови, та 3 свині/вівці на кожні 10 домогосподарств і 9 голів птиці в середньому на домогосподарство. Худобу чи птицю вирощують 74% усіх сільських домогосподарств. 65% сільських домогосподарств не тримають корів та 64% – ВРХ (див. Таблицю 3). Така ситуація завдячує собою, знову ж таки, високій чисельності малих господарств.

¹⁸ Незначна різниця в урожаєх картоплі та овочів зумовлюється тим, що господарства населення виробляють понад 90% всієї картоплі та овочів у країні.

Таблиця 3. поголів'я худоби і птиці в господарствах населення, станом на 1 січня 2009 року

	<i>Загалом</i>	<i>Господарства населення</i>	<i>Частка поголів'я, що припадає на господарства населення</i>
Велика рогата худоба, у т.ч.:	5 079,0	3 358,9	66,1
Корови	2 856,3	2 232,0	78,1
Бици	2 222,7	1 126,9	50,7
Свині	6 526,0	3 795,1	58,2
Вівці і кози, у т.ч.:	1 726,9	1 426,8	82,6
Вівці	1 095,7	797,6	72,8
Птиця	177 555,9	89 582,2	50,5

Джерело: Державний комітет статистики України

На господарства населення припадає 83% всіх овець і кіз і 78% всіх корів у країні. Частки овець, великої рогатої худоби і птиці, що утримуються господарствами населення є дещо меншими: 58%, 51% і 50% відповідно (див. Таблицю 2 у Додатку).

Аналіз наведених даних свідчить, що домогосподарства виробляють с/г продукцію переважно для власного споживання, причому домінуючими видами є виробництво картоплі й овочів та вирощування птахів і (меншою мірою) худоби.

Згідно з даними обстеження умов життя домогосподарств 2008 року, 1,6% всіх домогосподарств, які мають підсобні господарства, одержували державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям, а 4,3% – субсидії на оплату житлово-комунальних послуг і придбання палива. Таке мале охоплення соціальною допомогою домогосподарств, які мають підсобні господарства, в умовах, коли так багато з них повинні мати право на допомогу, може бути пояснена, з одного боку, низьким пороговим рівнем доходу, що дає право на допомогу, а з іншого – неповнотою наявних даних¹⁹. Водночас, домогосподарства-землевласники є основними одержувачами соціальної допомоги: їхня частка у загальній чисельності одержувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям і житлових субсидій складає відповідно 80% і 55%.

¹⁹ Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям призначається на сім'ю, але база даних обстежень умов життя домогосподарств не дозволяє розрізнити сім'ї та домогосподарства. Крім того, оцінки чисельності одержувачів обох видів соціальної допомоги, обчислені на основі даних ОУЖД, є заниженими.

4.1 Чинний порядок оцінювання доходу від підсобного господарства для цілей призначення соціальної допомоги

Чинний порядок оцінювання доходів від підсобного господарства великою мірою різняться за регіонами. Перші нормативи доходу від сільськогосподарської діяльності були встановлені в 1998 році; вони диференціювалися за адміністративними одиницями (областями) за чотирма видами користування землею (див. Таблицю В2 у Додатку) В:

- для ведення особистого селянського господарства та городництва:
 - у місті,
 - на селі;
- для сінокосіння;
- для випасання худоби.

У 1999 році були встановлені нормативи для паїв, які були додатково диференційовані за районами. Вони застосовуються до паїв, які не здаються в оренду або здаються в оренду без договору оренди. У тих випадках, коли місцеві органи влади вирішили прив'язати доходи від паїв до грошової вартості землі, доходи підлягають індексації, якщо зміни в індексі споживчих цін перевищують 10% за рік.

Було також запроваджено єдиний механізм індексації нормативів доходів для інших чотирьох категорій земельних ділянок. Ще через два роки уряд делегував право встановлення нормативів на обласний рівень, не визначивши при цьому базових правил уніфікації механізму встановлення нормативів на рівні регіонів. Результатом такого безумовного делегування повноважень з прийняття рішень стало повне розкоординування процесу індексації. У різних областях влада здійснила одноразові індексації нормативів у різних роках; у деяких областях нормативи не переглядалися з 2000 року. Більш того, окремі області диференціювали всі нормативи по районах²⁰ або встановили їх на різних рівнях для земельних ділянок, що використовуються як присадибні, і ділянок, що використовуються для садівництва. В інших областях нормативи для земельних ділянок, що використовуються для заготівлі сіна або випасу худоби, були диференційовані за цінами на молоко, що склалися у різних районах, як це передбачалося з самого початку. В деяких областях такі ж нормативи не ставилися в залежність від цін на молоко.

Система фінансування соціальних видатків, включаючи соціальну допомогу, централізована. Відповідальність за виплату соціальної допомоги особам, які мають на неї право, покладено на місцеві адміністрації, однак кошти для виплат повністю надходять з центрального бюджету у вигляді цільових субвенцій. Загалом, субвенції розподіляються на основі запитів місцевих адміністрацій. В цьому контексті поточна практика встановлення нормативів доходу від земельних ділянок місцевою владою призвела до відокремлення контролю за правом на допомогу від джерела фінансування цієї допомоги.

²⁰ Райони є наступною після областей адміністративною одиницею в ієрархії адміністративно-територіального поділу України.

4.2 Вади і невідповідність чинної системи

Така політика нескоординованих змін в методології оцінювання доходів призвела до виникнення ситуації, за якої:

- громадяни, які мають земельні ділянки однакової категорії, але в різних регіонах, підпадають під різні критерії права на соціальну допомогу; відтак, держава порушує принцип рівності при призначенні таким громадянам соціальної допомоги без прозорого обґрунтування. Більш того, Міністерство праці та соціальної політики має обмежений контроль за формуванням політики соціальної допомоги: Мінпраці встановлює розмір допомоги, але не повністю контролює "дохідні" критерії права на соціальну допомогу сімей, в яких є підсобні господарства;
- методологія встановлення нормативів не пов'язана зі змінами життєвих реалій (доходами від підсобного господарства та витратами на його ведення); в результаті в окремих регіонах соціальна допомога може призначатися у відриві від зазначених життєвих реалій, що призводить до порушення принципу справедливості;
- доходи від земельних ділянок для сінокосіння та випасу худоби розраховуються лише тоді, коли заявник володіє чи користується такою ділянкою, і коли це може бути задокументовано; в інших випадках обчислити доходи від утримання корів та іншої великої рогатої худоби майже неможливо;
- існує невідповідність між системою нормативів доходів та площ земельних ділянок, що враховуються при визначенні права домогосподарств на соціальну допомогу. Відповідно до законодавства, сім'ї не можуть звертатися по допомогу малозабезпеченим сім'ям, коли сумарна площа землі у їх власності/користуванні перевищує 0,6 га, хоча розмір доходу від таких земельних ділянок може бути меншим, аніж поріг доходу, який дає право на допомогу²¹. Оскільки площа земельних ділянок, якими володіють чи користуються домогосподарства, зазвичай перевищує 0,6 га, останні не мають права на соціальну допомогу. Виняток зроблено для сімей, що складаються з неповнолітніх дітей і осіб віком 65 і більше років або інвалідів першої або другої групи, та сімей з дітьми-інвалідами і сімей, які мають право звертатися за призначенням соціальної допомоги через комісії (багатодітних сімей та сімей, у складі яких є непрацездатні особи або особи з тривалими захворюваннями).

Щоб усунути зазначені вище (виявлені нами) вади і невідповідності системи, необхідно запровадити методологію оцінювання доходів від підсобного господарства, яка би враховувала життєві реалії, а також механізм перегляду цієї методології у разі зміни обставин її застосування. Крім того, існує потреба у перевизначенні ролі Мінпраці у формуванні і реалізації політики соціальної допомоги домогосподарствам, що мають підсобне господарство.

²¹ Наприклад, у 2008 році в Харківській області нормативи доходів із земельних ділянок підсобних господарств були встановлені в розмірі 110 грн./га для міст і 60 грн./га для сільської місцевості. Це означає, що самотня працездатна особа має право на соціальну допомогу, якщо площа її земельної ділянки не перевищує 1,2 га (норматив доходу з 1,2 га землі дорівнює чинному критерію права на соціальну допомогу для такої особи – 133 грн.). Сім'я, що складається з двох працездатних батьків і двох дітей віком до 16 років, має право на соціальну допомогу, якщо площа її земельної ділянки не перевищує 5,8 га (близько 1,5 га на члена сім'ї). У сільській місцевості самотня працездатна особа має право на соціальну допомогу, якщо площа її земельної ділянки не перевищує 2,2 га, а сім'я "2+2" – 2,7 га на члена сім'ї. Якби нормативи доходів були такими самими і в інших областях, то більшість домогосподарств принаймні в сільській місцевості мали б право на соціальну допомогу (оскільки близько 80% індивідуальних селянських господарств у сільській місцевості мають земельні ділянки площею не більше 1 га).

5. Огляд міжнародної практики оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності

У розвинених країнах сільське господарство є видом господарської діяльності, в якому домінують грошові операції, і який вимагає від його суб'єктів регулярного фінансового звітування, що виключає потребу в оцінюванні їхніх доходів органами влади. У постсоціалістичних країнах чимало громадян мають підсобні господарства, в яких вони виробляють продукцію виключно або частково для власного споживання. При цьому власники підсобних господарств не зобов'язані вести облік своїх господарських операцій, що зумовлюється історичними причинами або незначною часткою їхньої продукції у загальнонаціональному обсягу сільськогосподарського виробництва. У цьому відношенні за добрий приклад може правити Польща, де фермери складають досить велику частку в загальній чисельності населення²². В рамках даного проекту ми проаналізували ситуацію в Казахстані, Киргизстані, Молдові, Росії, Польщі, Великобританії та Австралії. Більш докладний аналіз зроблено щодо перших п'яти країн.

Таблиця в Додатку С дає загальне уявлення про методології оцінювання доходів від підсобних домогосподарств, що застосовуються у п'яти вибраних нами країнах, а також в Україні. В усіх країнах використовуються нормативи виробництва сільськогосподарських культур, виражені як дохід від використання 1 га землі. Лише в деяких областях України дохід від земельних ділянок, що використовуються для заготівлі сіна і випасу худоби, виражається як дохід на одну корову. В усіх країнах, за винятком України, нормативи розраховуються центральним державним органом статистики. В усіх країнах, крім України, для розрахунку значень нормативів центральний державний орган статистики використовує дані про врожайність, ціни і собівартість виробництва відповідної продукції. Лише в Україні нормативи (які були встановлені наприкінці минулого десятиріччя) враховують також близькість до ринків збуту, нормативи доходу від пасовищ враховують надої, собівартість молока та ціни на молоко, а нормативи доходів від паїв у деяких областях – грошову оцінку вартості землі. У всіх країнах нормативи диференціюються за низкою чинників, найчастіше – за регіонами і типом земельних ділянок. Нормативи доходів від утримання худоби виражаються як дохід на одну тварину лише в Киргизстані, Казахстані та Росії. У Молдові вони виражаються як дохід від 1 га землі. Тільки в Росії, Молдові та Польщі порядок перегляду нормативів встановлюється законом.

В країнах СНД виробництво сільськогосподарської продукції повністю або частково для власного споживання є доволі поширеним явищем. Багато домогосподарств на території колишнього СРСР мають земельні ділянки і використовують їх для ведення підсобного господарства, продукція якого складає істотну частку їхнього споживання. На ринку продається незначна частина продукції підсобних господарств. Таким чином, родини, які мають підсобні господарства, одержують значну частку своїх доходів у натуральній формі. Тому в країнах СНД цей дохід намагаються враховувати при з'ясуванні права таких родин на соціальну допомогу.

Загалом, всі п'ять країн застосовують один і той же базовий підхід до оцінювання потенційного доходу на одиницю площі земельної ділянки. У всіх цих країнах нормативи

²² За даними обстеження умов життя домогосподарств 25% громадян одержують певний дохід від підсобного господарства. Для 24% осіб цієї категорії (або для 6% усього населення країни) підсобне господарство є основним джерелом доходів.

встановлюються на основі офіційних даних статистичних органів про врожайність с/г культур, ціни і собівартість виробництва с/г продукції. Попри схожість базових підходів, кожна країна має свої особливості. Наприклад, у Молдові та Польщі використовується інформація про якість землі на ділянці, що належить заявнику на призначення соціальної допомоги. В Казахстані велику роль відведено місцевим органам влади, які розраховують дооцінений дохід на кожну с/г культуру, що вирощується на земельній ділянці заявника.

Підходи до умовного нарахування (дооцінювання) доходів від утримання худоби різняться по країнах. У Росії та Казахстані оцінюється номінальний потенційний дохід від кожної тварини. У Молдові до заявників, які утримують худобу, застосовуються окремі нормативи продуктивності землі. У Киргизстані заявники повідомляють про свої доходи від утримання свійських тварин в усній формі. У Польщі відсутні окремі нормативи доходів від утримання тварин; там застосовується єдиний норматив доходу від рослинництва і тваринництва.

