

**Трансформування системи соціальної
допомоги: перехід від системи пільг
до адресних компенсацій та, наступним
кроком, до програм врахування доходів
при наданні допомоги (досвід Молдови)**

Ірина Орлова
Липень 2009 року

Зміст

I. Вступ	3
II. Трансформування системи пільг у систему адресних компенсацій	5
2.1 Реформа системи соціальної допомоги	5
2.2 Програми адресних компенсацій	6
2.3 Ефективність і дієвість Програми адресних компенсацій	8
III. Трансформування соціальної допомоги: від призначення на основі належності одержувачів до певної категорії до призначення на основі перевірки їх нужденності	10
3.1 Пілотний проект	10
3.2 Соціальна допомога на основі оцінки майнового стану	10
IV. Компенсації на проїзд у громадському транспорті.....	15
V. Висновки та рекомендації.....	16
Бібліографія.....	17

I. Вступ

Молдова, офіційно Республіка Молдова, – країна у Східній Європі, яка не має виходу до моря, розташована між Румунією на заході та Україною на півночі, сході й півдні, із загальною площею 33 846 кв. км. Велика частина країни знаходиться між двох річок Дністер і Прут. Молдова має багаті ґрунти та помірний континентальний клімат, що зробили країну однією з найбільш продуктивних сільськогосподарських районів з давніх часів.

Молдова складається з тридцяти двох районів; трьох муніципалітетів (Бельць, Кишинів, Бендери) і двох автономних регіонів (Гагауз та Придністров'я). Міста Комрат і Тирасполь, адміністративні центри двох автономних територій, також мають статус муніципалітетів. Остаточний статус Придністров'я досі суперечливий, а центральний уряд не контролює цю територію.

Адміністративний поділ Республіки Молдова



Країна є парламентською республікою з президентом в якості голови держави і прем'єр-міністром в якості голови уряду. Молдова є членом Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, СОТ, ОБСЄ, ГУАМ, СНД, ОЧЕС та інших міжнародних організацій. На даний час Молдова прагне приєднатися до Європейського союзу.

З 2000 року в Молдові спостерігаються позитивні економічні тенденції після погіршення економічних показників впродовж більшої частини 1990-х років. Ситуація в економіці країни успішно стабілізувалася. Було проведено структурні реформи, спрямовані на стимулювання економічного зростання, почалося створення ефективної системи соціального захисту. Зростання реального ВВП почалося в 2001 році та було досить сильним – в середньому 6,6%. Економіка показала чудову стійкість в 2006 і 2007 роках, незважаючи на подвоєння цін на енергоносії, заборону з боку Росії на експорт вина, а також сильну посуху. Темпи економічного зростання в 2007 році сповільнилися до 3 відсотків, але досягли 7,2% у 2008 році.

Таблиця 1. Основні економічні показники

Показники	Одиниці виміру	2005	2006	2007	2008*
ВВП	тис. MDL	37 651 869	44 754 367	53 429 571	62 840 307
	тис. USD	2 988 172	3 408 065	4 402 496	6 048 444
	тис. Euro	2 398 544	2 713 735	3 218 920	4 109 466
Зростання ВВП р/р	%	107,5	104,8	103,0	107,2
ВВП на капітал	MDL	10 475	12 483	14 937	17 602
	USD	831	951	1 231	1 694
	Euro	667	757	900	1 151
ІСЦ	%	111,9	112,7	112,3	112,7
Населення	тис. чол.	3 595	3 585	3 577	3 570
Середній обмінний курс	MDL/USD	12,6003	13,1319	12,1362	10,3895
	MDL/Euro	15,6978	16,4918	16,5986	15,2916

*Попередні дані

Джерело: Національний комітет статистики

II. Трансформування системи пільг у систему адресних компенсацій

2.1 Реформа системи соціальної допомоги

Як і багато інших республік колишнього Радянського Союзу, Молдова успадкувала від СРСР систему пільг і привілеїв для певних категорій населення, які, як вважалося, заслужили право на них (але при цьому не обов'язково перебували у скрутному матеріальному становищі). У 1990-х роках право на ті чи інші пільги мали 37 категорій населення. Загалом пільги одержували приблизно 1,3 млн. громадян Молдови (приблизно третина населення), а сукупна бюджетна вартість цих пільг становила близько 800 млн. лей, причому майже половину цієї суми складала вартість найдорожчих – «енергетичних» – пільг.

Молдова знаходиться у повній залежності від імпортованих енергоносіїв. Швидке зростання світових цін на енергоносії унеможливило виплати відшкодування з бюджету вартості споживання енергоносіїв усім пільговим категоріям населення. Різко зросла заборгованість перед іноземними постачальниками нафти і газу, а душеве споживання електроенергії скоротилося до найнижчого рівня у Європі. Як наслідок, виникла нагальна потреба у заміні системи загальних «енергетичних» пільг на соціальну допомогу найменш забезпеченим верствам населення, яка би мала цільовий характер і призначалася із застосуванням прозорих методів. В результаті в 1997 році було запроваджено адресні «компенсації» за подорожчання енергоносіїв, які виплачувалися громадянам з місячним доходом 150 лей і менше. Проблемним виявився процес перевірки доходів заявників/одержувачів. Через те, що з'ясувати фактичні доходи домогосподарства було складно, і перевірялися лише офіційна заробітна плата (яку роботодавці зазвичай занижували з метою мінімізації нарахувань до фонду заробітної плати) та державні соціальні виплати, чимало компенсацій виплачувалося громадянам, які за ознакою нужденності не мали належати до категорії одержувачів. Зрештою виникла ситуація, коли уряд більше не міг виплачувати всі призначені компенсації.

