



## **Пілотні Проекти Соціальної Допомоги**

### **Пілотний проект № 4**

**Підвищення інституційної спроможності,  
правового забезпечення та розширення функцій  
інституту державних соціальних інспекторів щодо  
супроводу соціально вразливих сімей**

**CASE Україна**

**Листопад 2010**

## Зміст

1. Інститут державних соціальних інспекторів
2. Проблеми в діяльності державних соціальних інспекторів
3. Завдання та заходи, виконані в рамках Проекту
4. Міжнародний досвід: «Соціальні інспектори» в різних країнах
5. Міжнародний досвід: Основні моделі організації систем соціального захисту
6. Міжнародний досвід: Протидія шахрайству
7. Міжнародний досвід: Протидія шахрайству - Великобританія
8. Рекомендації: Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів
9. Рекомендації: Впровадження дієвого інструментарію політики протидії шахрайству
10. Рекомендації: Удосконалення процедур звернення по допомогу
11. Рекомендації: Запровадження бальної оцінки умов життя заявників



- Інститут соціальних інспекторів було створено у 2001 році
- Головним завданням інституту є перевірка правильності призначення соціальної допомоги (СД)
- Соціальні інспектори виконують наступні функції:
  - здійснюють обстеження умов життя заявників;
  - виконують випадкові перевірки справ одержувачів допомоги;
  - проводять інформаційно-роз'яснювальну роботу.
- Повноваження соціального інспектора здебільшого зводяться до збору інформації про заявників та одержувачів з метою інформування комісій.

## Проблеми в діяльності державних соціальних інспекторів



- **Немає єдиного критерію визначення нужденності сім'ї => соціальні інспектори покладаються на суб'єктивне судження про рівень життя заявника**
- **Система визначення показників ефективності роботи місцевих УПСЗН не визначена => система заохочень працівників управлінь дуже слабка**
- **Не вистачає відповідного підрозділу у МінПраці, який би безпосередньо займався координацією роботи соцінспекторів та підвищенням його інституційної спроможності; з одного боку, соцінспектори повинні контролювати правильність призначення соціальної допомоги та робити відповідні перевірки, з іншого – повинні проводити пошук нужденних сімей та визначати причини нужденності => така різноплановість призводить до низької ефективності роботи**
- **Виконання покладених на державного соціального інспектора функцій вимагає високої кваліфікації => водночас матеріальне заохочення та слабка система підвищення кваліфікації не дозволяє тримати кваліфікаційний рівень соцінспекторів на достатньому рівні**

## Проблеми в діяльності державних соціальних інспекторів (2)



- Звітність щодо проведення перевірок та результати цих перевірок не аналізується. Поглиблений аналіз звітності та дійове реагування на стан справ відсутні
- Навантаження соціального інспектора значне, що призводить до зниження ефективності його роботи
- Матеріально-технічне забезпечення соцінспекторів недостатнє
- Відсутній уніфікований програмно-аналітичний комплекс та база даних одержувачів різних видів СД, пільг та соціальних послуг
- Відсутність нормативної бази та програмного забезпечення, що б дозволило здійснювати обмін інформацією в електронному форматі в режимі реального часу
- Висока плинність кадрів

## Завдання та здійснені заходи Проекту



- Основним завданням проекту було:
  - Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей
- В рамках проекту для виконання поставленого завдання було досліджено й проаналізовано:
  - (а) Світовий досвід діяльності соціальних інспекторів;
  - (б) Міжнародний досвід боротьби з шахрайством;

## **Завдання та здійснені заходи Проекту (2)**



**(в) Підготовлено рекомендації щодо підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів**

**(г) Апробовано метод непрямої оцінки доходу для цілей відбору підозрілих випадків для обстеження матеріально-побутових умов заявників/отримувачів**

**(д) Розроблено та апробовано додаток до акту обстеження матеріально-побутових умов**

**(е) Підготовлено пропозиції щодо удосконалення процедур звернення по допомогу**

**(є) Підготовлено "Методичні рекомендації для використання в роботі головними державними соціальними інспекторами та державними соціальними інспекторами"**

