

**Світовий досвід трансформування  
транспортних, житлових пільг  
та пільг на послуги зв'язку в адресну  
допомогу, або їх надання  
з урахуванням доходів**

## Зміст

Перелік скорочень.....	3
Вступ .....	4
Молдова: від пільг до адресної соціальної допомоги .....	5
Житлово-комунальні пільги.....	5
Транспортні пільги .....	7
Казахстан: монетизація пільг і запровадження адресної допомоги.....	7
Білорусь: звуження кола пільговиків, посилення механізмів адресної допомоги .....	9
Киргизстан: монетизація пільг .....	11

## Перелік скорочень

АСД – адресна соціальна допомога

ВВВ – Велика Вітчизняна війна (Друга Світова війна)

ЖКГ – житлово-комунальне господарство

ЖКП – житлово-комунальні послуги

КР – Киргизька республіка

МРП – місячний розрахунковий показник

РК – республіка Казахстан

ЧАЕС, Чорнобильська АЕС – Чорнобильська атомна електростанція

## Вступ

Україна – єдина країна пострадянського простору, де найбільшою мірою збережено систему пільг, що сформувалася здебільшого за часів СРСР та у 1990-і роки. Інші країни колишнього СРСР, які також успадкували радянську систему пільг та привілеїв, рано чи пізно вдавалися до її скасування чи реформування – заміни пільг грошовими виплатами та/чи адресною допомогою. Головними чинниками, що зумовлювали реформування системи пільг у різних країнах, були:

- брак коштів для фінансування всіх визначених законодавством пільг, а отже, існування низки пільг, які не фінансувалися, та недоступність пільг для всіх, хто має на них право;
- надання пільг за категоріальною ознакою, та як наслідок, їх низький рівень адресності. В нових соціально-економічних умовах надання пільг не сприяло підтримці прошарку найбільш вразливого населення, який різко збільшився, а натомість означало розпорощення коштів на підтримку також і більш заможних громадян;
- перехід від планової до ринкової економіки, що зумовлював необхідність запровадження грошових розрахунків у "пільгових" секторах (зокрема ЖКГ, транспорт).

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-х років, коли стало очевидно, що профінансувати усі пільги неможливо, а потреба у адресній підтримці різко зростає. Такі країни, як Росія, Білорусь, Киргизстан, вдалися до реформування системи пільг вже у 2000-х роках. При цьому мета і механізми реформування, попри певні спільні риси, а також наслідки реформи різнилися в різних країнах.

Реформа системи пільг – непопулярна, оскільки зачіпає інтереси значної частини суспільства. Тому населення здебільшого не схильне її підтримувати, за винятком тих груп, які можуть виграти від реформи (наприклад, сільські пільговики, які не мали доступу до натуральних пільг, а після реформи стали отримувати грошові компенсації). Зважаючи на це, проведення обширної інформаційно-роз'яснювальної кампанії – одна із заporук успішності реформи.

Країни, де інформаційно-роз'яснювальна робота була недостатньою (Білорусь, Росія), або де обіцянки політиків не відповідали суті запланованої реформи (Росія), наштовхувалися на опір населення. В Білорусі опір був меншим порівняно з Росією, де протести були тривалими і масштабними. Як наслідок, Росія була змушена кількаразово збільшити видатки на компенсації пільг порівняно з обсягами, запланованими раніше. Реформа системи пільг у Казахстані супроводжувалася активною роз'яснювальною роботою, тому населення здебільшого сприйняло її, особливо зважаючи на те, що вона була не найболючішою порівняно з іншими реформами.

Водночас, Киргизстан здійснює монетизацію пільг вкрай обережно і поступово, після тривалих консультацій із зацікавленими сторонами. В результаті запроваджені зміни користуються підтримкою населення. Попри певний поступ – майже всі пільги монетизовано, запроваджено "нормування" пільг – хиби колишньої системи, зокрема категоріальне надання пільг, зберігаються.