Крім використання різних типів доходів від сільськогосподарської діяльності, методології зазначених країн різняться також за процедурами дооцінювання доходів. Найцікавішим можна вважати досвід Казахстану, де заявники подають до відділів соціальної допомоги спеціальні картки з докладною інформацією про свої земельні ділянки і тварин, яких вони утримують. Повідомлена заявниками інформація перевіряється та ухвалюється місцевими органами влади, що, як припускається, має поліпшити якість даної інформації. Досвід Казахстану демонструє, як децентралізація процесу оцінювання доходів уможливує збирання надзвичайно докладної (наприклад, посівні площі по кожній с/г культурі) та, хочеться вірити, достовірної інформації про сільськогосподарську діяльність заявників на призначення соціальної допомоги.

Більш докладний опис практики оцінювання доходів від с/г діяльності у п'яти згаданих країнах подано в розділах 5.1-5.5.

5.1 Молдова²³

Ситуація в сільськогосподарському секторі

У Молдові сільське господарство традиційно вважається наріжним каменем економіки країни: на сільськогосподарську продукцію припадає 15% ВВП. Сільське господарство є найважливішим сектором економіки країни; в ньому зайнято понад 30% всієї робочої сили. Понад 70% всієї сільськогосподарської продукції виробляється індивідуальними селянськими господарствами.

Молдова є визнаним виробником винограду. Частка винограду в загальному обсягу сільськогосподарського виробництва перевищує 19% (станом на 2007 р.). Частка продукції рослинництва дорівнює приблизно 58%, решту складає продукція тваринництва.

Більшість землі – 73,5% – знаходиться в приватній власності (станом на 2008 рік). Приблизно 50% землі сільськогосподарського призначення належить індивідуальним селянським господарствам (станом на 2007 рік).

Дооцінювання доходу від сільськогосподарської діяльності

У Молдові для дооцінювання доходів домогосподарств від сільськогосподарської діяльності застосовуються номінальні нормативи доходу. Як і в Україні, нормативи встановлюються з розрахунку на один гектар землі, що використовуються для городництва. Значення нормативів

²³ Матеріали цього розділу спираються на офіційні дані Державного статистичного бюро Республіки Молдова (www.statistica.md) та інформацію в аналітичному огляді The Land Policy and Farm Efficiency: the Lessons of Moldova by Dragos Cimpoei and Zvi Lerman, Discussion paper # 4.08; The Hebrew University of Jerusalem (<http://departments.agri.huji.ac.il/economics/>).

розраховуються Державним статистичним бюро на основі врожайності культур, собівартості виробництва і цін на сільськогосподарську продукцію.

Нормативи встановлюються для кожної географічної зони, яких у Молдові налічується три – північна, центральна і південна. Межі географічних зон збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць.

Важливою особливістю молдавського підходу до дооцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності є застосування класів врожайності. Клас врожайності представляє собою коефіцієнт (значення якого встановлюється за бальною системою). Нормативи дооцінки доходу диференціюються за географічними зонами, для кожної з яких встановлюється середній клас врожайності. Потім "географічний норматив доходу" коригується для врахування класу врожайності земельної ділянки заявника, який, у свою чергу, залежить від родючості ґрунту.

У встановленні для географічних зон нормативи закладено інформацію про види сільськогосподарських культур. Спочатку розраховуються нормативи (чистого доходу на гектар) для кожної культури. Норматив географічної зони є середньозваженим значенням нормативів по всіх культурах, де вагові коефіцієнти відбивають структуру посівних площ під ці культури у даній географічній зоні. Вагові коефіцієнти встановлюються на основі статистичних даних за попередній рік.

Можлива й подальша диференціація нормативів географічних зон. У Молдові має місце цікава практика застосування поправочних коефіцієнтів для земельних ділянок з теплицями, причому значення цих коефіцієнтів є різними для теплиць, які мають чи не мають підігрів.

Чинна методологія розрізняє індивідуальні селянські господарства, які виробляють сільськогосподарську продукцію на продаж, і домогосподарства, які виробляють її для власного споживання. Для цього розраховується два набори нормативів.

Окремо обчислюються нормативи доходів від тваринництва і нормативи доходів від рослинництва, попри те, що й перші встановлюються в розрахунку на один гектар. До заявників на призначення соціальної допомоги, які утримують худобу, застосовуються нормативи "рослинництво плюс тваринництво". До всіх інших заявників застосовуються лише нормативи доходів від рослинництва. Опис методології розрахунку нормативів доходів від тваринництва на один гектар відсутній. Міністерство сільського господарства розраховує нормативи за своєю внутрішньою методологією. Як і нормативи доходів від рослинництва, нормативи "рослинництво плюс тваринництво" диференціюються за географічними зонами і потім коригуються для врахування якості ґрунту на земельних ділянках заявників в межах кожної географічної зони. Крім того, нормативи "рослинництво плюс тваринництво" також розраховуються окремо для домогосподарств, які виробляють сільськогосподарську продукцію на продаж, і тих, які виробляють її для власного споживання.

Нормативи переглядаються раз на рік на основі статистичних даних за попередній рік.

5.2 Казахстан²⁴

Ситуація в сільськогосподарському секторі

Казахстан багатий на земельні ресурси. Для ведення сільського господарства придатні 74% території країни, однак обробляється лише 11,1% наявної землі. На агропромисловий сектор

²⁴ Матеріали цього розділу спираються на офіційні дані Державного комітету статистики Республіки Казахстан (www.stat.kz) і Організації продуктів харчування та сільського господарства ООН (www.fao.org).

припадає 9-10% ВВП; у ньому зайнято понад 22,2% всієї робочої сили. Індивідуальні селянські господарства виробляють близько 30% всієї сільськогосподарської продукції.

Казахстан є провідним виробником пшениці (71,4% сукупного обсягу виробництва в агропромисловому секторі в 2008 році). Бавовна – найважливіша промислова культура; вона вирощується на поливних землях південного Казахстану. Традиційним і домінуючим для сільського господарства Казахстану є скотарство. Щонайменше три чверті всієї сільськогосподарської землі використовуються як пасовища. Провідну роль відіграє вівчарство. Швидкими темпами розвивається вирощування великої рогатої худоби, свиней, коней і верблюдів. Частка продукції тваринництва у сукупному обсязі сільськогосподарського виробництва становить близько 40%. Що стосується м'ясної сировини, то найбільше у Казахстані виробляється яловичини, телятини, курятини, конини, баранини, свинини і кролятини.

Дооцінювання доходу від сільськогосподарської діяльності

У Казахстані нормативи доходів від рослинництва встановлюються з розрахунку на один гектар місцевими органами влади. Як і в Молдові, нормативи розраховуються на основі даних про врожайність культур, ціни і собівартість сільськогосподарської продукції. Дані Державного комітету статистики використовуються лише для розрахунку врожайності культур і собівартості виробництва. Місцеві органи влади визначають середні ціни на сільськогосподарську продукцію.

Чинна методологія передбачає диференціацію показників врожайності та собівартості виробництва по кожній культурі за шістьма кліматичними зонами. Остаточні значення нормативів встановлюються на рівні адміністративно-територіальних одиниць місцевими органами влади як лінійна комбінація значень врожайності для кліматичних зон, собівартості виробництва і місцевих цін на сільськогосподарську продукцію.

Заявник на призначення соціальної допомоги повідомляє відповідальному органу інформацію про структуру посівних площ на своїй земельній ділянці. Сукупний дохід заявника від сільськогосподарської діяльності розраховується на основі чинних нормативів доходу по кожній с/г культурі та повідомленої ним структури посівних площ.

На відміну від Молдови, значення нормативів доходів від тваринництва встановлюються в розрахунку на одну тварину на основі наявної інформації про продуктивність скотарства, собівартість і продажні ціни на продукцію тваринництва. Джерелом даних про продуктивність і собівартість по шести кліматичним зонам є центральний орган Державного комітету статистики, а дані про ціни продажу с/г продукції місцеві органи влади одержують від місцевих статистичних управлінь. Значення нормативів доходу від скотарства диференціюються за кожним видом тварин і за кліматичними зонами.

Крім нормативів доходу від рослинництва і тваринництва, в Казахстані застосовуються також нормативи доходу від квітникарства, вирощування тварин на хутро та бджільництва. Про наявність таких доходів громадяни зобов'язані повідомити у заяві на призначення соціальної допомоги.

Місцеві органи влади відіграють важливу роль в процесі дооцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності заявників на призначення соціальної допомоги. Заявник подає до відділу соціального захисту спеціальну заповнену ним картку, перевірену представником уповноваженого місцевого органу влади. Картка містить докладну інформацію про земельну ділянку, що належить заявнику, її площу, види с/г культур, що на ній вирощуються, посівну площу по кожній культурі, а також про тварин, що утримуються заявником. Відповідальний місцевий орган влади засвідчує зазначену інформацію та вказує розмір дооціненого доходу заявника від сільськогосподарської діяльності.

5.3 Киргизстан²⁵

Ситуація в сільськогосподарському секторі

У Киргизстані приблизно 1,4 млн. га орної землі, що становить лише 7% загальної площі країни. Понад 70% орних земель є поливними. В аграрному секторі зайнято 32,1% робочої сили; в ньому виробляється 39,4% ВВП. Основними сільськогосподарськими культурами є зернові (25,8% загального обсягу агропромислового виробництва станом на 2008 рік).

62% населення проживає у сільській місцевості. Індивідуальним селянським господарствам належить 8,5% ріллі; вони виробляють близько 35% усієї сільськогосподарської продукції країни. Лише 6,2% земель перебуває у приватній власності.

Дооцінювання доходу від сільськогосподарської діяльності

Киргизькі нормативи доходів від сільськогосподарської діяльності також встановлюються в розрахунку на один гектар. У чинних нормативних актах відсутній опис методології обчислення значень нормативів, але в них згадується, що вони враховують якість землі та диференціюються за регіонами та поливними і неполивними землями.

Киргизька методологія передбачає встановлення різних нормативів доходів для домогосподарств, які виробляють с/г продукцію на продаж, і тих, що виробляють її для власного споживання. Для останніх нормативи встановлюються на значно нижчому рівні.

Номінальні нормативи доходів від тваринництва розраховуються на основі інформації про обсяги виробництва продуктів тваринництва, повідомленої заявниками усно, і поточних ринкових цін на цю продукцію.

Інформацію про інші види доходів від сільськогосподарської діяльності (в натуральному чи грошовому виразі) при зверненні за призначенням соціальної допомоги громадяни також повідомляють в усній формі.

Інформація про площу земельних ділянок та якість ґрунту на них, що повідомляється заявниками відділам соціальної допомоги, підлягає документальному засвідченню уповноваженим місцевим органом влади.

5.4 Росія²⁶

Ситуація в сільськогосподарському секторі

Частка сільськогосподарської продукції у російському ВВП коливається в межах 6-7%. У сільськогосподарському секторі зайнято 13-15% всіх працівників держави. Ці дані свідчать про те, що Росія є найменш аграрною країною з інших проаналізованих нами республік колишнього СРСР. Крім того, Росія використовує під ведення сільського господарства лише незначну частину своєї території (7,5%).

На індивідуальні селянські та підсобні господарства припадає доволі незначна частка сільськогосподарських земель – близько 20%. Водночас, вони виробляють приблизно 43,4% всієї сільськогосподарської продукції в країні (станом на 2008 рік).

²⁵ Матеріали цього розділу спираються на офіційні дані Державного комітету статистики Республіки Киргизстан (www.stat.kg) і Організації продуктів харчування та сільського господарства ООН (www.fao.org)

²⁶ Матеріали цього розділу спираються на офіційні дані Федеральної служби державної статистики (www.gks.ru), Організації продуктів харчування та сільського господарства ООН (www.fao.org) і сайту http://www.rosreestr.ru/upload/wwww/files/zemlya/ff_formsobs.PNG

Російські селяни спеціалізуються переважно у вирощуванні овочів і виробництві продукції тваринництва. У 2008 році в особистих господарствах було вирощено 83,7% всієї картоплі та вироблено 51,7% всього молока у країні.

Дооцінювання доходу від сільськогосподарської діяльності

З усіх країн, що аналізуються, Росія має найбільший досвід з розрахунку нормативів доходів від сільськогосподарської діяльності. Вони встановлюються кожним суб'єктом Російської Федерації. Методологія розрахунку нормативів також різниться за суб'єктами федерації.

Нормативи доходів від рослинництва в усіх суб'єктах Російської Федерації встановлюються територіальними органами Федеральної служби державної статистики в розрахунку на один гектар. Обчислення здійснюється за стандартним підходом на основі середніх показників врожайності культур, собівартості виробництва і ринкових цін на сільськогосподарську продукцію.

Значення нормативів встановлюються на рівні адміністративно-територіальних одиниць. У деяких суб'єктах федерації нормативи враховують належність земельної ділянки до тієї чи іншої кліматичної зони (у місцевостях, несприятливих для ведення сільського господарства, доходи від с/г діяльності не обчислюються). В деяких регіонах нормативи враховують також типи земельних ділянок (наприклад, в Алтайському краї і Читинській області методологія розрізняє використання земельних ділянок для садівництва, вирощування картоплі та вирощування овочів).