## Міжнародний досвід: «Соціальні інспектори» в різних країнах



- Аналіз досвіду інших країн показав, що в світовій практиці (серед тих країн, які ми розглядали) не існує аналогів інституту соціальних інспекторів у тій формі, в якій вони існують в Україні
- Використовуються або соціальні працівники, які покликані визначати нужденні сім'ї та допомагати їм (наприклад, в країнах Східної Європи)
- ...або інспектори, які займаються виключно боротьбою із шахрайством (як-от у Великобританії)
- Порівняльний аналіз показав, що в Україні на соціальних інспекторів покладено значні обов'язки, водночас не надано відповідних повноважень



# Міжнародний досвід: основні моделі організації систем соціального захисту



- В країнах ЄС домінують чотири основні моделі соціального захисту: континентальна, південноєвропейська, скандинавська і англосаксонська
- **Континентальна модель**
  - передбачає існування жорсткого зв'язку між рівнем соціального захисту і тривалістю трудової діяльності
  - фінансується з внесків застрахованих осіб (у Німеччині страхування по старості та інвалідності, страхування на випадок тимчасової втрати працездатності та страхування від нещасного випадку на виробництві)
  - спирається на постулат про те, що суспільство в особі свого уповноваженого представника, або «соціальна держава», несе відповідальність за добробут кожного громадянина незалежно від причин, з яких він потрапив у скруту
  - щедрість системи дестимулює працівників, оскільки середня зарплата не набагато вища від соціальних виплат

# Міжнародний досвід: Основні моделі організації систем соціального захисту (2)



- **Південноєвропейська модель**
  - рівень соціального забезпечення у цій моделі є низьким
  - сім'ї та іншим інституціям громадянського суспільства відводиться значна роль у системі соціального захисту
  - структура соціальних виплат асиметрична – основну частину займають пенсії
  - існує проблема значного тіньового сектору економіки
- **Скандинавська модель**
  - характеризується високим рівнем соціальних виплат
  - соціальні послуги надаються незалежно від соціального статусу, зайнятості та сплати страхових внесків
  - базується на принципі «прав та обов'язків»
  - отримувачі допомоги повинні активно шукати роботу та погоджуватись на адекватні пропозиції до працевлаштування
  - система практикує індивідуальний підхід до кожного заявника
  - система дуже дорога для утримання

# Міжнародний досвід: Основні моделі організації систем соціального захисту (3)



- **Англосаксонська модель**
  - базується на принципі універсальності, тобто охопленні всіх громадян, що потребують матеріальної допомоги
  - базується на принципі однорідності та уніфікованості соціальних послуг, тобто однакових для всіх умов призначення СД і надання послуг
  - зорієнтована на повернення заявників до трудової діяльності
  - система зорієнтована на масового користувача (тобто визначені чіткі стандартизовані процедури)

## Міжнародний досвід: Протидія шахрайству



- **Визначення шахрайства: у таких країнах, як Великобританія, Австралія, Нова Зеландія та інших шахрайство офіційно визнано злочином**
- **У західному суспільстві плекається нетерпимість до шахрайства**
- **Найкращий досвід протидії шахрайству накопичено у Великобританії, так званий «золотий стандарт»**
- **Усі інші країни намагаються наслідувати систему протидії шахрайству Сполученого Королівства**
- **На теренах колишнього СРСР та Східної Європи основна увага приділяється не шахрайству, а питанням протидії корупції, оскільки збитки суспільства від корупції набагато більші, ніж від шахрайських дій одержувачів соціальної допомоги**

## Міжнародний досвід: Протидія шахрайству - Великобританія



- Система протидії шахрайству у Великобританії є комплексною та базується на трьох основних комплексах заходів: (а) запобігання шахрайству, (б) виявлення шахрайства, (в) стримування шахрайства.
- Запобігання шахрайству.
  - ✓ Інформаційно-роз'яснювальні кампанії для пояснення заявникам ризику, пов'язаного з одержанням СД шахрайським шляхом, а також прав і обов'язків одержувачів допомоги. Просвітницька робота часто спрямована на те, щоб суспільство сприймало шахрайство як злочин.
  - ✓ Перевірки, що передують початку виплати соціальної допомоги.

