

**Підсумковий опис впровадження  
пілотного проекту  
«Запровадження єдиних критеріїв  
оцінювання майнового стану сім'ї при  
визначенні її права на призначення всіх  
видів соціальної допомоги та  
вдосконалення Методики обчислення  
сукупного доходу сім'ї для всіх видів  
соціальної допомоги»**

## Зміст

Вступ .....	4
Опис впровадження пілотного проекту .....	6
Метод непрямой оцінки доходу та доцільність його застосування в Україні .....	10
Методологія дооцінки доходів домогосподарств від володіння активами .....	13
Розрахунок нормативів доходу домогосподарств від ведення сільськогосподарського виробництва .....	19
Метод 1: Розрахунок нормативів на основі даних статистичної звітності .....	20
Метод 2: Розрахунок нормативів на основі бази даних Обстеження умов життя домогосподарств .....	20
Метод 3: Розрахунок нормативів на основі порівняння споживчих кошиків .....	20
Застосування нових підходів до обчислення доходу сімей, що входять до складу кілька-сімейних домогосподарств .....	24
Інші питання врахування доходу та майнового стану при призначенні соціальної допомоги .....	27
Неповне врахування матеріального стану при призначенні допомоги сім'ям з дітьми .....	27
Застосування коротшого періоду, за який декларується дохід, для осіб, які втратили джерела до існування .....	27
Врахування економії на масштабі при визначенні прожиткового мінімуму .....	28
Висновки .....	29
Додаток 1. Анкета «Інформація про домогосподарство і його членів» .....	30
Додаток 2. Моделювання непрямой оцінки доходів – статистично-регресійний аналіз .....	35
Лінійна класична модель .....	40
Нелінійна регресія .....	41
Двокрокова модель Гекіт .....	41
Модель зіставлення .....	43
Байєсівська модель .....	43
Приклади розрахунку оціненого доходу .....	43
Додаток 3. Алгоритм відбору домогосподарств для обстежень умов життя .....	47
Додаток 4. Застосування непрямой оцінки доходу .....	50
Дооцінка доходів для різних груп домогосподарств .....	50
Симуляції .....	55
Додаток 5. Вплив застосування нормативів від сільськогосподарської діяльності на соціальні програми .....	57

## Скорочення

ДГ – домогосподарство

КСДГ – кількасімейні домогосподарства

НОД – непряма оцінка доходів

ОУЖД – обстеження умов життя домогосподарств

СД – соціальна допомога

## Визначення

Агродохід – дохід, отриманий від володіння сільськогосподарськими активами у присадибному господарстві.

Важкооцінюваний дохід – дохід, який важко точно перевірити і який може бути не внесений в декларацію про доходи (не задекларований).

Дооцінений дохід – дохід, який оцінюється додатково до легкооцінюваного доходу (як правило, це важкооцінюваний дохід або агродохід чи обидва).

Задекларований дохід – дохід, що вказується (декларується) заявником у декларації про доходи (для порівняння з оціненим доходом використовуються відповідні елементи задекларованого доходу, наприклад задекларований агродохід порівнюється з оціненим агро доходом).

Кількасімейне домогосподарство – домогосподарство, яке складається з двох чи більше сімей, причому сім'я визначається згідно з Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям».

Легкооцінюваний дохід – дохід, який можна перевірити з великою точністю.

Оцінений дохід – оцінений за моделлю НОД дохід домогосподарства/сім'ї (найбільш поширені види оціненого доходу: сукупний, важкооцінюваний та агродохід. Два останні є фактично дооціненими доходами).

Соціальна допомога – соціальні трансфери у формі допомоги, що видається з урахуванням доходу, якщо інше не зазначено.

Сукупний оцінений дохід – дохід, що включає легкооцінюваний, важкооцінюваний доходи та агродохід.

## Вступ

Цей звіт являє собою скорочений опис основних напрацювань за пілотним проектом «Запровадження єдиних критеріїв оцінки майнового стану сім'ї при визначенні її права на призначення всіх видів соціальної допомоги та вдосконалення Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги» Пілотних проектів соціальної допомоги. Докладніше метод непрямой оцінки доходів, на розробці та апробації якого зосереджувалися роботи за підлотним проектом, описано в звіті «Моделювання і застосування методу непрямой оцінки доходів (НОД)».

За цим пілотним напрямком проводилися як практичні, так і теоретичні роботи, спрямовані на покращення оцінки майнового стану осіб, які звертаються по соціальну допомогу, що має стати передумовою покращення адресності її надання. Оскільки одним із завдань цього пілотного напрямку було якомога більш повне врахування всіх доходів заявника, особливу увагу було приділено розробці методології обрахунку доходу, отриманого з неформальних джерел – від неформальної зайнятості, сільськогосподарського виробництва, активів тощо.

На даний момент рівень доходу заявників при з'ясуванні права на допомогу та її розміру визначається відповідно до Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги, затвердженої наказом Міністерства праці та соціальної політики України №486/202/524/455/3370 15 листопада 2001 року. Для обчислення суми доходів ураховуються доходи як в грошовій, так і в натуральній формі. Головними компонентами сукупного (задекларованого) доходу є заробітна плата, пенсії, стипендії, аліменти, допомоги, доходи від підприємницької діяльності, натуральна оплата праці, доходи від особистого селянського господарства та інші доходи, які підлягають оподаткуванню відповідно до законодавства.

Незважаючи на свої позитивні сторони, метод визначення права на допомогу, що базується на основі задекларованого доходу, має значний потенціал до удосконалення. Головним недоліком існуючої методики є неврахування незадекларованих доходів, які є значними через велику частку неформальної економіки в Україні. Окрім того, потребує вдосконалення обчислення доходу від земельних ділянок, оскільки нормативи, які використовуються для цього, часто є застарілими, а сама методика розрахунку нормативів не уніфікована для різних областей України. Також існує необхідність у розробці загальної методології розрахунку доходів від активів, оскільки доходи від володіння багатьма активами на даний момент не враховуються. Нарешті, потребує врегулювання питання надання допомоги сім'ям, які проживають у кілька-сімейних домогосподарствах.

Одним із способів розв'язання вказаних проблем та покращення адресності надання допомоги було визначено метод непрямой оцінки доходів (НОД), апробації якого в пілотних управліннях приділено левову частку уваги в рамках цього пілотного проекту. Розробці методу передувало детальне ознайомлення з міжнародним досвідом його застосування.

Непряма оцінка ґрунтується на розрахунку доходу на основні якісних характеристик домогосподарства та його членів (склад домогосподарства, соціально-економічний статус членів домогосподарства, місцезнаходження та якість житла, володіння предметами тривалого вжитку тощо), інформацію про які заявник надає в анкеті. Для непрямой оцінки доходу використовується формула, отримана із застосуванням статистично-регресійного аналізу. До формули водяться дані про домогосподарство, які легко перевірити, а результатом є оцінка рівня доходу домогосподарства, що включає дохід, який важко чи неможливо перевірити шляхом звірки документів, що особливо актуально в умовах значного поширення тіньової економіки в країні.

Передбачалося, що метод НОД може бути застосовано для (а) оцінки майнового стану заявників на отримання усіх видів допомоги, що надаються з урахуванням доходу, на

додачу до визначеної законодавством процедури декларування доходу та (б) як експериментальний механізм відбору справ для перевірки соціальними інспекторами в рамках пілотного проекту «Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей». В рамках цього пілотного проекту метод НОД застосовувався для виявлення підозрілих справ, які підлягали обстеженню соціальним інспектором із застосуванням бальної оцінки умов життя домогосподарств заявників, що була розроблена під час виконання робіт за цим проектом.

Під час виконання робіт із запровадження єдиних критеріїв визначення майнового стану також було розроблено нову методологію обрахунку нормативів доходу від володіння землею та утримання тварин. Розраховані нормативи було апробовано в пілотних управліннях разом з моделлю непрямої оцінки доходів.

Окрім цього, було окреслено основні напрямки розробки методології для оцінки доходів від володіння такими активами, як додаткове житло чи надлишкова житлова площа, автомобілі та інші транспортні засоби тощо.

В процесі роботи також було розглянуто питання уніфікації критеріїв призначення соціальної допомоги, зокрема запровадження однакових майнових критеріїв отримання усіх видів допомоги, які надаються з урахуванням доходу, та питання призначення допомоги сім'ям, що проживають у кількасімейних домогосподарствах.

В даному документі подано короткий опис основних етапів впровадження пілотного проекту та основних питань, опрацьованих під час пілотування. Наступні частини присвячені загальному опису впровадження пілотних механізмів, непрямих методів оцінки доходів заявників, методології оцінки доходів від володіння активами, процедурі розрахунку нормативів доходу від сільськогосподарської діяльності, аналізу проблеми «сім'я-домогосподарство» при наданні соціальної допомоги та деяким іншим питанням. У додатках містяться анкета для збору даних про заявників, необхідних для розрахунків за моделлю НОД, опис основних опрацьованих моделей НОД та їх порівняння, алгоритм відбору домогосподарств для проведення обстежень умов життя, опис застосування непрямої оцінки доходу та впливу запровадження нових нормативів доходу домогосподарств від сільськогосподарської діяльності на показники програм соціальної допомоги.

## Опис впровадження пілотного проекту

Як було показано в дослідженні Світового Банку, в Україні існує значний потенціал для підвищення адресності надання соціальної допомоги. Адресність передбачає спрямування допомоги тим, хто найбільше її потребує, та є типовим інструментарієм програм боротьби з бідністю та скорочення витрат бюджетних коштів. Ефективне застосування принципу адресності дозволяє досягти зменшення рівня бідності при використанні обмеженої кількості ресурсів і знайти оптимальне співвідношення між кількістю учасників соціальних програм та величиною допомоги одній соціальній одиниці (сім'ї, домогосподарству, окремій людині) за певний період часу.

Питання підвищення адресності надання допомоги стало ключовим у пілотному проекті, якому присвячено цей документ. Роботи за цим пілотним напрямом зосереджувалися навколо розробки і апробації механізмів якомога повнішого врахування усіх доходів заявника, у тому числі отриманих у неформальному секторі економіки.

Основну увагу під час роботи над пілотним напрямом приділено розробці та пілотному впровадженню методу непрямої оцінки доходу. Інші питання, опрацьовані під час впровадження пілотного проекту, включали обрахунок доходу заявників від ведення сільськогосподарської діяльності та від активів, питання врахування доходу сімей, що входять до кількасімейних домогосподарств, окремі питання врахування майнового стану при призначенні низки видів допомоги тощо.

Даний пілотний проект тісно переплітається з пілотним проектом «Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей». Розроблений в рамках даного пілотного проекту метод непрямої оцінки доходів заявників було застосовано для підвищення ефективності діяльності соціального інспектора у пілотному проекті щодо підвищення ефективності роботи соціальних інспекторів. Зокрема результати непрямої оцінки доходу використовувалися для виявлення підозрілих заявників.

На початковому етапі робіт було детально досліджено світовий досвід політики соціального захисту, зокрема застосування методів непрямої оцінки доходів для визначення нужденності заявників. Наступним кроком модель НОД, розроблену фахівцями Світового банку, було адаптовано до застосування в Україні, розроблено анкету для збору даних про заявників на призначення усіх видів допомоги, що надаються з урахуванням доходу, та програму для збереження анкетних даних про заявників і автоматизованої оцінки доходу непрямым методом.

Пілотне впровадження методу непрямої оцінки доходів заявників розпочалося у квітні 2009 року і тривало по вересень 2010 року. Законодавче підґрунтя для пілотування створив Наказ Міністерства праці та соціальної політики України № 123 від 31.03.2009 «Про організацію виконання робіт з розроблення, впровадження та оцінки пілотних проектів соціальної допомоги, які мають продемонструвати можливі підходи до вдосконалення системи соціальної допомоги в Україні, за Договором від 23.09.08 № 4807-50 в рамках проекту «Удосконалення системи соціальної допомоги».

В експерименті взяли участь п'ять пілотних управлінь, а саме управління праці та соціального захисту населення (УПСЗН) Баштанської райдержадміністрації Миколаївської області, Кіцманської райдержадміністрації Чернівецької області, Корюківської райдержадміністрації Чернігівської області, виконавчого комітету Кам'янобрідської районної у м. Луганську ради, виконавчого комітету Уманської міської ради Черкаської області.

Оскільки НОД є механізмом, покликаним точніше оцінити доходи заявника, його застосування обмежилося переліком видів допомоги, що призначаються з урахуванням доходів заявників:

1. Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям.
2. Субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг та придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.
3. Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку.
4. Допомога на дітей одиницями матерям.

Практичне впровадження методу непрямой оцінки доходів заявників розпочалося у травні 2009 року зі збору даних про заявників за допомогою анкети. Моніторингові візити до пілотних управлінь, здійснені у червні 2009 року, показали, що початок експерименту пройшов здебільшого без ускладнень. І хоча заявники були певною мірою невдоволені тим, що заповнення анкети вимагає додаткового часу, ситуація згладжувалась тим, що інформація, подана у формах, ніяк не впливала на право отримання допомоги. Зауваження заявників та спеціалістів стосовно форми та наповнення анкети допомогли спростити її на наступному етапі роботи.

Хоча на початковому етапі експерименту програма обробки даних про заявників не передбачала можливості оцінки доходу у зв'язку з необхідністю теоретичного відпрацювання методу НОД на даних обстеження умов життя домогосподарств 2008 року, експеримент мав позитивні побічні ефекти. Зокрема в пілотних управліннях помітили позитивні зрушення у свідомості громадян – заявники почали частіше декларувати неофіційні доходи.

Співбесіди представників Консультанта зі спеціалістами пілотних управлінь, проведені під час моніторингових візитів у червні 2009 року, дозволили виявити низку проблем в функціонуванні системи соціального захисту, у тому числі стосовно критеріїв призначення соціальної допомоги, і сформулювати пропозиції для Мінпраці щодо шляхів їх розв'язання. Зокрема було запропоновано запровадити однакові майнові критерії призначення усіх видів допомоги, що надається з урахуванням доходу. Оскільки майнові критерії, що використовуються при призначенні допомоги малозабезпеченим сім'ям та субсидій, не застосовуються при призначенні допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомоги одиницями матерям, що надаються у розмірі, вищому за мінімальний, це створює підґрунтя для зловживань серед заявників.

Пропозиції, підготовлені за підсумками моніторингових поїздок, були передані до Мінпраці та розглядалися на засіданні розширеної робочої групи з удосконалення системи соціальної допомоги. За наданими Консультантом матеріалами робоча група Мінпраці розробила та затвердила «Заходи щодо врегулювання проблемних питань урахування майнового стану сімей, які звертаються за призначенням соціальної допомоги, та підвищення ефективності роботи державних соціальних інспекторів (за пропозиціями пілотних управлінь праці та соціального захисту населення)».

На першому етапі експерименту, що тривав з квітня 2009 року по березень-квітень 2010 року, в пілотних управліннях збиралася інформація про заявників, необхідна для оцінки доходу з використанням непрямого методу. Паралельно відпрацьовувалися кілька моделей непрямої оцінки доходів, удосконалювалася форма анкети та програма для збереження інформації про заявників і автоматизованої оцінки доходу за допомогою непрямого методу. Окрім того, експерти CASE Україна також працювали над новою методикою оцінки доходів домогосподарств від ведення сільськогосподарської діяльності.

Потреба у розробці нової методики оцінки агродоходу назріла у зв'язку з тим, що дохід від земельних ділянок, який також включається до складу доходів заявника при зверненні по соціальну допомогу, обраховується за застарілими нормативами. При цьому правила



перегляду цих нормативів і сама методологія оцінки доходу від земельних ділянок непрозорі та недостатньо визначені законодавчо. Як наслідок, дохід, отриманий із застосуванням цих нормативів, здебільшого нереалістичний.

З огляду на це було розроблено кілька методологій оцінки доходів домогосподарств від ведення сільськогосподарської діяльності. Методологію, що базувалася на використанні даних обстеження умов життя домогосподарств 2008 року (ОУЖД-2008), було застосовано для обрахунку нормативів доходу від виробництва продукції рослинництва та ведення тваринництва. Відповідно до запропонованої методології, дохід від рослинництва обчислюється як дохід на гектар, а дохід від утримання худоби – як дохід на одну тварину.

Запропонована методологія була представлена в Баштанському, Кіцманському та Корюківському пілотних управліннях. Спеціалісти пілотних управлінь підтримали ключові принципи обрахунку агродоходу, на яких базується методологія, однак висловили свої зауваження стосовно розміру нормативів. З максимально врахованими зауваженнями спеціалістів пілотних УПСЗН розроблені нормативи агродоходу були включені до програми непрямої оцінки доходу заявників для пілотування. При цьому слід зазначити, що сама методологія може використовуватись окремо від НОД для удосконалення чинних механізмів розрахунку доходів від сільськогосподарської діяльності.

З листопаду 2009 року в управліннях почала застосовуватися нова, спрощена анкета для збору інформації про заявників, необхідної для непрямої оцінки доходів (див. додаток 1). Як наслідок, час, необхідний для заповнення анкети, зменшився, зникли нарікання заявників стосовно ускладнення процедур подачі заяви.

Окрім того, у листопаді-грудні 2009 року було розроблено бальний метод оцінки умов життя заявників – інструмент, що мав доповнити непряму оцінку доходу та підвищити ефективність діяльності соціального інспектора. Для бальної оцінки було розроблено додаток до Акту обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, що заповнюється соціальними інспекторами при проведенні обстежень. Мета розробки бальної оцінки – запровадити єдині критерії визначення нужденності сім'ї при обстеженні соціалізатором її матеріально-побутових умов та формалізувати результати обстеження умов життя. Докладніше цей інструмент описано у звіті, присвяченому впровадженню відповідного пілотного проекту. Бальний підхід надає можливість соціальним інспекторам формалізувати обстеження матеріально-побутових умов сім'ї та використовувати його як в умовах застосування непрямої оцінки доходу, так і без її застосування.

У березні-квітні 2010 року розпочався другий етап експерименту – практичне впровадження методу непрямої оцінки доходів заявників (включно з новими підходами до оцінки агродоходу) та бального методу оцінки умов життя заявників в пілотних управліннях. На цьому етапі розроблена модель НОД почала застосовуватися в пілотних управліннях, а саме: на основі оціненого доходу програма НОД відбирала як підозрілі домогосподарства, у яких різниця між задекларованим та оціненим доходом була суттєвою, та рекомендувала їх до обстеження соціальними інспекторами. При цьому соціальні інспектори мірою своїх можливостей відвідували домогосподарства, відібрані за допомогою моделі, та заповнювали додаток до Акту обстеження, в якому висловлювали свою думку стосовно реалістичності оцінки доходу за допомогою моделі та доцільності/недоцільності підозр щодо матеріального стану обстеженого домогосподарства.

У червні 2010 року представники Консультанта здійснили моніторингові візити до пілотних УПСЗН, щоб з'ясувати хід практичного впровадження НОД. Інтерв'ю з соціальними інспекторами дозволили зробити висновок, що дохід заявника, оцінений за допомогою методу НОД, виглядав адекватно у більшості випадків. Програма НОД часто рекомендувала до обстеження ті випадки, які соціалізаторам також видавалися підозрілими, хоча вона не змогла охопити усі такі випадки, зокрема ті, в яких на етапі



подачі заяви було вказано неповну/неправдиву інформацію. Труднощі з використанням пілотованих механізмів виникали здебільшого тоді, коли по допомогу зверталася сім'я, що проживала у кількасімейному домогосподарстві, особливо якщо вона не мала власних доходів.