У кінці 1998 року уряд запровадив інший метод надання компенсацій за підвищення цін на послуги централізованого опалення, за якого розмір компенсації ставився у залежність від опалювальної площі житла. Перші 9 м² опалювальної площі житла на члена домогосподарства оплачувалися з 80%-ю знижкою. Принцип адресності компенсацій полягав у тому, що мешканці великих квартир (які, як припускалося, були заможнішими) мусили платити за опалення більше. Фактично програма компенсацій у такій формі не мала чітко вираженого цільового характеру і, певною мірою, субсидувала все населення.

В 1999 році уряд нарешті почав впорядковувати загальну систему пільг і компенсацій. Ця робота виконувалась одночасно з реформою енергетичного сектору, яка передувала реструктуризації та приватизації електро-, газо- і теплопостачальних підприємств. Уряд вдався до чотирьохрівневої стратегії, яка передбачала: (1) відмову від запроваджених раніше схем компенсації на послуги централізованого опалення, які не мали адресного характеру і лягали тяжким тягарем на бюджет; (2) скасування всіх пільг на проїзд у громадському транспорті та оплату «енергетичних» послуг постановою уряду, наказом Президента або законом; (3) запровадження тимчасової схеми компенсації витрат на оплату «енергетичних» послуг найуразливішим категоріям населення у формі прямих грошових виплат громадянам (а не енергопостачальним підприємствам); (4) розробку комплексної середньо- чи довгострокової стратегії соціальної допомоги з заміни всіх пільг дієвою програмою адресної соціальної допомоги.

Таким чином, у кінці 1990-х років Молдова була змушена скасувати систему пільг через неможливість фінансувати з державного бюджету надто щедрю соціальну допомогу. Вже у 2000 році Парламент прийняв Закон «Про спеціальний соціальний захист певних категорій населення» № 933- XIV від 14 квітня 2000 року, яким запроваджувалася Програма адресних компенсацій та скасовувалися всі пільги, запроваджені попередніми законами, постановами уряду та указами Президента.

Фундаментальна реформа системи соціальної допомоги здійснювалася в умовах обмеженого обсягу коштів у державному бюджеті та недостатнього інституційного потенціалу, різкого падіння реальних доходів населення, підвищення рівня безробіття та зростання цін на енергоносії.

Водночас, в результаті реформування енергетичного сектору, розпочатого ще в 1997 році, Молдова почала поступово перекладати на споживачів тягар оплати дорогих імпортованих енергоресурсів. Тарифи на електроенергію, газ та опалення для населення зросли багатократно; електроенергія стала найдорожчим джерелом енергії. За таких обставин найменш забезпечені категорії населення виявилися неспроможними споживати й оплачувати будь-яку енергію без допомоги з боку держави. З іншого боку, гостра нестача бюджетних коштів зумовила необхідність забезпечити спрямування соціальної допомоги лише до найбільш нужденних верств населення.

Всі ці обставини призвели до скасування системи пільг і привілеїв для великої кількості груп населення, сформованих за різноманітними ознаками, і замість неї запровадити програму адресних компенсацій з оплати лише «енергетичних» і комунальних послуг для найуразливіших категорій населення.

2.2 Програми адресних компенсацій

Програма адресних компенсацій була запроваджена Законом «Про спеціальний соціальний захист певних категорій населення» № 933- XIV від 14 квітня 2000 року, який визначає адресні компенсації як грошові виплати, що замінюють колишні пільги. Адресні компенсації надаються на такі послуги:

- (а) комунальні послуги: централізоване опалення, постачання природного газу для газових плит, гаряче і холодне водопостачання, водовідведення, вивезення побутових відходів;
- (б) електропостачання;
- (в) постачання природного газу для опалення;
- (г) придбання скрапленого газу у балонах для приготування їжі;
- (д) придбання вугілля і дров.

Одержувачами адресних компенсацій можуть бути лише громадяни Молдови. Законом визначено 11 категорій населення, які мають право на одержання адресних компенсацій.

Розмір адресних компенсацій встановлюється залежно від нормативів споживання (компенсація проводиться лише в межах зазначених нормативів):

1. Електроенергія: 60 кВт на місяць (на один лічильник);
 - (а) 100 кВт (на один лічильник) для домогосподарств, що проживають у помешканнях, обладнаних електричними плитами;
2. Централізоване опалення або опалення на природному газі: вартість опалення 30 м² загальної площі на одного одержувача компенсацій незалежно від того, хто є власником квартири (будинку);
 - (б) Розмір компенсації самотнім пенсіонерам обчислюється, виходячи з вартості опалення 30 м² загальної площі на сім'ю;
3. Вугілля і дрова: 50% вартості 1 т вугілля та 1 м³ дров на рік.

Якщо особа має право на адресну компенсацію на підставі належності до двох чи більше категорій одержувачів, адресна компенсація такій особі призначається за належністю до категорії, вибраної нею на власний розсуд. Якщо у складі сім'ї налічується двоє чи більше одержувачів адресних компенсацій, адресні компенсації виплачуються готівкою кожному одержувачеві.