Країни, що вдаються до монетизації пільг, ризикують зіштовхнутися зі збільшенням витрат на пільги, якщо розміри грошових компенсацій не є символічними. Причина цього – те, що натуральними пільгами користуються далеко не всі, хто має на них право, а виплачувати компенсації потрібно усім пільговикам. Ще більші витрати можливі у разі, якщо надати пільговику вибір між отриманням пільги у натуральному вигляді чи грошовою компенсацією. Тоді ті, хто не користувався пільгою, оберуть грошову компенсацію, а ті, хто активно

користувався – продовжуватимуть користуватися натуральними пільгами. У разі збереження категоріального підходу до надання компенсацій це означатиме ще більше розпорошення коштів. Тому монетизувати пільги можуть дозволити собі лише багатші країни.

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 Казахстані запровадження підтримки малозабезпечених осіб на три роки відстало<sup>1</sup> від запровадження грошових компенсацій, які були символічними, тому бідніше населення, зокрема пенсіонери, відчули на собі реформу повною мірою.

Особливий шлях реформування системи пільг пройшла Молдова. За 12 років реформи пільги майже повністю скасовано, а категоріальний принцип надання допомоги замінено критерієм нужденності. Фактично, серед розглянутих нижче країн Молдова єдина, яка майже повністю відійшла від категоріального принципу надання підтримки населенню. Втім, реформа в цій країні не завершена і досі.

## **Молдова: від пільг до адресної соціальної допомоги<sup>2</sup>**

У Молдові в 1990-х роках право на ті чи інші пільги мали 37 категорій населення. Загалом пільги одержували близько 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.

### **Житлово-комунальні пільги**

Швидке зростання світових цін на імпортовані енергоносії унеможливило відшкодування з бюджету вартості споживання енергоносіїв усіма пільговими категоріями населення. Водночас, в результаті реформування енергетичного сектора, розпочатого 1997 року, держава почала поступово перекладати на споживачів тягар оплати дорогих імпортованих енергоресурсів. Тарифи на електроенергію, газ і опалення для населення зросли багатократно; електроенергія стала найдорожчим джерелом енергії. Найменш забезпечені категорії населення виявилися неспроможними оплачувати будь-яку енергію без допомоги з боку держави.

Як наслідок, виникла потреба у заміні системи "енергетичних" пільг на соціальну допомогу найменш забезпеченим верствам населення. В результаті в 1997 році запроваджено адресні "компенсації" за подорожчання енергоносіїв, які виплачувалися громадянам з місячним доходом 150 лей і менше. Втім, зважаючи на високу частку тіньового сектору на допомогу претендували також небідні особи, що суттєво збільшувало видатки. Настав момент, коли уряд не міг фінансувати компенсації в повному обсязі.

Після ще однієї невдалої спроби запровадити компенсації за подорожчання енергоносіїв, яка субсидувала все населення, 1999 року уряд почав упорядковувати систему пільг та компенсацій. Нова урядова стратегія передбачала: (1) відмову від впроваджених раніше схем компенсації населенню витрат на житлово-комунальні послуги; (2) скасування усіх пільг на проїзд у громадському транспорті та оплату "енергомістких" послуг; (3) запровадження тимчасової схеми компенсації витрат на оплату "енергомістких" послуг найуразливішим категоріям населення у формі прямих грошових виплат громадянам (а не енергопостачальним підприємствам); (4) розробку комплексної заміни всіх пільг дієвою програмою адресної соціальної допомоги.

<sup>1</sup> До 2002 року адресна підтримка у Казахстані надавалася лише дітям з малозабезпечених родин.

<sup>2</sup> Докладніше див. записку Ірини Орлової "Трансформування системи соціальної допомоги: досвід Молдови", підготовлену в рамках Проекту реформування системи соціальної допомоги у липні 2009 року.

2000 року в Молдові запроваджено програму адресних компенсацій – грошових виплат, що замінюють колишні пільги. Адресні компенсації надавалися на комунальні послуги (централізоване опалення, постачання природного газу для газових плит та опалення, гаряче та холодне водопостачання, водовідведення, вивезення побутових відходів; електропостачання; скраплений газ у балонах для приготування їжі; вугілля і дрова).