Проблема «сім'я-домогосподарство» неодноразово поставала під час впровадження пілотованих механізмів, оскільки одиницею, для якої проводиться непряма оцінка доходу, є домогосподарство, а низка видів допомоги призначається на сім'ю. Водночас, коли сім'я проживає у кількасімейному господарстві, врахування при призначенні допомоги лише доходів цієї сім'ї не дозволяє повністю оцінити доходну базу заявника, що нерідко призводить до надання допомоги сім'ям із заможніших домогосподарств, а отже, погіршення адресності державної підтримки.

В процесі роботи за пілотним напрямом здійснено аналіз можливого вирішення проблеми «сім'я-домогосподарство» та запропоновано способи її розв'язання. Зокрема як оптимальний варіант запропоновано призначати допомогу сім'ї, але при оцінці доходу враховувати доходи усіх членів домогосподарства. Водночас слід зазначити, що це питання залишається маловивченим та потребує глибшого відпрацювання.

Випробування пілотних механізмів тривало до початку вересня 2010 року. Як показали розрахунки, застосування непрямих методів дозволяє дооцінити доходи заявника, і така дооцінка складає приблизно 22-40% від задекларованого доходу.

Аналіз даних, зібраних у пілотних управліннях, дозволив зробити висновок, що непрямий метод надає цінну інформацію про фінансовий стан заявника та може бути корисним при виявленні підозрілих випадків звернення по допомогу. Як свідчать моніторингові звіти пілотних управлінь за II та III квартали 2010 року, хоча далеко не всі справи, рекомендовані до обстеження програмою непрямой оцінки доходу, виглядають підозрілими при обстеженні, застосування програми дозволяє підвищити рівень виявлених порушень. Зокрема, 65–70% порушень, виявлених у пілотних УПСЗН у другому та третьому кварталах 2010 року, припадає на обстеження, здійснені за рекомендацією програми непрямой оцінки доходу. Окрім того, міні-опитування, проведене у липні-серпні 2010 року для оцінки точності непрямой методу, показало, що розмір оціненого доходу заявника є значно ближчим до фактичного порівняно з задекларованим.

Паралельно із впровадженням методу НОД здійснювалися теоретичні напрацювання щодо дооцінки доходів заявників від активів. Під активами маються на увазі фінансові активи (наприклад, банківські депозити, акції, накопичувальні пенсійні рахунки, поліси страхування з інвестиційною складовою тощо), засоби виробництва, що можуть використовуватися для отримання доходів, об'єкти нерухомості тощо. Питання дооцінки доходів від активів актуальне тому, що наявність у ДГ певних активів дозволяє йому одержувати з них доходи або конвертувати активи у грошові кошти.

Результатом теоретичних напрацювань стали рекомендації щодо ключових принципів розробки і запровадження методології дооцінки доходу від володіння активами в Україні. Дооцінка доходів від активів дозволить повніше враховувати матеріальний стан заявників, а отже, уникнути виплат допомоги заможнішим особам. При цьому пропонується збалансований підхід до врахування активів не знижуватиме стимул заявників робити заощадження.

Серед інших питань, розглянутих під час роботи за проектом, були питання врахування економії на масштабі при визначенні прожиткового мінімуму сім'ї, запровадження змін до критеріїв надання допомоги малозабезпеченим сім'ям та сім'ям з дітьми, питання періоду декларування доходу тощо. Загалом роботи над цим пілотним напрямком дозволили виявити способи підвищення адресності надання допомоги шляхом змін у механізмах та підходах до обрахунку доходу заявників.

## Метод непрямой оцінки доходу та доцільність його застосування в Україні

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

Непрямий метод оцінки доходів передбачає розрахунок доходу заявника на основі якісних характеристик домогосподарства та його членів. Зокрема, важливими показниками для непрямой оцінки доходу є склад домогосподарства, рівень освіти працездатних членів домогосподарства, сектор економіки, в якому вони зайняті, кількість та вік дітей у складі домогосподарства, місцезнаходження та якість житла, володіння активами та предметами тривалого вжитку тощо. Такі характеристики зазвичай добре характеризують рівень добробуту домогосподарства, окрім того, на відміну від неформальних доходів, їх легко перевірити.

Для непрямой оцінки доходу використовується формула, отримана з використанням статистично-регресійного аналізу. До формули водяться дані про домогосподарство, а результатом є оцінка рівня доходу домогосподарства, що включає також дохід, який важко чи неможливо перевірити шляхом звірки документів, що особливо актуально в умовах значного поширення тіньової економіки в країні. Кожному показнику присвоюється коефіцієнт, який трансформує його у певну "частку" оцінюваного доходу. Обчислені у такий спосіб частки додаються, і одержана сума й є оціненим доходом заявника.

Забезпечення адресності за допомогою непрямой оцінки доходу має низку переваг, які зумовлюють доцільність застосування методу в програмах соціальної допомоги:

- Метод НОД забезпечує добру прозорість і точність спрямування допомоги тим, хто її дійсно потребує, і характеризується високою ефективністю витрат.
- Система на основі методу НОД є більш відкритою і менш витратною з адміністративної точки зору порівняно з методами прямого оцінювання матеріального стану домогосподарств, тобто на основі задекларованого доходу.
- Забезпечення адресності соціальної допомоги за допомогою методу НОД особливо доцільне, коли грошові виплати здійснюються безперервно.
- Метод НОД може застосовуватися для багатьох програм соціальної допомоги.
- Забезпечення адресності соціальної допомоги за допомогою методу НОД дозволяє вирішити проблему нестабільності сільськогосподарського доходу через сезонний характер сільськогосподарського виробництва і невпорядкованість зайнятості в сільськогосподарському/неформальному секторі.
- Оскільки метод НОД спирається на концепцію «багатовимірності» бідності, він може виявитися більш прийнятним (порівняно з методом прямого оцінювання ступеню нужденності з перевіркою даних) з політичної точки зору і більш прозорим.
- Метод НОД можна легко адаптувати до умов практично будь-якої країни. Розробляючи систему забезпечення адресності соціальної допомоги на основі методу НОД, можна врахувати національні/географічні особливості (особливості культури, інфраструктурного розвитку тощо).

- Метод НОД може ефективно використовуватися як у централізованих, так і в децентралізованих системах, що відповідає існуючим переважним умовам України.

Україна задовольняє всі вимоги щодо успішного застосування методу НОД і має багато передумов для дієвого забезпечення адресності соціальної допомоги на його основі:

- Забезпечення адресності соціальної допомоги за допомогою методу НОД повністю відповідає специфіці соціально-економічного розвитку України та є особливо доцільним, враховуючи такі обставини:
  - велика частка неформальних доходів у сукупному доході домогосподарств;
  - сезонні коливання розмірів доходів та/або одержання доходів у грошовій формі;
  - особливий характер розподілу доходів на селі, коли цільова категорія населення є великою за чисельністю і складається переважно з хронічно бідних громадян.
- Міжнародний досвід свідчить, що застосування методу НОД 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 методу НОД поліпшується із зростанням рівня доходів населення країн і збільшенням нерівномірності розподілу доходу. Кращі показники адресності демонструють країни, в яких простіше виявити відмінності у рівнях добробуту домогосподарств. Україна повністю задовольняє ці критерії.
- Україна характеризується доволі високою адміністративною спроможністю, що стане запорукою ефективного створення систем на основі методу НОД, їх належної верифікації, створення систем звітування і контролю. Крім того, Україна спроможна створити єдину національну базу одержувачів соціальної допомоги, що запобігатиме дублюванню даних і функцій та дозволить ефективно відстежувати заявників та одержувачів соціальної допомоги.
- В Україні існує надійна база даних обстежень умов життя домогосподарств, на основі якої може бути розроблено метод НОД.
- В Україні існує достатня кількість обізнаних 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.

Обмеження, які можуть бути пов'язаними із застосуванням методу НОД, включають наступне:

- Впровадження методу вимагає наявності добре підготовлених і обізнаних з комп'ютером працівників і комп'ютерних та інформаційних систем принаймні середньої складності.
- Методу притаманні неточності на рівні домогосподарств, але при цьому він гарантує прийнятну середню точність.
- Метод нечутливий до швидких змін у матеріальному стані домогосподарств у періоди кризи або при його застосуванні в деяких країнах з перехідною економікою.

Для підвищення точності оцінки доходів заявників в рамках пілотного проекту було розроблено та апробовано метод НОД для України. Для збору даних про заявників, необхідних для непрямої оцінки доходу, розроблено анкету, яка міститься у додатку 1. Для розробки методу непрямої оцінки доходу заявників в Україні використано дані обстеження умов життя домогосподарств за 2008 рік. Під час розробки методу було

проаналізовано п'ять видів моделей непрямой оцінки доходу, скорочений опис яких подано у додатку 2 цього документу. Опис застосування непрямой оцінки доходу подано у додатку 4.

Непрямий метод оцінки доходу, що апробувався в рамках пілотного проекту, передбачає оцінку сукупного доходу домогосподарства, що складається з:

- доходів, які легко піддаються перевірці, зокрема офіційної заробітної плати, пенсій та соціальних виплат;
- доходів, які перевірити складно, наприклад, доходів від приватної підприємницької діяльності (самозайнятості), роботи в тіньовому секторі економіки;
- агродоходу (див. розділ Розрахунок нормативів доходу домогосподарств від ведення сільськогосподарського виробництва).

Застосування методу непрямой оцінки доходу відбувалося у кілька етапів:

1. Заявник при зверненні по допомогу заповнював анкету, в якій надавав інформацію про характеристики членів домогосподарства і домогосподарство в цілому, наявність активів тощо (додаток 1).
2. Інформація з анкети, а також дані про задекларований дохід вводилися до програми непрямой оцінки доходу.
3. Програма оцінювала розмір доходу домогосподарства та подавала оператору інформацію щодо нього в зручній формі, яка дозволяла порівняти задекларований та оцінений дохід.
4. Програма порівнювала задекларований заявником сукупний дохід із сукупним оціненим доходом та у випадку значної розбіжності між ними рекомендувала соціальному інспектору здійснити обстеження домогосподарства.
5. Соціальний інспектор (мірою своїх можливостей) проводив обстеження рекомендованих програмою домогосподарств та заповнював додаток до Акту обстеження матеріально-побутових умов, в якому відмічав виявлені порушення (докладніша інформація про застосування додатку до Акту обстеження міститься у підсумковому описі робіт, виконаних за четвертим пілотним напрямком "Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей"). Алгоритм відбору домогосподарств для обстежень умов життя поданий у додатку 3 цього документу. Ми пропонуємо вибирати за допомогою цього методу 5% заявників, для яких перевищення оціненого доходу над задекларованим є найбільшим.

Апробація методу непрямой оцінки доходу показала, що його застосування дозволяє підвищити рівень виявлених порушень при зверненні по допомогу, хоча далеко не всі справи, рекомендовані до обстеження програмою, виглядали підозрілими при обстеженні. Тим не менше, 65–70% порушень, виявлених у пілотних УПСЗН у другому і третьому кварталах 2010 року, припадало на обстеження, здійснені за рекомендацією програми НОД. Окрім того, проведене для оцінки точності непрямой методу міні-опитування показало, що розмір оціненого доходу заявника є значно ближчим до фактичного порівняно з задекларованим.

Водночас, для ефективного практичного застосування непрямой оцінки доходу необхідні зміни до законодавства, які б дозволили соціальному інспектору виносити обстежені за рекомендацією програми підозрілі справи на розгляд комісії. Окрім того, через існування проблеми сім'я-домогосподарство застосування непрямой оцінки доходу не завжди може бути коректним. Шляхи розв'язання цієї проблеми описано у розділі *Застосування нових підходів до обчислення доходу сімей, що входять до кількох сімейних домогосподарств.*

## Методологія дооцінки доходів домогосподарств від володіння активами

Дооцінені доходи домогосподарств від володіння активами враховуються для цілей нарахування прибуткового податку на доходи фізичних осіб і призначення соціальної допомоги у більшості розвинених країн<sup>1</sup> з цілком очевидних причин.

По-перше, наявність у домогосподарства певних активів дозволяє йому одержувати від них, офіційно чи неофіційно, реальні доходи. Відтак, дооцінка такого роду доходів дозволяє врахувати доходи у неформальному («тіньовому») секторі економіки. Хоча неофіційна робота за наймом чи неофіційна самозайнятість (наприклад, догляд за дитиною) не обов'язково вимагають володіння певними активами, наявність у домогосподарства таких «основних засобів», як земля чи транспортні засоби, збільшують його потенціал одержання доходів порівняно зі звичайною роботою за наймом. Зазвичай домогосподарства одержують додаткові доходи в грошовій формі, а тому їх слід враховувати разом з офіційними доходами, про які громадяни повідомляють при зверненні за призначенням соціальної допомоги.

По-друге, володіння активами дозволяє домогосподарству заощадити значну частку доходів (тобто отримати «неявний» дохід). Наприклад, наявність у домогосподарства власного житла дозволяє йому не витратити кошти на оренду житла, а наявність підсобного господарства дозволяє заощаджувати кошти на харчуванні. Попри неофіційний характер і негрошову форму таких доходів, вони поліпшують матеріальний стан домогосподарств, які володіють зазначеними активами, скорочуючи, такими чином, потреби цих домогосподарств.

Нарешті, більшість активів, особливо фінансових, можуть бути трансформовані у готівкові кошти.

Наведені вище міркування обґрунтовують доцільність розробки методології дооцінки доходів від володіння активами, що особливо актуально для України через відносно велику частку тіньового сектору економіки та доходів від володіння активів у сукупних доходах населення. Врахування дооцінених доходів при з'ясуванні права на одержання соціальної допомоги дозволить підвищити «порог нужденності» для домогосподарств, які одержують доходи від володіння активами, запобігти призначенню соціальної допомоги матеріально забезпеченим домогосподарствам і спрямувати вивільнені у такий спосіб кошти тим, хто найбільше потребує соціальної допомоги.

Існує кілька основних категорій активів, доходи від володіння якими слід дооцінити і включати у сукупний дохід домогосподарства. Дооцінка доходів для кожної категорії активів потребує застосування окремого підходу.

1. **Фінансові активи** (наприклад, банківські депозити<sup>2</sup>, акції, накопичувальні пенсійні рахунки, поліси страхування з інвестиційною складовою тощо) є потенційним джерелом доходів для їх власників. Крім того, власники акцій та депозитних рахунків у банках одержують процентних дохід. Фінансові активи можна перевіряти/зв'язати на основі ідентифікаційних даних особи. Інформація про

<sup>1</sup> Див., наприклад, Кетлін Шорт, Ємі О'Хара, Скот Сузін «Врахування житла при визначенні доходу домогосподарства» – документ, підготовлений для засідання членів Товариства урядових економістів у рамках Щорічної зустрічі дружніх соціологічних асоціацій, Чикаго, штат Іллінойс, Бюро переписів населення США (адреса в мережі Інтернет: [www.census.gov/hhes/www/povmeas/papers/takingaccount.pdf](http://www.census.gov/hhes/www/povmeas/papers/takingaccount.pdf)). Експертна група зі статистичних даних про доходи домогосподарства (Канберра груп): «Підсумковий звіт і рекомендації», Оттава, 2001 р., ISBN 0-9688524-0-8, (адреса в мережі Інтернет: [www.lisproject.org/links/canberra/finalreport.pdf](http://www.lisproject.org/links/canberra/finalreport.pdf)). Лінда Кортні Боттерілл «Боротьба з бідністю серед фермерів у Австралії», соціологічний журнал (2007), 42:1, стор.33-46 (адреса в мережі Інтернет: <http://dx.doi.org/10.1080/10361140601158534>).

<sup>2</sup> Тут і надалі – включно з усіма видами активів з фіксованим процентним доходом, наприклад, депозитами в кредитних спілках, облігаціями тощо.



власників депозитних рахунків у банках – членах Фонду гарантування вкладів фізичних осіб – міститься у спеціальній базі даних<sup>3</sup>.

2. **Засоби виробництва** включають всі засоби, що можуть використовуватися для генерування доходів, за винятком оплати праці за наймом. Теоретично, до них мають відноситися земля, худоба, транспортні засоби і різноманітне обладнання (скажімо, швейні та пральні машини, персональні комп'ютери тощо). Важливо усвідомлювати: для того, щоб генерувати доходи від цих активів, щонайменше один член домогосподарства повинен бути спроможним експлуатувати їх (тобто бути працездатного віку, фізично придатним до роботи і не працювати в іншому місці на умовах повного робочого дня).

а. *Сільськогосподарські активи.* Розміри дооцінених доходів можуть обчислюватися за існуючою методологією (нова розглядається в наступній секції).

б. *Автотранспортні засоби.* Як потенційне джерело доходу можуть розглядатися лише чотириколісні автотранспортні засоби. Мотоцикли можуть враховуватися тільки як ознака забезпеченості (наприклад, якщо домогосподарство придбало дорогий мотоцикл<sup>4</sup>, воно не є бідним). В принципі, в Україні будь-який автомобіль можна вважати за потенційне неформальне таксі. Мікроавтобуси і вантажівки належать до категорії комерційних автотранспортних засобів за визначенням. Розмір дооціненого доходу від володіння автотранспортними засобами може коливатись у широкому діапазоні залежно від місцевої специфіки.

в. *Човни та інші транспортні засоби, що підлягають обов'язковій реєстрації.* Човни можуть використовуватися для промислового рибальства і перевезень або виключно для відпочинку і перевезення членів сім'ї. Одним з можливих критеріїв цільового призначення таких транспортних засобів може бути розмір: щоб використовувати човен у комерційних цілях, він має бути достатньо великим.

г. *Трактори та інші сільськогосподарські машини* є комерційними активами за визначенням. Реєстрації підлягають лише трактори. Наявність у домогосподарства іншої сільськогосподарської техніки можна з'ясувати лише у ході його обстеження за місцем проживання.

3. **Нефінансові активи – джерела пасивних доходів.** До даної категорії активів належать об'єкти нерухомості – достатньо великі земельні ділянки (паї), що не використовуються для ведення підсобного господарства; вся земля, яку домогосподарство неспроможне обробляти власними силами; житлові помешкання, в яких не проживають члени домогосподарства; потенційно навіть надлишки житлової площі, які можуть здаватися у (суб)оренду. Методологія розрахунку дооціненого доходу від володіння такими активами має спиратися не на потенційний дохід, що може бути одержаний, а на оцінку орендної плати (розмір якої зазвичай є істотно меншим). Вже існує методологія оцінювання орендного доходу від паїв. Що стосується розрахунку дооціненого доходу від володіння квартирою, то від може спиратися на оцінку вартості квартири, скориговану на рівень безробіття та середню заробітну плату в даній місцевості. Наприклад,

<sup>3</sup> Інструкція «Про порядок формування бази даних про вкладників - фізичних осіб у учасниках (тимчасових Учасниках) фонду гарантування вкладів фізичних осіб» затверджена рішенням адміністративної ради Фонду гарантування вкладів фізичних осіб 14.11.2002 N 13 (20956-02) (у редакції рішення адміністративної ради Фонду гарантування вкладів фізичних осіб 09.04.2009 N 10). Зареєстрована в Міністерстві юстиції України 18 червня 2009 р. за N 543/16559.

<sup>4</sup> Приблизну ціну мотоциклу можна визначити за даними Державтоінспекції (ДАІ).

дооцінений дохід від «другої квартири», розташованої у «депресивному» регіоні, дорівнює нулю, оскільки ймовірність здачі такої квартири в оренду незначна.

