

CASE Ukraine

Center for Social and Economic Research



Пілотні Проекти Соціальної Допомоги

Пілотний проект № 2

Удосконалення механізмів надання пільг

CASE Україна

Листопад 2010

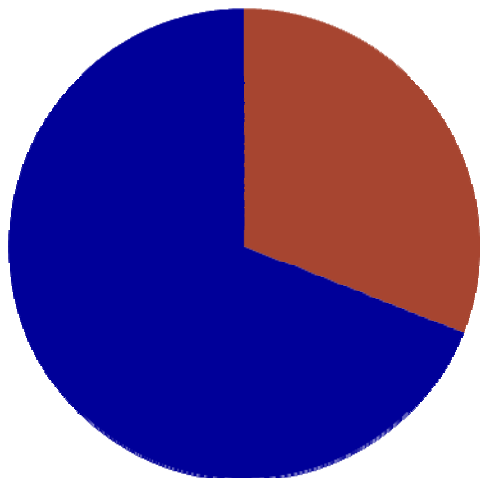


1. Проблеми чинної системи пільг
2. Реформаторські кроки, зроблені дотепер
3. Чинна система пільг: житлові пільги
4. Чинна система пільг: транспортні пільги
5. Чинна система пільг: пільги на зв'язок
6. Світовий досвід трансформації пільг
7. Програма Президента
8. Реформування системи пільг в Україні
9. Реформування системи пільг в Україні: житлові пільги
10. Реформування системи пільг в Україні: транспортні пільги
11. Реформування системи пільг в Україні: пільги на зв'язок

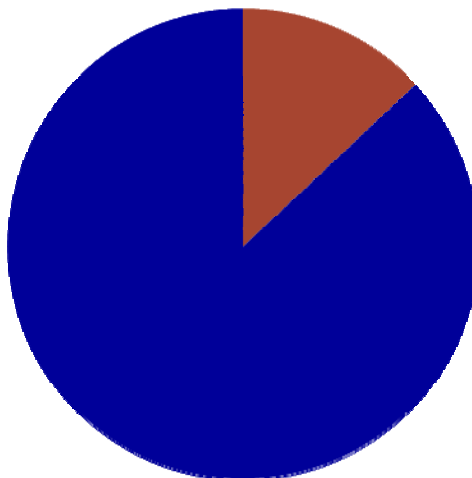


Покриття населення України пільгами в 2008 році

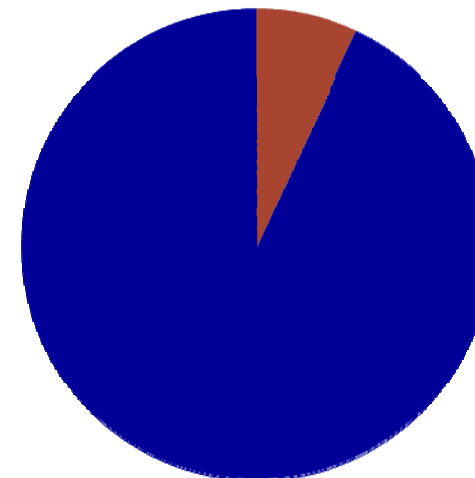
Житлові – 31%



Транспортні – 13%



На послуги зв'язку – 7%



Дані коефіцієнти покриття населення України пільгами розраховані на основі дійсного користування пільговими послугами, відображеного в обстеженні умов життя домогосподарств 2008 року, тобто частки всіх пільговиків серед населення України є більшими

Проблеми чинної системи пільг



- Низька адресність (лише 13% коштів, виділених на пільги, надходять до найбільш бідних 20% населення)
- Дублювання допомоги (зокрема з програмою державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям)
- Форма надання (надається у натуральній формі; користуються ті, хто має доступ; існують широкі можливості до зловживань з боку надавачів послуг)
- Облік транспортних пільг (облік відсутній)
- Велика кількість законодавчих актів (понад 50 законодавчих та нормативних актів)