Компенсації надавалися 11 категоріям населення: інвалідам, учасникам Великої Вітчизняної війни та їх подружжям, особам, прирівняним до учасників війни, сім'ям осіб, які загинули під час ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС або померли від її наслідків, самотнім пенсіонерам, сім'ям з чотирма та більше дітьми до 18 (23, якщо навчаються) років, особам, які брали участь у військових діях в Афганістані та інших країнах за часів СРСР, військовослужбовцям строкової служби та працівникам органів внутрішніх справ і виправної системи, а також вільнонайманим цивільним особам, які працюють у військових частинах.

Компенсації призначалися особі, а не сім'ї чи домогосподарству. Якщо у сім'ї кілька осіб мали право на компенсацію, то компенсації додавалися.

Розмір компенсації встановлювався на нормативні обсяги споживання, які були доволі скромними. Конкретні розміри адресних компенсацій встановлювалися урядом на основі чинних тарифів і цін на комунальні послуги, електроенергію, вугілля і дрова і відповідно коригувалися при зміні зазначених цін/тарифів.

Втім, 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; натомість чимало малозабезпечених родин так і не одержали необхідної їм підтримки. У 2004-2005 роках понад 30% компенсацій виплачувалося домогосподарствам з четвертого і п'ятого квінтилів, у той час, як найбідніші домогосподарства у першому квінтілі одержали менше чверті загальної суми компенсацій. Найкраще принцип адресності працював у маленьких містах, де домогосподарства з першого квінтилю отримали 33,5% всієї допомоги, а домогосподарства з п'ятого квінтилю – лише 11,1%. Найгірше адресність досягалася у великих містах, де домогосподарства з 1-го та 5-го квінтиля отримали 14,6% та 11,11 % загальної суми компенсацій відповідно.

Зважаючи на низьку адресність системи компенсацій, 2006 року уряд запровадив експеримент із надання компенсацій вказаним категоріям населення, виходячи зі ступеня їх нужденності. Рівень добробуту заявників з'ясувався на підставі інформації у заявах на призначення компенсацій (наявність у заявників земельних ділянок, легкових автомобілів, інших транспортних засобів, сільськогосподарської техніки тощо). Соціальні інспектори виконували контролюючі функції. Внаслідок запровадження критерію нужденності право на компенсацію втратили 19% більш заможних одержувачів.

2007 року уряд ухвалив програму реформування соціальної допомоги на 2008-2010 роки, а 13 червня 2008 року парламент ухвалив Закон "Про соціальну допомогу". Закон відійшов від категоріального принципу призначення допомоги: її можуть отримати всі нужденні.

Нужденними вважаються сім'ї, в яких сукупний середньомісячний дохід не перевищує гарантований мінімальний дохід (ГМД). Розмір щомісячної соціальної допомоги обчислюється як різниця між ГМД сім'ї (сума ГМД її членів) та її фактичним сукупним місячним доходом. Розмір гарантованого мінімального місячного доходу щорічно встановлюється Законом про Державний бюджет.

Сукупний середньомісячний дохід сім'ї включає грошовий дохід у формі заробітної плати і дохід від підприємницької діяльності; страхові та соціальні виплати; дохід від використання землі сільськогосподарського призначення; дохід від нерухомості, транспортних засобів та доходи з інших джерел. Таким чином, рівень добробуту сім'ї визначається на основі набору показників, які разом дають певну суму балів. Якщо вона перевищує певне порогове значення,

сім'ї відмовляють у призначенні соціальної допомоги. Порядок оцінювання рівня добробуту сім'ї та обчислення значень відповідних показників встановлюється урядом.

Закон набрав чинності у різний час 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. Робити на даному етапі висновки про ефективність та дієвість нової молдавської системи соціальної допомоги було б передчасно, однак найважливіший крок – від категоріального призначення до призначення допомоги за критерієм нужденності – вже здійснено.