4. **Джерела «неявних» доходів** здебільшого обмежуються житлом. Якщо домогосподарство володіє квартирою чи будинком (і при цьому не погашає іпотечний кредит) або проживає в гуртожитку, воно заощаджує кошти порівняно з іншими домогосподарствами, які змушені витратити кошти на оренду житла.

### Обрахунок сукупних доходів від активів

Як свідчить міжнародний досвід, дооцінені доходи можуть становити значну частку сукупного доходу домогосподарства. Тому для врахування дооцінених доходів ми пропонуємо обчислювати сукупний дохід домогосподарства за формулою:

$$I_T = \sum_k I_k^e + \sum_n I_n^i - r \quad (1)$$

де

$I_T$  – сукупний дохід домогосподарства;

$I_k^e$  – явний дохід (задекларований заявником або обчислений за допомогою моделі)  $k$ -го члена домогосподарства;

$I_n^i$  – дооцінений дохід з  $n$ -го джерела;

$r$  – орендна плата, яку домогосподарство фактично сплачує за житло ( $r=0$ , якщо домогосподарство мешкає у власному житлі або в гуртожитку).

На порядку денному стоїть завдання розробити методології розрахунку дооцінених доходів від володіння активами інших категорій:

- надлишків житлової площі (покладається на Міністерство житлово-комунального господарства);
- автомобілів і човнів<sup>5</sup> (покладається на Міністерство транспорту і зв'язку);
- сільськогосподарської техніки (покладається на Міністерство аграрної політики).

Розроблення кожної методології потребує проведення додаткового дослідження, щоб оцінити можливі вигоди від врахування конкретних активів і порівняти їх з витратами на розроблення та впровадження відповідної методології.

Інші активи – потенційні джерела дооцінених доходів, які слід враховувати, включають:

- додаткову квартиру/будинок, якою/яким володіє член домогосподарства заявника;
- комерційні транспортні засоби і трактори (можливо, не старше певного віку);
- дорогі автомобілі (вартість яких перевищує певну величину, наприклад, 6 тис. дол.) (або будь-які автомобілі, в усякому разі, доки не буде розроблено відповідну методологію розрахунку дооцінених доходів);
- акції та інші ліквідні цінні папери.

### Особливості врахування активів різних категорій

Виходячи з наведених вище міркувань, ми зосереджуємо увагу на активах таких категорій:

1. **Транспортні засоби.** Враховуються лише ті транспортні засоби, що підлягають державній реєстрації. Враховуються всі комерційні транспортні засоби (як-от:

<sup>5</sup> Якщо тільки автомобілі не вважаються предметами розкоші.



мікроавтобуси, вантажівки тощо) та нещодавно придбані автомобілі. Ненові автомобілі можуть враховуватися за одним з двох варіантів:

- як актив, що підтверджує багатство, оскільки наявність автомобіля є свідченням певної фінансової спроможності його власника; крім того, власник автомобіля має можливість продати його і одержати грошові кошти;
- як можливий засіб виробництва; мається на увазі, що власник автомобіля може використовувати його як таксі. У будь-якому разі цей варіант не може бути впроваджений негайно, оскільки можливі доходи від перевезення пасажирів власним автомобілем істотно різняться за регіонами/місцевостями. Спочатку місцеві органи повинні розрахувати розміри дооцінених доходів від такої діяльності для своїх територій на основі методології Міністерства транспорту і зв'язку. Тому на даному етапі ми рекомендуємо вдатися до першого варіанту.

Інші транспортні засоби враховуються як активи аналогічно побутовим приладам. Їхня вартість станом на момент придбання може бути оцінена на основі існуючих реєстраційних даних.

## 2. Житло. Слід дооцінити два види доходів від володіння житлом:

- (а) неявний дохід (відсутність витрат на оренду житла у тих домогосподарств, які мешкають у власному житлі);
- (б) явний дохід або потенційну вигоду від володіння великим за площею житлом у разі, якщо домогосподарство проживає в окремому помешканні (квартирі або приватному будинку) та має хоча б одну окрему кімнату, яку може здавати.

Сьогодні відсутня надійна методологія оцінювання ринкової вартості житла. Відповідно, відсутня й методологія оцінювання розміру орендної плати.

В ідеальному випадку Міністерство житлово-комунального господарства має запровадити таку методологію, а місцеві органи влади розраховувати з її допомогою ринкову вартість житла. Ця методологія застосовуватиметься для цілей оподаткування у разі запровадження в Україні податку на нерухомість. У даний час, однак, зазначена методологія відсутня. Балансова вартість об'єктів житлової нерухомості використовуватися не може, оскільки вона істотно відрізняється від фактичної вартості<sup>6</sup>.

До того, як буде розроблено дану методологію, врахування явного доходу від надлишків житлової площі<sup>7</sup> навряд чи убачається можливим. Як компромісне рішення, можна враховувати лише другу квартиру (будинок), що знаходиться у власності заявника на одержання соціальної допомоги. Якщо заявник доводитиме, що другий належний йому об'єкт житлової нерухомості не може давати додатковий дохід (наприклад, через те, що житло знаходиться у депресивному регіоні чи у віддаленій місцевості), рішення про його врахування чи не врахування при визначенні права заявника на соціальну допомогу прийматиме спеціальна комісія.

Здавання в оренду окремої кімнати у квартирі чи будинку зазвичай не може давати великий дохід, якщо тільки житло не розташоване в курортній чи рекреаційній зоні (на Південному узбережжі Криму, Карпатах і деяких інших регіонах). Але на даному етапі такі доходи врахувати надзвичайно складно і навряд чи практично можливо. Фактичні розміри орендної плати коливаються в широкому діапазоні навіть в межах одного

<sup>6</sup> Більше того, у багатьох випадках навіть на рівні тенденції балансова вартість не відображає ринкової, як-от у випадку старих (отже «зношених» за бухгалтерською звітністю) будинків, які переважають у центральній частині міст, на противагу новобудовам окраїн.

<sup>7</sup> Якщо житло здається в оренду офіційно, тобто за договором оренди, власник житла зобов'язаний звітувати податковим органам про одержаний ним орендний дохід як про офіційний дохід.

населеного пункту і залежать від віддаленості від пляжу чи інших об'єктів інтересу для відпочиваючих, якості приміщень, сезону і категорії клієнтів. На розмір орендної плати впливають навіть погодні умови (наприклад, наявність снігу на схилах Карпат).

Так само не існує можливості оцінювати розмір неявного орендного доходу від володіння житлом. Замість цього можна поцікавитися у заявників, яку суму коштів вони фактично витрачають на оренду житла (у разі укладання офіційного договору оренди житла), і потім вирахувати названу суму чи її частину з сукупного доходу. Якщо сім'я заявника мешкає в орендованому житлі, але заявник не пред'являє офіційний договір оренди житла, він втрачає право на вирахування зазначеної суми з сукупного доходу своєї сім'ї. Власники житла мусять сплачувати податок на доходи від здавання свого житла в оренду і тому зацікавлені у захисті від обману/зловживань, що його надає договір. Оформлення договорів оренди житла унеможлиблює маніпулювання даними про розмірі орендної плати. Вирахування фактичного розміру орендної плати з сукупного доходу домогосподарства справлятиме аналогічний вплив і на розрахунок дооцінених доходів власників житла. Основна перевага запропонованої нами методології над традиційною полягає в тому, що в Україні такі розрахунки доведеться виконувати для вкрай обмеженої кількості заявників, оскільки більшість українських домогосподарств проживає у власних помешканнях (не кажучи вже про брак даних, необхідних для застосування традиційної методології).

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

- як активи (аналогічно мікроавтобусам і вантажівкам);
- як активи, якщо їх вік не перевищує певну порогову величину (скажімо, 10 років), оскільки тільки відносно нова сільськогосподарська техніка може давати пристойний дохід;
- для розрахунку дооцінених доходів.

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

На відміну від земельних ділянок, для активів даної категорії не потрібно розрізняти домогосподарства, які мають, і які не мають у своєму складі осіб працездатного віку, спроможних користуватися цими активами. Сільськогосподарська техніка не прив'язана до сільськогосподарських угідь і тому може бути продана будь-коли. У домогосподарств відсутня також потреба зберігати її для дітей чи як об'єкт культурної спадщини.

4. **Банківські депозити.** Від заявників не вимагається зняти свої депозити у банках і витратити ці кошти, перш ніж звертатися за призначенням соціальної допомоги. Натомість нараховані проценти за депозитами вважаються доходом. Проблема полягає у складності перевірки даних про такі доходи, оскільки в існуючій базі даних відсутня інформація про фактичні процентні ставки. Існує кілька варіантів врахування депозитів.

#### a. Процентна ставка

- i. Можна запровадити вимогу до заявників повідомляти процентну ставку за своїми депозитами, і здійснювати вибіркові перевірки шляхом надсилання банкам відповідних запитів (у базі даних зберігаються всі необхідні реквізити депозитних договорів).

ii. Можна використовувати середню процентну ставку за депозитами, інформація про яку розміщується на веб-сайті НБУ.

b. Дооцінений дохід

i. За дооцінений дохід можна брати фактичний процентний дохід, розрахований за формулою:

$$I_D = i * D \quad (2)$$

де:

$I_D$  – дооцінений дохід на депозит;

$i$  – процентна ставка, взята за одним з варіантів, зазначених в пункті (а);

$D$  – сума депозиту.

ii. Дооцінений дохід можна розраховувати як реальний процентний дохід на депозит (тобто фактичний процентний дохід з врахуванням інфляції) за формулою:

$$I_D^r = (i - i_{nf}) * D \quad (3)$$

де:

$I_D^r$  – дооцінений дохід на депозит;

$i_{nf}$  – інфляція за рік, що передує року звернення за призначенням допомоги.

iii. Дооцінений дохід може розраховуватися як фактичний процентний дохід, скоригований для врахування поступового «споживання» депозиту заявником (значення коригувального коефіцієнту перевищує одиницю). Загалом, такий підхід суперечить ідеології «утримання вудки», але його можна обґрунтувати тим, що зазвичай люди заощаджують кошти на депозитах на чорний день, і тому ці кошти так чи інакше будуть витрачені. Даний підхід є компромісом між стимулюванням заощаджень і забезпеченням соціальної справедливості.

$$I_D^p = k * i * D \quad (4)$$

де:

$I_D^p$  – дооцінений дохід на депозит;

$k < 1$  – коригувальний коефіцієнт, що вводиться для досягнення компромісу; його значення встановлюється, виходячи з політичних міркувань.

## 5. Сільськогосподарські активи (земля, худоба)

Результати розрахунку нормативів доходу від сільськогосподарських активів подано в наступному розділі.

## Розрахунок нормативів доходу домогосподарств від ведення сільськогосподарського виробництва

При зверненні по допомогу до сукупного доходу враховуються доходи від земельних ділянок, що знаходяться у власності/користуванні заявника. Доходи розраховуються за нормативами доходу, які встановлюються обласними адміністраціями, залежно від призначення земельної ділянки. Підхід, що застосовується, має наступні вади:

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

Зважаючи на перелічені вище чинники, назріла потреба у розробці та застосуванні добре обґрунтованої, єдиної та відповідної життєвим реаліям методології встановлення нормативів для оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності домогосподарств та єдиних правил перегляду/коригування таких нормативів.

Розробка методології оцінки доходу домогосподарств від ведення сільськогосподарської діяльності базувалася на таких методологічних принципах:

- Для отримання нормативів чистого доходу використовуються щорічні статистичні дані про структуру земельних ділянок, урожайність, дохід і витрати від вирощування продукції рослинництва, дохід і витрати на продукцію тваринництва, наявність і площа земельних угідь в домогосподарствах та наявність свійських тварин в домогосподарстві (необхідність певних типів даних залежить від методу розрахунку нормативів).
- Розробка нормативів проводиться на основі принципу регіональної диференціації: розраховуються показники для кожної області, регіону чи типу населеного пункту окремо.
- При визначенні вартості виробленої продукції до собівартості не включається зарплата членів сімей підсобних господарств.

Нормативи чистого доходу на один гектар чи одиницю домашньої тварини визначалися одним із наступних підходів:

- *прямий аналіз* – визначаються дохід і витрати на один гектар чи одну домашню тварину і обчислюється норматив чистого доходу. Даний підхід є досить простим, але його часто важко реалізувати через відсутність необхідних статистичних даних.

- *непрямий аналіз* застосовується, коли витрати на один гектар чи одиницю домашньої тварини визначити неможливо. У такому випадку знаходиться зв'язок між чистим прибутком у рослинництві чи тваринництві та загальною кількістю земельних чи тваринних ресурсів, які його згенерували. Даний підхід є складнішим і громіздким в оцінці. Як і при застосуванні прямого методу, кінцевим результатом застосування непрямого методу є власне нормативи чистого доходу на один гектар чи одиницю домашньої тварини.
- *порівняння* – припускається, що дохід, створюваний підсобним господарством, еквівалентний певній величині, що має грошове вираження, після чого обчислюється власне норматив на один гектар чи одиницю домашньої тварини. Незважаючи на простоту підходу, його важко застосувати для диференціації нормативів по регіонах.

Розрахунок нормативів чистого доходу проводився кількома шляхами, описаними нижче. Під час пілотування методу НОД до програми НОД було включено нормативи доходу, отримані з використанням методу 2. Вплив застосування нормативів від сільськогосподарської діяльності на показники надання допомоги малозабезпеченим сім'ям та субсидій описано у додатку 5.

### **Метод 1: Розрахунок нормативів на основі даних статистичної звітності**

Для отримання нормативів чистого доходу використовуються статистичні дані про структуру земельних ділянок, урожайність, дохід і витрати від вирощування продукції рослинництва, дохід і витрати на продукцію тваринництва. Нормативи розраховуються для кожної області окремо.

Необхідними даними для кінцевого розрахунку доходів від сільського господарства на базі нормативів є площа сільськогосподарських земельних ділянок, якими володіє домогосподарство, та кількість корів, недійної великої рогатої худоби, свиней та птиці.

### **Метод 2: Розрахунок нормативів на основі бази даних Обстеження умов життя домогосподарств**

Для отримання нормативів чистого доходу використовуються статистичні дані бази ОУЖД, а розрахунок нормативу можна проводити щорічно на основі отриманих статистичних даних за попередній рік.

Розробка нормативів чистого доходу проводиться на основі принципу регіональної диференціації: нормативи в рослинництві розраховуються для кожної області окремо. Розрахунок також диференціюється за типом, до якого належить домогосподарство (міста та сільські населені пункти) (у рослинництві і тваринництві).

Необхідними даними для кінцевого розрахунку доходів від сільського господарства на базі нормативів є площа сільськогосподарських земельних ділянок, якими володіє домогосподарство та кількість корів, недійної ВРХ, свиней та птиці.

### **Метод 3: Розрахунок нормативів на основі порівняння споживчих кошків**

Припускається, що мінімально необхідний рівень допомоги для однієї особи може генеруватись 2 га землі (припускається також, що цей еквівалент включає нормативний дохід від тваринництва). На основі мінімальних розмірів доходу, при яких надається допомога малозабезпеченим сім'ям (розрахунки в таблиці 1), визначаємо мінімальний дохід, враховуючи процент певних типів сімей (знаходиться на основі ОУЖД):

$$70\% * 133 + 15\% * 151 + 10\% * 160 + 3\% * 262 = 140 \quad (5)$$

Отже, 2 га землі генерують 140 грн. в місяць. Відповідно норматив для одного га становитиме 70 грн. в місяць.

**Таблиця 1. Розмір мінімального доходу, при якому надається допомога, за типами сімей**

Тип сім'ї	1 доросла особа	2 дорослі особи	2 дорослі особи та 1 дитина	2 дорослі особи та 2 дітей	2 дорослі особи та 3 дітей (1 дитина 0-6 років, 2 дитини старші 6 років)
Мінімум на 1 сім'ю	133	266	454	641	1312
Мінімум на 1 члена домогосподарства	133	133	151	160	262

Джерело: оцінка CASE

### **Порівняння нормативів чистого доходу, розрахованих на основі статистичних даних, бази даних ОУЖД та методу порівняння**

Нормативи доходу від рослинництва, що розраховані на основі даних статистичної звітності, є значно меншими від відповідних значень, отриманих на основі бази ОУЖД. Результатом такої відмінності є те, що частка доходу від рослинництва у домогосподарствах є значно більшою при використанні нормативів на основі ОУЖД, ніж при застосуванні нормативів на основі статистичної звітності. Щодо тваринництва, то нормативи в обох випадках є співмірними. Нормативи, розраховані методом порівняння, є сталими – 70 грн. на 1 га в місяць для сіл та 84 грн. для міст.

Незважаючи на значну переоцінку, нормативи, що розраховані на основі ОУЖД, дозволяють розрахувати окремі значення для міст і сіл. Дана диференціація є важливою, оскільки ціни на продукцію сільського господарства значно відрізняються у місті і селі. Крім того, ці нормативи краще відображають регіональні відмінності, ніж відповідні показники, обчислені на основі статистичної звітності: останні трактують східні області України як регіони з низькими значеннями, що є малоімовірним для індустріальної зони. Також з концептуальної точки зору розрахунок на базі ОУЖД моделює нормативи ближче до реальності – дані належать домогосподарствам, ніж відповідні нормативи на основі статистичної звітності, що використовують агреговані дані, а в деяких випадках спираються на статистику підприємств, а не підсобних господарств. Нормативи, розраховані методом порівняння, є дуже простими у розрахунку, але мало диференційованими і занадто узагальненими (включають рослинництво і тваринництво). Підсумковий аналіз порівняння нормативів відображено у таблиці 2.



**Таблиця 2. Порівняння нормативів, розрахованих трьома методами**

<b>Критерій</b>	<b>Метод 1: Статистична звітність</b>	<b>Метод 2: ОУЖД</b>	<b>Метод 3: Порівняння</b>
<b>Складність розрахунку</b>	Достатньо простий метод розрахунку, що ґрунтується на обчисленні прибутку від різних видів діяльності при наявності сукупного доходу і витрат	Складний метод розрахунку. Вимагає роботи з базою даних, застосування статистичних пакетів та методів оптимізації. Оцінка моделей часто багатокрокова, де необхідно застосовувати різні методики	Даний метод є найпростішим у випадку визначення основи порівняння. Якщо основа порівняння не визначена, то задача різко ускладнюється
<b>Доступність даних</b>	Всіх необхідних даних не вистачає, використовуються наближені показники	Дані є легкодоступними	Не потребує даних
<b>Новизна даних</b>	Лаг в один рік	Лаг в один-два роки	Не потребує даних
<b>Точність даних</b>	Низька	Середня-висока	Не потребує даних
<b>Ступінь диференціації нормативів</b>	Диференціація на рівні областей	Глибока диференціація на рівні областей, населених пунктів тощо	Диференціація низька і вимагає додаткових припущень
<b>Величина нормативів</b>	Ймовірно найбільш адекватна	Найімовірніше сильно завищені нормативи	Найімовірніше занижена через низький рівень мінімальної допомоги
<b>Волатильність нормативів</b>	Висока	Дуже висока	Практично нульова
<b>Регіональний розподіл</b>	Неточний, переважно надається північним областям, що в реальності є малоймовірним	Точніший, нормативи вищі у східних областях, Закарпатській області й АР Крим.	Відсутній
<b>Вплив на реформування соціальної допомоги (симуляція)</b>	Значний	Дуже значний	Менш значний

Джерело: CASE

На основі проведеного аналізу було сформовано такі пропозиції щодо обчислення агродоходу:

1. Обчислювати нормативи доходу від рослинництва як дохід на гектар, а нормативи доходу від утримання худоби – як дохід на одну тварину. За такого підходу необхідність в оцінюванні доходів від сіножатей і пасовищ відпадає.