Крім того, в деяких суб'єктах Російської Федерації працездатність і вік заявників на призначення соціальної допомоги є критерієм врахування чи неврахування їхніх доходів від с/г діяльності. В основі цього підходу лежить просте припущення: непрацездатні та/або літні громадяни навряд чи будуть займатися сільським господарством. Як наслідок, доходи від сільськогосподарської діяльності не враховуються для сімей, які складаються з непрацездатних чи літніх осіб.

Нормативи доходів від скотарства встановлюються в розрахунку на одну тварину на основі офіційних даних територіальних органів Федеральної служби державної статистики щодо продуктивності виробництва (обсяг продукції тваринництва на одну тварину, надої на одну корову) і середніх цін на продукцію. Нормативи доходів розраховуються для всіх видів тварин і птиці.

Як і в Казахстані, в деяких суб'єктах Російської Федерації заявники на призначення соціальної допомоги зобов'язані документально засвідчити інформацію про своє підсобне господарство у сільських радах.

Нормативи доходів від сільськогосподарської діяльності переглядаються раз на рік (в деяких регіонах (Північній Осетії, Аланії та Самарській області) – двічі на рік – для врахування змін у цінах).

В Росії при дооцінюванні доходів від с/г діяльності застосовується кілька порогів. Багато суб'єктів федерації застосовують поріг площі земельної ділянки або поголів'я домашньої худоби як критерій для дооцінювання доходів від с/г діяльності. Наприклад, якщо значення таких порогів дорівнюють 0,1 га та 10 кроликів, домогосподарству, яке володіє земельною ділянкою площею 1 га і утримує 19 кроликів, буде умовно нараховано дохід на ту частину земельної ділянки і поголів'я кроликів, що перевищує встановлені порогові значення (тобто на 0,9 га землі та 9 кроликів). Ці порогові значення різняться за регіонами.

5.5 Польща

Ситуація в сільськогосподарському секторі²⁷

Роль сільського і лісового господарства в економіці Польщі є істотно меншою, ніж в економіці країн СНД, що розглядаються в даному дослідженні. Продукція сільського господарства складає приблизно 4% ВВП Польщі. В аграрному секторі зайнято 15% робочої сили країни. На орну землю припадає 45% території Польщі. 75% орної землі належить індивідуальним фермерським господарствам, які характеризуються відносно малою площею земельних ділянок – в середньому 6,4 га, причому площа земель 57% приватних ферм не перевищує 3 га (станом на 2007 рік). Обсяг виробництва у вартісному виразі розподілений між рослинництвом і тваринництвом приблизно порівну. Індивідуальні фермерські господарства виробляють 90% всієї сільськогосподарської продукції. Понад половина домогосподарств у сільській місцевості виробляють сільськогосподарську продукцію виключно для власного споживання; продається вкрай незначна частка цієї продукції.

Дооцінювання доходу від сільськогосподарської діяльності

Центральне статистичне управління Польщі розраховує показник річного доходу від сільськогосподарської діяльності на один умовний гектар. Умовним вважається гектар землі середньої якості. З метою врахування розбіжностей в економічних, кліматичних та сільськогосподарських умовах та для цілей оподаткування Польща умовно поділена на чотири регіони. В межах кожного "податкового регіону" може встановлюватися 6 класів землі, виходячи з якості ґрунту. Для кожного податкового регіону і типу ґрунту встановлюється базовий коефіцієнт (див. Таблицю 4). Умовному гектару присвоюється значення 1,0 (для орної землі класу IV в 2-му податковому регіоні або класу III в 4-му податковому регіоні). Значення (поправочних) коефіцієнтів для інших типів земельних ділянок коригуються залежно від якості ґрунту і місцевих економічних умов.

Значення нормативу доходу з одного умовного гектару множиться на відповідний поправочний коефіцієнт і кількість гектарів землі відповідного призначення (типу), що використовується для виробництва сільськогосподарської продукції. Всі нормовані таким чином гектари складаються для одержання загальної кількості умовних гектарів.

²⁷ Матеріали цього розділу спираються на дані "Статистичного щорічника про сільське господарство і сільську місцевість" 2008 року, виданого Центральним статистичним управлінням Польщі.

Таблиця 4. Поправочні коефіцієнти умовного гектару, що застосовується до земель різного призначення (різних типів) у Польщі

Призначення землі →	Рілля				Луки і пасовища			
	1	2	3	4	1	2	3	4
Податкові регіони →								
Клас ґрунту ↓								
I	1,95	1,80	1,65	1,45	1,75	1,60	1,45	1,35
II	1,80	1,65	1,50	1,35	1,45	1,35	1,25	1,10
III a	1,65	1,50	1,40	1,25	-	-	-	-
III	-	-	-	-	1,25	1,15	1,05	0,95
III b	1,35	1,25	1,15	1,00	-	-	-	-
IV a	1,10	1,00	0,90	0,80	-	-	-	-
IV	-	-	-	-	0,75	0,70	0,60	0,55
IV b	0,80	0,75	0,65	0,60	-	-	-	-
V	0,35	0,30	0,25	0,20	0,20	0,20	0,15	0,15
VI	0,20	0,15	0,10	0,05	0,15	0,15	0,10	0,05

Примітки:

- (1) Садам присвоєно такі ж коефіцієнти, як і орним землям; садам на ґрунтах класів III і IV присвоєно коефіцієнти класів IIIa і IVa, відповідно.
- (2) Земельним ділянкам, на яких знаходяться ставки для розведення риби, присвоєно такі коефіцієнти:
 - 1,0, якщо у ставках розводять сьомгу, форель (*trocia*), лососів (*głowacica*) або арктичних гольців (*palia*);
 - 0,2, якщо у ставках розводять іншу рибу.
- (3) Земля під іншими ставками (в яких не розводять рибу) прирівнюється до орної землі.

Джерело: Закон Польщі "Про сільськогосподарський податок" від 15 листопада 1984 року.

У Польщі не існує окремого підходу до дооцінювання доходів від тваринництва. Вважається, що такі доходи враховані в нормативах доходів від використання умовних гектарів.

Вибір конкретного підходу до дооцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності залежить від сфери їх застосування. Таких сфер налічується чотири: (i) оподаткування; (ii) призначення допомоги по безробіттю; (iii) призначення державної підтримки сім'ям з дітьми з урахуванням ступеню нужденності; (iv) призначення соціальної допомоги з урахуванням ступеню нужденності. У перших трьох випадках Центральне статистичне управління розраховує нормативи доходів на умовний гектар на основі даних про врожайність культур, собівартість виробництва і ціни на сільськогосподарську продукцію. Розмір

дооціненого доходу дорівнює добутку нормативу доходу з умовного гектара на площу земельної ділянки у гектарах, скоригованому на поправочний коефіцієнт, присвоєний земельній ділянці. Для цілей соціальної допомоги нормативи доходів на умовний гектар розраховуються на основі мінімального споживчого кошику товарів і послуг, як описано нижче.

Особа, яка звертається за призначенням соціальної допомоги, повідомляє інформацію лише про розмір своєї земельної ділянки. Час від часу органи соціального захисту здійснюють вибіркові перевірки достовірності повідомленої заявниками інформації.

Нормативи доходів, що встановлюються для всіх цілей за винятком призначення соціальної допомоги, переглядаються раз на рік. Нормативи доходів, що встановлюються для цілей призначення соціальної допомоги, переглядаються раз на три роки чи навіть з меншою періодичністю.

Розрахунок нормативів на основі мінімального споживчого кошику товарів і послуг.

Багато років тому в Польщі зацікавлені сторони дійшли згоди щодо порівняльного аналізу вартості життя в містах і в сільській місцевості. Вони погодилися між собою про те, що рівень споживання самотньої особи, яка проживає у великому місті й одержує мінімальну пенсію, є таким самим, що й рівень споживання самотньої особи, яка проживає у сільській місцевості та має підсобне господарство на земельній ділянці площею 2 га. Цей висновок віддзеркалює той факт, що витрати на харчування та житло, які в першу чергу враховуються при з'ясуванні права на соціальну допомогу, є значно вищими у містах порівняно з аналогічними витратами у сільській місцевості. Це зумовлюється тим, що сільські домогосподарства зазвичай мешкають у власному житлі та користуються (частково) власною інфраструктурою комунальних послуг, споживають харчові продукти власного виробництва або (у найгіршому для них випадку) продукти, придбані за цінами виробника. Тому порогова величина доходу, що дає право на соціальну допомогу, розрахована на основі вартості мінімального споживчого кошику товарів і послуг, є еквівалентною (пороговому) доходу фермерів, який вони одержують від підсобного господарства площею 2 га. Іншими словами, право на соціальну допомогу мають домогосподарства, в яких підсобне господарство має площу менше 2 га. Якщо домогосподарство одержує й інші доходи, то обчислюється сума всіх додаткових доходів, і припускається, що кожен гектар землі дає дохід в розмірі половини порогової величини доходу від підсобного господарства. Оскільки у містах порогова величина доходу одноосібного домогосподарства є вищою, ніж порогова величина доходу на одну особу у більших родинах, при розрахунку порогової величини доходу фермерів з двох гектарів виконуються певні коригування для врахування цієї відмінності²⁸.

Насправді, дохід від користування 1 га землі, оцінений для цілей соціальної підтримки малозабезпечених сімей, є меншим за дохід, оцінений для соціальної допомоги малозабезпеченим особам. Ця відмінність відображає різний характер "соціального втручання" держави у різних ситуаціях. Соціальна допомога є "останнім засобом" державної підтримки, і тому вважається, що громадяни мусять використати свої власні ресурси "до останнього" (при цьому враховується продукція, вироблена для власного споживання та відсутність витрат на житло у тих, хто проживає у власних помешканнях).

²⁸ На основі даних про одержувачів соціальної допомоги, Міністерство праці та соціальної політики Польщі виявило, що серед одержувачів соціальної допомоги у сільській місцевості половину складають самотні особи. Виходячи з цього, було розраховано, що середня порогова величина доходу від 2 га має дорівнювати середній пороговій величині доходу самотньої особи у сільській місцевості та аналогічному показнику для міських домогосподарств, що складаються з більшої кількості осіб. В подальшому використовувалися припущення про саме такі співвідношення між різними категоріями одержувачів соціальної допомоги; при цьому самі порогові величини доходів для фермерів лише індексувалися (а не розраховувалися заново). Індикація здійснюється раз на три роки для врахування зростання вартості життя осіб у першому квінтилі.

6. Висновки

Ірина Сініцина

6.1 Переваги і передумови запровадження бального методу забезпечення адресності соціальної допомоги в Україні

Які ж загальні висновки можна зробити з поданого вище огляду можливостей використання бального методу та досвіду його практичного застосування в різних країнах з точки зору забезпечення адресності соціальної допомоги в Україні загалом і використання для оцінювання сільськогосподарських доходів домогосподарств зокрема? Ми спробуємо сформулювати ці висновки з трьох сторін: (i) переваги застосування бального методу для програм соціальної допомоги, що відіграють роль мережі соціального забезпечення в Україні; (ii) дійсні передумови для використання бального методу в Україні; (iii) роль, яку бальний метод може відігравати у спрямуванні соціальної допомоги до найменш забезпечених категорій сільського населення в Україні.

Очевидно, що забезпечення адресності за допомогою бального методу має низку переваг, які обумовлюють доцільність його застосування у програмах соціальної допомоги, на які покладається роль мережі соціального захисту в Україні. Ці переваги перелічені нижче.

- Бальний метод забезпечує добру прозорість і точність спрямування допомоги до тих, хто її дійсно потребує.
- Система на основі бального методу є більш відкритою та менш витратною з адміністративної точки зору порівняно з методами прямого оцінювання матеріального стану домогосподарств.
- Забезпечення адресності соціальної допомоги із застосуванням бального методу є особливо доцільним за таких обставин:
 - у сукупному доході домогосподарств є велика частка неформальних доходів;
 - Існують сезонні коливання розмірів доходів та/або одержання доходів у грошовій формі;
 - цільова категорія населення є великою за чисельністю і складається переважно з хронічно бідних громадян.
- Забезпечення адресності соціальної допомоги із застосуванням бального методу є особливо доцільним, коли грошові виплати здійснюються безперервно.
- Бальний метод може застосовуватися для багатьох програм соціальної допомоги – різноманітних видів грошової допомоги, субсидованих продуктів харчування, медичного страхування, допомоги по безробіттю, стипендії слухачам курсів професійного навчання, субсидій на житлово-комунальні послуги.
- Забезпечення адресності соціальної допомоги із застосуванням бального методу дозволяє вирішити проблему нестабільності сільськогосподарського доходу через сезонний характер ведення сільського господарства і невпорядкованість зайнятості в сільськогосподарському/неформальному секторі.