Реформаторські кроки, зроблені дотепер



- Запроваджено Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги (ЄДАРП): на кожного громадянина, який має право на пільги, створено персональну облікову картку в паперовому та електронному вигляді
- Започатковано монетизацію надання пільг особам, заробітна плата яких фінансується з державного бюджету (започатковано постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2003 № 426)
- Наступний крок – запровадження соціальних електронних карток

Чинна система пільг: житлові пільги



- Зі збільшенням доходів на члена розмір пільг, які отримує домогосподарство, збільшується
- Частка коштів житлово-комунальних пільг, що витрачається на найбільшніх 20% населення, є вкрай низькою – 12%
- До найбагатших 20% надходить понад п'ята частина житлово-комунальних пільг
- Більшість отримувачів житлово-комунальних пільг – домогосподарства, що складаються з пенсіонерів (60%), які за розміром доходу на одну особу здебільшого не належать до найбільшніх 20% населення
- Пільги на ЖКП не створюють достатніх стимулів для ощадливого споживання послуг

Чинна система пільг: транспортні пільги



- Транспортні пільги надаються за категоріальним принципом і розмір доходу пільговика не враховується
- Заможні особи, що користуються пільговим проїздом у великих обсягах, отримують значну допомогу у вигляді знижок
- Найбагатші 20% населення отримують майже третину коштів, що виділяються на транспортні пільги, тимчасом як найбідніші 20% населення – 10% коштів
- Відсутність дієвого обліку пільгових перевезень спричиняє хронічне недофінансування витрат на перевезення пільгових категорій пасажирів для одних перевізників, тимчасом як інші можуть виставляти до відшкодування й отримувати вищі суми, аніж фактичні витрати на перевезення пільговиків

Чинна система пільг: пільги на зв'язок



- Пільги на зв'язок надаються у вигляді знижок на оплату за відсутності встановлених нормативів користування послугами
- Заможні громадяни виграють від такого механізму
- Серед інших видів пільг пільгам на послуги зв'язку властивий найнижчий рівень адресності, тобто обсяг коштів, що надходять до найбільш вразливого населення

Світовий досвід трансформації пільг



- Така система пільг, яку ми знаємо існувала лише на теренах колишнього радянського табору
- Україна – єдина країна пострадянського простору, де найбільшою мірою збережено систему пільг, що сформувалася за часів СРСР
- Інші країни колишнього СРСР, що також успадкували радянську систему пільг та привілеїв, рано чи пізно вдавалися до її скасування чи реформування – заміни пільг грошовими виплатами та/чи адресною допомогою
- Основними причинами відмови від пільг були:
 - брак коштів для фінансування системи пільг;
 - низька адресність як наслідок надання пільгових послуг за категоріальною ознакою;
 - необхідність відмови від бартерних розрахунків в умовах переходу до ринкової економіки.

Світовий досвід трансформації пільг (2)



- Країни Прибалтики скасували пільги практично одразу після виходу зі складу СРСР. Суспільство поставилося до цього здебільшого нормально, що спрощувало завдання реформи.
- У низці випадків реформування відбувалося на тлі бюджетних дефіцитів та зростання безробіття (Казахстан, Молдова) у другій половині 1990 років, коли стало очевидно, що профінансувати усі пільги неможливо, а потреба у адресній підтримці різко зросла.
- У Росії, Білорусі, Киргизстані, вдалися до реформування системи пільг вже у 2000 роках: попри певні спільні риси, наслідки реформи різнилися між країнами
- Країни, де інформаційно-роз'яснювальна робота була недостатньою (Білорусь, Росія), або де обіцянки політиків не відповідали суті запланованої реформи (Росія), наштовхувалися на опір населення.