Таблиця 2. Категорії одержувачів і розміри адресних компенсацій

Категорії одержувачів	Розміри компенсацій
1. Інваліди груп I, II: а. Особи, які стали інвалідами групи II внаслідок загального захворювання чи нещасного випадку на виробництві	50% 25%
2. Інваліди групи III, яким інвалідність призначено довічно: а. особи, які втратили працездатність внаслідок нещасного випадку на виробництві; б. військовослужбовці, які стали інвалідами під час бойових дій / через поранення; с. жертви політичних репресій (1917-1990 рр.); д. колишні в'язні концентраційних таборів і гетто.	25%
3. Діти-інваліди віком до 18 років	50%
4. Діти – інваліди з дитинства: а. груп I, II; б. групи III.	50% 25%
5. Учасники Великої Вітчизняної війни та їх подружжя ¹	50%
6. Особи, прирівняні до учасників війни ²	50%
7. Сім'ї осіб, які загинули під час ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС або померли від її наслідків (діти віком до 18 років (студенти вищих навчальних закладів – віком до 23 років))	50%
8. Самотні пенсіонери ³	25%
9. Сім'ї з щонайменше чотирма дітьми віком до 18 років (до 23 років, якщо діти навчаються у вищих навчальних закладах)	50%
10. Особи, які брали участь у військових діях в Афганістані та інших країнах за часів СРСР	50%
11. Військовослужбовці строкової служби, резервісти, викликані на збори, працівники органів внутрішніх справ і виправної системи, а також вільнонаймані цивільні особи, які працюють у військових частинах, що забезпечують територіальну цілісність і незалежність Республіки Молдова	25%

Джерело: Закон «Про спеціальний соціальний захист певних категорій населення» № 933- XIV від 14 квітня 2000 року

Конкретні розміри адресних компенсацій встановлюються урядом на основі чинних тарифів і цін на комунальні послуги, електроенергію, вугілля та дрова і відповідно коригуються при зміні зазначених цін/тарифів.

Призначення та виплата адресних компенсацій покладається на місцеві органи соціального страхування, а порядок їх призначення та виплати встановлюється урядом. Адресні компенсації фінансуються з державного бюджету. Кшошти для виплати одержувачам перераховуються з державного бюджету до бюджету державного фонду соціального страхування.

¹ Учасники бойових дій включно з партизанами.

² Особи, які не брали участь у бойових діях – служили в тилу або перебували в Ленінграді під час блокади тощо.

³ Пенсіонери, які проживають самі, не мають дітей або мають дітей віком до 18 років чи дітей, які належать до однієї з категорій, визначених цим законом.

2.3 Ефективність і дієвість Програми адресних компенсацій

Допомога за Програмою адресних компенсацій призначається з середини 2000 року. Згідно з обліковими даними на початковому етапі впровадження Програми (2000-2002 рр.), адресні компенсації одержали близько 250 тис. громадян, а їх бюджетна вартість дорівнювала 210 млн. лей на рік.

Було зроблено кілька спроб оцінити ефективність і дієвість Програми. Так, у жовтні 2002 року Центр стратегічних досліджень і реформ провів соціологічне опитування 1 200 одержувачів адресних компенсацій у Кишиневі та Балті, шести невеликих містах і п'ятнадцяти селах різних регіонів Молдови. Основні висновки за результатами цього обстеження наведено нижче.

Структура призначених адресних компенсацій. Майже всі учасники Програми одержують адресні компенсації на електроенергію (96%), компенсації на природний газ одержують близько 60% учасників, холодне водопостачання – 50%, вугілля і дрова – 40%, централізоване опалення – 33%; компенсації на гаряче водопостачання одержує найменша частка учасників Програми – 18,5%.

Використання компенсаційних коштів. Більшість одержувачів адресних компенсацій на комунальні послуги та енергоносії (92%) використовуює одержану ними допомогу на оплату рахунків за комунальні послуги та енергоносії. Натомість компенсації на вугілля і дрова здебільшого використовуються на інші цілі, наприклад, на придбання одягу та ліків.

Рівень (не)задоволеності одержувачів. Близько 68% одержувачів незадоволені затримками з виплатою адресних компенсацій. Вони трапляються зазвичай на початку року, коли одержувачі зобов'язані підтвердити своє право на одержання компенсацій. 13% одержувачів вказали на витрати часу на підготовку заяв та супроводжувальних документів як на головну причину свого незадоволення; 17% скаржаться на довгі черги і брак часу для одержання компенсацій.

Склад домогосподарств. Близько 25% одержувачів адресних компенсацій проживає у домогосподарствах, що складаються з двох осіб, 15% проживає у домогосподарствах з трьох осіб, 27% – у домогосподарствах з чотирьох і більше осіб. Самотні особи становлять істотну частку одержувачів адресних компенсацій – 33%. Крім того, обстеження виявило, що приблизно половина одержувачів проживає спільно з працездатними особами.

Основні джерела доходів. Більшість одержувачів вказали такі найважливіші для них джерела доходів: пенсії (63% опитаних), заробітна плата (20%), дохід від нерухомого майна (5%).

На жаль, дані обстеження не дозволяють оцінити, наскільки адресними є компенсації. Натомість на основі результатів обстеження бюджетів домогосподарств можна оцінити розподіл виплат за Програмою адресних компенсацій за квінтилями домогосподарств у 2004-2005 рр., тобто на 5-6-й роки впровадження Програми.