## **Транспортні пільги**

Пільги на проїзд у громадському транспорті скасовані в Молдові 2000 року. Натомість для інвалідів запроваджені компенсації на проїзд у громадському транспорті, які 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.

Фінансування компенсацій на проїзд у громадському транспорті було покладено на місцеві державні адміністрації, які визначають розміри компенсацій 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 півроку. За нинішніх тарифів на проїзд у громадському транспорті, сума у 120 лей компенсує поїздки сукупною довжиною приблизно 330 км.

Єдиною професійною категорією громадян, які мають право на безоплатний проїзд у громадському транспорті, є співробітники дорожньої поліції. Але разова безоплатна поїздка для них 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 Кишинєва 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 Кишинєва. Вартість пільг покривається з міського бюджету. Але в даний час обговорюється можливість скасування пільг.

## **Казахстан: монетизація пільг і запровадження адресної допомоги**

Казахстан (РК) вдався до реформування системи пільг та здійснення інших соціальних перетворень в момент, коли економіка країни досягла "дна". Відповідно до Закону від 7 квітня 1999 року № 374-І "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты республики Казахстан по вопросам предоставления льгот отдельным категориям граждан"<sup>3</sup>, частину пільг було замінено грошовими виплатами<sup>4</sup>, ще частину – скасовано з наданням права місцевим органам влади, підприємствам і організаціям надавати пільги за власний кошт (переважно транспортні пільги за професійною ознакою). Лише частину пільг – для інвалідів та ліквідаторів аварії на ЧАЕС – збережено у натуральному вигляді (пільги з протезування, санаторно-курортного лікування та медичного обслуговування).

Розміри компенсацій було прив'язано до місячного розрахункового показника (МРП), а самі виплати коливалися від 0,6 до 7,1 МРП залежно від категорії пільговика та виду пільг, які

<sup>3</sup> Текст Закону див. <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=01508&all=all>.

<sup>4</sup> Див. також Закон від 5 квітня 1999 року № 365 "О специальном государственном пособии в Республике Казахстан".

виплата повинна компенсувати. Наприклад, компенсація, встановлена для ветерана бойових дій в Афганістані становила 416 тенге, або трохи більше 5 дол. США на той момент, що дозволяло здійснити 27 поїздок міським транспортом в Алма-Аті. Для інвалідів бойових дій виплата становила 1000 тенге, а для інвалідів і учасників ВВВ була більш суттєвою, однак все одно не компенсувала втрат від скасування натуральних пільг<sup>5</sup>.

На тлі інших реформ (перенесення столиці, адміністративно-територіальна реформа і скорочення кількості міст з обласним статусом, підвищення пенсійного віку) монетизація пільг була не найбільшійшою для населення. Окрім того, реформа супроводжувалася активною інформаційно-роз'яснювальною кампанією. Тому протести проти реформи не були масштабними, хоча пенсіонери й виступали проти неї. Разом із тим, пільговики, які не мали доступу до натуральних пільг, виграли від реформи і в цілому підтримували її.

Разом з монетизацією пільг Казахстан здійснив реформу в ЖКГ, приватизувавши підприємства-постачальників послуг та повністю перекинувши на споживачів оплату вартості ЖКП, що лягло важким тягарем на плечі збіднілого населення. В особливій скруті опинилися пенсіонери. Наприклад, 2005 року мінімальна пенсія становила 5 800 тенге (44 дол. США), а витрати на ЖКП – біля 4 000 тенге (30 дол. США)<sup>6</sup>.

З 2005 року підвищено розміри компенсацій для учасників та інвалідів ВВВ – до 15 МРП. 2009 року МРП встановлено на рівні 1 273 тенге, тому зараз розмір виплат при коливається від 763,8 до 19 095 тенге, або від 5 до 126,5 дол. США.

Для підтримки малозабезпеченого населення 2002 року в РК запроваджено адресну соціальну допомогу (АСД)<sup>7</sup>. До цього часу адресна підтримка надавалася лише дітям із малозабезпечених сімей. За даними Міністерства праці та соціального захисту населення РК, за три роки чинності закону кількість малозабезпечених осіб зменшилася з 10,2 % до 3,9%.