- Бальний метод може використовуватися для перевірки та/або оцінювання даних про доходи, що подаються заявниками/одержувачами, та для оцінювання рівня добробуту домогосподарства.
- Оскільки бальний метод спирається на концепцію "багатовимірності" бідності, він може виявитися більш прийнятним з політичної точки зору і більш прозорим (порівняно з методом прямого оцінювання ступеню нужденності з перевіркою даних).
- Бальний метод можна легко адаптувати до умов практично будь-якої країни. При цьому зовсім не потрібно копіювати досвід інших країн. Навпаки, розробляючи систему забезпечення адресності соціальної допомоги на основі бального методу, можна врахувати національні/географічні особливості (особливості культури, інфраструктурного розвитку тощо).
- Відкритість і прозорість бального методу важливі з політичної точки зору, оскільки вони є результатом регулярного звітування на відповідних рівнях влади і при цьому сприяють реагуванню владних структур на критику з боку засобів масової інформації.
- Бальний метод може ефективно використовуватися як у централізованих, так і в децентралізованих системах, що відповідає чинним умовам України. Водночас, централізація забезпечує більшу прозорість, оскільки централізоване управління сприяє консолідуванню національних баз даних.

Україна задовольняє всі вимоги до успішного застосування бального методу і має багато передумов для дієвого забезпечення адресності соціальної допомоги на його основі.

- Міжнародний досвід свідчить, що застосування бального методу для забезпечення адресності соціальної допомоги стабільно дає кращі результати у країнах з середніми доходами, аніж у найбідніших країнах. Як правило, дієвість механізмів забезпечення адресності допомоги на основі бального методу поліпшується зі зростанням рівня доходів населення країни (який править за показник адміністративної спроможності), рівня відповідальності урядовців за свої дії та зі збільшенням нерівності за доходами. Кращі показники адресності демонструють країни, в яких простіше виявити відмінності рівнів добробуту домогосподарств.
Україна повністю задовольняє ці критерії.
- В Україні існує великий неформальний ринок праці. Це пов'язане з нерозвиненістю інформаційних і верифікаційних систем і унеможливорює точне з'ясування розмірів доходів і матеріального стану заявників на призначення соціальної допомоги.
- Застосування бального методу може надійно замінити розрахунок доходу українських домогосподарств від сільськогосподарської діяльності для цілей забезпечення адресного надання соціальної допомоги. Крім того, українці, виживання яких залежить від виробництва сільськогосподарської продукції для власного споживання, можуть вважатися хронічно бідними.
- Україна характеризується доволі високою адміністративною спроможністю, що стане запорукою ефективного створення систем на основі бального методу, їх належної верифікації, створення систем звітування та контролю. Крім того, Україна спроможна створити єдину національну базу одержувачів соціальної допомоги, що запобігатиме дублюванню даних і функцій та дозволить ефективно відстежувати заявників і одержувачів соціальної допомоги.

- В Україні існує надійна база даних обстежень умов життя домогосподарств, на основі якої можуть бути сформовані показники для системи оцінки доходів на основі бального методу та їх вагові коефіцієнти.
- В Україні існує достатня кількість обізнаних з роботою з комп'ютером спеціалістів для введення даних про заявників і одержувачів соціальної допомоги та ефективного управління базою даних; достатньо добре розвинуті в країні також і комп'ютерні мережі.

Розробляючи систему на основі бального методу для застосування в Україні, слід одночасно використовувати в рамках однієї програми кілька різних методів забезпечення адресності допомоги (географічна адресність, самовідбір, спрямування допомоги цільових віковим категоріям населення тощо), що підвищує дієвість програми, скорочує нецільове використання коштів, підвищує охоплення і мінімізує помилки виключення.

Катажина П'єнтка-Косінська

6.2 Оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності – аналіз доцільності застосування практики інших країн в Україні

Перш, ніж сформулювати рекомендації щодо оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності в Україні, ми докладно розглянули переваги і недоліки чинної практики оцінювання таких доходів у п'яти окремих країнах. Підводячи підсумки цього огляду, вкажемо на кілька важливих складових системи оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності, а саме:

- одиниця, для якої розраховуються нормативи чистого доходу (наприклад, 1 га землі для доходів від рослинництва, 1 тварина для доходів від тваринництва);
- перелік чинників, які впливають на величини нормативів доходу;
- ступінь агрегації нормативів доходів (тобто існування чи відсутність окремих нормативів доходів по видах с/г культур);
- виміри і ступені диференціації нормативів доходів (наприклад, диференціація за кліматичними зонами);
- роль місцевих органів влади у процесі з'ясування ступеню нужденності заявників на призначення соціальної допомоги;
- відповідальність за розрахунок і перегляд значень нормативів доходів.

Наведені вище приклади встановлення нормативів доходів від сільськогосподарської діяльності в інших країнах розглядалися в контексті України. Далі подаються найважливіші висновки за результатами вивчення міжнародного досвіду встановлення нормативів.

- З огляду на те, що:
 - багато домогосподарств-землевласників не утримують худобу,
 - в господарствах населення виробляється 60% продукції тваринництва у країні,
 - частка продукції тваринництва у сукупному обсязі виробництва сільськогосподарської продукції в господарствах населення складає понад 40%, і
 - розподіл поголів'я тварин серед домогосподарств є вкрай нерівномірним,

вбачається доцільним встановити окремі нормативи доходу від рослинництва/городництва і тваринництва аналогічно тому, як це зроблено в усіх розглянутих вище країнах за винятком Польщі. Попри те, що в Україні багато домогосподарств виробляють сільськогосподарську продукцію для власного споживання або для обміну на іншу продукцію, цей дохід в натуральній формі має бути оцінений для цілей призначення соціальної допомоги (оскільки продукти харчування є найбільшою складовою споживчого кошика малозабезпечених громадян).

- Оскільки земельні ділянки українських домогосподарств характеризуються маленькою площею, ми вважаємо за доцільне застосовувати агреговані нормативи доходів. Більш того, диференціація нормативів за якістю землі (як ми рекомендуємо) істотно спростить встановлення та застосування нормативів по кожній сільськогосподарській культурі, тому що якість землі звужує перелік можливих для вирощування с/г культур і, відтак, опосередковано визначає культури, що вирощуються на тій чи іншій земельній ділянці. Однак, з огляду на великі регіональні відмінності в структурі виробництва с/г культур в Україні, можна стверджувати про доцільність застосування в Україні також і молдавської практики встановлення нормативів по кліматичних зонах як середньозважених нормативів по кожній с/г культурі, де вагові коефіцієнти відображують площу посівів кожної культури, як (тимчасової) альтернативи диференціації нормативів за якістю землі. Аналогічним підходом можна скористатись і для встановлення нормативів доходів від тваринництва (тобто встановлення єдиного нормативу доходу від однієї тварини як середньозваженого доходу по всіх видах тварин, що розводяться у даній кліматичній зоні). Звісно, при застосуванні агрегованих нормативів неминуче виникає помилка внаслідок однакового ставлення до виробництва дуже різних видів с/г продукції (йдеться про велику різницю в доходах від виробництва). Тому можливо є певний сенс в незначному "роздрібненні" нормативів доходів від тваринництва (не до такого рівня деталізації, як у Росії чи Казахстані).
- Диференціація нормативів доходів від рослинництва за кліматичними зонами (в Україні налічується 5 кліматичних зон²⁹) могла би стати важливою складовою спрощення порядку оцінювання обсягів виробництва с/г продукції та її собівартості, який сьогодні "прив'язаний" до адміністративно-територіального поділу країни. Попри те, що диференціація нормативів за кліматичними зонами була б надто узагальненою, якщо не поєднувати її із застосуванням нормативів для врахування інших чинників, вона тим не менш дозволила б врахувати істотні відмінності в якості земель у різних кліматичних зонах та віддаленості селянських господарств від ринків збуту, що є критично важливим чинником для господарств з низькою мобільністю.
- Існування регіональних відмінностей у цінах на продукцію тваринництва (через обмежену мобільність дрібних сільських виробників) та у цінах на корми зумовлює необхідність диференціювати нормативи доходів від тваринництва за регіонами, як це має місце в Казахстані або в Росії. На думку експертів-аграріїв, в Україні регіональна диференціація доходів від тваринництва має бути роздрібнена меншою мірою порівняно з диференціацією доходів від рослинництва і має стосуватися лише кліматичних зон.

²⁹ З огляду на природні, економічні та історичні умови, на території України сформувалися такі зони спеціалізації сільськогосподарського виробництва: Полісся, лісостеп, степ, гірські райони українських Карпат, передгірські та гірські райони Криму. Полісся охоплює Волинську, Рівненську, Житомирську, Київську, Чернігівську і Сумську області. До лісостепової зони належать Львівська, Чернівецька, Івано-Франківська, Тернопільська, Хмельницька, Вінницька, Черкаська, Полтавська і Харківська області. До степової зони відносяться всі південні області. Передгірські та гірські райони українських Карпат охоплюють частину Львівської, Івано-Франківської, Чернівецької та Закарпатської областей. До передгірських і гірських районів Криму відноситься південна частина Кримського півострова.

- В Україні можливості реалізації сільськогосподарської продукції різко зростають за мірою наближення до основних ринків збуту. З матеріалів, наданих Міністерством економіки, можна зробити висновок, що відстань до ринків збуту враховувалася при встановленні перших нормативів у 1998 році. Попри те, що в усіх проаналізованих нами країнах нормативи встановлюються з врахуванням лише трьох чинників – врожайності культур, собівартості виробництва і цін на с/г продукцію, в Україні доцільно враховувати також віддаленість виробників від ринків збуту (наприклад, встановлювати різні нормативи для підсобних господарств у містах і сільській місцевості).
- Диференціація нормативів за якістю земель застосовується в усіх проаналізованих нами країнах за винятком Казахстану. Якість земель є визначальним чинником продуктивності виробництва с/г культур. Незважаючи на існування в Україні системи класифікації земель за їх якістю, ця інформація практично недоступна пересічному землевласнику. Ситуація із з'ясуванням якості земельних ділянок та інформуванням про це їх власників поліпшиться ймовірно не раніше, ніж буде скасовано мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. Диференціація нормативів за класами земель потребуватиме визначення врожайності та собівартості виробництва окремо по всім основним с/г культурам, в усякому разі на початковому етапі (у першій рік). У подальшому показники врожайності та собівартості виробництва культур для землі середньої якості можуть правити за базові та коригуватися для земель іншої якості за допомогою спеціальних поправочних коефіцієнтів.
- Встановлення нормативів доходів для інших видів господарської діяльності (продажу квітів, вирощування і продажу тварин на хутро, бджільництва, як у Казахстані) вдається не виправданим через вкрай незначні масштаби цих видів господарської діяльності в Україні.
- З огляду на великі масштаби зловживань у системі соціальної допомоги (дані ОУЖД свідчать, що чимало одержувачів соціальної допомоги не мають на неї права), було б доцільно запровадити вимогу щодо посвідчення даних, що подаються заявниками на призначення соціальної допомоги, у місцевих органах влади, так як це практикується в Казахстані, Киргизстані та Росії. Частковим рішенням могло б стати запровадження вибіркового перевірок таких даних. Важливим джерелом інформації для звірення повідомлених заявниками даних міг би стати перепис худоби, що здійснюється двічі на рік місцевими радами.
- Регулярний перегляд нормативів доходу має бути закріплений законодавчо, як це зроблено в Молдові, Росії та Польщі. Регулярне оновлення значень нормативів для врахування змін в економічній ситуації дасть поштовх регулярному оновленню критеріїв права на соціальну допомогу і зробить оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності більш реалістичним, що дозволить заощадити бюджетні витрати на соціальну допомогу.
- Перші нормативи в Україні розраховувалися і встановлювалися групою кількох міністерств (у тому числі й Міністерством праці та соціальної політики). У проаналізованих нами країнах функції розрахунку значень нормативів покладаються на державну статистичну службу, що, на нашу думку, є цілком логічним, оскільки до статистичної служби збігається вся інформація, зібрана/згенерована міністерствами. Роль Міністерства праці та соціальної політики посилюється у разі врахування при призначенні соціальної допомоги різниці вартості життя в містах і в сільській місцевості (як це робиться у Польщі при розрахунку вартості мінімального споживчого кошика, див. п. 5.5).

7. Рекомендації для України

Наша загальна рекомендація полягає у застосуванні добре обгрунтованої та єдиної методології встановлення нормативів для оцінювання доходів від підсобного господарства та єдиних правил перегляду/коригування таких нормативів.

Ми поділили рекомендації на три групи: (1) довгострокові рішення, (2) короткострокові рішення, (3) мінімальні рішення. Застосування довгострокових рішень передбачає наявність доступу до всебічних даних про сільськогосподарську діяльність (доходи і собівартість виробництва сільськогосподарської продукції). Короткострокові рішення включають рекомендовані нами тимчасові зміни, які уможливають уніфікацію та коригування чинної системи на період до створення необхідної бази даних. Мінімальні рішення передбачають здійснення вкрай незначних коригувань, якщо необхідно зберегти чинну систему (оновлення нормативів, уніфікація системи і врахування в ній життєвих реалій). Докладному опису рекомендацій щодо довго- і короткострокових рішень передують пропозиції загального характеру.

CASE-Україна, у співпраці з Міністерством праці та соціальної політики України і під контролем представництва Світового Банку в Україні, розробляє модель бального методу з'ясування ступеню нужденності, який міг би використовуватися як альтернативний метод оцінювання доходів заявників на призначення соціальної допомоги. Наші рекомендації стосуються виключно методу оцінювання доходів.