Дані обстеження бюджетів домогосподарств свідчать, що більшість одержувачів адресних компенсацій (68%) проживають у сільській місцевості, 15% є мешканцями малих міст, решта (17%) проживає у великих містах. Варто зауважити, що середній розмір компенсації на домогосподарство в сільській місцевості є приблизно на 15% нижчим, ніж у містах, що найімовірніше пояснюється поганою доступністю на селі до комунальних послуг, таких як централізоване опалення, водопостачання, водовідведення тощо.

Дотримання принципу адресності у призначенні компенсацій залишає бажати кращого. Допомога нерідко призначається тим, хто її не потребує. Понад 30% компенсацій виплачується домогосподарствам з четвертого і п'ятого квінтилей, у той час, як найбільш бідні домогосподарства у першому квінтілі одержують менше чверті загальної суми компенсацій.

Таблиця 3. Розподіл адресних компенсацій за квінтилями домогосподарств (2004-2005 рр.)

Квінтилі	1	2	3	4	5	Загалом
	Загалом					
Сума компенсацій, тис. лей	37 968	33 120	36 108	27 108	20 988	155 292
Чисельність одержувачів	51 279	48 188	45 961	41 133	29 000	215 561
Середній розмір компенсації на домогосподарство	740,4	687,3	785,6	659,03	723,7	720,4
Частка у загальній сумі компенсацій	24,5	21,3	23,3	17,5	13,5	100,0
	Великі міста					
Сума компенсацій, тис. лей	4 032	4 968	6 888	5 628	6 108	27 624
Чисельність одержувачів	4 347	6 320	7 157	8 153	9 292	35 269
Середній розмір компенсації на домогосподарство	927,5	786,1	962,4	690,3	657,3	783,3
Частка у загальній сумі компенсацій	14,6	17,98	24,93	20,37	22,11	100,0
	Малі міста					
Сума компенсацій, тис. лей	8 712	6 216	4 332	3 816	2 892	25 968
Чисельність одержувачів	7 864	8 957	6 417	5 856	3 559	32 653
Середній розмір компенсації на домогосподарство	1 108	694	675,1	651,6	812,6	795,3
Частка у загальній сумі компенсацій	33,5	23,9	16,7	14,7	11,1	100,0
	Сільська місцевість					
Сума компенсацій, тис. лей	25 224	21 936	24 888	17 652	12 000	101 700
Чисельність одержувачів	39 068	32 911	32 387	27 124	16 149	147 639
Середній розмір компенсації на домогосподарство	645,6	666,5	768,5	650,8	743,1	688,8
Частка у загальній сумі компенсацій	24,8	21,6	24,5	17,4	11,8	100,0

Джерело: Державне бюро статистики; власні оцінки авторів

Найбільшою мірою принципу адресності додержуються у малих містах, в яких домогосподарствам з першого квінтилю виплачується 33,5% всієї допомоги, а домогосподарствам з п'ятого квінтилю – лише 11,1%. Найгіршою є ситуація з адресністю у великих містах, де домогосподарствам з першого квінтилю (тобто найменш заможним родинам) спрямовується лише 14,6% загальної суми компенсацій, а домогосподарства з п'ятого квінтилю одержують майже 1/4 від загальної суми компенсацій (22,11%).

Таким чином, у впровадженні Програми адресних компенсацій, яка за задумом покликана допомогти найменш забезпеченим громадянам в оплаті комунальних та інших життєво необхідних послуг (при цьому розмір допомоги має залежати від ступеню нужденності одержувачів), є серйозні вади. Як в інших програмах цільової соціальної допомоги, основні труднощі пов'язані з необхідністю докладної та виваженої розробки і впровадження програми. На потреби програми з бюджету виділяються значні кошти, які є достатніми для надання дієвої допомоги найменш забезпеченим домогосподарствам, неспроможним оплачувати комунальні та інші послуги за нинішніми високими тарифами. Однак насправді ці кошти не досягають більшості тих, хто потребує допомоги, і спрямовуються до їх більш заможних співвітчизників.

III. Трансформування соціальної допомоги: від призначення на основі належності одержувачів до певної категорії до призначення на основі перевірки їх нужденності

3.1 Пілотний проект

Уповноважені органи уряду Молдови визнали існування проблеми порушення принципу адресності та у 2005 році вжили заходи для поліпшення цільового характеру соціальної допомоги в цілому та адресних компенсацій зокрема. 27 жовтня 2005 року уряд Молдови видав дві постанови. Постановою № 1117 були ухвалені концепція підвищення дієвості соціальної допомоги та план дій зі спрощення порядку призначення адресних компенсацій.