# Міжнародний досвід: Протидія шахрайству - Великобританія (2)



- **Виявлення шахрайства**

- Масштабні звірки даних для визначення заявників/одержувачів, справи яких потребують подальшої детальнішої перевірки.
- Оцінювання, що базується на розрахунку ризиків (ризик-скоринг), результати якого беруться за основу подальшого аналізу (наприклад, аналіз справ, визначення бальних оцінок, профілювання заявників і отримувачів СД).
- Використання інформації третіх осіб (одержаної через Інтернет, гарячі телефонні лінії, від сусідів тощо).
- Регулярні перевірки виплат СД, контроль використання коштів.
- Вибіркові та періодичні перевірки справ одержувачів СД.
- Міжвідомчі заходи, спрямовані на забезпечення дотримання правил призначення СД.

- **Стримування шахрайства**

- Запровадження більш суворих штрафних санкцій і притягнення до відповідальності осіб, винних у шахрайстві.
- Повернення переплачених коштів.

## Рекомендації: Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів



### Першочергові заходи:

- Підвищити статус державного соціального інспектора та престижність служби в інституції соціального інспектування шляхом надання соцінспекторам ширших повноважень, як-от припинення виплати допомоги чи то проведення «слідчих дій» у підозрілих справах, покращення матеріального забезпечення, створення достойних умов праці
- Підвищити ефективність обстежень матеріально-побутових умов сім'ї, що проводяться соціальними інспекторами, шляхом:
  - (a) зменшення кількості комісійних справ;
  - (b) запровадження механізму відбору підозрілих справ до обстеження на основі непрямої оцінки доходу заявника;
  - (c) запровадження бальної оцінки матеріально-побутових умов сім'ї та надання соціальному інспектору права виносити підозрілі справи на розгляд комісії.

**Рекомендації: Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів (2)**



- **Проаналізувати можливість розроблення, створення і подальшого вдосконалення єдиної бази даних одержувачів усіх видів соціальної допомоги**
- **Створити систему професійного навчання державних соціальних інспекторів**
- **Розробити цілі, на досягнення яких повинні бути спрямовані зусилля соціальних інспекторів та показники досягнення цілей**
- **Запровадити дієвий моніторинг роботи державних соціальних інспекторів та широке висвітлення цієї роботи в засобах масової інформації**
- **Ухвалити єдиний Порядок співпраці державних соціальних інспекторів з соціальними службами різних відомств**



**Рекомендації: Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів (3)**



## **Заходи на середньострокову перспективу**

- 1) Радикальне переформатування діяльності інституту суцільного інспектування шляхом створення Державної соціальної інспекції з централізованою структурою та безпосереднім підпорядкуванням Міністру праці та соціальної політики**
- 2) Функції щодо визначення ступеня нужденності сімей, тобто попередній контроль, потрібно залишити в компетенції районних (міських) управлінь праці та соціального захисту населення**
- 3) Впровадження дієвого інструментарію політики протидії шахрайству**

# Рекомендації: Впровадження дієвого інструментарію політики протидії шахрайству



- Ухвалення національної стратегії протидії шахрайству
- Удосконалення превентивних заходів
  - Запровадження формального визначення шахрайства
  - Проведення інтенсивної інформаційно-роз'яснювальної кампанії
  - Оприлюднення інформації про викриття шахрайства і шахраїв
- Упорядкування обов'язків соціальних інспекторів
- Навчання соціальних інспекторів