2. Диференціювати нормативи доходів від утримання худоби за видами тварин з метою врахування істотних відмінностей у доходах на одну тварину для різних видів тварин. Ми пропонуємо розглянути можливість розробки нормативів лише для найпоширеніших видів с/г тварин, таких як ВРХ, корови, свині та птиця.
3. У випадку, коли паї здаються в оренду без укладання договору оренди, розраховувати дохід від володіння паями на основі нормативної грошової оцінки землі як розумного наближення орендної плати с/г підприємства/фермера (замість встановлення нормативу доходу на 1 га). Пропонуємо також застосовувати цю методологію як єдину по всій Україні.
4. З огляду на низьку мобільність сільських мешканців і нерозвиненість інфраструктури торгівлі продукцією малих сільськогосподарських виробників, і надалі враховувати близькість до ринків як чинник встановлення вищих нормативів доходу від ділянок, що використовуються як для ведення ОСГ та городництва, у містах (на противагу нормативам доходу в сільській місцевості).
5. Збереження правила, за якого земельна ділянка розміром до 0,06 га не враховується при оцінці с/г доходу, оскільки вона використовується для будівництва та обслуговування житлових будинків, а тому не може приносити такого доходу. Водночас, зважаючи на неоднорідне трактування законодавства, у деяких регіонах не розраховується дохід від земельних ділянок, наданих під будівництво та обслуговування житлових будинків, хоча їх площа може сягати 0,25 га у сільській місцевості, і отримання доходу з такої ділянки є можливим. Ми пропонуємо, щоб цей мінімальний розмір землі, який не враховується при оцінці доходу, був єдиним в усіх областях України, оскільки немає підстав припускати, що площа під забудову повинна різнитися за регіонами.
6. Скасувати обмеження на розмір земельної ділянки (0,6 га), який дає право на отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям, з двох причин. По-перше, домогосподарства зазвичай не мають с/г техніки для здійснення повноцінної с/г діяльності. Тому навіть якщо площа землі у власності/володінні таких господарств перевищує 0,6 га, вони не можуть отримати від неї доходу, вищого за той поріг, який дає право на допомогу. По-друге, запропонована методологія розрахунку нормативів передбачає ефективну оцінку доходів від с/г діяльності, тому обмеження на площу землі у розмірі 0,6 га стає непотрібним.
7. Надати право заявникові задекларувати, що ніяка с/г активність на землі не проводиться. Як зазначалося вище, багато власників приватизованих ділянок не можуть займатися на них с/г виробництвом з огляду на брак техніки та ресурсів для її оренди. Окрім того, паї здебільшого не виділені в натурі, тому їх власники практично не мають до них доступу. Оцінка доходів від таких земель є необ'єктивною та несправедливою. Однак існування такого варіанта (можливості задекларувати, що с/г діяльність на землі не проводиться) є виправданим доти, доки земля с/г призначення не може продаватися, інакше це дестимулюватиме ринок землі без явних на те причин та стимулюватиме до отримання соціальної допомоги.
8. Застосувати передовий досвід деяких країн СНД і покласти на місцеві органи влади (обов'язкову чи вибірккову) перевірку інформації, повідомленої у заявах на призначення соціальної допомоги, включно з інформацією про неспроможність ніякої діяльності на земельних ділянках.
9. Визначити у законодавстві механізм індексації нормативів на індекс споживчих цін (ІСЦ) (регіональний ІСЦ, якщо можливо і виправдано).

## **Застосування нових підходів до обчислення доходу сімей, що входять до складу кілька-сімейних домогосподарств**

Для потреб соціального захисту в Україні застосовуються три базові одиниці для призначення соціальної допомоги: особа, сім'я та домогосподарство. Найбільше видів соціальної допомоги призначається на особу. Окрім того, на особу призначаються пільги. На домогосподарство призначаються лише два види допомоги: житлова субсидія та субсидія на відшкодування витрат на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. В усіх інших випадках як основна одиниця здійснення соціальної політики використовується сім'я.

Українське законодавство широко визначає поняття «сім'ї». У Сімейному кодексі сім'я описується як коло осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом та мають взаємні права та обов'язки. Подібне визначення також наводиться у Законі України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям». Цим же законом надається деталізація визначення сім'ї, відповідно до якої до складу сім'ї входять батьки та їх неповнолітні (за деякими винятками) діти.

Термін «домогосподарство» також визначається законодавством, але сам термін не застосовується для потреб соціального захисту. Навіть у випадку житлової субсидії вимагається надання інформації про усіх зареєстрованих у житловому приміщенні осіб (по суті, йдеться про домогосподарство), однак при цьому законодавець оперує терміном «сім'я». Термін «домогосподарство» визначається у Законі України «Про Всеукраїнський перепис населення». Зокрема до домогосподарства входить сукупність осіб, які спільно проживають в одному житловому приміщенні або його частині, забезпечують себе всім необхідним для життя, ведуть спільне господарство, повністю або частково об'єднують та витрачають кошти; ці особи можуть перебувати у родинних стосунках або стосунках свояцтва, не перебувати у будь-яких з цих стосунків, або бути і в тих, і в інших стосунках; домогосподарство може складатися з однієї особи.

Розбіжність сім'ї та домогосподарства – це не тільки проблема термінів. В Україні досить поширене явище так званих кількасімейних домогосподарств (КСДГ), коли ми спостерігаємо спільне проживання та спільне ведення домогосподарства родичами усіх ступенів спорідненості, а також громадянами, які не мають родинних зв'язків. Наприклад, за даними, зібраними у пілотних управліннях протягом квітня-вересня 2009 року, у деяких регіонах близько 40% заявників належать до КСДГ. Навіть за даними ОУЖД 2008 року 34% обстежених домогосподарств являються кількасімейними домогосподарствами.

Масштабність існування такого явища як кількасімейні домогосподарства створює перешкоди для покращення рівня адресності надання соціальної допомоги. Як зазначалось вище, система соціального захисту базується на терміні «сім'я», та громадяни при поданні заяви на отримання соціальної допомоги надають інформацію про сукупний дохід сім'ї, а не домогосподарства. Таким чином, у випадку, якщо заявник належить до КСДГ, доходна база заявника враховується лише частково. Тобто виникає ризик, що заявник має певні «неофіційні» доходи у вигляді спільного користування комунальними послугами, побутовими приладами, спільного харчування та споживання інших матеріальних благ.

У світовій практиці не існує однозначного підходу щодо того, яке визначення краще для цілей соціального захисту — «сім'я» чи «домогосподарство». За великим рахунком у інших країнах, подібно до України, в програмах соціального захисту користуються терміном «сім'я». Однак, як правило, визначення сім'ї (склад сім'ї) значно різняться між країнами та часто є дуже подібним до визначення «домогосподарства». Втім, за великим рахунком, розширене визначення сім'ї не є саме по собі гарантією високого рівня адресності.

В контексті пілотування експериментальних механізмів оцінки матеріального стану питання кількасімейних домогосподарств посідає важливу роль. Одне із основних завдань проекту – це опрацювання корисності застосування непрямих методів оцінки доходів заявників. Непрямий метод оцінки доходів базується на принципі повного охоплення доходної бази заявника, тому при непрямій оцінці доходів беруться до уваги характеристики та доходи саме домогосподарства. Українське законодавство не вимагає подання інформації про усіх членів кількасімейних домогосподарств у тих випадках, коли сім'я є частиною такого КСДГ. Таким чином, впровадження експерименту має обмеження, оскільки лише частина зібраної інформації про заявників стосується домогосподарств, які складаються з однієї сім'ї.

Проблема існування кілька-сімейних домогосподарств потребує вирішення. Серед можливих підходів до опрацювання цього питання найбільш дієвим вбачається паралельне використання одиниць «сім'я» та «домогосподарство». У такому випадку сім'я залишатиметься одиницею, якій призначатимуть допомогу, у той самий час як домогосподарство застосовуватиметься для потреб оцінки сукупного доходу заявника (доходи усіх членів домогосподарства включатимуться до доходу заявника). Такий підхід не вимагатиме значних законодавчих змін і дасть можливість вирішити проблему кількасімейних домогосподарств.

Однак важливо зазначити, що існує необхідність постійного детального вивчення явища КСДГ. На даний момент, окрім поширеності, мало що відомо про КСДГ, у той час як для якісного вирішення проблеми потрібне її досконале розуміння.

Більш детальне вивчення КСДГ можливо в рамках пілотування експериментальних механізмів. Для здійснення такої роботи потрібна підтримка Мінпраці щодо офіційного зобов'язання заявників у пілотних управліннях подавати інформацію про доходи усіх членів домогосподарства у випадку, якщо вони належать до КСДГ.

Альтернативним шляхом додаткового вивчення питання КСДГ є збір інформації про кількасімейні домогосподарства за допомогою Обстеження умов життя домогосподарств, яке на регулярній основі проводиться Державним комітетом статистики України. Врахування в ОУЖД інформації про кількість сімей (відповідно до офіційного визначення), які входять до обстежуваного домогосподарства, та склад цих сімей, дасть можливість більш детально вивчити явище КСДГ у масштабах країни.

### **Варіанти вирішення проблеми кілька-сімейних домогосподарств**

Потенційно вбачаються три варіанти розгляду проблеми кілька-сімейних домогосподарств: (а) Залишити все без змін, (б) Призначати допомогу на домогосподарство, а не на сім'ю, (в) Призначати допомогу на сім'ю, однак при оцінці доходу враховувати усіх членів домогосподарства. Нижче розглядаються позитивні та негативні риси зазначених варіантів потенційного вирішення проблеми КСДГ.

#### ***а. Без змін***

*За:* Основним аргументом за збереження «статус-кво» є уникнення потенційного внесення серйозних змін до діючого законодавства. Перехід до іншого визначення сім'ї чи перехід до визначення домогосподарства вимагатиме значних законодавчих та адміністративних зусиль.

*Проти:* Поширеність явища кількасімейних домогосподарств не може залишатись непоміченою. При впровадженні експерименту було чітко визначено, що існує досить відчутна відмінність між задекларованим доходом та реальним матеріальним станом сім'ї, яка належить до кількасімейного домогосподарства. Тому ігнорування проблеми КСДГ залишатиме можливість для отримання соціальної допомоги заможними громадянам, що у свою чергу зберігатиме адресність на порівняно низькому рівні.

### ***б. Застосування широкого визначення сім'ї (домогосподарства)***

*За:* Застосування широкого визначення домогосподарства при наданні соціальної допомоги повністю вирішить проблему кількасімейних домогосподарств.

*Проти:* Призначення допомоги на «домогосподарство» вимагатиме внесення серйозних змін до законодавства про надання соціальної допомоги. Основною одиницею здійснення соціальної політики є «сім'я», і навіть якщо сім'я належить до кількасімейного домогосподарства, більшість видів допомоги призначається саме сім'ї, а не домогосподарству, тому при переході до призначення допомоги «домогосподарство домогосподарству» може виникнути більше проблем, ніж переваг.

### ***в. Зберігається чинний порядок призначення допомоги на сім'ю, але при поданні заяви на отримання соціальної допомоги декларація про доходи подається на усіх членів домогосподарства***

*За:* Позитивом такого підходу є те, що можна зберегти чинний порядок призначення допомоги на сім'ю, тому, окрім введення терміну домогосподарство у законодавство з соціального захисту, ніяких додаткових змін та зусиль не вимагається. Водночас, оцінка доходу заявників на базі домогосподарства (використання середнього розміру доходу на члена домогосподарства для визначення доходу сім'ї) вирішує проблему кілька-сімейних домогосподарств.

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

## **Інші питання врахування доходу та майнового стану при призначенні соціальної допомоги**

Під час виконання пілотного проекту було виявлено низку проблем в обрахунку доходу та сформовано рекомендації щодо їх розв'язання. Нижче представлено їх опис.

### **Неповне врахування матеріального стану при призначенні допомоги сім'ям з дітьми**

Нинішнє законодавство не передбачає повного врахування матеріального стану сім'ї при призначенні допомоги сім'ям з дітьми, що надаються з урахуванням доходу. Це створює можливості для отримання допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомоги на дітей одиноким матерям у розмірі, більшому за мінімальний, особами з низьким / відсутнім офіційним доходом, які водночас є небідними.

Найчастіший приклад зловживань – це декларування нульового доходу сім'ї або соціальної допомоги як єдиного джерела доходу, коли батько дитини офіційно не працює. Хоча чоловік у такій сім'ї може бути зайнятий неофіційно і мати доходи "в конверті" (що неможливо довести), сім'я отримуватиме більший розмір допомоги порівняно з сім'єю, де батько працевлаштований офіційно навіть з невеликою зарплатнею.

Окрім того, особи, які декларують низькі доходи, але нещодавно придбали автомобіль чи мають кілька авто, можуть претендувати на допомогу у розмірі, вищому за мінімальний, оскільки до розрахунку допомоги беруться лише офіційні задекларовані доходи.

У зв'язку з цим спільно з працівниками пілотних управлінь було запропоновано запровадити при визначенні права на допомогу при призначенні допомоги сім'ям з дітьми, що надається з урахуванням доходу, такі саме майнові критерії та вимоги щодо зайнятості працездатних членів сім'ї, які застосовуються при призначенні допомоги малозабезпеченим сім'ям. При цьому слід законодавчо затвердити право державного соціального інспектора обстежувати умови життя заявників, які викликають підозру при зверненні по допомогу сім'ям з дітьми. Цей варіант привабливий тим, що він не лише не вимагатиме збільшення витрат на цей вид допомоги, а й дозволить їх скоротити, а також сприятиме уніфікації правил призначення допомоги з урахуванням доходу.

### **Застосування коротшого періоду, за який декларується дохід, для осіб, які втратили джерела до існування**

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

Разом з тим, у законодавстві існує маловідома Постанова Кабінету Міністрів №1084 від 20 грудня 2008 року «Деякі питання визначення сукупного доходу сім'ї для окремих видів соціальної допомоги», яка дозволяє особам, які нещодавно втратили роботу і стали на облік до центру зайнятості, декларувати доходи за три місяці перед зверненням по допомогу, і замість зарплати за останнім місцем роботи вказувати розмір допомоги по безробіттю. При цьому допомога надається також на три місяці. Постанова чинна до кінця 2010 року.

Видається доцільним продовження чинності цієї постанови і ширше застосування її для осіб, що втратили роботу і звертаються по допомогу. Можливість декларувати доходи за три місяці, а не за півріччя, та включати в дохід допомогу по безробіттю, а не заробітну плату, дозволить скоротити період очікування допомоги, а отже, вчасно підтримати нужденних громадян та їх сім'ї.

## **Врахування економії на масштабі при визначенні прожиткового мінімуму**

Прожитковий мінімум (ПМ) в Україні зараз диференційований за демографічними групами. Саме ж визначення розміру ПМ базується на вартості переліку товарів та послуг (споживчого кошика) та норм їх споживання для певних вікових/статевих груп. При цьому найменший розмір прожиткового мінімуму встановлено для осіб, які втратили працездатність, а найбільший – для дітей віком від 6 до 18 років.

Недоліком такого підходу є те, що він не дозволяє врахувати феномен економії на масштабі, який полягає у тому, що більшим сім'ям/домогосподарствам потрібно менше доходу на одну особу, аніж малим, щоб досягти співмірного з ними рівня життя. Зокрема йдеться про те, що більші сім'ї витрачають менше на одного члена порівняно з малими, оскільки можуть економити за рахунок маловідходного споживання харчових продуктів, купувати товари у більших обсягах зі знижками, передавати одяг старших дітей молодшим тощо.

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

Запровадження такого підходу до розрахунку прожиткового мінімуму дозволило б справедливніше застосовувати критерій прожиткового мінімуму при призначенні допомоги. Від такого нововведення вочевидь виграли б одиноко проживаючі особи, зокрема пенсіонери, розмір доходу яких зараз здебільшого дорівнює прожитковому мінімуму для непрацездатних осіб або незначно його перевищує, хоча сам прожитковий мінімум є вкрай низьким.



## Висновки

Одними з ключових цілей пілотного проекту були розробка й аналіз методів НОД, які, як очікується, мають потенціал корисного інструменту для проведення ефективнішої соціальної політики. Сама НОД є комплексним процесом і включає власне НОД – статистично-регресійний аналіз, методику обрахунку доходів від активів та формульний підхід для визначення нормативів у сільському господарстві. Оскільки ці методики дозволяють оцінити дохід будь-якого заявника, то сама методологія може вважатися уніфікованою та рівнозначно застосовуватися для всіх заявників.

На основі виконаних робіт за пілотним напрямком експерти CASE Україна окреслили такі загальні рекомендації:

1. Використовувати лінійну модель НОД як дорадчий інструмент при наданні соціальної допомоги на етапі відбору потенційно підозрілих справ. Результати застосування НОД можуть вказувати на справи заявників, в яких наявні невідповідні майнові критерії для отримання допомоги чи подано неправдиву інформацію. Незважаючи на існуючі позитивні висновки щодо методу НОД, для його впровадження рекомендується спочатку глибше оцінити наслідки такого впровадження.
2. Запровадити обстеження умов життя принаймні частини домогосподарств, рекомендованих до обстеження за оцінками моделі НОД, для підвищення ймовірності виявлення шахрайства чи нецільових одержувачів допомоги.
3. Запровадити декларування доходів усіх членів домогосподарства при поданні заяви на отримання соціальної допомоги при збереженні порядку призначення допомоги на сім'ю заявника. Збереження сім'ї як основної одиниці, якій призначається допомога, і врахування при цьому доходів усіх членів домогосподарства може стати оптимальним підходом до вирішення проблеми кількасімейних домогосподарств. Однак важливо зазначити, що існує необхідність глибшого вивчення явища КСДГ, що можливо в рамках пілотування експериментальних механізмів.
4. Впровадити розроблені нормативи оцінки доходу заявників від сільськогосподарських активів, які отримали переважно позитивні оцінки представників пілотних управлінь та експертів. Для зниження ризику переоцінки доходу за допомогою нормативів доцільно застосовувати їх з дисконтом, наприклад, у розмірі 30%.
5. Направити запит відповідним Міністерствам щодо розробки оцінок для визначення доходів від володіння активами (напр., Міністерству транспорту – від володіння транспортними засобами, Міністерству ЖКГ – від володіння нерухомістю тощо).

Врахування запропонованих рекомендацій дозволить реалізувати відповідні заходи у сфері соціальної політики, окреслені Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», підготовленою Комітетом з економічних реформ при Президентові України. Зокрема, очікується, що застосування НОД призведе до підвищення адресності всіх видів соціальної підтримки шляхом уніфікації підходів до надання соціальної допомоги з урахуванням доходів заявників.