7.1 Пропозиції загального характеру

1. Ми пропонуємо обчислювати нормативи доходу від виробництва сільськогосподарських культур як дохід на гектар, а нормативи доходу від утримання худоби – як дохід на одну тварину.
2. Оскільки найпоширенішим способом використання *паїв* є їх здавання в оренду без укладання договору оренди³⁰, ми вважаємо доцільним розраховувати дохід від володіння паями на основі грошової оцінки вартості землі для відображення наміру орендаря (підприємства/фермера) сплачувати орендну плату (замість встановлення нормативу доходу на 1 га). Рекомендуємо також застосовувати цю методологію як єдину по всій Україні. При цьому слід вказати на потребу у системних змінах, які б уможливили вільну торгівлю землею, що б дозволило консолідувати землі та підвищити продуктивність сільськогосподарського виробництва.
3. У разі врахування нашої рекомендації щодо встановлення нормативів доходу від утримання худоби, необхідність в оцінюванні доходів від сіножатей і пасовищ відпадає.
4. Ми рекомендуємо диференціювати нормативи доходів від утримання худоби за видами тварин з метою врахування істотних відмінностей у доходах на одну тварину для різних видів тварин. Ми рекомендуємо встановлювати нормативи доходів лише для найбільш поширеніших видів свійських тварин – великої рогатої худоби, свиней і птиці.

³⁰ 63,2% власників паїв уклали договори оренди; решта 36,8% або користуються паями самі (що, як стверджують експерти-аграрії, трапляється рідко), або здають їх в оренду без укладання офіційного договору.

5. З огляду на низьку мобільність власників підсобних домогосподарств у сільській місцевості та нерозвиненість інфраструктури торгівлі продукцією малих сільськогосподарських виробників, близькість до ринків збуту має й надалі враховуватися як чинник встановлення вищих нормативів доходу ділянок, що використовуються як присадибні та для городництва/садівництва, у містах (на протизагу підсобним господарствам у сільській місцевості).
6. Ми підтримуємо збереження правила про те, що земельна ділянка площею до 0,06 га вважається територією під будинком і не дає доходу. Водночас, ми рекомендуємо, щоб дане "правило вилучення 0,06 га з земельної ділянки" стало єдиним по всій території України через відсутність підстав вважати, що територія під будинком може різнитися за регіонами.
7. Ми рекомендуємо скасувати існуюче обмеження на площу земельної ділянки (0,6 га), яке відіграє роль додаткового критерію права на соціальну допомогу, щонайменше з двох причин. По-перше, у багатьох регіонах в домогосподарствах, особливо в тих, що утворилися в результаті колективізації колгоспів, відсутня техніка для оброблення землі. Тому навіть якщо земельна ділянка такого господарства більша за 0,6 га, воно неспроможне одержати з цієї ділянки дохід понад існуюче порогове значення. По-друге, рекомендована нами методологія розрахунку нормативів доходів сама по собі добре враховує існуючі в домогосподарствах засоби до існування, а тому в застосуванні максимального обмеження на площу земельної ділянки (0,6 га) просто немає необхідності.
8. Ми рекомендуємо надавати заявникам на призначення соціальної допомоги можливість декларувати відсутність доходів від земельної ділянки. Як зазначалося вище, існує чимало власників приватизованої землі, які неспроможні її обробляти через відсутність необхідної сільськогосподарської техніки та ресурсів. Більш того, досі існують паї, не визначені в натуральному вигляді. Вони практично недоступні їхнім власникам. Було б несправедливо нараховувати доходи з таких земельних ділянок. Зауважимо, що застосування цього варіанту виправдовується лише за можливості вільного продажу землі. Інакше виникає спокуса обробляти землю для одержання доходу і при цьому звертатися за призначенням соціальної допомоги.
9. Ми пропонуємо запозичити передовий досвід деяких республік колишнього СРСР і запровадити в Україні порядок, за якого місцеві органи влади посвідчували би інформацію про земельну ділянку, власники якої подають заяву щодо призначення соціальної допомоги, особливо, коли заявники повідомляють про те, що не обробляють належну їм землю. Посвідчення такої інформації в органах місцевої влади може бути обов'язковим чи вибірковим.
10. Індиксація нормативів доходів від сільськогосподарської діяльності до рівня інфляції (за можливості – до регіональних показників інфляції) має бути закріплена законодавчо.
11. Як варіант, Україні варто розглянути можливість запозичення польського досвіду встановлення нормативів доходів для цілей призначення соціальної допомоги на основі вартості мінімального споживчого кошика товарів і цін.

7.2 Докладні рекомендації

7.2.1 Довгострокові рішення

На додачу до рекомендацій загального характеру ми радимо застосувати такі довгострокові рішення.

12. Ми рекомендуємо скористатись існуючим поділом території України на кліматичні зони та різними характеристиками якості землі як критеріями диференціації нормативів доходів домогосподарств від виробництва с/г культур. На думку експертів, така диференціація нормативів дозволить врахувати відмінності у природних умовах для ведення рослинництва.
13. Оцінювання доходів має спиратися, серед іншого, на дані про врожайність різних с/г культур. Ми рекомендуємо застосовувати показники середньої врожайності за останні 3 роки, щоб згладити зміни в погодних умовах в межах одного циклу.
14. Ми не рекомендуємо диференціювати нормативи за видами с/г культур, оскільки рекомендуємо диференціювати їх за якістю земель. Якість землі звужує перелік культур, які можуть вироблятися на цій землі та, відтак, опосередковано визначає види культур. При цьому слід запровадити вагові коефіцієнти залежно від посівних площ культур на землях одного селянського господарства і обчислювати середньозважений дохід від усіх культур на цих землях.
15. Що стосується доходів від виробництва продукції тваринництва, ми рекомендуємо диференціювати нормативи цих доходів лише за кліматичними зонами, оскільки наявність можливостей випасу худоби є головним чинником продуктивності вирощування худоби. Як запевняють експерти-аграрії, регіональні відмінності у цінах на худобу і продукцію тваринництва і на ресурси для утримання худоби лежать в межах 10-15%.
16. Ми рекомендуємо враховувати в нормативах також віддаленість від ринків збуту с/г продукції та встановлювати окремі нормативи для міст і сіл, віддалених від найближчого міста не більше, ніж на 10 км.

Застосування довгострокових рішень передбачає розрахунок нормативів доходу на основі всебічних даних про діяльність домогосподарств, їхні доходи від виробництва продукції рослинництва і тваринництва та собівартість виробництва одиниці кожного виду с/г продукції у кожній кліматичній зоні та для кожної категорії якості землі. Державний комітет статистики України проводить щорічне обстеження репрезентативної вибірки з приблизно 29 тисяч домогосподарств у сільській місцевості. У ході щорічних обстежень збираються загальні дані про домогосподарства, наявність в них земельних ділянок, структуру використання цих ділянок, площу посівів різних с/г культур, утримання худоби і птиці, економічні умови проживання селянських домогосподарств, наявність у них с/г техніки та обладнання. У ході щомісячних обстежень збираються дані про врожайність і площі посівів с/г культур, зміни у поголів'ї худоби і птиці, витрати на придбання кормів і виробництва продукції тваринництва, а також дані про реалізацію продукції власного виробництва (ціни реалізації та обсяги продукції). Інформація про доходи від с/г діяльності та собівартість виробництва с/г продукції, що збирається в ході щомісячних обстежень, є частковою та не дозволяє об'єктивно оцінити доходи і витрати домогосподарств.

17. Ми рекомендуємо зробити обстеження репрезентативним для кожної кліматичної зони і кожного класу землі, поширити їх на міські домогосподарства і включити до них запитання стосовно:
- складових доходу:
 - с/г продукція, що виробляється для власного споживання (дохід у натуральній формі);
 - статей витрат:
 - витрати на ресурси, необхідні для виробництва різних видів с/г продукції;
 - використання с/г продукції власного виробництва як ресурсів для виробництва нової с/г продукції;
 - вдосконалення системи вагових коефіцієнтів.

Принагідно звертаємо увагу на обстеження фермерських господарств, що віднедавна проводиться в усіх країнах Європейського Союзу, під назвою FADN (Farm Accountancy Data Network, Мережа даних бухгалтерського обліку фермерських господарств). Йдеться про Європейську систему збирання даних бухгалтерського обліку, що охоплює репрезентативну вибірку фермерських господарств (див. більш докладну інформацію в Розділі 1).

18. Після створення всебічної бази даних про сільськогосподарські доходи і витрати домогосподарств, її слід активно використовувати для розрахунку нормативів доходів від с/г діяльності.
19. Ми рекомендуємо вдосконалити порядок визначення якості земель. Це необхідно не лише для диференціації нормативів за якістю земель, а й для підготовки до вільного продажу земель сільськогосподарського призначення.

7.2.2 Короткострокові рішення

Застарілість чинних нормативів і наявність численних невідповідностей у системі оцінювання доходів від с/г діяльності зумовлює необхідність якнайшвидшого впорядкування системи і забезпечення її відповідності реаліям сьогодення.

До того часу, як буде створено всебічну базу даних про сільськогосподарські доходи і витрати домогосподарств, а інформація про класи землі стане легкодоступною і добре відомою землевласникам, ми пропонуємо покладатися на наявні джерела даних і встановити тимчасові нормативи (найкращі з можливих).

Перший підхід до розрахунку тимчасових нормативів передбачає використання даних про доходи і витрати сільськогосподарських підприємств. Результати виявляються далекими від реалій діяльності домогосподарств населення. Другий підхід пов'язаний з використанням даних ОУЖД про доходи і витрати домогосподарств, які займаються сільськогосподарською діяльністю та мають будь-яку ділянку землі (Метод 2 у Додатку D). Для короткострокових рішень ми пропонуємо саме такі правила розрахунку і встановлення нормативів (на додачу до рекомендацій загального характеру).

20. У період до створення всебічної бази даних про доходи і собівартість виробництва с/г продукції ми пропонуємо користуватися даними ОУЖД як такими, що найбільшою мірою відповідають реальним умовам діяльності домогосподарств (на противагу даним про доходи і витрати сільськогосподарських підприємств). Як альтернатива (до якої ми не вдавалися в рамках проекту), можна було б скористатися даними про доходи і витрати групи найменших сільськогосподарських підприємств.

21. Що стосується диференціації нормативів доходів (які від рослинництва, так і від тваринництва), ми рекомендуємо здійснювати її на рівні областей, оскільки дані ОУЖД не дозволяють здійснювати диференціацію на інших рівнях.
22. Відмінності у доступності ринків реалізації с/г продукції слід врахувати шляхом встановлення окремих нормативів для міських і сільських домогосподарств.

7.2.3 Мінімальні рішення

Чинній системі оцінювання доходів від с/г діяльності в країні бракує цілісності. Крім того, вона є відверто застарілою. Мінімальний набір заходів з її реформування має включати її уніфікацію, забезпечення рівного доступу до соціальної допомоги для всіх громадян і врахування такого доволі поширеного явища, як неможливість обробляти землю (це стосується власників паїв). Ми рекомендуємо включити до мінімального набору заходів з реформування системи:

23. Індксацію нормативів, встановлених у 1998 році, на обласні індекси споживчих цін за період з 2000 по 2009 рік; встановити чітко визначений механізм індексації нормативів доходів від с/г діяльності;
24. Скасувати обмеження на розмір земельної ділянки (0,6 га), що править за критерій права на призначення соціальної допомоги;
25. З огляду на те, що площа земельної ділянки, яка не враховується у розрахунку доходів від с/г діяльності лежить в інтервалі від 0,06 га в одних регіонах до 0,25 га в інших, ми пропонуємо уніфікувати цей показник і встановити його в єдиному для всіх регіонів країни розмірі – 0,06 га.

Бібліографія

Ahmed, A.U., and H.E. Bouis (2002). “Weighing what’s practical: proxy means tests for targeting food subsidies in Egypt”. *Food Policy* 27 (5-6), 519-540.

Alatas, V., A. Banerjee, R. Hanna, B. Olken, J. Tobias (2009). “How to Target the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia”. First Draft, <http://ipl.econ.duke.edu/bread/papers/0909conf/Hanna.pdf>

Alderman, Harold (2002). “Subsidies as a Social Safety Net: Effectiveness and Challenges.” Social Protection Discussion Paper 0224. Washington, DC: World Bank.

Atkinson, A.B. (1996). “On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits.” In *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, ed. Dominique van de Walle and Kimberly Nead, 25–68. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Ayala Consulting (2002). “Final Report: Workshop on Conditional Cash Transfers Programs’ Operational Experience.” Paper presented at workshop in Puebla, Mexico, April 29–May 1.

Bigman, D., and H. FoFack (2000). “Combining Census and Survey Data to Study Spatial Dimensions of Poverty: A Case Study of Ecuador.” In *Geographical Targeting for Poverty Alleviation*. Washington, D.C.: World Bank.

Boyarchuk D., V.Herasimovich and I.Orlova (2008), *Approaches to reforming services privileges In Ukraine*, CASE 2008.

Braithwaite, J., C. Grootaert, and B. Milanovic (2000). *Poverty and Social Assistance in Transition Countries*. New York: St. Martin’s Press.

