



Пілотні Проекти Соціальної Допомоги

Пілотний проект № 5

Концепція надання соціальної допомоги з урахуванням участі у громадських (соціально значущих) роботах. Рекомендації щодо впровадження запропонованих механізмів

CASE Україна

Листопад 2010

Зміст



1. Суть і мета пропозицій
2. Варіанти запровадження громадських (соціально значущих) робіт для працездатних незайнятих отримувачів допомоги
3. Оцінка впливу від впровадження механізму
4. Ставлення отримувачів допомоги до громадських робіт: результати міні-опитування
5. Висновок юриста щодо можливості запровадження механізму
6. Висновки

Громадські (соціально значущі) роботи для отримувачів допомоги: навіщо?



Проблеми:

- працездатні незайняті особи нерідко надто покладаються на соціальну допомогу і не докладають зусиль для поліпшення свого матеріального становища
- допомогу можуть отримувати особи, зайняті у неформальному секторі економіки, які не декларують своїх доходів

Мета запровадження механізму:

- підвищення адресності надання соціальної допомоги
- стимулювання отримувачів соціальної допомоги до повернення на ринок праці

Громадські та соціально значущі роботи: визначення



Громадські роботи (ГР) – загальнодоступні види оплачуваних некваліфікованих робіт, а також кваліфіковані роботи, які організуються з метою надання додаткової соціальної підтримки та забезпечення тимчасової зайнятості осіб, які шукають роботу.

Соціально значущі роботи (СЗР) – це безоплатні роботи на користь громади, до яких можуть залучатися працездатні незайняті заявники з метою отримання соціальної допомоги.

Суть механізму



Передбачається, що наступним категоріям працездатних осіб соціальна допомога надаватиметься з урахуванням їх участі у громадських (соціально значущих) роботах:

- особам, які не працюють/не навчаються та не зареєстровані у центрі зайнятості;
- безробітним особам, які перебувають на обліку у центрі зайнятості, але не отримують допомогу по безробіттю;
- офіційно чи неофіційно зайнятим особам, чий задекларований середньомісячний дохід не досягає рівня мінімальної зарплати.

Ці пропозиції не стосуються осіб, котрі доглядають за дітьми до досягнення ними трирічного (або за висновком медичної комісії – шестирічного) віку, за інвалідами I групи або дітьми-інвалідами віком до 18 років, а також за особами, які досягли 80-річного віку.

Наявність у складі сім'ї отримувачів допомоги працездатних незайнятих осіб



	Допомога малозабезпеченим сім'ям		Субсидії	
	К-ть отримувачів	Частка отримувачів	К-ть отримувачів	Частка отримувачів
Загалом отримувачів	152 234	100,0%	757 022	100,0%
Домогосподарств з тимчасово непрацюючими особами працездатного віку, у тому числі:				
з одним незайнятим	52 167	34,3%	58 546	7,7%
з двома незайнятими	8 904	5,8%	1 556	0,2%
з незайнятими, які отримують допомогу по безробіттю	10 259	12,6%	13 309	1,8%
з незайнятими, які не отримують допомогу по безробіттю	53 114	33,1%	46 793	6,2%

Джерело: Обстеження умов життя домогосподарств 2009 року

Міжнародний досвід використання громадських робіт для працездатних незайнятих отримувачів допомоги



Залучення до ГР працездатних незайнятих отримувачів допомоги поширене у низці країн, зокрема Центральної та Східної Європи:

- У Болгарії допомога малозабезпеченим сім'ям надається за умови участі безробітних членів сім'ї у ГР протягом щонайменше 5 днів на місяць, а в Албанії – один день на тиждень
- У Румунії безробітні отримувачі допомоги також повинні брати участь у неоплачуваних ГР. У разі відмови допомога їм не виплачується, тоді як решті членів домогосподарства – виплачується
- У Словаччині участь у громадських роботах понад 10 годин на тиждень дозволяє отримати фіксовану надбавку до допомоги
- У Чехії залежно від обсягу участі у громадських роботах (20, 30 годин на місяць чи більше) збільшується розмір виплачуваної допомоги

Варіанти запровадження громадських (соціально значущих) робіт



	Участь у ГР/СЗР не впливає на право на допомогу, але дозволяє отримувати додаткові вигоди	Участь у ГР/СЗР є умовою отримання допомоги цільовими категоріями населення
Неоплачувана участь у СЗР	<p>Неоплачувані СЗР, участь у роботах не є умовою отримання допомоги (за винятком категорій, які додатково набувають право на допомогу)</p> <p>Варіант 1: диференційований розмір допомоги</p> <p>Варіант 2: недиференційований розмір допомоги</p>	Варіант 3: Неоплачувані СЗР, участь у роботах – умова отримання допомоги
Оплачувана участь у ГР	Варіант 4: Оплачувані ГР, участь у роботах не є умовою отримання допомоги	Варіант 5: Оплачувані ГР, участь у роботах – умова отримання допомоги