# Додаток 1. Анкета «Інформація про домогосподарство і його членів»

ЗАТВЕРДЖЕНО  
наказом Міністерства праці та соціальної політики України

від \_\_\_\_\_ N \_\_\_\_\_

## Інформація про домогосподарство та про його членів

Інформація, надана в анкеті, є конфіденційною та перевіряється згідно з чинним законодавством. Заявник несе персональну відповідальність за подання неправдивих відомостей

⇒ Заповнюється заявником!!! Всі надписи робіть розбірливо синьою або чорною кульковою ручкою

1. Вкажіть, скільки осіб (включаючи Вас та неповнолітніх дітей) проживає разом із Вами в одному житловому приміщенні (одній квартирі, частині квартири, приватному будинку тощо), з якими Ви ведете спільне господарство, маєте спільні витрати на утримання житла, харчування, одяг, побутові потреби тощо .....
2. Загальна площа житлового приміщення, в якому Ви мешкаєте, кв. м. ....
3. Чи є у власності членів Вашого домогосподарства інше житлове приміщення окрім того, в якому Ви проживаєте? 1. Так  
2. Ні

Середньомісячні (за останні півроку) витрати на послуги (вказати лише безпосередньо сплачені домогосподарством суми, без урахування пільг та субсидій)

4. Електроенергія \_\_\_\_\_ грн
5. Телекомунікаційні послуги (стаціонарний телефонний зв'язок) \_\_\_\_\_ грн

Наявність у домогосподарстві	Кількість, штук	Коли придбано?		Придбано	
		Не більше 5 років тому	Більше 5 років тому	Новий	Бувший у використанні
Приклад: Заявник має два комп'ютери, останній комп'ютер придбано 2 роки тому в новому стані	2	√		√	
6. Морозильна камера					
7. Пральна машина					
8. Комп'ютер					
9. Супутникова антена					
10. Кондиціонер					

11. Наявність та цільове використання земельних ділянок

Призначення ділянки	Площа земельної ділянки, соток
а. Для будівництва та обслуговування житлового будинку	
б. Для ведення особистого селянського господарства	
в. Для городництва (у тому числі дачні ділянки)	
г. Паї	
д. Інше (сінокоси, пасовища тощо)	

12. Наявність у домогосподарстві свійських сільськогосподарських тварин, птиці, бджіл

	Кількість, голів		Кількість, голів
а. Корови		ж. Коні	
б. Бики, воли		з. Кролі	
в. Молодняк великої рогатої худоби		к. Хутровий звір	
г. Свині		л. Птиця	
д. Вівці		м. Бджолосім'ї	
е. Кози			

Інформація про домогосподарство та про його членів

⇒ Заповнюється заявником!!! Всі надписи робіть розбірливо синьою або чорною кульковою ручкою

У таблиці надайте інформацію про усіх осіб (включаючи Вас та неповнолітніх дітей), які проживають разом із Вами в одному житловому приміщенні (одній квартирі, частині квартири, приватному будинку тощо), з якими Ви ведете спільне господарство, маєте спільні витрати на утримання житла, харчування, одяг, побутові потреби тощо, починаючи із заявника.

Для дітей молодше 16 років у графах Г, Д, Є, Ж вказувати прочерки

№	Прізвище	Ім'я	По батькові	А Вік, років (цифрою)	Б Стать (ч / ж)	В Г Д Є Варіанти відповідей (цифрою) див. на сторінці 3.				Ж Кількість закордонних поїздок впродовж останнього календарного року (цифрою)
						Родинний зв'язок із заявником	Освіта	Зайнятість	Сектор економіки на основному місці роботи	
1.						1				
2.										
3.										
4.										
5.										
6.										
7.										
8.										
9.										
10.										

Дата \_\_\_\_\_

Підпис \_\_\_\_\_

Довідкова інформація про домогосподарство та про його членів

⇒ Не заповнюється!!!

В. Родинний зв'язок із заявником

я сам(а) є заявником	1
чоловік/жінка (включаючи фактичний шлюб, не зареєстрований в органах РАГСу)	2
син/дочка	3
мати/батько	4
брат/сестра	5
інше (свекор/свекруха, теща/тесть і т.д.)	6

Г. Освіта

вища освіта	1
середня освіта	2
неповна середня освіта	3
неосвічений	4

Д. Зайнятість

найманий працівник	1
підприємницька діяльність (з найманими працівниками)	2
безоплатний працівник у сімейному або фермерському господарстві	3
самостійна робоча діяльність (без постійних найманих працівників)	4
пенсіонер	5
студент (безоплатна форма навчання)	6
студент (навчаюся за контрактом)	7
учень	8
безробітний (тимчасово не працюю), перебуваю на обліку в центрі зайнятості	9
безробітний (тимчасово не працюю), не перебуваю на обліку в центрі зайнятості	10
домогосподарка	11
непрацевдатний	12
інше (у тому числі, працюю без оформлення трудових відносин у встановленому порядку)	13

Є. Сектор економіки на основному місці роботи

сільське господарство, мисливство або лісове господарство	1
добувна промисловість	2
обробна промисловість	3
виробництво та розподіл електроенергії, газу та води	4
будівництво	5
оптова та роздрібна торгівля, торгівля транспортними засобами, послуги з ремонту	6
транспорт і зв'язок	7
фінансова діяльність	8
державне управління	9
освіта	10
охорона здоров'я та соціальні послуги	11
інше	12

⇒ Заповнюються співробітником управління!!!

Розділ I. Загальна інформація

Номер особової справи №.....	Чи є дане домогосподарство однією сім'єю 1. Так 2. Ні
Ідентифікаційний номер заявника .....	Якщо «Ні», вкажіть, скільки осіб входить до складу сім'ї заявника ..... чоловік
	Адреса місця проживання заявника .....

Розділ II. Раніше призначені пільги та субсидії

1. Розмір пільги на житлово-комунальні послуги та електроенергію (% знижки) \_\_\_\_\_%
2. Розмір субсидії на електроенергію (за опалювальний період) \_\_\_\_\_грн
3. Розмір субсидії на житлово-комунальні послуги (за опалювальний період) \_\_\_\_\_грн
4. Розмір субсидії на тверде паливо та скраплений газ (протягом календарного року) \_\_\_\_\_грн

Розділ III. Задекларований дохід

Доходи членів сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб, членів сім'ї, що проживають окремо (дружини, чоловіка, неповнолітніх дітей) за період з \_\_\_\_\_ 20\_\_ р. до \_\_\_\_\_ 20\_\_ р. (відповідно до Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги, затвердженої наказом Мінпраці, Мінекономіки, Мінфіну, Держкомстату, Держкомсім'ямолоді та зареєстрованої у Мін'юсті 07.02.2002 за N 112/6400, із змінами)

№	Прізвище, ініціали	Відомості про доходи	
		Вид доходу	Розмір доходу
	(1)	(2)	(3)
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
6.			
7.			
8.			
9.			
10.			
11.			
12.			
13.			
14.			
15.			

Розділ IV. Відомості про транспортні засоби

Відомості про транспортні засоби, які зареєстровані в установленому порядку та перебувають у власності або володінні членів сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб, членів сім'ї, що проживають окремо (дружини, чоловіка, неповнолітніх дітей)

№	Прізвище, ініціали власника	Марка транспортного засобу	Рік випуску	Транспортні засоби, отримані через органи праці та соціального захисту населення
	(1)	(2)	(3)	(4)
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				

Розділ V. Види допомоги, процедури та розмір призначеної допомоги

№	Вид допомоги, за якою звертається заявник	Заява на призначення	Процедури				Призначено допомогу, грн.
			Перевірка доходів заявника (так/ні)*	Обстеження матеріально-побутових умов сім'ї (так/ні)	Справа розглядається комісією (так/ні)	Причини відмови а) порушення, виявлені під час перевірки чи обстеження б) відсутність права на допомогу в) неповний пакет документів	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1.	Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям						
2.	Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку						
3.	Допомога на дітей одиноким матерям						
4.	Субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг						
5.	Субсидія на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива та оплату житлово-комунальних послуг						

\* - зустрічна звірка інформації заявника з відвідуванням місця роботи, або письмовим запитом; шляхом запиту до ДПІ, шляхом запиту до БТІ, шляхом запиту до МРЕО

## Додаток 2. Моделювання непрямой оцінки доходів – статистично-регресійний аналіз

Непряма оцінка доходу передбачає наближене обчислення доходу заявника. Сукупний оцінений дохід розділяється на дві основні частини: легкооцінюваний (наприклад, пенсія, стипендія), розмір якого легко перевірити за документальними підтвердженнями, та важкооцінюваний (наприклад, дивіденди, тіньова заробітна плата, дохід від активів сільського господарства), який потрібно оцінити шляхом моделювання. Кінцевою метою є оцінка важкооцінюваного доходу в складі сукупного на основі показників, що можуть бути точно визначені, та легкооцінюваної частини сукупного доходу.

Важкооцінюваний дохід, окрім того, розділяється на дві частини: дохід від активів сільського господарства (дохід від землі, худоби і птиці – агродохід) та інший важкооцінюваний дохід (дохід від підприємницької діяльності тощо) – в подальшому власне цей дохід розуміють як важкооцінюваний. Агродохід оцінюється за допомогою формул, які пов'язують площу землі та кількість тварин з очікуваним доходом, який може бути отриманий від володіння ними. Оцінка іншого важкооцінюваного доходу проводиться за моделлю НОД, сформованої за посередництвом регресійного аналізу.

Серед багатьох можливих моделей НОД було вибрано п'ять основних на базі таких критеріїв:

1. *Теоретична обґрунтованість*: між оціненим доходом і пояснювальними змінними мають бути міцні логічні зв'язки. Пояснювальні змінні повинні характеризувати причини змін різних елементів доходу.
2. *Міжнародний досвід*, тобто широкі теоретичні й практичні досягнення в оцінці загального доходу в різних країнах. В рамках проекту експерти CASE Україна проаналізували міжнародний досвід щодо використання подібних підходів у багатьох країнах, зокрема у Грузії, Російській Федерації та Боснії і Герцеговині.
3. *Висока точність передбачуваності моделі*, тобто, чим щільніший зв'язок між залежною та незалежними змінними, тим краще модель відображає дійсність. Цей критерій інтенсивно використовувався на початкових стадіях побудови моделі. Пояснювальні змінні мають бути статистично і економічно значущими в прогнозуванні доходу заявника. Але стандартний індикатор щільності зв'язку R-квадрат дещо проблематично застосовувати, оскільки його розрахунок не є стандартизованим для всіх видів моделі (наприклад, для лінійної моделі без константи, нелінійної моделі тощо).
4. Концентрація оцінених доходів потенційних одержувачів навколо теоретичного розподілу доходів (витрат): чим вищий *рівень збігів* (кількість цільових одержувачів в нижньому сегменті розподілу доходів (витрат)), тим краща модель.
5. *Висока вірогідність визначення нужденності*. Популярними методами вимірювання точності визначення бідності в літературі є аналіз помилок I і II типів. Помилка I типу виникає в ситуації, коли претендент неправильно виключається з програми надання СД, в той час як помилка II типу характеризує випадки, коли особа неправильно трактується як та, що має право на отримання соціальної допомоги (включається до програми). Ці помилки вимірюються відповідно такими індикаторами як рівень недопокриття та рівень витоку; ціллю моделі є їх мінімізація – досягнення мінімальної зваженої суми помилки включення та виключення на основі уподобань уряду (дві помилки не можуть бути одночасно мінімізовані, оскільки вони обернено залежні, коли одна зростає – інша спадає і навпаки).
6. *Простота та прозорість*: хороша модель має бути простою в оцінці, впровадженні та у щоденному використанні.

7. *Відтворюваність*: модель повинна мати потенціал для корегування з плином часу та з необхідністю чи вимогою внесення змін.
8. *Компактність*: відносно невелика модель, без багатьох рівнянь та пояснювальних змінних.
9. *Стабільність*: модель повинна бути стабільною з плином часу та при зміні пояснювальних змінних.
10. *Узгодженість* з національною політикою та соціальними завданнями.
11. *Мінімізація суб'єктивності*, що часто пов'язана з психологічними чи етичними проблемами (наприклад, коли соціальний інспектор визначає можливість надання СД на власний розсуд, він може відчувати тягар відповідальності).

Огляду п'яти розроблених ключових моделей присвячено наступний підрозділ.

### **Регресійні моделі НОД**

Як правило, розробка моделі НОД починається з детального дослідження бази даних, щоб відібрати потенційні пояснювальні змінні, які будуть використовуватися для оцінки доходу (пошук теоретичних зв'язків між доходом заявника та його характеристиками). Регресія базується на багатовимірному рівнянні, яке може включати такі змінні, як:

1. Демографічні та суспільно-економічні характеристики заявника (розмір сім'ї/домогосподарства, вік і стать членів сім'ї/домогосподарства, їх позиції на ринку праці: відносяться/не відносяться до робочої сили, безробітні, галузь зайнятості, кількість зайнятих членів сім'ї/домогосподарства).
2. Характеристики житла (тип власності, площа, кількість кімнат, дата останнього ремонту, побутові умови: опалення, водозабезпечення тощо).
3. Наявність активів та їх кількість (площа землі та спосіб її використання, кількість тварин, характеристики товарів тривалого використання (куплені новими/такими, що були у використанні, скільки років тому), транспортних засобів, тощо). Деякі характеристики можуть бути перевірені адміністративно: наприклад, наявність автомобіля та ціна його купівлі фіксуються в реєстраційних документах. Інші характеристики товарів тривалого користування можуть бути візуально перевірені соціальним інспектором або надані заявниками.
4. Розташування – важливий чинник в країнах з високою нерівністю доходів по регіонах (розташування по областях, сільські чи міські поселення: великі, малі міста і села; розташування в місті та інші елементи можуть бути легко і точно перевірені).
5. Витрати на комунальні послуги (суми оплати за оренду житла, тепло, газ, електроенергію, гарячу воду тощо) можуть бути повідомлені соціальній адміністрації місцевим комунальним підприємством.
6. Дуже часто деякі елементи доходу домогосподарства можуть бути легко перевірені. Наприклад, щомісячна пенсія, стипендія, аліменти та інші дані збираються державними органами і відповідні документи можуть бути підготовлені для соціального інспектора відносно легко.

Не усі види цих змінних включаються в завершальні специфікації моделей. Площа житла, як правило, не має статистично важливого впливу на розмір доходу; якість житла є більш важливим індикатором рівня доходу ніж його розмір. Крім того, ринок житла в Україні слабorozвинений і характеризується відсутністю мобільності та гнучкості. В таких умовах домогосподарству важко змінити площу свого житла відповідно до своїх потреб. Витрати на житло і комунальні послуги, наприклад, на опалення, електроенергію, водопостачання, вивіз сміття, каналізацію тощо є економічно незначущими та не є причинами доходу (ймовірніше



дохід є їхньою причиною). В результаті вони виключаються з моделей, щоб зробити їх простішими і теоретично правильнішими.

Активи сільського господарства не використовуються у регресійному аналізі, оскільки дохід, який ними генерується, оцінюється окремо на основі визначених формул, що спрощує весь аналіз і, можливо, підвищує точність оцінки загального доходу, оскільки ймовірність помилки в об'єднаній моделі, де агродохід також оцінюється регресією, є більшою, ніж у випадку використання двох окремих підходів – регресійного і формульного.

Кожна модель окремо оцінюється для заявників у великих містах (більш ніж 100 тис. мешканців), малих містах і селах. Причиною цього є значні відмінності сукупного, важко оцінюваного доходів і доходів від сільськогосподарського виробництва у різних видах цих поселень, як показано в таблиці 2.1. В той час як легкооцінюваний дохід є стабільним, важкооцінюваний дохід і дохід від сільського господарства значно відрізняються за видами населених пунктів.

**Таблиця 2.1. Щомісячний дохід на душу населення: великі міста, малі міста і села**

Види доходу	Великі міста		Малі міста		Села	
	Середнє	Медіана	Середнє	Медіана	Середнє	Медіана
<b>Сукупний дохід</b>	1 388	1 195	1 165	1 019	1 024	950
<b>Легкооцінюваний</b>	425	280	415	271	406	342
<b>Важкооцінюваний</b>	954	808	693	570	384	236
<b>Дохід від сільського господарства</b>	8	0	58	16	234	178

Джерело: розрахунки авторів на основі ОУЖД

Примітки: \*) Сума елементів доходу не обов'язково дорівнює сукупному доходу через заокруглення.

\*\*) Показано дохід без СД, що надається з урахуванням доходу (задекларованого).

Деякі види доходу (розраховані на основі ОУЖД) не можуть бути однозначно класифіковані до однієї з трьох описаних груп. Особливо це стосується зарплати, оскільки доступна інформація не дозволяє класифікувати її як важкооцінюваний чи легкооцінюваний дохід і певна частина її є задекларованою, в той час як інша може бути незадекларованою (тіньова заробітна плата). Якщо іншого не зазначено, то повна заробітна плата трактується як важкооцінюваний дохід (див. наступні секції щодо процедури добору та альтернативний аналіз).

В результаті, сукупність пояснювальних змінних була зведена до переліку, поданого в таблиці 2.2 з середніми характеристиками кожної змінної. Усі монетарні змінні використовуються у розмірності «кількість гривень на одного члена домогосподарства» і, в результаті, таку окрему змінну як розмір домогосподарства не включено в модель. З іншого боку, кількість людей старшого віку, дітей і офіційно зайнятих членів для оцінки доходу використовуються. Виявляється також, що належність до робочої сили (не належність до робочої сили (пенсіонери, учні тощо), зайнята чи безробітна людина), яка використовується як базова змінна для чоловіка співголови домогосподарства, галузь працевлаштування і рівень освіти співголів сім'ї/домогосподарства, є важливими елементами регресії. У більшості регресій (крім, наприклад, моделі Гекіта) легкооцінюваний дохід включається як одна з пояснювальних змінних.