Іншою постановою (№ 1119) запроваджувався експеримент для випробування спрощеного порядку призначення адресних компенсацій. Він проводився з лютого по жовтень 2006 року у трьох районах Молдови (Орхейському, Сорокському і Леовському) та одному з районів міста Кишинєва (Рушчанському). Мета експерименту полягала у поліпшенні адресності цільових компенсацій завдяки переходу від призначення компенсацій за ознакою належності заявників до певної категорії населення до призначення, виходячи з оцінки ступеню їх нужденності. У механізмі перевірки нужденності застосовувалися спеціальні «фільтри». За такі фільтри бралися показники рівня добробуту родини, за допомогою яких відсіювалися заявники, які спроможні оплачувати послуги й без державної допомоги. Рівень добробуту заявників з'ясовувався на підставі інформації у заявах на призначення компенсацій (про наявність у заявників земельних ділянок, легкових автомобілів, інших транспортних засобів, сільськогосподарської техніки тощо). Ступінь нужденності з'ясовувався для заявників з усіх 11 категорій осіб, які мали право на допомогу за Програмою адресних компенсацій відповідно до Закону № 933-XIV. Соціальні помічники (соціальні працівники на рівні місцевих територіальних громад) збирали інформацію про доходи заявників. Соціальні інспектори виконували контролюючі функції на рівні органів соціального захисту. Вони одержували декларації про доходи заявників від соціальних помічників, реєстрували їх і протягом 10 днів перевіряли достовірність і повноту інформації, наданої у деклараціях про доходи, звіряючи її з місцевими органами соціального страхування, центрами зайнятості, податковими та іншими органами.

У ході проведення експерименту були перевірені доходи 27 713 одержувачів адресних компенсацій. За результатами перевірок була припинена виплата допомоги 19% одержувачів.

3.2 Соціальна допомога на основі оцінки майнового стану

Результати експерименту та рекомендації європейських експертів стали основою розробки спеціальної програми на 2008-2010 рр., покликаної підвищити ефективність системи соціальної допомоги. У серпні 2007 року програму було представлено уряду, який ухвалив її своєю постановою № 1360 від 7 грудня 2007 року.

Програму було затверджено, оскільки на той час уряд визнав соціальну систему на основі категорій застарілою та не досить ефективною, що продемонстрував пілотний проект в 2006 р. Таким чином, уряд вирішив розпочати поступовий перехід від системи, заснованої на категоріях, до системи, заснованої на оцінюванні доходу.

Ця програма передбачає три етапи реалізації поступового перетворення:

- 1) 1 етап – 2008 рік – розробка і затвердження законодавчої бази;
- 2) 2-й етап – 2009 рік – перерозподіл бюджетних ресурсів і поступовий поетапний перехід від системи на основі категорій до системи, заснованої на оцінюванні доходу;
- 3) 3-я фаза – 2010 рік – контроль і оцінка результатів перехідного періоду від системи на основі категорій до системи, заснованої на оцінюванні доходу; скасування цільових компенсацій; підвищення ефективності нової системи соціальної допомоги.

Ця реформа системи соціальної допомоги має на меті наступні цілі:

- 1) підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів;
- 2) поліпшення житлових умов соціально вразливих верств населення;
- 3) сталий розвиток потенціалу системи соціальної допомоги.

1-й етап – розробка законодавчої бази – вже було виконано. Міністерство соціального захисту, за сприяння Міністерства фінансів, Міністерства економіки і торгівлі та фінансованого DFID/SIDA проекту «Підтримка надання соціальних послуг», розробило проект Закону «Про соціальну допомогу», головна мета якого полягала у забезпеченні найуразливіших верств населення гарантованим мінімальним щомісячним доходом за рахунок надання соціальної підтримки, рівень якої визначатиметься на основі оцінки сукупного середньомісячного доходу сім'ї та фактичної потреби її членів у соціальній допомозі. Парламент прийняв Закон «Про соціальну допомогу» № 133-XVI 13 червня 2008 року. Згідно з цим законом, малозабезпечені сім'ї/громадяни мають право звертатися по державну соціальну підтримку в таких випадках:

- (1) якщо всі дорослі члени сім'ї:
 - (а) досягли пенсійного віку;
 - (б) є інвалідами будь-якої групи;
 - (в) є безробітними, зареєстрованими у місцевому центрі зайнятості та не відмовляються від запропонованої їм роботи;
 - (г) доглядають за дитиною до трьох років;
 - (д) доглядають за членом сім'ї – інвалідом першої групи або дитиною-інвалідом або особою похилого віку (старше 75 років);
- (2) якщо в сім'ї хоча б один її член одержує дохід у формі заробітної плати або від підприємницької діяльності, така сім'я має право звертатися за призначенням допомоги тільки, якщо всі інші члени сім'ї підпадають під випадки, зазначені в пункті (1);
- (3) зазначені нижче особи не мають права на одержання соціальної допомоги:
 - (а) громадяни Молдови, які постійно не проживають на території Молдови;
 - (б) особи, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі;
 - (в) військовослужбовці строкової служби;
 - (г) особи, які перебувають на повному державному забезпеченні.

Малозабезпеченими вважаються сім'ї, в яких сукупний середньомісячний дохід не перевищує гарантований мінімальний щомісячний дохід. Розмір щомісячної соціальної допомоги (підтримки) обчислюється як різниця між гарантованим мінімальним місячним доходом сім'ї та її фактичним сукупним місячним доходом. Розмір гарантованого мінімального місячного доходу щорічно встановлюється Законом про державних бюджет, у 2009 році він становив 430 лей.

Гарантований мінімальний щомісячний дохід для домогосподарства розраховується як сума гарантованого мінімального місячного доходу кожного члена сім'ї та встановлюється так:

- (а) заявник – 100% гарантованого мінімального місячного доходу;
- (б) кожен дорослий (за винятком заявника) – 70% гарантованого мінімального місячного доходу;
- (в) кожна дитина – 50% гарантованого мінімального місячного доходу;
- (г) кожен дорослий-інвалід – 30% гарантованого мінімального місячного доходу додатково до суми, зазначеної у пункті (б);

(д) кожна дитина інвалід – 50% гарантованого мінімального місячного доходу додатково до суми, зазначеної у пункті (в);

(е) якщо єдина доросла особа у сім'ї є інвалідом – 10% гарантованого мінімального місячного доходу додатково до суми, зазначеної у пункті (в).