Світовий досвід трансформації пільг (3)



- Реформа системи пільг у Казахстані супроводжувалася активною роз'яснювальною роботою, і населення здебільшого сприйняло її
- Країни, що вдаються до монетизації пільг, ризикують зіштовхнутися зі збільшенням витрат на пільги, якщо розміри грошових компенсацій не є символічними, оскільки пільговими послугами користуються не всі, а право на виплати мають отримати усі
- Частина країн пішла шляхом скорочення кількості пільгових категорій населення та частини пільг (Білорусь, Казахстан). Там, де паралельно до таких перетворень відбувалося посилення механізмів адресної допомоги, соціальну напругу вдалося зняти (Білорусь), у протилежному випадку (Казахстан) бідніше населення значно постраждало від реформ
- Особливий шлях реформування системи пільг пройшла Молдова. За 12 років реформи пільги майже повністю скасовано, а категоріальний принцип надання допомоги замінено критерієм нужденності

Програма Президента «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»



- **I етап (до кінця 2010 року):**
 - **внесення змін до законодавства щодо нормування споживання послуг при наданні соціальної підтримки;**
 - **розроблення методики соціального моніторингу й аудиту програм соціальної підтримки, оцінки доходів претендентів на соціальну допомогу з використанням прямих і непрямих методів визначення доходів, а також з урахуванням майнового стану (власності у розпорядженні);**
 - **розроблення матриці видів соціальної підтримки й проведення аудиту видів соціальної допомоги й пільг;**

Програма Президента «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (2)



- **II етап (до кінця 2012 року):**
 - **перехід до принципу адресності для всіх видів соціальної підтримки, за винятком допомоги при народженні чи усиновленні дитини, інвалідам з дитинства й дітям-інвалідам, а також пільг особам, які мають виняткові заслуги перед Батьківщиною;**
 - **інтеграція житлових пільг у систему житлових субсидій;**
 - **створення єдиного соціального агентства (на основі структур Міністерства праці та соціальної політики) з комплексного обслуговування осіб, що потребують соціальної підтримки;**

Програма Президента «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (3)



- **III етап (до кінця 2014 року):**
 - створення Державної агенції соціальної інспекції у складі Міністерства праці й соціальної політики;
 - запровадження моніторингу соціальних програм та аудиту програм соціальної підтримки населення;
 - забезпечення повного обліку в системі транспортування й споживання теплової енергії, холодної й гарячої води для учасників програм житлових субсидій, встановлення необхідного технологічного обладнання для обліку споживання послуг громадського транспорту;
 - запровадження картки соціальної допомоги.



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

- 1. Упорядкування системи пільг, забезпечення підвищення адресності надання пільг (короткостроковий період):**
 - (1) Встановлення мораторію на запровадження нових видів пільг та розширення кількості пільгових категорій населення.**
 - (2) Упорядкування законодавства з надання пільг. Зараз надання пільг регламентують понад 50 законодавчих актів, що робить систему надання пільг непрозорою.**
 - (3) Завершення створення єдиного персоніфікованого реєстру отримувачів пільг. Це дозволить підвищити точність обрахунків витрат на пільги.**
 - (4) Непоширення пільг на членів сім'ї пільговика.**

Реформування системи пільг в Україні (2)



- (5) Нормування обсягу споживання пільгових послуг, які зараз надаються без обмеження споживання, та перегляд нормативів, в межах яких надаються житлово-комунальні пільги.
 - (6) Запровадження граничного рівня доходу, який дає право на пільгу, щоб обмежити доступ до пільг для заможного населення.
 - (7) Поліпшення обліку наданих пільг.
 - (8) Скорочення числа категорій, що мають право на пільги.
2. **Заміна пільг адресними видами допомоги (довгострокова перспектива), наприклад, державною соціальною допомогою (ДСД) малозабезпеченим сім'ям шляхом підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму.**

Реформування системи пільг в Україні: житлові пільги



- I У короткостроковому періоді зменшити видатки на надання житлово-комунальних пільг та посилити адресність надання пільг можна шляхом:
 1. Перегляду нормативів користування пільговими послугами (їх зменшення).
 2. Непоширення пільг на членів сім'ї пільговика.
 3. Запровадження верхньої межі доходу, яка дає право на отримання житлово-комунальних пільг (*Запровадження верхньої межі доходу на рівні двох прожиткових мінімумів дозволить зекономити 9% коштів, частка отримувачів серед 20% найбідніших зросте з 17% до 20%*).
- II Наступним етапом було б доцільно відмовитися від житлових пільг, замінивши їх субсидією для домогосподарств з відповідним рівнем доходу.