Повторне звернення за допомогою



	(1) Неоплач. СЗР, умови участі у роботах немає (дифер. розмір ДСД)	(2) Неоплач. СЗР, умови участі у роботах немає	(3) Неоплач. СЗР, участь у роботах – умова отримання допомоги	(4) Оплач. ГР умови участі у роботах немає	(5) Оплач. ГР, участь у роботах – умова отримання допомоги
Розмір допомоги при повторному зверненні при неучасті у роботах в поточному періоді	Може зменшуватися (сім'я не використала можливості збільшення доходу)	Зменшується (потрібне законодавче затвердження)	—	Може зменшуватися (сім'я не використала можливості збільшення доходу)	—
Врахування оплати за участь у роботах у доходи при визначенні права на допомогу	—	—	—	Не враховується або враховується лише частково (70-80%).	

Обсяг участі у роботах



	(1) Неоплач. СЗР, умови участі у роботах немає (дифер. розмір ДСД)	(2) Неоплач. СЗР, умови участі у роботах немає	(3) Неоплач. СЗР, участь у роботах – умова отримання допомоги	(4) Оплач. ГР умови участі у роботах немає	(5) Оплач. ГР, участь у роботах – умова отримання допомоги
Для категорій, які додатково включаються в систему	40 годин на місяць	40 годин на місяць	Макс. обсяг участі - 80 годин на місяць. В цих межах визначає- ться комісією індивіду- ально	40 годин на місяць	40 годин на місяць (або більше за бажання заявника і наявності можли- востей)
Для інших категорій		40 годин на місяць або визнача- ється комісією індивіду- ально (в цих межах).	40 годин на місяць або визначає- ться комісією індивіду- ально.		

Види допомоги, для яких можливе застосування механізму



Механізми, в яких участь у ГР/СЗР не є умовою отримання допомоги, можуть застосовуватися лише для осіб, які звертаються за допомогою малозабезпеченим сім'ям

Механізми, в яких участь у ГР/СЗР є умовою отримання допомоги цільовими категоріями населення, можуть застосовуватися у випадку звернення за:

- допомогою малозабезпеченим сім'ям;
- субсидією;
- допомогою по догляду за дитиною до досягнення нею трьох років чи допомогою на дітей одиноким матерям, що надається з урахуванням доходу

Механізм реалізації



Управління праці та соціального захисту населення формують перелік осіб, які мають бути залучені до громадських (соціально значущих) робіт, після чого подають його до:

- місцевих органів влади – у випадку неоплачуваних робіт
- центрів зайнятості та/або місцевих органів влади – у випадку оплачуваних робіт

Організацію ГР та контроль за участю в них отримувачів СД здійснюють центри зайнятості (оплачувані роботи) та/або місцеві органи влади (неоплачувані роботи).

Ризики запровадження механізму



- Вимагатиме часу та доволі складної й злагодженої співпраці місцевих органів влади та соцзахисту для організації громадських робіт
- Збільшить навантаження на місцеві органи влади: може вимагати залучення додаткових працівників для організації робіт
- Оскільки включення додаткових сімей у програму допомоги малозабезпеченим сім'ям залежатиме від наявності громадських (соціально значущих) робіт, запровадження механізму може призводити до нерівного доступу до допомоги в різних регіонах:
 - у випадку застосування оплачуваних громадських робіт доступ до допомоги в депресивних регіонах буде гіршим порівняно з іншими;
 - у випадку застосування неоплачуваних громадських робіт створення рівних умов доступу до соціальної допомоги залежатиме від спроможності місцевої влади організувати громадські (соціально значущі) роботи

Очікувані наслідки запровадження громадських (соціально значущих) робіт



	(1) Неопл., без умови участі	(2) Неопл., без умови участі	(3) Неопл., з умовою участі	(4) Опlach., без умови участі	(5) Опlach., з умовою участі
Додаткові доходи для отримувачів допомоги	+	-	-	+	+
Охоплення допомогою нових бідних сімей, зокрема з 1-2 дітьми	+++	+	+	+	+
Виключення з системи зайнятих у неформальному секторі	-	-	+	-	+
Підвищення адресності надання допомоги	+	+	++	+	++
Кількість отримувачів допомоги	+++++	++++	++	+++	+
Видатки на допомогу	↑↑↑	↑	↓	↑	↓