Для визначення загального середньомісячного доходу домогосподарства враховувалися наступні види доходів:

- a. сезонний і випадковий дохід;
- b. дохід, отриманий від використання земельних ділянок;
- c. усі види пенсій і соціальних виплат, які надходять рідше, ніж на щомісячній основі;
- d. грошові перекази членів родини або інших осіб;
- e. усі види винагород за нововведення, відкриття тощо;
- f. фінансова підтримка з боку фізичних або юридичних осіб;
- g. платежі за надані послуги на основі громадянської домовленості;
- h. всі заощадження в національній або іноземній валюті;
- i. доходи успадковані або одержані в подарунок;
- j. доходи від лотереї;
- k. доходи, отримані від операцій з комерційною нерухомістю або іншими видами власності, що належить членам родини;
- l. стипендії;
- m. заробітна плата, у тому числі одноразові виплати;
- n. доходи від підприємницької діяльності;
- o. отримані аліменти;
- p. доходи від всіх видів щомісячних пенсій і соціальних виплат (компенсацій і т.д.)

При розрахунку загального середньомісячного доходу, використовуються доходи, отримані у попередньому місяці. Доходи, зазначені в пунктах а)-f), розраховуються в середньому на місяць за останніх 12 місяців. Доходи, зазначені в пунктах g)-j), розраховуються в розмірі 50 лей за кожну тисячу лей, починаючи з другої тисячі. Доходи, описані в частинах k)-p), враховуються в повному обсязі.

При визначенні загального середньомісячного доходу не беруться до уваги такі доходи домогосподарств:

- а) виплати на час пологів;
- б) виплати на проведення похорон;
- з) платежі, отримані для ліквідації наслідків стихійного лиха;
- д) виплати, отримані для ділових поїздок (не перевищують ставок, встановлених урядом);
- е) одноразовий платіж для працевлаштування безробітних у районах, далеких (більше 30 км) від їх місця проживання.

Рішення про те, чи має домогосподарство право на отримання соціальної допомоги, приймається на основі оцінювання рівня добробуту. Рівень добробуту визначається на базі набору характеристик, у тому числі майна, що перебуває у власності домогосподарств, використання певних послуг і т.д., які об'єднані в загальний «бал бідності» (див. таблицю 4). Якщо «бал бідності» (сума оцінок) перевищує 0,304, домогосподарству буде відмовлено в отриманні соціальної допомоги.

Таблиця 4. Характеристики домогосподарства для визначення «балу бідності»

№	Характеристики добробуту	Бали для міських заявників	Бали для сільських заявників
1.	Кількість членів домогосподарства – на кожного члена	-0,06	-0,06
2.	Кількість членів домогосподарства інвалідів – на кожного члена	-0,20	-0,11
3.	Домогосподарство не підключене до газопроводу	-0,10	-0,20
4.	Хоча б один з членів домогосподарства є студентом-контрактником (вчиться на платній основі)	0,15	0,12
5.	Домогосподарство має машину	0,50	0,50
6.	Домогосподарство має мопед/велосипед	0,10	0,10
7.	Домогосподарство має кольоровий телевізор	0,05	0,05
8.	Домогосподарство не має телевізора	0,00	-0,12
9.	Домогосподарство має чорно-білий телевізор	0,00	-0,05
10.	Домогосподарство має водонагрівач	0,07	0,10
11.	Домогосподарство має автоматичну пральну машину	0,09	0,09
12.	Домогосподарство має холодильник/морозильну камеру	0,05	0,05
13.	Кількість кімнат – на кожну кімнату	0,05	0,03
14.	Домогосподарство має земельну ділянку	0,02	0,01
15.	Домогосподарство має домашніх тварин	0,05	0,08
16.	Домогосподарство володіє іншим будинком/квартирою	0,70	0,20

Джерело: Рішення Уряду № 1167 від 16.10.2008

Усі заяви на призначення соціальної допомоги направляються та реєструються регіональними відділеннями соціального забезпечення та захисту сім'ї. Заява на соціальну допомогу складається з п'яти частин: (1) особова інформація про заявника та про склад домогосподарства, (2) інформація про дохід заявника, (3) інформація про дохід домогосподарства⁴, його майно та заощадження; (4) особова інформація та дані про доходи

⁴ Законодавство користується визначенням сім'ї, яке по суті описує домогосподарство. Сім'я – це двоє чи більше осіб, що мають спільне помешкання незалежно від того пов'язані вони родинними стосунками чи ні, та ведуть спільне господарство. Правами сім'ї також користуються дорослі особи, які не є членами якої-небудь сім'ї.

кожного члена домогосподарства, (5) заява і список додаткових документів. Разом із заявою заявник подає довідку про склад домогосподарства, посвідчення особи та його копію. В разі необхідності додаються також наступні документи:

- а) свідоцтво про народження дитини;
- б) довідка про опіку;
- в) довідка з місця роботи, що підтверджує оклад/заробітну плату;
- г) довідка, що підтверджує нинішню форму навчання (студент-бюджетник чи контрактник, розмір стипендій);
- д) довідка, що підтверджує отримання аліментів;
- е) довідка, що підтверджує фіксований період військової служби;
- г) сертифікати власності на землю;
- ч) лізингові/орендні угоди;
- і) довідка, що підтверджує період інвалідності та групу.