**Таблиця 2.2. Пояснювальні змінні, використані в регресійному аналізі**

Пояснювальні змінні	Великі міста		Малі міста		Села		Всі населені пункти	
	Середнє	Медіана	Середнє	Медіана	Середнє	Медіана	Середнє	Медіана
<b>Регіони (25 областей, АР Крим, Київ і Севастополь)</b>								
<b>Структура сім'ї/домогосподарства</b>								
Кількість людей старшого віку (>74 років)	0,177	0	0,170	0	0,243	0	0,201	0
Кількість дітей	0,643	0	0,705	0	0,796	0	0,720	0
Кількість офіційно зайнятих осіб	1,046	1	1,123	1	0,959	1	1,033	1
<b>Відношення до робочої сили, галузь працевлаштування і рівень освіти чоловіка співголови</b>								
Безробітний	0,023	0	0,091	0	0,172	0	0,105	0
Не належить до робочої сили	0,296	0	0,316	0	0,396	0	0,344	0
Сільське господарство	0,006	0	0,054	0	0,168	0	0,089	0
Видобувна промисловість	0,016	0	0,025	0	0,007	0	0,015	0
Машинобудування	0,158	0	0,093	0	0,048	0	0,093	0
Виробництво електроенергії	0,025	0	0,053	0	0,017	0	0,029	0
Будівництво	0,143	0	0,096	0	0,062	0	0,096	0
Торгівля, готельний бізнес	0,106	0	0,057	0	0,026	0	0,058	0
Транспорт і зв'язок	0,088	0	0,075	0	0,032	0	0,061	0
Фінансовий сектор	0,012	0	0,006	0	0,003	0	0,007	0
Державна служба	0,040	0	0,062	0	0,015	0	0,036	0
Освіта	0,026	0	0,031	0	0,032	0	0,030	0
Охорона здоров'я	0,025	0	0,023	0	0,017	0	0,021	0
Інші послуги	0,034	0	0,017	0	0,006	0	0,018	0
Роки навчання	11,938	12	11,617	12	10,341	10	11,168	11

Пояснювальні змінні	Великі міста		Малі міста		Села		Всі населені пункти	
	Середнє	Медіана	Середнє	Медіана	Середнє	Медіана	Середнє	Медіана
<b>Відношення до робочої сили, галузь працевлаштування і рівень освіти жінки співголови</b>								
Безробітна	0,020	0	0,038	0	0,090	0	0,052	0
Не належить до робочої сили	0,587	1	0,554	1	0,647	1	0,601	1
Сільське господарство	0,002	0	0,016	0	0,054	0	0,026	0
Видобувна промисловість	0,003	0	0,013	0	0,001	0	0,005	0
Машинобудування	0,071	0	0,057	0	0,024	0	0,049	0
Виробництво електроенергії	0,008	0	0,016	0	0,004	0	0,008	0
Будівництво	0,017	0	0,013	0	0,005	0	0,011	0
Торгівля, готельний бізнес	0,106	0	0,090	0	0,040	0	0,076	0
Транспорт і зв'язок	0,019	0	0,019	0	0,011	0	0,016	0
Фінансовий сектор	0,006	0	0,007	0	0,001	0	0,004	0
Державна служба	0,023	0	0,026	0	0,013	0	0,020	0
Освіта	0,052	0	0,066	0	0,057	0	0,058	0
Охорона здоров'я	0,061	0	0,062	0	0,043	0	0,054	0
Інші послуги	0,025	0	0,024	0	0,010	0	0,019	0
Роки навчання	11,614	12	11,006	11	9,653	10	10,675	11
<b>Легкооцінюваний дохід</b>	317,61	218,00	290,68	177,47	282,15	199,23	296,21	197,20

Джерело: розрахунок авторів на основі ОУЖД

Примітки: \*) В цьому документі обговорюються також моделі з іншими пояснювальними змінними (головним чином модель Гекіт)

Щоб збільшити точність прогнозу, для оцінки моделі вибрані 50% найбідніших домогосподарств. У такому випадку коефіцієнти моделі будуть ґрунтуватись на вибірці найбідніших членів суспільства, оскільки очікується, що заявники на отримання видів допомоги, що передбачають перевірку доходу та які належать до багатшої половини суспільства, будуть самовідбиратись і не подавати документи. Це припущення підтримують дані ОУЖД, де 95% одержувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям належать до біднішої половини суспільства. Ця ситуація не є так сильно вираженою у випадку одержувачів інших видів СД (субсидії на ЖКП і паливо, допомога самотнім матерям, допомога матерям на дітей

до 3 років) головним чином не через неефективну процедуру визначення найбільш зязвників, а через специфіку механізму надання цих видів соціальної допомоги. Наприклад, мінімальна допомога одиноким матерям і по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку надається незалежно від рівня доходу. Надання субсидії не залежить прямо і строго від доходу на одного члена, і при цьому залежить від витрат на ЖКП і паливо.

### **Види моделей за методологією**

Сучасні статистичні та економетричні досягнення включають широкий діапазон методів, інструментів і процедур для аналізу доходу сім'ї/домогосподарства. Доцільність і раціональність застосування кожного специфічного методу базується на деяких припущеннях. Якщо ці припущення задовольняються в реальності, то така методологія є прийнятним кандидатом для розробки моделі. Нижче розглянуто три різні методології розробки моделі: лінійна, нелінійна і двокрокова (Гекіт) (у всіх моделях використовується логарифм для залежної змінної, якщо іншого не зазначено).

#### *Лінійна класична модель*

Лінійна модель – найпростіша модель для оцінки доходу. Лінійність означає, що зв'язок між коефіцієнтами, які пов'язують пояснювальні змінні та оцінюваний дохід, є лінійним, в той час як усі або деякі пояснювальні змінні можуть бути представлені в будь-якій формі.

В першу чергу необхідно зазначити, що усі коефіцієнти змінних, що характеризують регіон, мають від'ємне значення. Це означає, що при інших рівних умовах середній передбачуваний важкооцінюваний дохід є найвищим в АР Крим. Спроба розв'язати цю проблему буде описана в одній із наступних секцій (Байєсівська економетрика).

Структура домогосподарства, зокрема кількість дітей і зайнятих осіб, має істотний вплив на розмір доходу. Кількість осіб старшого віку є статистично незначущою, але рекомендується залишити цю змінну, оскільки присутність літніх людей вимагає виділення людських і грошових ресурсів на їх догляд, в той час як літні люди в більшості випадків не можуть генерувати інший, ніж пенсія, дохід. Наявність кожної додаткової дитини зменшує загальний дохід на частку від 10 (великі міста) до 13 (села) і 14 (малі міста) відсотків. З іншого боку, кількість зайнятих осіб має величезний вплив на розмір доходу заявника: одна додаткова зайнята особа призводить в середньому до 38-58% росту доходу залежно від населеного пункту заявника. Очікується, що відношення до ринку праці та галузь зайнятості мають істотний вплив на дохід, проте часто знаки і значення коефіцієнтів є спірними. Як для чоловіків, так і для жінок співголів рівень освіти є важливим фактором генерування доходу. Кожен рік навчання чоловіка співголови призводить до росту важкооцінюваного доходу на 2-5% (найнижче значення в селах і найвищий вплив у великих містах); для жінки співголови цей індикатор в середньому є рівним в усіх поселеннях і складає 1%. Завершена вища освіта чоловіка співголови збільшує дохід на 22-55% порівняно з ситуацією із завершеною середньою освітою.

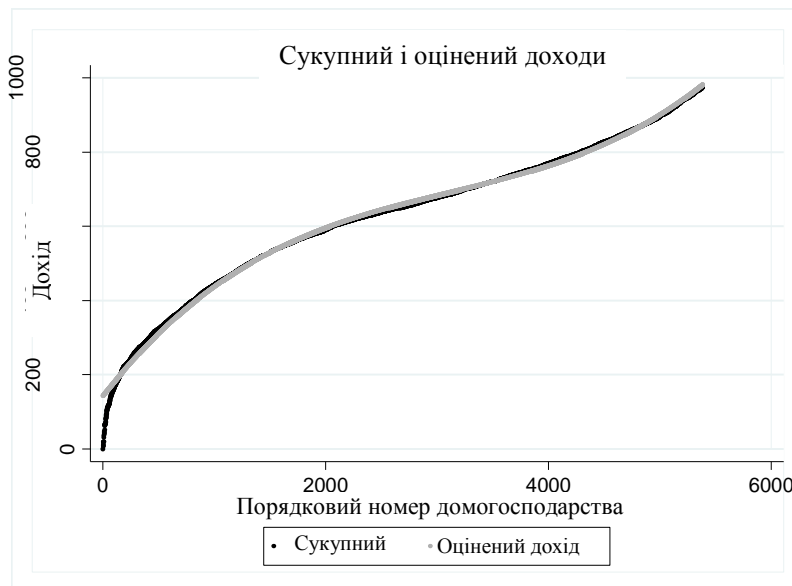
Важливою особливістю є обернений зв'язок між прогнозованим (як наближення до задекларованого доходу без урахування заробітної плати) і важкооцінюваним доходом. Цей негативний зв'язок має важливий стимулюючий ефект до декларування усі видів доходу: чим більший дохід декларує заявник, тим нижчим є додатково оцінений дохід. Кожні 100 грн. задекларованого доходу знижують передбачуваний важкооцінюваний дохід на 23-32%.

Загалом лінійна модель дуже проста, але вона не може пояснити регіональні відмінності та використовує тільки деяку частку задекларованого доходу (головним чином без зарплати) для розрахунку оціненого доходу. Якщо заявник декларує дуже маленький дохід, загальний дооцінений дохід є відносно високим, але він значно зменшується, якщо заявники декларують більше, ніж 500 грн. на одну особу на місяць.

## Нелінійна регресія

Справжня динаміка розміру сукупного доходу домогосподарств нелінійна, як показано на рисунку 2.1: спочатку дохід різко зростає, потім темп росту спадає, і вкінці дохід знову починає різко зростати.

Рисунок 2.1. Динаміка сукупного доходу домогосподарств



Джерело: оцінки авторів

Схожу тенденцію має важкооцінюваний дохід, розмір якого спочатку різко зростає, а потім зростання сповільнюється. На основі цієї властивості можна оцінити близьку до лінійної нелінійну модель. Прогнози доходу заявників пілотних управлінь на основі нелінійної моделі подібні до прогнозів лінійної моделі, яка детальніше описана вище.

Головна тенденція – чим вищий задекларований дохід, тим нижчий додатково оцінений дохід – зберігається. Причиною схожості між лінійною та нелінійною моделями є те, що вибірка, на якій моделі оцінюються, включає тільки п'ять найбідніших децилів домогосподарств за доходами (50%) і це зменшує коливання та нелінійність сукупного і важкооцінюваного доходу. Отже, незважаючи на складність нелінійної регресії, вона не генерує значно кращі та відмінні результати порівняно з лінійною моделлю.

## Двокрокова модель Гекіт

Проведення моделювання на мікроекономічних даних з детальними характеристиками доходу домогосподарства може бути складним через економетричну проблему, яка з'являється, коли деякі домогосподарства мають нульовий важкооцінюваний дохід. Відомо, що оцінки коефіцієнтів у такому разі будуть зміщеними, особливо коли для оцінки рівняння регресії використовуються тільки позитивні значення важкооціненого доходу. Залежні змінні – важкооцінюваний дохід – нульові, якщо домогосподарство декларує весь дохід (і має нульову заробітну плату, що входить до важкооцінюваного доходу), і позитивні в протилежному випадку. Щоб прийняти цей ефект до уваги, може бути використана двокрокова модель Гекмана<sup>1</sup> (чи Гекіт). На першій стадії визначається ймовірність того, що заявник має відмінний від нуля важкооцінюваний дохід. Потім на другій стадії оцінюється лінійна регресія, але додається інформація про ймовірність наявності важкооцінюваного доходу.

<sup>1</sup> Названа на честь Нобелівського лауреата з економіки Джеймса Гекмана, який розробив її протягом 1976-1979 років.

З ілюстративною метою ми використовуємо підхід і модель, що схожі з розробленими Світовим Банком (Черенко та ін., 2009). Важливими характеристиками її є те, що легкооцінюваний дохід не використовується як пояснювальна змінна, а важкооцінюваний дохід не включає заробітну плату, але вже включає дохід від сільськогосподарських активів.

Результати прогнозів моделі для заявників з пілотних управлінь наступні. На відміну від попередніх моделей, середня величина додатково оціненого доходу набагато менше пов'язана із задекларованим доходом. Окрім того, дооцінений дохід є близьким до константи, а при прогнозах з використанням легкооцінюваного доходу, він обернено пов'язаний із задекларованим.

Потенційною проблемою при застосуванні цієї методології може бути ситуація, коли є дуже мало домогосподарств з нульовим важкооцінюваним доходом. У таких випадках результати моделі Гекіт будуть ідентичними до результатів, отриманих за лінійною моделлю.

### **Види моделей за використанням інформації**

Задовільна модель оцінки доходу повинна використовувати усю доступну інформацію про заявника і економічну реальність. Теоретично, чим більше інформації використано для оцінки, тим кращими (чи щонайменше не гіршими) повинні бути результати. Головним питанням є те, чи додаткова інформація може значно поліпшити якість моделі в порівнянні з додатковими ресурсами, необхідними для збору й аналізу цієї інформації.

У цій секції ми пропонуємо дві сучасні процедури, які потенційно дозволяють поліпшити результати простих обчислень, описаних в попередніх секціях на прикладі трьох методологій: процедура добору і модель зіставлення на її основі та байєсівська модель.

До цього часу для оцінки моделі використовувалась тільки база даних ОУЖД-2008, що є одним із головних джерел інформації про соціально-економічні і демографічні характеристики населення в Україні. Державний комітет статистики України (ДКСУ) проводить обстеження домогосподарств для того, щоб отримати дані про стандарти їх життя та господарської діяльності. Така інформація використовується для макроекономічного аналізу, визначення рівня інфляції (індекс споживчих цін), визначення якості життя, рівня бідності, моніторингу і отримання всебічної статистики щодо доходів і витрат домогосподарств. Розмір вибірки ОУЖД України є одним із найбільших (10 622 домогосподарств і більш ніж 20 000 осіб); серед країн центрально-східної Європи тільки Російська Федерація, Польща і Румунія мають більші розміри вибірки. Розмір вибірки в інших країнах регіону складає 3 000-6 000 домогосподарств (Черенко та ін., 2009). Окрім того, ОУЖД базується на міжнародних стандартах. Однак незважаючи на ці позитивні якості, ОУЖД не обов'язково точно відображає всі аспекти життя населення України і не може забезпечити усієї необхідної інформації.

По-перше, неможливо точно виділити задекларований дохід домогосподарства на основі ОУЖД. Через це використання задекларованого доходу як пояснювальної змінної для будь-яких видів прогнозів може бути неправильним. Неможливість включити задекларований дохід в аналіз регресії є втратою інформації про домогосподарство, яка могла бути корисною в передбаченні важкооцінюваного доходу чи сукупного доходу. Запропонований розв'язок цієї проблеми – метод добору – широко використовується в емпіричних дослідженнях і ґрунтується на сильному статистичному апараті.

По-друге, висновки про деякі агреговані індикатори, розраховані на основі ОУЖД, не обов'язково відповідають статистичним даним, що зібрані та опрацьовані іншими статистичними підрозділами. Головна проблема з'являється при порівнянні середніх доходів домогосподарств по регіонах на основі регіональних змінних (оцінених на основі ОУЖД) та агрегованих індикаторів, що публікуються Держкомстатом. Істотна невідповідність між цими двома джерелами інформації є не лише в абсолютному значенні, але й при ранжуванні регіонів за рівнем загального доходу. В такій ситуації для оцінки моделі було б нераціонально використовувати тільки базу даних ОУЖД; інші дані на агрегованому рівні, що публікуються



Держкомстатом, можуть бути включені в процес оцінки за допомогою байєсівської економетрики, що описано в одній із наступних секцій.

### ***Модель зіставлення***

Для того, щоб поєднати ОУЖД-2008 і базу даних пілотних управлінь, використовується метод добору. Причиною його застосування є необхідність формування комбінованої бази даних з трьома елементами: загальний дохід, задекларований дохід та інші характеристики домогосподарства (усі інші характеристики, які не включають загальний і задекларований дохід). Така база даних дозволяє оцінити модель, яка включає задекларований дохід як незалежну змінну і точно визначити важкооцінюваний дохід для кожного домогосподарства як різницю між загальним і задекларованим доходами. Без застосування методу добору неможливо коректно розділити загальний дохід на важко- і легкооцінювані елементи, оскільки деякі елементи загального доходу в ОУЖД-2008 (наприклад, заробітна плата, яка складає близько 39% доходу домогосподарств 5 найбідніших децилів) включає формальний (задекларований) і неформальний (як правило, не задекларований) елементи. Збір даних, які включають інформацію про загальний і задекларований дохід, потребує багато часу і коштів та не може бути легко проведеним в реальних умовах. А вже на основі комбінованої бази даних оцінюється регресійна модель – модель зіставлення.

Результати оцінок доходів на основі даних, зібраних у пілотних регіонах, на основі моделі зіставлення підтримують твердження, що результати класичної лінійної регресійної моделі з/без застосування добору є дуже подібними.

Хоча результати лінійного моделювання з зіставленням подібні до лінійної моделі без нього, процедура добору дозволяє коректно використовувати задекларований дохід для прогнозування.

### ***Байєсівська модель***

Незважаючи на те, що ОУЖД узгоджена з міжнародними стандартами, в ній не обов'язково точно відображає всі аспекти життя домогосподарств. Це спричиняє проблеми з розрахунку регіональних характеристик доходу на основі ОУЖД. Зокрема, регіональні коефіцієнти усіх моделей є, ймовірно, нереалістичними. Компромісний підхід, яким можна частково вирішити цю проблему, називається байєсівською економетрикою.

Порівняння результатів обчислень за байєсівською моделлю та за попередньо описаними моделями, показало, що дійсні результати лежать між лінійною, нелінійною моделями і моделлю Гекіт. При задекларованому заявниками нульовому доході прогнозований дохід високий, як в лінійній/нелінійній моделях, він зменшується не так швидко, як за моделлю Гекіт.

Процедура добору і байєсівська модель показують, що було б наївно використовувати тільки ОУЖД як джерело інформації для розробки моделі. Поєднання ОУЖД і бази даних пілотних управлінь додають до першої нову змінну, яка не оцінюється під час обстеження умов життя домогосподарств і, можливо, була би важливою для оцінки доходу заявника. Крім того, байєсівська економетрика дозволяє використовувати агреговані значення і певну експертну попередню інформацію про реальність для побудови моделі. Незважаючи на деякі проблеми з застосуванням цих процедур, їх перевагою є те, що ми можемо використовувати більше інформації для моделювання, а моделі, які оцінені на більшій кількості інформації, не повинні працювати гірше, ніж моделі, які використовують меншу кількість інформації.

### ***Приклади розрахунку оціненого доходу***

Виберемо 3 домогосподарства і розрахуємо для них оцінки доходів. Припустимо, що перше домогосподарство розташоване у Сімферополі, тобто у великому місті АР Крим. Воно складається з двох пенсіонерів – подружжя – один з яких є особою, старшою за 74 роки. Кожен з подружжя має 11 класів освіти і 805 грн. на місяць пенсії. Вони є заявниками на отримання субсидії.



Друге домогосподарство складається з подружжя з двома дітьми, які проживають в невеликому місті Чорткові Тернопільської області. Чоловік зайнятий в сільському господарстві та задекларував 1 120 грн. зарплати. Дружина безробітна, оскільки вона доглядає за дітьми. Вони обоє закінчили університет (16 років освіти). Подають документи на отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Третє домогосподарство складається з одного чоловіка із села Черкаської області. Він безробітний, має неповну середню освіту (9 років освіти) і задекларував 50 грн. доходу, які, як він сказав, були отримані неофіційно від сусіда, в якого чоловік працював в особистому селянському господарстві. Він є заявником на отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям.

На першому кроці нам необхідно визначити значення пояснювальних змінних. Для першого домогосподарства всі регіональні змінні будуть нульовими, крім АР Крим. Але АР Крим є базовою змінною, що не включена в регресію. Отже, ми повинні підставити нулі для регіональних змінних. Кількість людей старшого віку дорівнює 1, кількість дітей та працюючих осіб – 0. Чоловік і дружина не належать до робочої сили, тому ми повинні підставити нулі для всіх соціально-економічних змінних. Кількість років навчання дорівнює 11 років для кожного. Легкооцінюваний дохід на місяць на одного члена домогосподарства дорівнює 805 грн.

Для другого домогосподарства усі регіональні змінні дорівнюють нулю, крім бінарної змінної для Тернополя, що дорівнює одиниці. У домогосподарстві є двоє дітей, одна зайнята особа і немає осіб старшого віку. Чоловік зайнятий у сільському господарстві (бінарна змінна для цього сектору зайнятості дорівнюватиме одиниці, а для решти – нулю). Для дружини-співголови усі соціально-економічні змінні є нулями, крім змінної «безробіття», що дорівнюватиме одиниці. В обох випадках кількість років навчання дорівнює 16. Легкооцінюваний дохід дорівнює нулю, оскільки задекларована чоловіком-співголовою зарплата не належить до легкооцінюваного доходу.

Третє домогосподарство матиме одиницю при бінарній змінній регіону Черкаси, нулі для кількості людей старшого віку, дітей та зайнятих осіб. Одиниця – характеристика "безробітний" чоловіка-співголови, одиниця біля змінної "без чоловіка/дружини співголови". Кількість років навчання дорівнює 9, а легкооцінюваний дохід дорівнює 50 грн.

Далі необхідно взяти коефіцієнти регресії для великого міста, малого міста та села (в залежності від розташування домогосподарства) і помножити їх на відповідні пояснювальні змінні, що дає нам множину добутоків.