Castañeda, T. (2005). “Targeting Social Spending To The Poor With Proxy–Means Testing: Colombia’s SISBEN System.” Social Protection Discussion Paper Series 0529, World Bank, Washington, D.C.

Castañeda, T., and K. Lindert, with B. de la Brière, L. Fernandez, C. Hubert, O. Larrañaga, M. Orozco, and R. Viquez (2005). “Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and the United States.” Social Protection Discussion Paper 0526. Washington, DC: World Bank.

Central Statistical Office of Poland (2008), *Statistical Yearbook of Agriculture and Rural Areas*, Warsaw 2008.

Dragos C. and Z. Lerman, *The Land Policy and Farm Efficiency: the Lessons of Moldova*, Discussion paper # 4.08, The Hebrew University of Jerusalem

Clert, C., and Q. Wodon (2001). “The Targeting of Government Programs in Chile”. In Gacitua-Mario, E., and Q. Woton, eds., *Measurement and Meaning: Combining Quantitative and Qualitative Methods for the Analysis of Poverty and Social Exclusion in Latin America*. World Bank Technical Paper 518, Washington, D.C.

- Coady D., Grosh M., Hoddinott J. (2004). *Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience*. Washington, DC: The World Bank (World Bank Regional and Sectoral Studies)
- Coady, D. (2001). "Evaluating the Distributional Power of PROGRESA's Cash transfers in Mexico." Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper 117, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Coady, D., R. Perez, and H. Vera-Llamas (2000). "Cost-Effectiveness Analysis of the Education Component of PROGRESA." In: D. Coady, ed., *The Application of Social Cost-Benefit Analysis to the Evaluation of PROGRESA*. Final report submitted to PROGRESA. International Food Policy Research Institute, Washington D.C.
- Conning, Jonathon, and M. Kevane (2001). "Community Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets." Social Protection Discussion Paper 0102. Washington, DC: World Bank.
- Coudouel, A., A. Dani, and S. Paternostro, eds. (2006). *Poverty and Social Impact Analysis of Reforms: Lessons and Examples from Implementation*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Fiszbein, A. and N. Schady (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. A World Bank Policy Research Report. Washington, DC: The World Bank.
- Gomart, E. (1998). "Poor Beneficiary Assessment." World Bank Human Development Unit, Country Department III. Europe and Central Asia, Washington, D.C.
- Grosh, M. (1994). *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, Washington, DC: World Bank.
- Grosh M. E., and Judy L. Baker (1995). "Proxy Means Tests for Targeting Social Programs. Simulations and Speculation". Living Standards Measurement Study, Working Paper No. 118, July Washington, DC: World Bank.
- Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc, and A. Ouerghi (2008). *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington, DC: World Bank.
- Grosh, M., and E. Glinskaya (1998). "Proxy Means Testing and Social Assistance in Armenia. World Bank Development Unit, Country Department III., Europe and CentralAsia. Washington, D.C.
- Henninger, Norbert, and Mathilde Snel (2002). "Where Are the Poor? Experiences with the Development and Use of Poverty Maps". Washington, DC and Arendal, Norway: World Resources Institute, United Nations Environment Programme, and GRID-Arendal.
- Hernanz, Virginia, F. Malherbet, and M. Pellizzari (2004). "Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence." Social, Employment and Migration Working Paper 17, OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, Paris.
- Holzmann, R., D.A. Robalino, and N. Takayama, eds. (2009). *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. Washington, DC: The World Bank.

- Houssou, N.S.I., M. Zeller, G. Alcaraz, J. Johannsen, and S. Schwarze (2007). “Proxy Means Tests for Targeting the Poorest Households: Applications to Uganda”. Paper presented at workshop “Utilisation of diversity in land use systems: Sustainable and organic approaches to meet human needs”, Tropentag, October 9-11, Witzenhausen.
- Johannsen, Julia (2006). “Operational poverty targeting in Peru – Proxy means testing with non income indicators”. UNDP International Poverty Centre. Working paper No. 30, October.
- Larrañaga, Osvaldo (2003). “Focalización de programas Sociales en Chile: el Sistema CAS” Social Protection Center, Latin America and Caribbean Region, World Bank, Washington, D.C.
- Lindert, Kathy (2005). “Implementing Means-Tested Welfare Systems in the United States.” Social Protection Discussion Paper 0532. Washington, DC: World Bank.
- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias, and Joseph Shapiro (2006). “Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean.” Social Protection Discussion Paper 605. Washington, DC: World Bank.
- Mintrud Rossii (2001). Departament dohodov naseleniya i urovnya jizni, Ministerstvo truda i social'nogo razvitiya Rossiiskoi Federacii. "Ob opyte raboty organov vlasti sub'ektov RF po usileniyu adresnosti social'noi podderjki maloimuschego naseleniya", http://www.nasledie.ru/fin/6_7/6_7_1/article.php?art=19
- Narayan, Ambar, and Nobuo Yoshida (2002). “Proxy Means Test for Targeting Welfare Benefits in Sri Lanka”. South Asia Poverty Reduction & Economic Management; World Bank, Washington DC.
- Rawlings, L., L. Sherburne-Benz, and J. Van Domelen (2003). *Evaluating Social Funds: A Cross-Country Analysis of Community Investments*. Washington, D.C.: World Bank.
- Reyes, Celia M. (2006). ”Alternative Means Testing Options Using CBMS” Philippine Institute for Development Studies, Discussion Paper Series No. 2006-22, Manila.
- Sancho, A. (1992). “La Ficha Cas Como Instrumento de Focalización del Gasto Social en el Nivel Local.” In: Margaret Grosh, ed., *Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America*. Vol. II, Case Studies III, Latin America and the Caribbean Technical Department, World Bank Regional Study Program, Report 21. Washington D.C.
- Skoufias, E., B. Davis, and S. de la Vega (2001). “Targeting and the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into PROGRESA.” *World Development* **29**(10): 1769–84.
- Struyk, Raymond, Ekaterina Petrova, and Tatiana Lykova (2006). “Targeting Housing Allowances in Russia.” *European Journal of Housing Policy* **6** (2): 191–220.
- Subbarao, Kalanidhi (2003). “Systemic Shocks and Social Protection: The Role and Effectiveness of Public Works.” Social Protection Discussion Paper 0302. Washington, DC: World Bank.
- Subbarao, Kalanidhi (2009). “Targeting Social Safety Nets: Methods and Evidence”. Presentation at Social Protection Workshop, July 6-7, Phnom Penh, Cambodia.
- Sumarto, S., A. Suryahadi, and L. Pritchett (2003). “Safety Nets or Safety Ropes? Dynamic Benefit Incidence of Two Crisis Programs in Indonesia ” *World Development* **31** (7), July: 1257-1277.

Wodon, Q., and D. Angel-Urdinola (2008). "Assessing the Targeting Performance of Social Programs: Cape Verde", in: B. Dodson-Moreno and Q. Wodon, eds. *Public Finance for Poverty Reduction: Concepts and Case Studies from Africa and Latin America*. Washington, DC: The World Bank., 2008.

World Bank (1999). "Improving Social Assistance in Armenia." Human Development Unit, Country Department III, Europe and Central Asia Region, World Bank Report No. 19385-AM. Washington, D.C.

World Bank (2003). "Armenia: Public Expenditure Review". World Bank Report 24434-AM. Poverty Reduction and Economic management Unit, Europe and Central Asia Region. Washington, D.C.

Перелік таблиць

- Таблиця 1. Обсяги виробництва сільськогосподарської продукції (в цінах 2005 року.)
- Таблиця 2. Врожайність основних сільськогосподарських культур, ц/га
- Таблиця 3. поголів'я худоби і птиці, тис. голів, станом на 1 січня 2009 року
- Таблиця 4. Поправочні коефіцієнти для коригування значень нормативів доходу з одного умовного гектару при обчисленні нормативів для земель різних типів у Польщі
- Таблиця А-1. Застосування різних методів забезпечення адресності соціальної допомоги в різних частинах світу, країнах з різними рівнями доходів і з різними типами програм соціальної допомоги
- Таблиця В-1. Джерела доходів, що включаються в сукупний дохід з метою з'ясування права на соціальну допомогу
- Таблиця С-1. Огляд практики оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності в 5 країнах порівняно з Україною
- Таблиця D-2. Структура доходу від виробництва продукції рослинництва, обчисленого на основі даних ОУЖД (грн./га/міс.)
- Таблиця Е-1. Результати моделювання

Перелік діаграм

- Діаграма D-1. Величини чистого доходу від виробництва продукції рослинництва за 2008 рік по областях, грн./га/міс. – міста
- Діаграма D-2. Величини чистого доходу від виробництва продукції рослинництва за 2008 рік по областях, грн./га/міс. – сільська місцевість

Додаток А. Застосування різних методів забезпечення адресності соціальної допомоги в різних частинах світу, країнах з різними рівнями доходів і з різними типами програм соціальної допомоги

Таблиця А-1.

	Оцінювання ступеню нужденності			Призначення допомоги певним категоріям населення				Самовідбір		
	Врахування доходів / активів	Бальний метод	Оцінка громади	За географічною ознакою	За віком	За віком дітей	За іншими ознаками	Робота	Споживання	Конкурс в громаді
<i>За регіонами</i>										
Країни Латинської Америки і басейну Карибського моря, 68	8	5	3	20	4	14	4	4	0	6
Країни Східної Європи і республіки колишнього СРСР, 46	14	1	3	1	6	11	7	2	0	1
Країни Середнього Сходу і Північної Африки, 23	4	0	0	2	1	1	2	0	12	1
Африканські країни суб-Сахари, 25	3	0	2	3	5	1	4	2	4	1
Країни Південної Азії, 49	2	1	3	16	2	1	10	4	10	0
Країни Східної Азії, 42	3	1	3	10	6	8	8	1	1	1
<i>За рівнем доходів</i>										
Найбідніші країни, 147	12	3	10	37	10	14	28	8	19	6
Менш бідні країни, 106	22	5	4	15	14	22	7	5	8	4
<i>За типами програм СД</i>										
Грошові виплати, 103	24	4	5	9	19	24	16	2	0	0
Матеріальна допомога, 36	4	3	0	12	1	2	4	0	10	0

	Оцінювання ступеню нужденності			Призначення допомоги певним категоріям населення				Самовідбір		
	Врахування доходів / активів	Бальний метод	Оцінка громади	За географічною ознакою	За віком	За віком дітей	За іншими ознаками	Робота	Споживання	Конкурс в громаді
Допомога на харчування, 35	0	1	5	9	3	9	7	0	0	1
Субсидії на харчування, 23	3	0	0	2	0	0	0	0	17	1
Субсидії на цілі, не пов'язані з харчуванням, 9	3	0	0	2	1	1	2	0	0	0
Громадські роботи, створення робочих місць, 29	0	0	2	10	0	0	6	11	0	0
Громадські роботи, ресурси програми (наприклад, соціальний фонд), 18	0	0	2	8	0	0	0	0	0	8
Загалом 253	34	8	14	52	24	36	35	13	27	10

Примітки:

1. У багатьох програмах застосовується більш, ніж один метод забезпечення адресності соціальної допомоги. Тому загальна кількість таких методів перевищує кількість програм соціальної допомоги.
2. До найбідніших відносяться країни з ВВП на душу населення (розрахованим за паритетом купівельної спроможності) менше 1200 дол.; до менш бідних – країни з ВВП на душу населення від 1200 дол. до 10840 дол.

Джерело: Коуді, Грош і Ходдінотт (2004 р.)

Додаток В. Окремі характеристики чинних методів забезпечення адресності соціальної допомоги в Україні

Таблиця В-1. Джерела доходів, що включаються в сукупний дохід з метою з'ясування права на соціальну допомогу

Грошові доходи	
Включаються:	Не включаються:
Заробітна плата до вирахування податків	Одноразова допомога при народженні дитини
Інші регулярні грошові виплати	Допомога на поховання
Доходи від підприємницької та професійної діяльності	Одноразова матеріальна допомога, призначена органами виконавчої влади чи місцевими органами влади або іншими установами
Всі види винагороди самозайнятим особам	Внески за договорами добровільного медичного страхування, що сплачуються роботодавцями
Стипендії, пенсії, соціальна допомога	Доходи військовослужбовців строкової служби
Допомога в оплаті навчання, надана підприємствами, установами та організаціями	Доходи від земельних ділянок, якими володіють або користуються особи похилого віку, інваліди та багатодітні сім'ї ³¹
Компенсаційні виплати	Одноразова допомога жінкам, яким присвоєно почесне звання "Мати-героїня" ³²
Аліменти	Допомога, надана громадськими і добродійними організаціями
Допомога у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю	
Допомога по безробіттю	
Виплати особам, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС	
Орендний дохід	
Страхові виплати у зв'язку з нещасним випадком, не пов'язаним з виробництвом	
Виплати в рахунок погашення заборгованості із заробітної плати	
Доходи від сільськогосподарської діяльності на земельних ділянках за умови, що площа ділянки перевищує 0,06 га, ділянка надана для садівництва, заготівлі сіна, випасу худоби; доходи від паїв	

³¹ Припускається, що такі особи неспроможні ефективно використовувати земельні ділянки, а відтак і одержувати доходи від земельних ділянок.