Рішення про призначення або відмову від соціальної допомоги приймається керівником регіонального відділення соціального забезпечення та захисту сім'ї впродовж 15 днів з дня реєстрації заяви. У разі прийняття позитивного рішення щодо заяви домогосподарства про призначення соціальної допомоги, вона призначається і виплачується з того місяця, коли заява була зареєстрована.

Всі одержувачі реєструються в єдиній електронній системі реєстру. Регіональне відділення соціального забезпечення та захисту сім'ї зобов'язане щомісячно поновлювати реєстр і не пізніше, ніж на 2-й день кожного місяця, подавати оновлений реєстр одержувачів в електронному та друкованому вигляді до територіального управління соціального захисту. Територіальні управління соціального захисту відповідають за проведення виплат соціальної допомоги одержувачам через фінансові установи (банк «Ванса де Економії»). Загальний реєстр одержувачів допомоги на основі інформації, отриманої від територіальних управлінь соціального захисту, складає Національне агентство соціального захисту.

Таблиця 5. Проект реєстру одержувачів соціальної допомоги

Регіон _____ місяць _____ рік _____

Прізвище та ім'я одержувача	Дата народження	Ідентифікаційний номер (ІДД)	Номер паспорта	Місце проживання (код)	Призначена сума	Період виплат	
						з	до
Разом							
Загальна кількість одержувачів в списку							

Соціальна допомога може бути призначена на строк до 24 місяців, після чого домогосподарство має право звернутися за допомогою ще раз. Призначена соціальна допомога переглядається кожні шість місяців або у випадку, коли відбулися зміни інформації, наданої раніше. У випадку, коли всі члени домогосподарства є пенсіонерами або інвалідами і не мають інших джерел доходу, крім соціальних виплат, правило перегляду права на виплату кожні шість місяців не застосовується.

Соціальна допомога фінансується державним бюджетом через бюджет державного страхування. Соціальна допомога буде індексуватись кожного року першого квітня, а рівень індексації залежатиме від річного рівня інфляції.

Закон набрав чинність у різні дати для різних категорій сімей: для сімей, у складі яких є інваліди, – з 1 жовтня 2008 року; для сімей з дітьми – з 1 січня 2009 року, для всіх інших сімей – з 1 липня 2009 року.

Таким чином, на даний час в Молдові система соціальної допомоги проходить перехідний період – 2-й етап в згаданій вище програмі уряду – від системи на основі категорій до системи заснованій на оцінці доходу. Закон, що передбачає засоби оцінки доходу, нещодавно вступив в силу. Система оцінки доходу вже застосовується до тих, хто подав заяви, починаючи з 1 жовтня 2008 р. (домогосподарства з інвалідами) та з 1 січня 2009 р. (домогосподарства, до складу яких входять діти). Хоча номінальні цільові компенсації збереглися й досі, їх суму зафіксовано, а залучення нових бенефіціарів у програму припинено. У 2010 році, коли розпочнеться 3-й етап, очікується, що систему цільових компенсацій буде скасовано.

IV. Компенсації на проїзд у громадському транспорті

Пільги на проїзд у громадському транспорті, як і пільги на житло, були скасовані в 2000 році. Замість них були запроваджені компенсації на проїзд у громадському транспорті, але лише для інвалідів. Законодавчо ці зміни були закріплені шляхом внесення 14 червня 2000 року поправки до Закону «Про соціальний захист інвалідів» № 821-XII. На відміну від допомоги на оплату комунальних послуг (за Програмою адресних компенсацій), фінансування компенсацій на проїзд у громадському транспорті було покладено на місцеві державні адміністрації. Іншими словами, вони фінансуються з місцевих бюджетів.

Відповідно до Закону «Про соціальний захист інвалідів», компенсації на проїзд у громадському транспорті надаються інвалідам першої та другої групи, дітям-інвалідам та особам, які супроводжують інваліда першої групи чи дитину-інваліда. Компенсації надаються на проїзд у

транспорті міського, приміського і міжміського сполучення (за винятком таксі) та фінансуються місцевими державними адміністраціями.

Розміри компенсацій на проїзд у громадському транспорті встановлюються місцевими державними адміністраціями, залежно від наявності коштів у місцевих бюджетах. Тому розміри компенсацій різняться за регіонами. Наприклад, у дондушенському районі розміри компенсацій лежать в інтервалі 80-120 лей (залежно від групи інвалідності на шість місяців. За нинішніх тарифів на проїзд у громадському транспорті, сума у 120 лей компенсує поїздки сукупною довжиною приблизно 330 км (виплата здійснюється готівкою).

Єдиною професійною категорією громадян, які мають право на безоплатний проїзд у громадському транспорті є співробітники дорожньої поліції. Але певні обмеження встановлено й для них: разова безоплатна поїздка не може перевищувати 50 км.