Сума цих добутоків є логарифмом важкооцінюваного доходу (див. таблицю 2.3). Потенціюючи це число (зводячи експоненту в степінь цієї суми), ми отримуємо важкооцінюваний дохід у гривнях. Максимальна величина з задекларованого доходу і суми легкооцінюваного та важкооцінюваного доходів являє собою сукупний оцінений дохід. Дооцінений дохід є різницею між ними.

Отже, для першого домогосподарства, що задекларувало 805 грн., модель додатково оцінила 40 грн. У випадку другого домогосподарства задекларований дохід дорівнює 280 грн., а дооцінений – 285 грн., що є достатньо значним. Різниця між задекларованим та сукупним оціненим доходами у відносних одиницях найбільша у випадку третього домогосподарства, де задекларований дохід дорівнює 50 грн., а дооцінений є більш ніж в два рази більшим і складає 136 грн. На основі оціненок доходів можна визначити наявність права на отримання допомоги.

Таблиця 2.3: Оцінка сукупного доходу

<b>Сума добутоків</b>			
<i>Сума</i>	3,69	6,34	4,91
<b>Важкооцінюваний дохід (експонента суми)</b>			
<i>Важкооцінюваний</i>	40,12	564,87	135,87
<b>Легкооцінюваний дохід</b>			
<i>Легкооцінюваний</i>	805,00	0,00	50,00
<b>Задекларований дохід</b>			
<i>Задекларований</i>	805,00	280,00	50,00
<b>Загальний дохід</b>			
<i>Сукупний</i>	845,12	564,87	185,87
<b>Дооцінений дохід</b>			
<i>Сукупний дооцінений</i>	40,12	284,87	135,87

Джерело: оцінка авторів на основі ОУЖД

За порівнянням результатів застосування цих трьох методологій, які наведено в таблиці 2.4 (фактично вона включає найважливіші відмінності), можна зробити висновок, що класична лінійна модель є гідним кандидатом для завершального випробування та застосування. Нелінійна модель є близькою до лінійної, оскільки дані, що використовуються для оцінки, обмежуються 5 найбіднішими децилями за доходами домогосподарств і певним типом населеного пункту, і за таких умов волатильність доходу менша. Модель Гекіт також генерує близькі до лінійної моделі результати, більшість домогосподарств мають позитивний важкооцінюваний дохід. Ефект стабільного дооціненого доходу (різниці між сукупним оціненим та задекларованим доходами) у випадку моделі Гекіт виникає не через методологічні особливості моделі, а через відсутність легкооцінюваного доходу серед пояснювальних змінних і заробітної плати у важкооцінюваному доході. Модель зіставлення є складнішою в оцінці, але генерує схожі з лінійною результати. Байєсівська модель є дуже складною в оцінці.

Таблиця 2.4. Порівняння моделей за видами методології

КРИТЕРІЇ	ВИД МОДЕЛІ ЗА МЕТОДОЛОГІЄЮ				
	Лінійна	Нелінійна	Двокрокова	Зіставлення	Байєсівська
<b>Теоретичне підґрунтя</b>	Слабке, бо лінійні залежності рідко зустрічаються в природі	Сильніше, оскільки бере до уваги нелінійність	Сильне, якщо очікується наявність зміщення вибірки	Залежить від того, яка модель лежить в основі (лінійна, нелінійна чи Гекіт)	Залежить від того, яка модель лежить в основі (лінійна, нелінійна чи Гекіт)
<b>Специфічні економетричні припущення</b>	-	-	Присутність спостережень з нульовим важкооцінюваним доходом і змінних, які впливають на ймовірність позитивного важкооцінюваного доходу, але не на його значення	-	-
<b>Відповідність припущень реальності</b>	-	-	Швидше за все, дуже мало сімей/домого сподарств мають нульовий важкооцінюваний дохід		
<b>Простота</b>	Дуже проста	Проста	Дещо складна	Складна	Дуже складна
<b>R-квадрат</b>	Високий	Нерелевантний в нелінійних моделях, де він не обмежений [0,100] інтервалом	Високий	Високий	Не розраховується
<b>Вхідна інформація</b>	Тільки ОУЖД	Тільки ОУЖД	Тільки ОУЖД	ОУЖД та дані пілотних управлінь	ОУЖД та макродані
<b>Різниця між оціненим та задекларованим доходами</b>	Висока	Висока	Середня	Висока	Вища середньої

Джерело: аналіз авторів

### Додаток 3. Алгоритм відбору домогосподарств для обстежень умов життя

Застосування модельних оцінок доходу може бути ефективним механізмом відбору домогосподарств для перевірок, зокрема обстежень за місцем проживання. Алгоритм відбору побудований за принципом, що домогосподарства з більшою різницею між оціненим та задекларованим доходами повинні бути вибрані для обстеження з вищою ймовірністю (див. ілюстрацію на рисунку 3.1, де для проведення обстеження відбираються 24 домогосподарства).

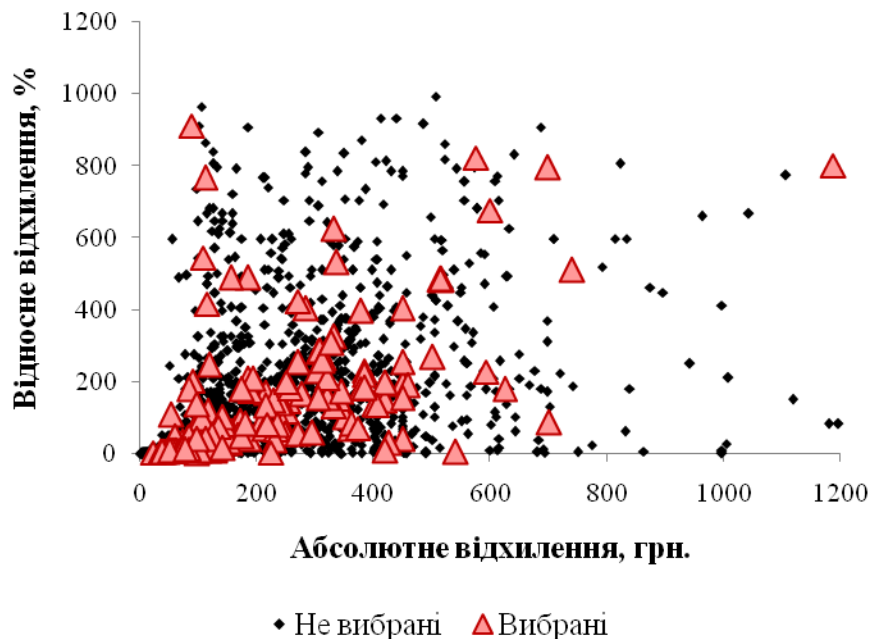
На початку процедури розраховується величина, яка показує різницю між задекларованим і оціненим доходами. Для розрахунку визначальної величини дослідники рекомендують використовувати дві змінні: абсолютне і відносне відхилення. Абсолютне відхилення – це різниця між оціненим і задекларованим доходом, а відносне відхилення – це відношення доходу абсолютної різниці до задекларованого доходу.

Важливість використання цих двох показників показана на наступному прикладі. Якщо використовувати тільки абсолютне відхилення, то домогосподарства з відхиленням 100 грн. і задекларованим доходом 0 грн. та 1 000 грн. будуть рекомендуватись до обстеження з однаковою ймовірністю. Але перше домогосподарство повинне бути вибрано для обстеження вдома з більшою ймовірністю, оскільки малоїмовірною є ситуація, коли домогосподарство отримує нульовий дохід. З іншого боку, при використанні тільки відношення задекларованого і оціненого доходів, бідне домогосподарство із задекларованим і оціненим доходом 10 грн. і 20 грн. відповідно буде трактуватись однаково з домогосподарством, у якого задекларований дохід складає 1000 грн., а оцінений – 2000 грн. Дослідники вважають, що багатше домогосподарство все-таки повинне бути відібране для обстеження умов проживання з вищою ймовірністю, оскільки оцінений об'єм прихованих ресурсів дуже великий. У зв'язку з цим, рекомендується комбіновано використовувати абсолютне і відносне відхилення.

На другому кроці власне розраховується сама величина, яка позитивно залежить від абсолютного та відносного відхилення – певний бал. За необхідності кожен бал можна перетворити у ймовірність, яка показуватиме вірогідність відбору для обстеження. Відбір домогосподарств на основі балів є простішим, ніж на основі ймовірності, але застосування ймовірності є більш соліднішим і гнучким інструментом (див. рисунок 3.2).

Фінальна стадія розпочинається вибором частки чи кількості домогосподарств для обстеження. На основі розрахованого для кожного домогосподарства балу чи ймовірності воно буде чи не буде вибраним для обстеження умов життя. Як показано на рисунку 3.1, доходи домогосподарств, відібраних для обстеження, знаходяться в зоні значних відхилень між оціненим і задекларованим доходами, що підтримує твердження про ефективність процедури.

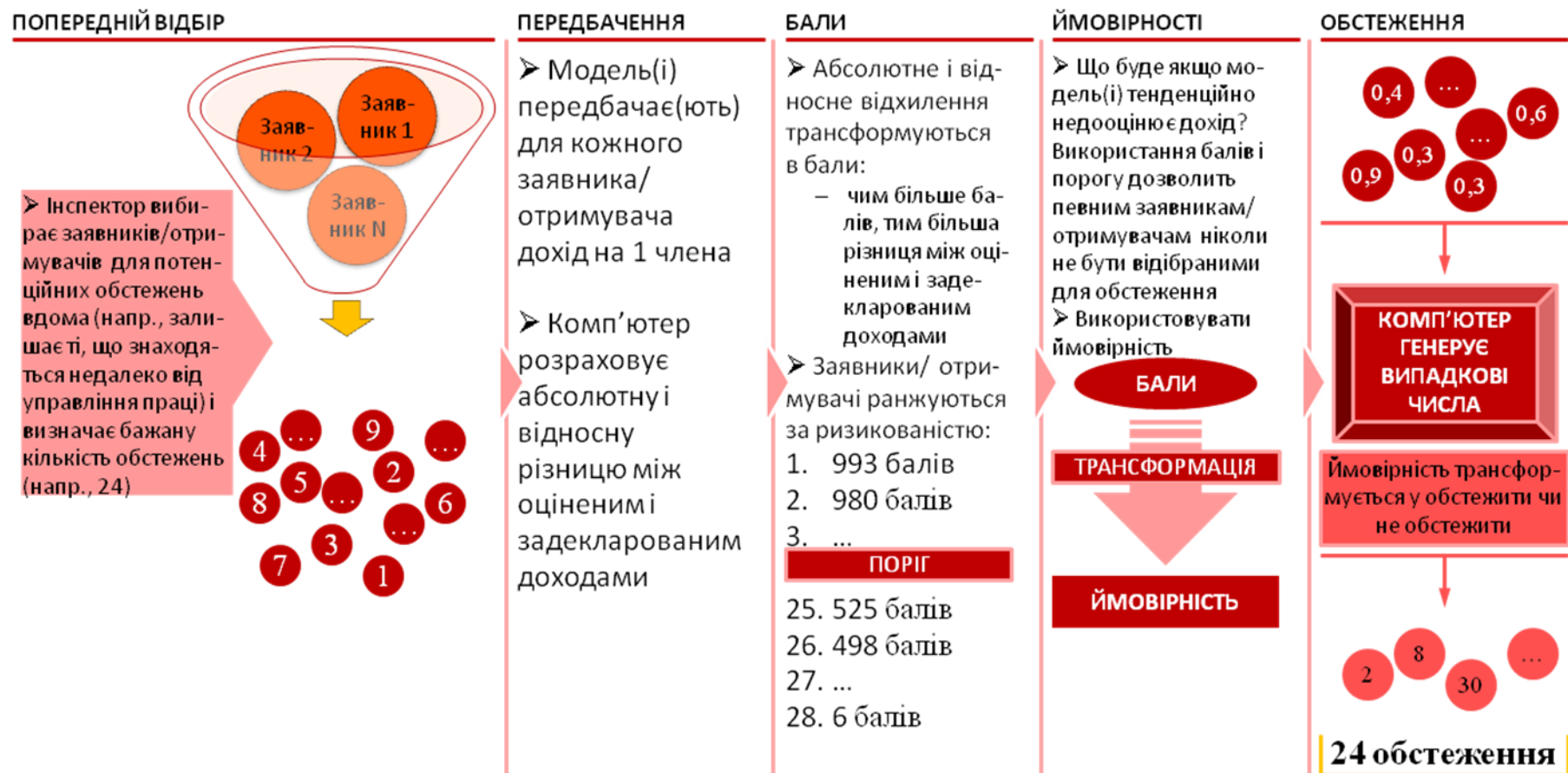
Рисунок 3.1. Домогосподарства, вибрані для обстеження умов життя



Джерело: розрахунки авторів

Розрахунки на основі ОУЖД показують, що, використання методу НОД, наприклад, для оцінки права на одержання допомоги малозабезпеченим сім'ям, збільшує ймовірність виявлення помилково включених в програму соціальної допомоги домогосподарств порівняно із застосуванням оцінювання права на допомогу за задекларованим доходом від 39% до 83%. Це означає, що застосування НОД потенційно може підвищити ефективність обстежень, або при збереженні існуючої ситуації, зменшити витрати на проведення обстежень матеріально-побутових умов.

Рисунок 3.2. Процес вибору заявників для обстеження умов життя



Джерело: аналіз авторів

## **Додаток 4. Застосування непрямой оцінки доходу**

### **Дооцінка доходів для різних груп домогосподарств**

Зібрана пілотними управліннями інформація про заявників може бути використана для оцінки доходів за моделлю НОД. До кожного оціненого за регресією (лінійною, нелінійною, методом добору, байєсівською, але не Гекіт, яка вже включає агродохід) доходу додано дохід від ведення сільськогосподарського виробництва, розрахований на основі нормативів методу 2, описаного в попередньому розділі щодо методики розрахунку агродоходу і взятого із 30% дисконтом. Виходячи з рекомендацій та відгуків, отриманих у процесі інтерв'ю та фокус-груп в усіх пілотних управліннях, що обслуговують сільські регіони, лише 70% оціненого за нормативами агродоходу було включено до оцінки сукупного доходу.

Аналіз ділиться на дві секції. Спочатку додатково оцінений дохід аналізується за різними соціальними групами заявників, а потім будується гіпотетичний симулятивний сценарій, щоб виявити, як дохід, оцінений за методом НОД, впливає на право заявників на отримання соціальної допомоги за умови збереження існуючих граничних рівнів доходу, за якими це право визначають.

### **Дооцінений дохід для різних соціальних груп**

Середній задекларований дохід заявників без СД складає 469 грн. на особу на місяць. Доходи, оцінені лінійною, нелінійною та з методом добору регресіями, як показано в таблиці 4.1, є близькими і в середньому перевищують задекларований дохід на 36-40%. Найменший середній оцінений дохід спостерігається у моделі Гекіт – 572 грн., він тільки на 22% вищий за задекларований дохід. Як було зазначено, прогноз середнього доходу за байєсівською моделлю знаходиться між цими двома крайнощами і дорівнює 626 грн. (на 33% вище задекларованого).

Медіана оціненого доходу перевищує середнє арифметичне на 9%, у той час як різниця між медіаною та середнім арифметичним для задекларованого доходу є набагато більшою та складає 22%. Як результат, різниця між задекларованим і оціненим доходом значно зменшується та складає від мінімальних 655 грн. (плюс 15%) для моделі Гекіт і до максимуму 707 грн. на особу на місяць у випадку нелінійної моделі (плюс 24%).



Таблиця 4.1. Задекларований і оцінений доходи

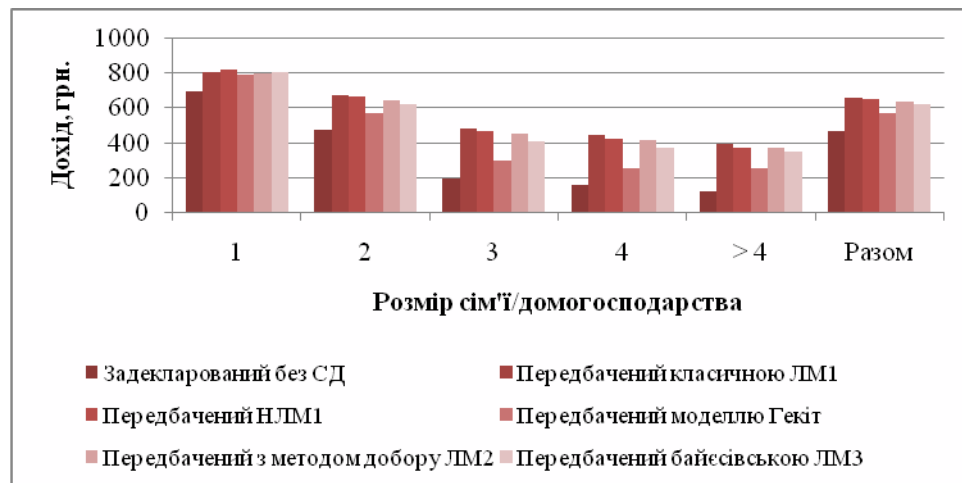
Статистика <sup>1</sup>	Задекларований	Оцінений класичною ЛМ1	Оцінений НЛМ1	Оцінений моделлю Гекіт	Оцінений з методом добору ЛМ2	Оцінений байєсівською ЛМ3
Середнє	469	658	655	572	640	626
Медіана	572	686	707	655	683	692
Максимум	2399	4056	4089	2497	4050	4071
Мінімум	0	70	48	15	47	35
Середнє квадратичне відхилення	365	304	308	377	322	371
Коефіцієнт варіації	0.8	0.5	0.5	0.7	0.5	0.6
Асиметрія	0.3	1.4	1.1	0.4	1.1	0.9
Екссес	2.5	11.0	10.5	2.7	9.2	6.5

Джерело: розрахунки авторів

Наступна група графіків показує співвідношення між задекларованим і оціненим доходами усіх даних моделей у розрізі різних груп заявників.

Спочатку розділимо заявників за кількістю членів сімей/домогосподарств. Як можна побачити на рисунку 4.1, різниця між задекларованим і оціненим доходом зростає за мірою збільшення розміру сім'ї/домогосподарства. Найменші оцінки доходів, як очікується, генеруються моделлю Гекіт, в той час як інші моделі мають подібні результати.

Рисунок 4.1. Оцінені доходи за розмірами сім'ї/домогосподарства

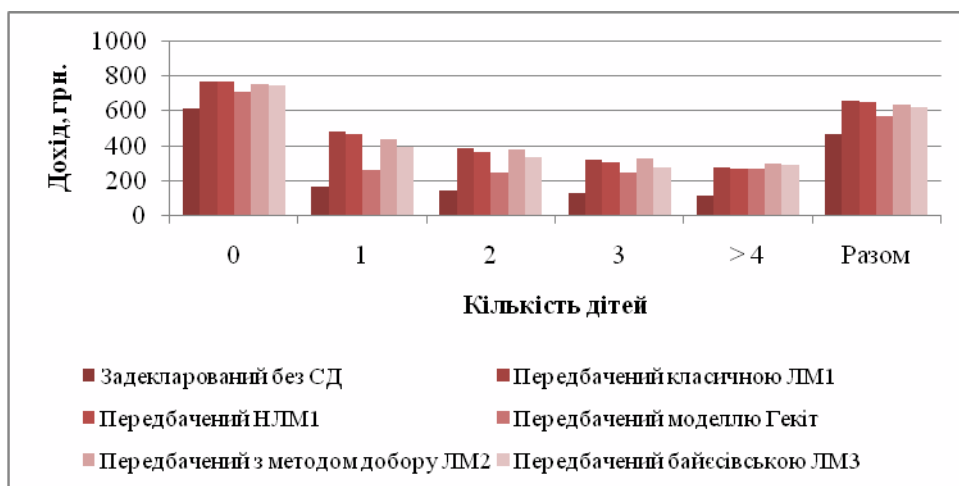


Джерело: оцінка авторів на основі бази даних пілотів

Дуже подібна ситуація спостерігається у випадку поділу за кількістю дітей (рисунок 4.2). У заявників, в яких немає дітей (багато з них – пенсіонери і літні люди), додатково оцінений дохід є набагато меншим ніж у заявників, які мають дітей у своїх сім'ях/домогосподарствах.