³² Матері, які народили і виховали 10 і більше дітей.

Грошові доходи	
Включаються:	Не включаються:
Інші доходи, що підлягають оподаткуванню (включно з доходами від продажу житла чи одержання активів у подарунок за винятком випадків, коли дарувальником є чоловік/дружина, батьки або діти)	
Негрошові доходи	
Включаються:	Не включаються:
Винагорода у натуральній формі	Вартість безкоштовних шкільних обідів
Вартість пільг на житлово-комунальні послуги	Житлові субсидії
	Допомога, надана громадськими і добродійними організаціями

Джерело: Затверджено Наказом Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства економіки та європейської інтеграції, Міністерства фінансів, Державного комітету статистики і Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму № 486/202/524/455/3370 від 15 листопада 2001 року

Таблиця В-2. Нормативи доходів від земельних ділянок від 1999 року

	Земельні ділянки, що використовуються для вирощування с/г культур, грн. на 0,01 га площі на місяць		Земельні ділянки для заготівлі сіна*, грн. на 0,01 га площі на місяць	Земельні ділянки для випасу худоби*, грн. на 0,01 га площі на місяць
	Сільська місцевість	Міста		
АР Крим	0,48	0,91	0,61	0,34
Вінницька область	0,28	0,48	1,05	0,53
Волинська область	0,18	0,29	1,07	0,77
Дніпропетровська область	0,31	0,58	1,33	1,07
Донецька область	0,29	0,52	1,21	0,77
Житомирська область	0,22	0,37	1,39	0,86
Закарпатська область	0,30	0,50	3,16	1,99
Запорізька область	0,21	0,40	1,26	0,67
Івано-Франківська область	0,17	0,28	1,34	0,9
Київська область	0,35	0,71	3,12	1,34
Кіровоградська область	0,19	0,32	1,35	0,79
Луганська область	0,19	0,36	1,05	0,47
Львівська область	0,20	0,37	1,46	1,69
Миколаївська область	0,26	0,43	1,34	1,14
Одеська область	0,19	0,36	0,74	0,41
Полтавська область	0,20	0,33	1,35	0,56
Рівненська область	0,17	0,28	1,21	0,56
Сумська область	0,19	0,32	1,42	0,56
Тернопільська область	0,16	0,26	1,78	0,71
Харківська область	0,23	0,42	1,16	0,54
Херсонська область	0,18	0,31	0,45	0,3
Хмельницька область	0,18	0,30	1,26	0,64
Черкаська область	0,27	0,44	1,71	0,32
Чернівецька область	0,21	0,35	1,22	0,49
Чернігівська область	0,23	0,39	1,25	0,22
Місто Київ	—	0,71	—	—
Місто Севастополь	—	0,91	—	—

Примітки: * для земельних ділянок, що використовуються для заготівлі сіна і випасу худоби, нормативи доходів обчислювалися, виходячи з ціни молока 30 коп. за кг.

Джерело: Державний комітет статистики України

Додаток С. Огляд практики оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності в 5 країнах порівняно з Україною

Таблиця С-1.

		Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
1.	Одиниця виміру нормативів доходів від виробництва продукції рослинництва	Нормативи встановлюються в розрахунку на 1 гектар	Нормативи встановлюються в розрахунку на 1 гектар	Нормативи встановлюються в розрахунку на 1 гектар	Нормативи встановлюються в розрахунку на 1 гектар	Нормативи встановлюються в розрахунку на 1 гектар	Нормативи встановлюються на 1 га; у деяких регіонах нормативи доходу від заготівлі сіна і випасу худоби встановлюються на 1 корову.
2.	Джерела інформації для розрахунку нормативів доходів від продукції рослинництва	Місцеві органи влади (Державна статистична служба надає інформацію про врожайність і собівартість виробництва)	Незастосовне	Державна статистична служба	Державна статистична служба	Державна статистична служба	Спочатку (в 1988 р.) – Міністерства економіки, сільського господарства, праці та соціальної політики, фінансів; пізніше – місцеві держадміністрації
3.	Дані, на основі яких встановлюються нормативи доходів від виробництва продукції рослинництва	Дані про врожайність культур, ціни і собівартість виробництва с/г продукції	Незастосовне	Дані про врожайність культур, ціни і собівартість виробництва с/г продукції	Дані про врожайність культур, ціни і собівартість виробництва с/г продукції	Дані про врожайність культур, ціни і собівартість виробництва с/г продукції	Дані про собівартість, ціни реалізації, наближеність до ринків збуту. Для пасовищ: продуктивність і собівартість виробництва молока,

		Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
							ціни на молоко; в деяких областях для паїв, що передані в оренду без договору оренди – грошова оцінка вартості землі
4.	Диференціація нормативів доходів від виробництва продукції рослинництва						
	- За кліматичними / економічними зонами	(1a) за 6-ма кліматичними зонами (показники врожайності та собівартості)	Незастосовне	За географічними зонами	(3) У деяких суб'єктах федерації дохід від с/г діяльності не враховується, якщо місцеві кліматичні умови вважаються несприятливими	(1) За 4-ма кліматичними / економічними зонами	Незастосовне
	- За адміністративно-територіальними одиницями	(1b) ціни визначаються регіональними органами влади на основі інформації місцевих управлінь	(1) За регіонами	Географічні зони визначені відповідно до адміністративно-територіального поділу країни	(1) За суб'єктами федерації	Незастосовне	(1) За регіонами (областями); для паїв, а в окремих областях і для звичайних земельних ділянок – за районами; у деяких областях встановлено окремі нормативи для

		Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
		державної статистичної служби					міст і сільської місцевості
	- За якістю землі	Незастосовне	(2) За якістю землі (класами врожайності) в межах кожного регіону	(3) За якістю землі (за класами врожайності) в межах кожної географічної зони; нормативи для землі середньої якості в кожній зоні коригуються для врахування якості землі на ділянці заявника	(2) За типами (призначенням) землі	(2) За 8-ма класами якості землі (6-ма для пасовищ); загалом 23 нормативи, для пасовищ – 17)	Незастосовне
	- За видами с/г культур	(2) Нормативи встановлюються для кожної с/г культури; сукупний дохід заявника оцінюється на основі інформації про площі посівів кожної культури	Незастосовне	(2) В межах кожної географічної зони – для кожної культури; нормативи для зони є середньозваженими нормативами, де вагові коефіцієнти	Незастосовне	Незастосовне	(2) За 4-ма призначеннями землі (городництво, садівництво, заготівля сіна, випас худоби); у деяких областях встановлено однакові нормативи для городництва і садівництва; (в 1998 році на рівні областей

		Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
				відповідають часткам посівних площ під кожною культурою			існувало загалом 66 нормативів)
		Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
	- За іншими чинниками ведення сільського господарства	Незастосовне	(3) Для зрошуваних і незрошуваних земель встановлено окремі нормативи	(4) Для вирощування с/г культур у теплицях і на відкритому ґрунті встановлено окремі нормативи	Незастосовне	Незастосовне	Незастосовне
	- За іншими чинниками, що пов'язані з фермерськими господарствами і самими фермерами	Незастосовне	(4) Для господарств, які виробляють продукцію на продаж і для власного споживання встановлено окремі нормативи	(5) Для господарств, які виробляють продукцію на продаж і для власного споживання встановлено окремі нормативи	(5) Встановлено окремі нормативи для сімей, у складі яких є інваліди та особи похилого віку	Незастосовне	У деяких областях встановлено різні нормативи для ділянок для городництва і садівництва; (3) окремі нормативи встановлено для ділянок, що використовуються, і ділянок, що не використовуються з поважних причин (похилий вік, інвалідність) (для останніх нормативи

		Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
							дорівнюють нулеві)
5.	Одиниця виміру нормативів доходів від виробництва продукції тваринництва	Нормативи встановлюються в розрахунку на одну тварину	Заявники повідомляють обсяг продукції на одну тварину кожного виду	Нормативи встановлюються в розрахунку на 1 га за внутрішньою методологією Мінагрополітики	Нормативи встановлюються в розрахунку на одну тварину	Незастосовне – включено в нормативи доходу від земельної ділянки	Незастосовне – включено в нормативи доходу від земельної ділянки
6.	Дані, на основі яких встановлюються нормативи доходів від виробництва продукції тваринництва	Дані про продуктивність і собівартість виробництва і ціни реалізації продукції	Повідомлені заявниками дані про обсяги виробництва продукції тваринництва	Незастосовне	Індекси продуктивності на одну тварину та індекси цін суб'єктів федерації	Незастосовне	Незастосовне
7.	Диференціація нормативів доходів від виробництва продукції тваринництва						
		За 6-ма кліматичними зонами (стосовно продуктивності і собівартості)	Незастосовне	За географічними зонами	(1) За суб'єктами федерації	Незастосовне	Незастосовне

		Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
		виробництва)					
		Ціни реалізації продукції визначаються регіональними органами влади на основі даних місцевих відділів Державної статистичної служби	Незастосовне	За класами якості землі в межах кожної географічної зони	Незастосовне	Незастосовне	Незастосовне
		Нормативи встановлюються для кожного виду тварин	Незастосовне	Для господарств, які виробляють продукцію на продаж і для власного споживання, встановлено окремі нормативи	(2) За кожним видом тварин і птиці	Незастосовне	Незастосовне
8.	Інформація про інші види с/г доходів	Доходи від продажу квітів, вирощування і продажу тварин на хутро, бджільництва	Про інші види с/г доходів (наприклад, бджільництва) заявники зобов'язані повідомити усно	Незастосовне	Незастосовне	Незастосовне	Незастосовне

		Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
9.	Порядок застосування для цілей призначення соціальної допомоги	Заявники заповнюють і подають спеціальні картки з докладною інформацією про свої земельні ділянки і тварин, яких вони утримують	Заявники зобов'язані документально посвідчити в місцевому органі влади інформацію про розміри і якість своїх земельних ділянок	Незастосовне	Незастосовне	Заявники повідомляють площу своїх земельних ділянок у гектарах	Заявники повідомляють площу своїх земельних ділянок у гектарах, а у деяких областях також і кількість корів
		Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
10	Роль місцевих державних адміністрацій	Перевірка і посвідчення всієї інформації про виробництво с/г продукції, що вказується заявниками в картках	Перевірка інформації про розміри і якість земельних ділянок, що повідомляється заявниками	Незастосовне	У деяких суб'єктах федерації місцеві органи влади перевіряють всю повідомлену заявниками інформацію про с/г продукцію, що виробляється ними	Приймання заяв, вибіркової перевірки інформації, вказаної у заявах	Перегляд нормативів (періодичність не визначена)
11	Перегляд нормативів	Незастосовне	Незастосовне	Раз на рік	Раз на рік, в окремих випадках – двічі	У загальному випадку – раз на рік; для цілей призначення	Періодичність не визначена; нормативи переглядаються час від часу на виконання

		Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
					на рік	соціальної допомоги – раз на три роки (не рідше)	рішень місцевих органів влади
12	Інше	Незастосовне	Незастосовне	Незастосовне	У деяких суб'єктах федерації не враховуються доходи господарств, чиї земельні ділянки чи поголів'я худоби є меншими за встановлене порогове значення	Нормативи застосовуються для цілей забезпечення мінімального гарантованого доходу на основі вартості мінімального споживчого кошика товарів і послуг	Не враховуються доходи з ділянок площею до 0,06 га; сім'ї, чиї ділянки перевищують 0,6 га, не мають права на соціальну допомогу

Примітки: (1), (2), ... – порядок застосування чинників (критеріїв) диференціації

Додаток D. Рекомендована методологія розрахунку нормативів доходів від сільськогосподарської діяльності

Згідно з нашою рекомендацією виражати нормативи доходу від виробництва продукції рослинництва як середній дохід на 1 га, а нормативи доходу від виробництва продукції тваринництва – як середній дохід на одну тварину для основних видів тварин, ми пропонуємо до застосування два методи розрахунку цих нормативів.

Як виявилось, **Метод 1**, який передбачає розрахунок нормативів на основі даних статистичної звітності сільськогосподарських підприємств, має певні вади через те, що ці дані не враховують специфіку виробництва с/г продукції в домогосподарствах. Інший метод, який спирається на дані обстежень умов життя домогосподарств, дає більш реалістичні результати.

Метод 2. Розрахунок нормативів доходів від с/г діяльності на основі даних обстежень умов життя домогосподарств

Дані

Дохід від виробництва продукції рослинництва включає виручку від продажу продукції рослинництва, вартість спожитих продуктів харчування власного виробництва (хліб та інша випічка, олія та рослинні жири, фрукти, овочі, картопля, інші коренеплоди, гриби, мінеральна вода, безалкогольні напої та соки).

Собівартість виробництва продукції рослинництва включає вартість товарів і послуг, необхідних для вирощування с/г культур, внески на страхування тварин, земельний податок, плата за оренду землі та інші витрати, пов'язані з вирощуванням с/г культур.