Реформування системи пільг в Україні: транспортні пільги



- Перший варіант *фокусується на зниженні загальних витрат* за рахунок встановлення нормативів користування транспортом на пільгових умовах, запровадження граничного рівня доходу, що дає право на пільгу, скорочення числа пільгових категорій та зменшення розміру знижок і децентралізації пільг.
- Другий варіант передбачає суттєвіші перетворення і пропонує поступовий *перехід від категоріального принципу* надання транспортних пільг до цільових компенсацій на проїзд вразливим групам населення.

Реформування системи пільг в Україні: транспортні пільги (2)



- I **Зміна (в сторону обмеження) чинних правил надання транспортних пільг.**
 1. **Всі транспортні пільги повинні регулюватися одним законом, і всі особи, які мають право на пільги, мають бути внесені до єдиного персоніфікованого реєстру.**
 2. **Слід запровадити нормативи користування пільговим проїздом**
 3. **Запровадити облік пільгових поїздок.**
 - a. **Талони (купони) на пільговий проїзд.**
 - в. **Надання пільгового проїзду за допомогою соціальних електронних карток**
 - с. **Готівкові виплати (грошової допомоги).**

Реформування системи пільг в Україні: транспортні пільги (3)



4. Слід встановити верхню межу доходу, яка дає право на користування пільговим проїздом (*запровадження нормативів в поєднанні з межею доходу на рівні двох прожиткових мінімумів дозволить зекономити 21-65% коштів, збільшити кількість найбільш вразливих отримувачів з 13% до 21-22%*).
5. Кількість пільгових категорій слід зменшити.
6. Принципи надання транспортних пільг слід переглянути (діти війни, зменшення розміру знижки, витрати студентів на міжміський транспорт можуть монетизуватись).
7. Для спрощення механізму фінансування та забезпечення більшої прозорості надання транспортних пільг може бути децентралізовано (звичайно із відповідним підкріпленням доходної бази місцевих бюджетів).

Реформування системи пільг в Україні: транспортні пільги (4)



II Запровадження цільових компенсацій.

- (а) тільки соціальні категорії повинні мати право на ці компенсації
- (б) число соціальних категорій, що мають право на компенсації, має бути скорочене до найбільш соціально вразливих категорій (наприклад, інваліди, діти-інваліди і т. д.).
- (в) компенсації мають надаватися з урахуванням доходу

Приклади транспортних компенсацій можна знайти в Молдові та Киргизстані

- 1) Розмір компенсацій на проїзд може бути диференційованим для різних соціальних груп
- 2) Мінімальний стандартний розмір компенсації може базуватися на офіційних нормах, встановлених для вартості поїздок на одну людину на місяць (наприклад на основі ОУЖД)

Реформування системи пільг в Україні: транспортні пільги (5)



- 3) Відповідальність за надання транспортних компенсацій повинна поступово повністю перейти до місцевих адміністрацій**
- 4) Поступовість є ключовим фактором для успіху такого сценарію реформи**
- 5) Для уникнення дублювання допомоги в довгостроковому періоді доцільно відмінити транспортні пільги в поєднанні з підвищенням рівня забезпечення прожиткового мінімуму**

Реформування системи пільг в Україні: пільги на зв'язок



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

1. Встановлення нормативів користування послугами зв'язку.

а. Нормативи у кількісному вимірі.

в. Нормативи у вартісному вимірі.

2. Запровадження граничного рівня доходу, що дає право на пільгове користування телефоном (запровадження нормативів в поєднанні з межею доходу на рівні двох прожиткових мінімумів дозволить зекономити 36-37% коштів, збільшити частку коштів, що надходить до найбільш вразливих отримувачів, з 21% до 24-31%).

3. Скасування пільг на зв'язок в поєднанні з підвищенням рівня забезпечення прожиткового мінімуму.