Право на АСД мають сім'ї, чий середньодушовий дохід менший за встановлену в регіоні межу бідності (встановлюється у відсотках до регіонального прожиткового мінімуму). Розмір допомоги обчислюється як різниця між межею бідності та середньодушовим доходом, помножена на число членів сім'ї (за винятком незареєстрованих безробітних осіб). Загалом розміри допомоги невеликі – середній в республіці розмір допомоги за 11 місяців 2008 року становив 1 183 тенге (9,83 дол. США).

Якщо розмір доходів сім'ї менший за 60% прожиткового мінімуму (вартість продовольчого кошика), сім'я може отримувати додатково допомогу на кожну дитину віком до 18 років у розмірі 1 МРП (1 273 тенге). Окрім того, надається житлова допомога (аналог субсидій в Україні) – критерії та порядок призначення допомоги визначає місцева влада. Усі вказані види допомоги надаються з коштів місцевого бюджету.

Загалом реформу системи пільг в РК оцінюють високо. На даний момент усі пільги, за винятком медичних пільг, замінено грошовими виплатами. Тим не менше, категоріальний підхід до надання компенсаційних виплат зберігається в Казахстані й досі. І хоча реформа не зазнала спротиву в момент її втілення, скасування пільг боляче вдарило по їх одержувачах, переважно особах літнього віку, оскільки компенсації були меншими за вартість пільг, отриманих у натуральному вигляді, а механізми адресної допомоги було посилено пізніше.

<sup>5</sup> Див. Андрей Ларин. Казахстан: опыт образцово-показательного реформирования. - <http://www.apn.ru/publications/article1497.htm>.

<sup>6</sup> Сакен Салимов. «Если бы мы бастовали, мы бы сейчас не умирали». - Казахстанские пенсионеры узнали в монетизации льгот свою реформу пятилетней давности - [http://www.ng.ru/courier/2005-01-24/12\\_kazakhstan.html](http://www.ng.ru/courier/2005-01-24/12_kazakhstan.html).

<sup>7</sup> Див. Закон Республіки Казахстан від 17 липня 2001 року № 246-2 "О государственной адресной социальной помощи" - <http://www.enbek.kz/law/lawdetail.php?recordID=4>.



## **Білорусь: звуження кола пільговиків, посилення механізмів адресної допомоги**

Білорусь вдалася до реформування системи пільг однією з останніх серед країн СНД. Початок реформування припав на 2007 рік. На той момент в країні існувало 100 видів пільг, які охоплювали 50 категорій населення. Право на пільги мали 6,5 млн. чоловік, або 65% усього населення республіки. На фінансування пільг витрачалася третина бюджету, що виділявся на соціальну підтримку населення, що у 165 разів більше, ніж на адресну підтримку населення. Водночас, пільги, як і в інших країнах пострадянського простору, носили неадресний характер: найбільш забезпечені особи отримували пільг у 1,3 рази більше, ніж малозабезпечені, а жителі великих міст – у 1,7 рази більше, ніж сільські мешканці<sup>8</sup>. Окрім того, як і в інших країнах, система пільг призвела до суттєвого погіршення стану транспортного та житлово-комунального секторів та послуг, які вони надавали.

Такі перекося посприяли тому, що Білорусь вдалася до реформування системи пільг і поступової заміни їх на адресну допомогу малозабезпеченим. Реформа почалася 2007 року, після тривалого зростання доходів населення: з 2000 року реальні доходи населення зросли у 2,4 рази, а номінальні – десятикратно.

Найпершим кроком з 2007 року стало встановлення залежності пільг з оплати санаторно-курортного лікування від доходу одержувача<sup>9</sup>. Зокрема, якщо грошовий дохід одержувача становить менше половини середньої зарплати в економіці, то одержувач оплачує лише 15–20% вартості путівки, а якщо цей дохід п'ятикратно перевищує розмір середньої зарплати – одержувач не має права на пільгу з оплати путівки. Відповідно, існують проміжні категорії, для яких розмір власного внеску збільшується порівняно з найбіднішою категорією одержувачів.