Дохід від виробництва продукції тваринництва включає виручку від продажу тварин і продуктів тваринного походження, вартість спожитих продуктів тваринного походження власного виробництва (м'ясо, риба, молоко, сир, яйця, масло, маргарин, варення, мед).

Собівартість виробництва продукції тваринництва включає вартість товарів і послуг, необхідних для утримання тварин; вартість кормів для тварин, птиці та бджіл; витрати на придбання тварин.

Таблиця D-2: Структура доходу від виробництва продукції рослинництва, обчисленого на основі даних ОУЖД (грн./га/міс.)

Складові доходу	Середній дохід на 1 га на члена домогосподарства (грн./га)		
	Всі селянські господарства	Міські господарства	Сільські господарства
Виручка від продажу продукції рослинництва	135	202	108
Вартість хлібу та іншої випічки	2	1	3
Вартість рослинної олії та рослинних жирів	0	0	0
Вартість фруктів	101	267	34
Вартість овочів, картоплі та інших коренеплодів і грибів	1087	2660	455
Вартість мінеральної води, безалкогольних напоїв і соків	53	134	21
Загалом	1379	3264	622

Джерело: власні розрахунки на основі даних ОУЖД 2008 року.

Середній дохід домогосподарства від виробництва продукції рослинництва на 1 га землі у містах більш ніж у 5 разів більший, ніж у сільській місцевості, через значно вищі ціни. Найбільшою складовою доходу є вартість спожитих овочів і картоплі власного виробництва (відповідно 81% і 73% у доходах міських і сільських господарств). Значення цих показників можуть бути дещо викривлені внаслідок ефекту накопичення запасів деяких продуктів; при цьому, однак, собівартість не включає витрати на зберігання. Середня собівартість виробництва с/г продукції на гектар дорівнює 342 грн. у містах і 87 грн. у сільській місцевості. Витрати на придбання необхідних для виробництва товарів і послуг складають понад 95% усіх витрат селянських господарств – як у містах, так і в сільській місцевості.

Алгоритм розрахунку нормативу чистого доходу від виробництва продукції рослинництва

1. Норматив чистого доходу з 1 га сільськогосподарської землі визначається як різниця між доходом домогосподарства від виробництва продукції рослинництва і собівартістю її виробництва, скоригованої на ефективну площу сільськогосподарської землі (площа земельної ділянки зменшується на 0,06 га, на які дохід не нараховується):

$$\pi = \frac{R - C}{ES}, \quad (1)$$

$$ES = S - 0.06, \quad (2)$$

де:

π – норматив чистого доходу домогосподарства з 1 га землі, грн.;

R – дохід домогосподарства від виробництва продукції рослинництва, грн.;

C – витрати домогосподарства на виробництво продукції рослинництва, грн.;

E – ефективна площа сільськогосподарської землі, га;

S – загальна площа землі, що належить домогосподарству.

2. Норматив загального доходу з 1 га сільськогосподарської землі в області i дорівнює середньозваженому значенню чистих доходів (застосовуються статистичні вагові коефіцієнти домогосподарств):

$$\pi_i = \frac{\sum_{j=1}^{N_i} W_j * \pi_j}{\sum_{j=1}^{N_i} W_j}, \quad (3)$$

де:

i – область;

π_i – норматив чистого доходу з 1 га землі в області i , грн.;

π_j – норматив чистого доходу з 1 га домогосподарства j в області i , грн.;

W_j – статистичний ваговий коефіцієнт домогосподарства j в області i ;

N_i – чисельність домогосподарств в області i , які володіють сільськогосподарською землею з ефективною площею більше 0 га.

Алгоритм розрахунку нормативу чистого доходу від виробництва продукції тваринництва

$$\pi = (R - C), \quad (4)$$

де:

π – чистий дохід домогосподарства від виробництва продукції тваринництва, грн.;

R – загальний дохід домогосподарства від виробництва продукції тваринництва, грн.;

C – витрати домогосподарства на вирощування тварин, грн.;

У містах середньомісячний дохід від виробництва продукції тваринництва на одне домогосподарство дорівнює 153 грн. У сільській місцевості цей показник має вище значення (487 грн.), тому що на селі населення тримає більше тварин. Місячні витрати на утримання тварин становлять 70 грн. у містах і 102 грн. у сільській місцевості. Частка витрат на закупівлю тварин, кормів та інших товарів, необхідних для вирощування тварин, у загальній сумі витрат на виробництво продукції тваринництва перевищує 97%. Структура витрат є однаковою у містах і в сільській місцевості.

Ми обчислюємо дохід від виробництва продукції тваринництва в розрахунку на одну тварину/птицю методом регресійного аналізу з регресією без константи:

$$\pi = \sum_{j=1}^k \beta_j \cdot Q_j, \quad (5)$$

де:

π – норматив чистого доходу домогосподарства від виробництва продукції тваринництва, грн.;

k – кількість видів тварин, для яких обчислюється норматив чистого доходу, і по яких є інформація у базі даних t ;

Q_j – кількість тварин виду j ;

β_j – норматив доходу від вирощування тварин j -го виду.

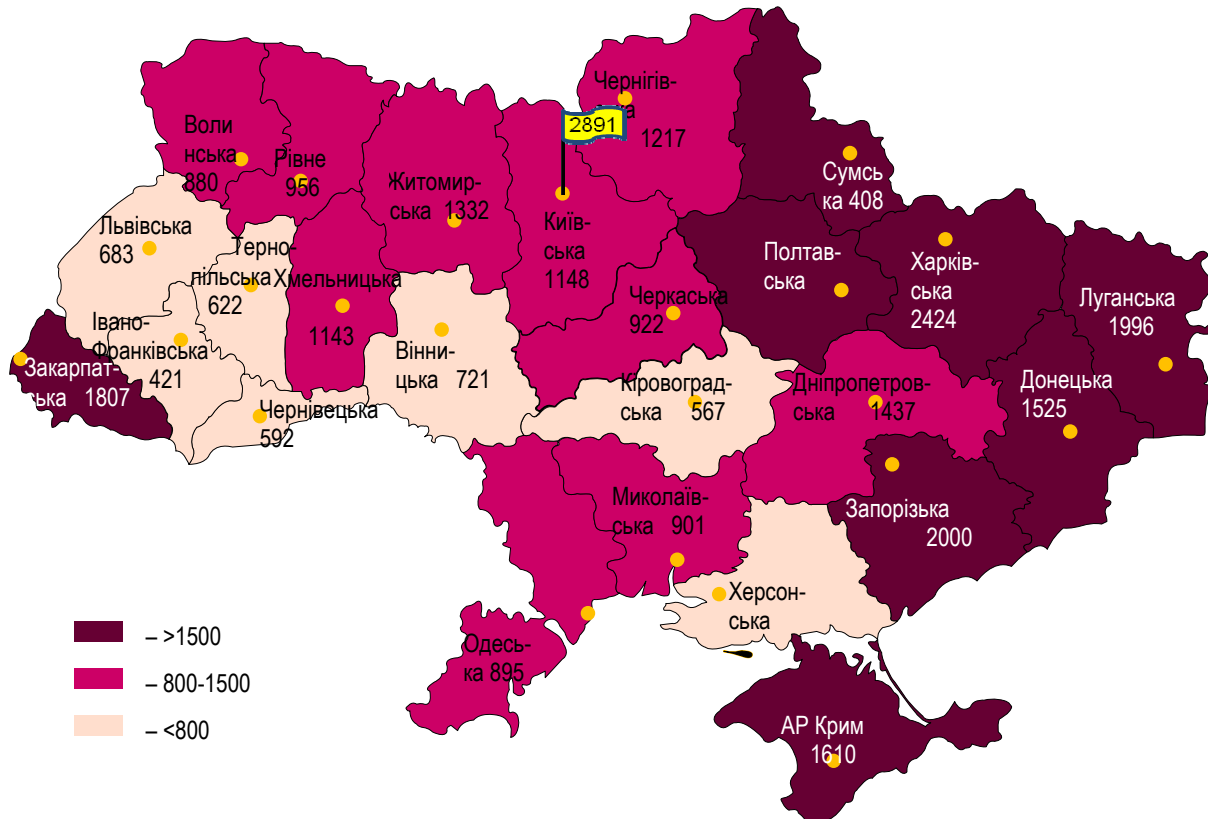
Результати

Середній чистий дохід міських домогосподарств більш, ніж у 5 разів перевищує середній чистий дохід сільських домогосподарств (відповідно 2917 грн./га/міс. і 537 грн./га/міс.). Частково це можна пояснити вищими цінами на продукцію рослинництва у містах і відносно великою часткою більш прибуткових видів овочів. Області з високими нормативами доходів розташовані на сході, "далекому заході" (лише Закарпатська область) і півдні (лише АР Крим) України. Низькими значеннями нормативів характеризуються більшість західних і центральних областей (міські домогосподарства) і західні, центральні та південні області (сільські домогосподарства). Нормативи доходів у північних областях мають середні значення.

Норматив місячного доходу на одну корову в сільській місцевості дорівнює 387 грн.; у містах він трохи вищий – 372 грн. Нормативи доходів від вирощування всіх інших тварин істотно різняться по містах і сільській місцевості. Наприклад, доходи від однієї голови великої рогатої худоби чи однієї свині майже вдесятеро менші у сільській місцевості.

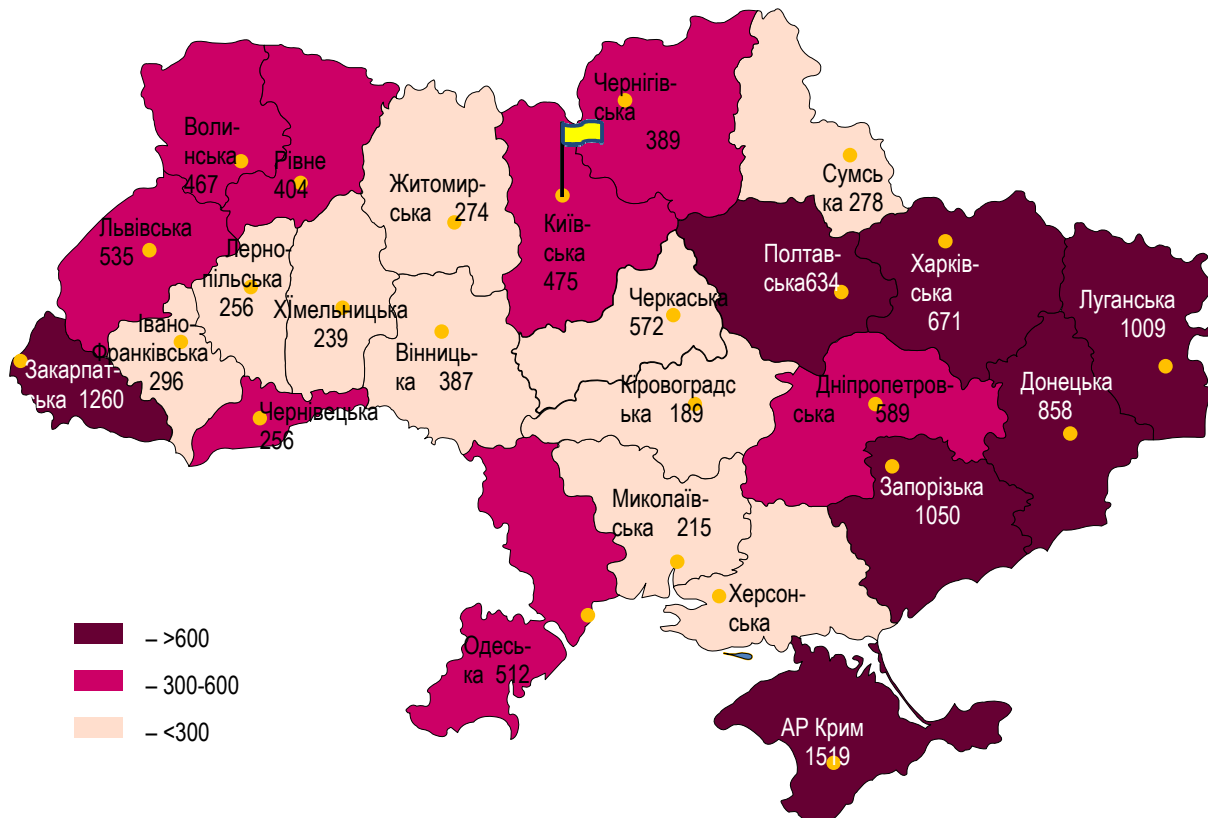
Загалом, нормативи чистого доходу, розраховані на основі даних ОУЖД, є більш реалістичними, порівняно з нормативами, обчисленими за Методом 1. Це зауваження стосується як середніх значень нормативів (значення нормативів, обчислених за першим методом є значно вищими), так і диференціації нормативів за регіонами.

Діаграма D-1. Величини чистого доходу від виробництва продукції рослинництва за 2008 рік по областях, грн./га/міс. – міста



Джерело: власні розрахунки на основі даних ОУЖД 2008 р.

Діаграма D-2. Величини чистого доходу від виробництва продукції рослинництва за 2008 рік по областях, грн./га/міс. – сільська місцевість



Джерело: власні розрахунки на основі даних ОУЖД 2008 р.