<sup>1</sup> Півні доходів вказані без соціальної допомоги.

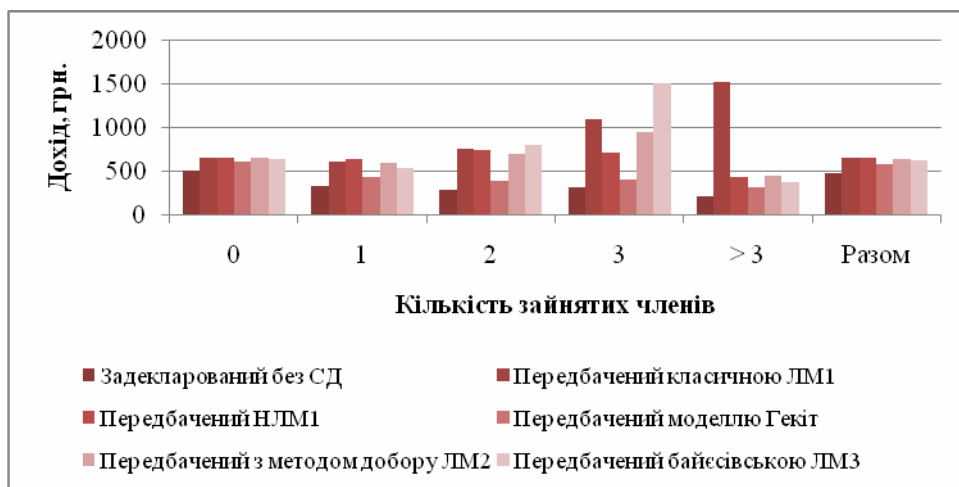
Рисунок 4.2. Оцінені доходи за кількістю дітей



Джерело: оцінка авторів на основі бази даних пілотів

Чим більше членів сім'ї/домогосподарства працюють, тим вищим є оцінений дохід (рисунок 4.3). Різниця між задекларованим і оціненим доходом значно зростає з кожною додатковою зайнятою особою. Єдиною моделлю, де оцінений дохід не пов'язаний з кількістю зайнятих осіб, є модель Гекіт. Причиною цього є те, що серед пояснювальних змінних моделі Гекіт пряме відношення до кількості зайнятих осіб має змінна щодо двох зайнятих осіб. Окрім того, знак коефіцієнта при цій змінній негативний і суперечить логічним очікуванням.

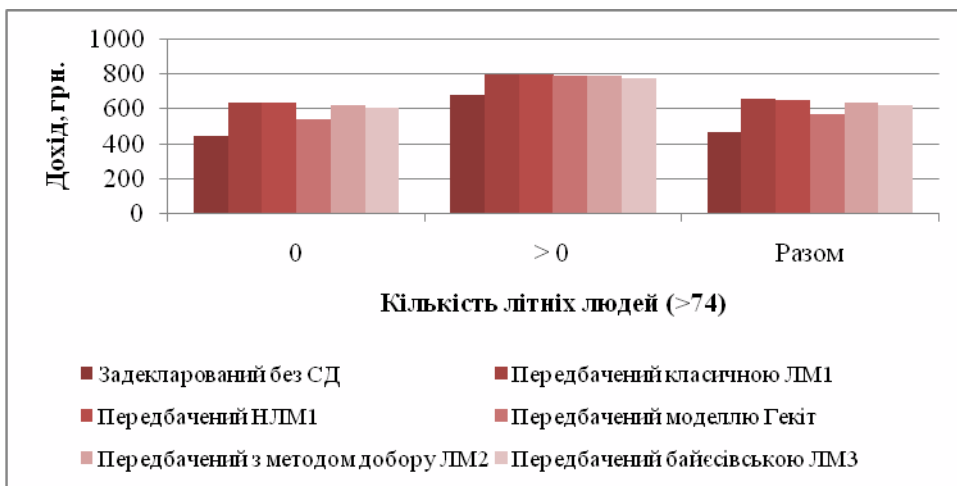
Рисунок 4.3. Оцінені доходи за кількістю зайнятих осіб



Джерело: оцінка авторів на основі бази даних пілотів

Кількість стареньких осіб в сім'ї/домогосподарстві має істотний вплив на передбачуваний дохід. Проте, серед домогосподарств заявників небагато є таких, що мають у складі значну кількість стареньких людей, а отже середні прогнози зі зміною цієї кількості залишаються стабільними (див. рисунок 4.4).

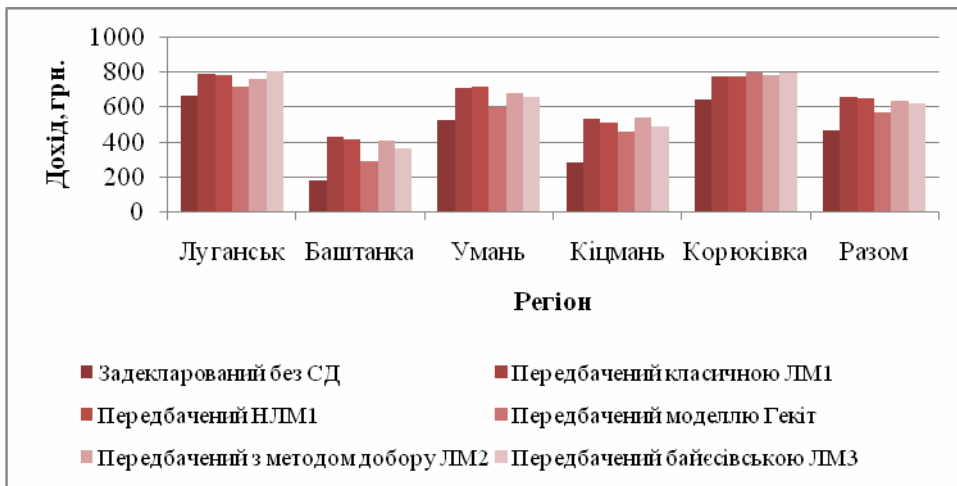
Рисунок 4.4. Оцінені доходи за кількістю стареньких осіб



Джерело: оцінка авторів на основі бази даних пілотів

Найнижчий серед пілотних регіонів середній задекларований дохід спостерігався в заявників УПСЗН м. Баштанка Миколаївської області. Через негативний зв'язок між оціненим і задекларованим доходами в усіх моделях, окрім моделі Гекіт, оцінені доходи є великими (дещо меншими для моделі Гекіт). У Луганську і Корюківці ситуація протилежна. Дохід в Кіцмані ближчий до доходу в Баштанці, а в Умані – до доходу в Луганську і Корюківці (див. рисунок 4.5).

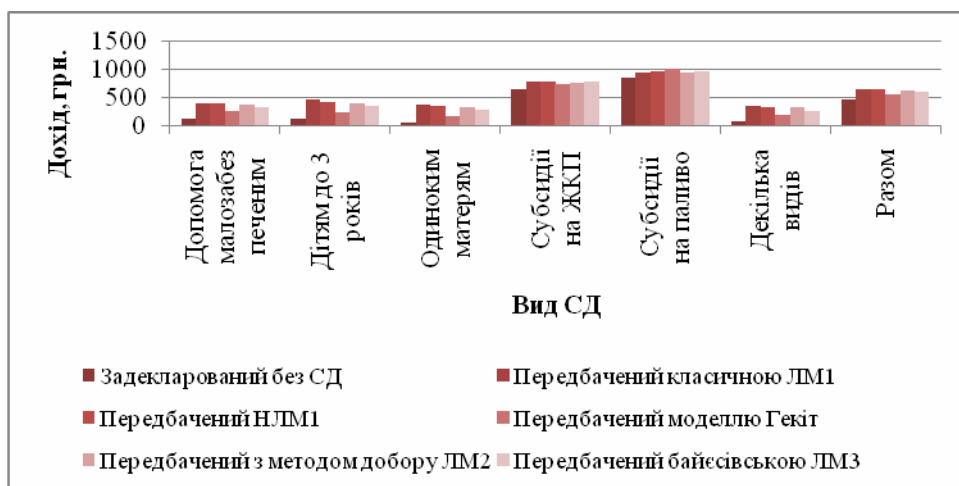
Рисунок 4.5. Оцінені доходи за регіонами



Джерело: оцінка авторів на основі бази даних пілотів

Щодо виду допомоги, найменший розмір дооціненого доходу спостерігається у випадку субсидій. Для інших груп (допомога малозабезпеченим, допомога дітям до 3 років і допомога самотнім матерям) він набагато вищий. Оцінки подібні для усіх моделей, окрім моделі Гекіт, яка показує дещо нижчі результати (рисунок 4.6).

Рисунок 4.6. Оцінені доходи за видом СД



Джерело: оцінка авторів на основі бази даних пілотів

На основі даних, представлений на рис. 4.1-4.6, можна зробити висновок, що оцінений дохід значно відрізняється від задекларованого. Ця різниця коливається в залежності від приналежності заявників до різних соціальних груп і в більшості випадків може бути логічно пояснена.

## Симуляції

Зараз ми змодельємо гіпотетичний сценарій, де замість задекларованого доходу використаємо дохід, оцінений за моделлю НОД. Така процедура має істотний вплив на заявників, як показано в таблиці 4.2<sup>1</sup>.

**Таблиця 4.2. Вплив оціненого доходу на право отримання СД і її середню величину на одного члена домогосподарства**

Вид СД	Моделі	Кількість одержувачів	Середня величина СД, грн.
Субсидії на ЖКП	Задекларований	2074	25
	Лінійна ЛМ1	1204	20
	Нелінійна НЛМ1	1113	20
	Гекіт	1358	22
	Лінійна з методом добору ЛМ2	1150	20
	Байєсівська ЛМ3	1143	20
Субсидії на паливо	Задекларований	33	77
	Лінійна ЛМ1	29	67
	Нелінійна НЛМ1	28	68
	Гекіт	24	66
	Лінійна з методом добору ЛМ2	29	67
	Байєсівська ЛМ3	27	70
Допомога малозабезпеченим	Задекларований	238	322
	Лінійна ЛМ1	26	283
	Нелінійна НЛМ1	31	321
	Гекіт	92	244
	Лінійна з методом добору ЛМ2	26	266
	Байєсівська ЛМ3	54	290
Допомога на дітей до 3 років	Задекларований	619	264
	Лінійна ЛМ1	619	184
	Нелінійна НЛМ1	619	188
	Гекіт	619	210
	Лінійна з методом добору ЛМ2	619	185
	Байєсівська ЛМ3	619	195
Допомога одиноким матерям	Задекларований	364	276
	Лінійна ЛМ1	364	216
	Нелінійна НЛМ1	364	216
	Гекіт	364	222
	Лінійна з методом добору ЛМ2	364	216
	Байєсівська ЛМ3	364	220

Джерело: оцінка авторів на основі даних пілотів

Використання при призначенні допомоги оцінених доходів замість задекларованих призводить до значних змін у наданні СД. В усіх випадках кількість одержувачів зменшується. Оскільки оцінений моделлю Гекіт дохід заявників є найнижчим, то ця модель має найменший вплив на існуючу систему СД, хоча він все-таки істотний.

<sup>1</sup> Ми симулюємо вплив на множину заявників, які отримували СД до дня подання нової заяви. Через це аналіз називається ретроспективним. Альтернативний перспективний аналіз оцінює вплив результатів методу НОД на СД заявників, щодо якої вони подають документи, тобто проводиться аналіз майбутніх потенційних змін.

Найбільше зменшення спостерігається при наданні допомоги малозабезпеченим сім'ям. Заявники, які отримували допомогу на дітей до 3 років і допомогу саодиноким матерям, не можуть бути повністю виключені з програми, оскільки їм гарантований певний рівень мінімальної допомоги, що надається без урахування доходу. Середній розмір СД також зменшується. В результаті загальний бюджет СД скорочується в усіх випадках. На основі цих результатів і напрямку державного управління можна запропонувати множину альтернатив:

1. Мінімальні вимоги щодо надання допомоги можна послабити, тобто рівні доходу, які дають право на отримання соціальної допомоги можна знизити. Це дозволяє запобігти зниженню бюджету на СД.
2. Додавати тільки деяку частку дооціненого доходу, що не так значно змінюватиме чинний порядок в системі соціальної допомоги.
3. Застосовувати оцінений дохід замість задекларованого в чинній системі надання допомоги. Як показано в таблиці 4.2, лівова частка бюджету буде збережена, а кількість одержувачів і середній розмір допомоги, як правило, зменшуються.
4. Використовувати оцінений дохід лише для відбору до обстеження домогосподарств зі значною різницею між задекларованим і оціненим доходом.

## **Додаток 5. Вплив застосування нормативів від сільськогосподарської діяльності на соціальні програми**

Припускається, що домогосподарствам необхідно 0,06 га землі для розміщення будинку та господарських споруд, тому дохід обчислювався для площі землі, яка перевищує 6 соток.

Якщо всі члени сім'ї старші за 70 років, то нормативи доходу не нараховуються, оскільки люди такого віку швидше за все не можуть самостійно вести підсобне господарство. Як показує аналіз, третина домогосподарств, які отримують субсидії на ЖКП, складаються з осіб, старших за 70 років, в той час як такі домогосподарства практично не претендують на допомогу малозабезпеченим сім'ям.

Введення нормативів рослинництва та тваринництва для розрахунку загального сімейного доходу збільшує його, впливаючи на можливість отримання субсидій на ЖКП і допомоги малозабезпеченим сім'ям. Для кожного із описаних трьох методів розглянемо сценарій впровадження нормативів при наданні субсидій та два сценарії при наданні допомоги малозабезпеченим сім'ям (скасування граничного розміру земельної ділянки у власності/користуванні заявника на рівні 0,6 га, що дає право на допомогу + введення нормативів та збереження границі 0,6 га + введення нормативів) і сценарій скасування границі 0,6 га без введення нормативів.

### **Субсидії на житлово-комунальні послуги та паливо**

Розглянемо сценарій впровадження нормативів від сільськогосподарської діяльності для дооцінки доходів домогосподарств. Результати від запровадження нормативів, розрахованих на основі статистичної звітності, на основі ОУЖД та методу порівняння, є схожими (самі розрахунки ефекту від впровадження різних типів нормативів проводились на основі бази даних ОУЖД).

Перший метод призводить до щомісячного зменшення бюджету на субсидії на 9,1 млн. грн.: з 34,7 млн. до 25,5 млн. грн. 34% домогосподарств будуть повністю виключені з програми субсидування, а 8% отримуватимуть меншу субсидію. В середньому 40% домогосподарств з дітьми та майже всі багатодітні сім'ї отримуватимуть менший розмір субсидії. Також реформа відіб'ється на домогосподарствах, у складі яких є пенсіонери. У даному випадку субсидію буде зменшено в першу чергу найзаможнішим домогосподарствам. Реформа найбільше зачепить домогосподарства у селах (89% отримуватимуть меншу або нульову допомогу) та значно менше у містах (17%).

Другий метод, що базується на використанні нормативів, розрахованих на базі ОУЖД, призводить до зменшення бюджету на виплату субсидій до 24,8 млн. грн. в місяць. Порівняно з методом 1, більша кількість сімей буде виключена із програми – 39%, в той час як тільки 4% буде зменшено розмір допомоги. Багато вразливих категорій домогосподарств, як і в попередньому випадку, можуть отримувати меншу або нульову субсидію. Знову ж таки, велика кількість домогосподарств, на які вплине введення нормативів, розміщені в сільських поселеннях (70%) і тільки 30% сконцентровані у містах.

Третій метод найменше змінює теперішній стан субсидування. Бюджет зменшиться на 7,6 млн. грн. щомісячно. 69% домогосподарств продовжуватимуть отримувати субсидії. Більшість із них отримуватиме її у розмірах, які були встановлені до реформи. Найбільше програма впливає на сільські домогосподарства. Зачіпаються вразливі категорії населення: в середньому 40% сім'ям з дітьми та значній частині пенсіонерів розмір субсидії буде зменшено.

### **Допомога малозабезпеченим сім'ям**

На призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям впливає розмір земельних ділянок (на даний момент існує межа 0,6 га для можливості отримання допомоги) та можливе введення нормативів. На основі цього розглянемо три можливі сценарії:



1. «нульовий сценарій» – зняття критерію 0,6 га;
2. «стандартний сценарій» – зняття критерію 0,6 га та введення нормативів;
3. «розширений сценарій» – збереження критерію 0,6 га та введення нормативів.

Зняття критерію 0,6 га (без впровадження розрахованих нормативів) приводить до більш ніж подвійного зростання місячного бюджету на виплату допомоги (з 53 до 111 млн. грн.). Відповідно, в середньому подвоюється загальна кількість одержувачів допомоги, а кількість багатодітних сімей та сімей, у складі яких є пенсіонери, зростає на 50%. Для міських домогосподарств даний сценарій практично не має впливу, кількість бенефіціарів в селах зростає на 88%.

При запровадженні «стандартного сценарію» значно зменшується загальна сума допомоги домогосподарствам з 53 до 32 (нормативи на основі статистичних даних) та до 20 (нормативи на основі ОУЖД) млн. грн. Вразливі групи населення зазнають значного впливу програми, хоча дана програма впливає в першу чергу на заможні сім'ї: більшість виключених із програми сімей належить до багатшої половини. З іншого боку, метод 3, навпаки, призводить до збільшення бюджету до 72 млн. грн. в місяць та росту кількості отримувачів. Більшість із них проживають у селах.

Перехід від «стандартного» до «розширеного» сценарію з введенням межі 0,6 га на можливість отримання допомоги незначно впливає на сім'ї при застосуванні нормативів, обчислених на основі методів 1 та 2. Загальна сума допомоги зменшується на 2 млн. грн., а кількість одержувачів практично незмінна. Перехід на основі методу порівняння має значні наслідки. Місячний бюджет падає до 43,5 млн. грн., на чверть зменшується кількість одержувачів допомоги. Найбільший вплив реформа має на сільські домогосподарства.

Підсумовуючи, слід зазначити, що кожний сценарій має значний вплив на добробут господарств, особливо тих, які розташовані у сільській місцевості. Порівняно зі збереженням статус-кво, найбільші зміни спричиняють реформи, що ґрунтуються на нормативах методу 2, оскільки значення цих нормативів (розраховані на основі ОУЖД) найвищі, найменші – при застосуванні методу 3 (метод споживчого кошику). Майже в усіх випадках найбільше виключаються з програм домогосподарства із середніми рівнями доходу, менше найбідніші (доходи настільки малі, що навіть після їх дооцінки домогосподарства мають можливість отримувати субсидії та допомоги) та найбагатші (вони отримували допомогу у значно менших кількостях, ніж бідніші верстви). Також в багатьох випадках зачіпаються вразливі верстви населення.