Водночас, пільги на проїзд у громадському транспорті досі існують у столиці Молдови місті Кишиневі. Сьогодні право на безоплатний проїзд у громадському транспорті Кишинева мають пенсіонери, інваліди, студенти, сім'ї з чотирма і більшою кількістю дітей, працівники підприємств громадського транспорту, співробітники силових структур і держаної служби охорони. Пільги цим категоріям населення були збережені за рішенням міської влади Кишинева. Вартість пільг покривається з міського бюджету. Але на даний час обговорюється можливість скасування пільг. Обговорення було ініційоване міським головою Кишинева.

V. Висновки та рекомендації

Молдова реформувала систему соціальної допомоги однією з перших серед республік колишнього Радянського Союзу. У 2000 році успадкована від СРСР система пільг була замінена Програмою адресних компенсацій. Але, як засвідчили результати кількох проведених експериментів, адресні компенсації далеко не завжди призначалися тим, хто потребував їх найбільшою мірою. Чимало виділених на Програму бюджетних коштів спрямовувалося тим, хто не потребував допомоги в оплаті комунальних та інших послуг; натомість чимало малозабезпечених родин так і не одержали необхідної їм допомоги.

«Вирішальний» експеримент було проведено в 2006 році. Він був покликаний радикально поліпшити цільовий характер Програми адресних компенсацій за рахунок виключення з числа одержувачів допомоги матеріально незалежних осіб. В результаті було припинено виплату допомоги 19% одержувачам адресних компенсацій. Однак, оскільки експеримент стосувався лише тих сімей, які вже одержували адресні компенсації, він не дозволив прямо оцінити масштаби ненадання допомоги тим, хто має на неї право.

Молдавські органи влади взяли результати експерименту за основу розробки нової комплексної програми соціальної допомоги, в якій за критерій права на державну соціальну допомогу правив би ступінь нужденності певної особи/родини. Програма була розроблена в 2007 році й ухвалена парламентом в 2008 році. Впровадження програми (на виконання Закону «Про соціальну допомогу» № 133- XVI) намічено на 2009-2010 рр. Її головною метою визначено перехід впродовж трьох років від призначення державної соціальної допомоги за ознакою належності до певних категорій населення до призначення допомоги, виходячи з оцінки ступеню нужденності.

Робити на даному етапі висновки про ефективність та дієвість молдавської системи оцінювання нужденності було б передчасно, оскільки її впровадження почалося зовсім недавно. Але деякі уроки досвіду Молдови варті вивчення вже сьогодні.

В Україні певні види соціальної допомоги також призначаються за результатами перевірки нужденності заявників. Але процедури перевірки нужденності та види соціальної допомоги, до яких вони застосовуються, підпадають під різні закони. Крім того, на відміну від Молдови, в Україні відсутній єдиний реєстр одержувачів соціальної допомоги. Наскільки нам відомо,

перевірка нужденності заявників/одержувачів здійснюється для семи видів соціальної допомоги включно з житловими субсидіями; при цьому вони регулюються різними законами.

Насправді, Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» № 1768-III від 1 червня 2000 року за змістом дуже схожий на Закон Молдови «Про соціальну допомогу» № 133- XVI від 13 червня 2008 року, яким встановлюються процедура з'ясування ступеню нужденності для всіх малозабезпечених осіб/родин, які потребують допомоги. Але крім зазначеного закону, в Україні існує щонайменше ще чотири закони й урядові постанови⁵, якими регулюється перевірка ступеню нужденності. Все це, і в першу чергу відсутність єдиного електронного реєстру одержувачів соціальної допомоги, перешкоджає впорядкуванню системи соціальної допомоги в Україні. Необхідною умовою посилення адресності соціальної допомоги в Україні є запровадження єдиного порядку перевірки нужденності та єдиного електронного реєстру одержувачів соціальної допомоги.

Бібліографія

Закон Республіки Молдова «Про соціальний захист інвалідів» № 821-XII від 24 грудня 1991 року із змінами та доповненнями від 14 червня 2000 року

Закон Республіки Молдова "Legea cu privire la protecția socială specială a unor categorii de populație" № 933-XIV від 14 квітня 2000 року

«Ефективність та дієвість соціальної допомоги населенню, що надається за Програмою адресних компенсацій», Центр стратегічних досліджень і реформ, 2003 р.

«Уроки реформи і приватизації електроенергетичного сектору Молдови», аналіз впливу на бідність і соціальних наслідків, Світовий банк, 2004 р.

Урядова постанова "Cu privire la aprobarea Programului de eficientizare a sistemului de asistență socială pe anii 2008-2010" № 1360 від 7 грудня 2007 р.

"Notă informativă asupra proiectului de lege cu privire la ajutorul social ", Міністерство соціального захисту, сім'ї та дитини, 2007 р.

"Raport de implementare a Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada februarie 2005 – septembrie 2007 în domeniul protecției sociale, a familiei și copilului", Міністерство соціального захисту, сім'ї та дитини, 2007 р.

Закон Республіки Молдова "Legea cu privire la ajutorul social" № 133-XVI від 13 червня 2008 р.

Рішення уряду "Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului social" №. 1167 від 16.10.2008 р.

⁵ Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» № 1727-IV від 8 травня 2004 року; Закон України «Про державну соціальну допомогу сім'ям з дітьми» № 2811-XII від 21 листопада 2004 року; Постанова Кабінету Міністрів України № 1192 від 2 серпня 2000 року «Про надання щомісячної грошової допомоги малозабезпеченій особі, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу, який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за ним»; Постанова Кабінету Міністрів України № 89 від 4 лютого 1995 року «Про надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та твердого палива».