## Рекомендації: Впровадження дієвого інструментарію політики протидії шахрайству (2)



- **Підвищення ефективності роботи з виявлення шахрайства**
  - Створення єдиного автоматизованого (комп'ютеризованого) реєстру отримувачів соціальної допомоги
  - Звірення даних
  - Оцінка ризиків
  - Створення технічних можливостей для повідомлення громадянами своїх підозр в шахрайстві
  - Перегляд підходу до проведення розслідувань
  - Перегляд системи матеріального заохочення соціальних інспекторів
  - Поліпшення умов роботи соціальних інспекторів
  - Запровадження дієвого зовнішнього і внутрішнього контролю

## Рекомендації: Впровадження дієвого інструментарію політики протидії шахрайству (3)



- Посилення відповідальності осіб, винних у шахрайстві
- Запровадження кількісного аналізу шахрайства і помилок
- Удосконалення оцінювання дієвості роботи з протидії шахрайству
- Усунення помилок
- Вдосконалення системи контролю

## **Рекомендації: Удосконалення процедур звернення по допомогу**



**Пропонований механізм включає в себе три компоненти:**

- 1. Загальні процедури застосування.**
- 2. Спрощений порядок звернення по допомогу для "зеленого списку" заявників, які повторно звертаються по допомогу та зарекомендували себе чесними та добросовісними отримувачами допомоги.**
- 3. Процедури виявлення шахрайства.**

## Рекомендації: Удосконалення процедур звернення по допомогу (2)



### Основні характеристики пропонованих процедур:

- Відокремлення процедур виявлення шахрайства від загального процесу обробки заяв
- Запровадження «зеленого списку» та розгляд заявників «зеленого списку» за спрощеним підходом
- Групування заявників на правоздатних отримувачів та потенційних отримувачів (підозрілий випадок та особливий випадок)
- Проведення повноцінного глибокого розслідування для групи «потенційних отримувачів»
- Застосування принципу «аналізу ризиків» для визначення підозрілих випадків
- Запровадження чітких прозорих механізмів покарань в залежності від скоєного правопорушення

## Рекомендації: Непряма оцінка доходу заявника



- Для соціальних інспекторів механізм непрямої оцінки доходів може слугувати інструментом аналітичного відбору підозрілих випадків для проведення перевірок
- Відповідно до результатів, які були отримані в пілотних управліннях, НОД може покращити ефективність використання робочого часу соціальних інспекторів
- За допомогою НОД є можливість почати втілювати принцип «оцінки ризиків» для визначення підозрілих випадків
- Пропонуємо вибирати за допомогою НОД 5% заявників/отримувачів, для яких перевищення оціненого доходу над задекларованим є найвищим

## Рекомендації: Запровадження бальної оцінки умов життя заявників



- В рамках проекту було розроблено додаток до Акту обстеження матеріально-побутових умов сім'ї
- Даний інструмент покликаний формалізувати результати обстеження умов життя заявників та надати якісним характеристикам, що спостерігаються під час обстеження, кількісного виміру.
- При перевищенні певного порогу балів, наразі визначеного як 8, справа вважається підозрілою і повинна передаватися на розгляд комісії, незалежно від того, чи звернення по допомогу відбулося на загальних підставах, чи як виняток (через комісію).



## Рекомендації: Запровадження бальної оцінки умов життя заявників (2)



- **Завданнями обстеження умов життя заявників з використанням додатку є:**
  - 1) виявлення випадків надання неповної/недостовірної інформації про доходи домогосподарства (ДГ);
  - 2) виявлення нецільового використання наданих державою ресурсів;
  - 3) оцінка зусиль заявника щодо поліпшення свого матеріального стану власними зусиллями;
  - 4) отримання висновку щодо того, наскільки адекватно оцінено дохід з використанням моделі непрямой оцінки (на етапі відпрацювання моделі). Для цього соціальні інспектори повинні знати розмір оціненого доходу домогосподарства;
  - 5) формалізація інформації, отриманої під час обстеження.
- **Соціальні інспектори, які брали участь у апробації додатку до Акту обстеження, надали про нього схвальні відгуки.**