* Кількість плюсків та стрілочок служить для відносного порівняння різних варіантів

Ставлення отримувачів допомоги до громадських робіт: результати міні-опитування (1)



Опитано 387 респондентів працездатного віку в 7 регіонах України:

- Понад чверть респондентів брали участь у громадських роботах раніше. 66% цих осіб позитивно ставляться до ГР, 10% - негативно:
 - Причини позитивного ставлення: підтримання благоустрою, чистоти, порядку (57%), задоволення від відчуття власної корисності для суспільства (22%), спілкування, колективної праці (18%), можливість (додаткового) заробітку (13%) та виховання культури поведінки (3%).
 - Негативне ставлення до робіт зумовлено низькою оплатою праці та неprestижним характером робіт.
- 62% учасники опитування погодилися б на участь у ГР, якби це було умовою отримання ДСД непрацюючими працездатними особами

Ставлення отримувачів допомоги до громадських робіт: результати міні-опитування (2)



Питання	Відповіді			Загалом
	Так (позитивно)	Ні (негативно)	Не знаю / не можу відповісти	
1. Чи брали Ви коли-небудь участь у громадських роботах?	26%	64%	9%	100%
2. Як Ви оцінюєте досвід участі у громадських роботах?	66%	10%	25%	100%
3. Чи погодилися б Ви особисто на участь у громадських роботах, якби не мали роботи?	47%	27%	26%	100%
4. Чи погодилися б Ви на участь у громадських роботах, якби не мали роботи, і це було умовою отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям?	62%	20%	19%	100%

Обов'язкове залучення до громадських робіт в контексті примусової праці: висновок юриста (1)



- Громадські (соціально значущі) роботи, до яких планується залучати працездатних непрацюючих громадян за їх згодою з метою отримання соціальної допомоги, не підпадають під визначення «примусової чи обов'язкової праці» у значенні міжнародних конвенцій.
- Надання допомоги за умови участі вказаних категорій заявників у громадських (соціально значущих) роботах не суперечить нормам та положенням міжнародних конвенцій, які ратифікувала Україна, та чинному законодавству.
- Працездатні непрацюючі громадяни, що потребують соціальної допомоги і можуть на неї розраховувати, своєю участю у громадських (соціально значущих) роботах сприятимуть своєму захисту від безробіття.

Обов'язкове залучення до громадських робіт в контексті примусової праці: висновок юриста (2)



Залучення заявників до участі у громадських (соціально значущих) роботах можливе за умови:

- надання ними згоди на участь у таких роботах. Згода має бути отримана у письмовій формі (тимчасовий трудовий договір, контракт)
- відповідності умов праці загальним вимогам трудового законодавства
- «невикористання робочої сили для потреб економічного розвитку» як стимулу до запровадження громадських (соціально значущих) робіт

Запровадження механізму потребує внесення змін та доповнень до деяких діючих законів щодо визначення термінів, встановлення механізмів та процедур

Висновки (1)



- Варіанти з наданням допомоги за умови участі вказаних категорій заявників у ГР/СЗР більше сприятимуть досягненню поставлених цілей порівняно з «добровільними» варіантами участі у роботах
- Імовірність того, що механізм зможе ефективно функціонувати на місцях, у випадку неоплачуваних робіт є вищою, аніж у випадку оплачуваних робіт, з огляду на можливий брак коштів для їх фінансування у замовників
- Механізми з наданням допомоги за умови участі вказаних категорій заявників у ГР/СЗР можуть бути застосовані не лише до заявників, які звертаються по допомогу малозабезпеченим сім'ям, але й до тих, які звертаються по субсидії чи по допомогу сім'ям з дітьми, що надаються з урахуванням доходу
- Схвальне ставлення отримувачів допомоги до ГР дозволяє очікувати відсутність спротиву запровадженню механізму

Висновки (2)



- За нинішніх економічних умов варіант надання допомоги за умови залучення вказаних категорій отримувачів допомоги до неоплачуваних соціально значущих робіт є найоптимальнішим з огляду на:
 - бюджетні обмеження;
 - порівняну простоту підходу;
 - можливість виключення з системи соціальної допомоги осіб, зайнятих у неформальному секторі економіки;
 - потенційне його застосування при призначенні усіх видів допомог, що надаються з урахуванням доходу.
- Як варіант, участь у неоплачуваних СЗР може застосовуватися лише для охоплення допомогою бідних сімей, котрі нині не мають права на допомогу. Для створення стимулів до зайнятості незайнятих осіб, що мають право на допомогу, можуть застосовуватися оплачувані ГР.