16 грудня 2007 року набрав чинності закон № 239-З від 14 червня 2007 р. "О государственных социальных льготах, правах и гарантиях для отдельных категорий граждан". Закон упорядкував систему пільг, звужив число пільговиків та запровадив зміни у порядку надання пільг. Очікувалося, що внаслідок ухвалених змін обсяг фінансування пільг скоротиться на третину.

За законом, пільги збережено для осіб, які мають високі державні винагороди, учасників та інвалідів війн, батьків військовослужбовців, загиблих (померлих) при виконанні службового обов'язку, інвалідів I і II груп; громадян із захворюваннями, що входять до певного переліку, неповнолітніх дітей, які проживають у зонах радіоактивного забруднення, громадян, які перенесли променеви хворобу. Водночас, закон передбачив такі зміни:

- обмежено право на пільги для військовослужбовців і співробітників силових органів стосовно безкоштовного забезпечення медикаментами, безкоштовного проїзду до місця відпустки;
- скасовано пільги для колишніх в'язнів фашистських концтаборів, других місць примусового утримання;
- звужено коло осіб, які мають право на безкоштовні медикаменти та знижки при оплаті житлово-комунальних послуг;
- скорочено пільги для окремих категорій громадян, постраждалих внаслідок катастрофи на ЧАЕС;

<sup>8</sup> Див матеріал "Совершенствование системы льгот, прав и гарантий – закономерный путь к социальной справедливости и процветанию государства", підготовлений Гродненським обласним виконкомом. - [http://region.grodno.by/ru/ed/new\\_url\\_1515768789/dokl\\_1](http://region.grodno.by/ru/ed/new_url_1515768789/dokl_1).

<sup>9</sup> Див. Указ Президента Республики Білорусь від 28 серпня 2006 року № 542 "О санаторно-курортном лечении и оздоровлении населения". - <http://www.sanatorii.by/?art=560>.

- скасовано знижки з оплати вартості проїзду в пасажирському транспорті для студентів, ветеранів праці;
- обмежено категорії громадян, на які поширюються пільги з оплати ЖКП та послуг зв'язку (пільги не поширюються на членів сім'ї пільговика);
- запроваджено нормування соціальних пільг – пільги надаються на величину встановлених норм споживання послуг та на 20 кв. м житла;
- скасовано пільги для інвалідів I та II груп, інвалідність яких настала внаслідок протиправних дій, алкогольного, наркотичного чи токсичного сп'яніння, завдання собі шкоди.

Зазначимо, що законопроект ухвалено фактично без консультацій з зацікавленими сторонами і до затвердження змін, спрямованих на розширення адресної соціальної допомоги. Це призвело до непорозуміння в суспільстві та формування настроїв протесту. Опозиція та студенти вдалися до пікетів. Внаслідок цього 11 березня 2008 року Рада Міністрів країни пішла назустріч студентам і ухвалила постанову "Об утверждении Положения о порядке оказания материальной помощи на проезд нуждающимся учащимся и студентам государственных учреждений, обеспечивающих получение профессионально-технического, среднего специального и высшего образования", якою передбачила надання матеріальної допомоги з оплати проїзду студентам із малозабезпечених сімей. Матеріальна допомога надається у вигляді компенсації, розмір якої не перевищує 50% вартості проїзду, на 2 поїздки на місяць міжміським чи 4 поїздки на місяць приміським транспортом загального користування.

Разом зі скороченням кількості категорій пільговиків, було посилено механізми адресної підтримки. Зокрема, підвищено критерій нужденності при призначенні щомісячної соціальної допомоги (аналог допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні) – з 60% до 100% розміру прожиткового мінімуму<sup>10</sup>, а також скасовано категоріальний підхід до призначення допомоги (раніше допомога надавалася лише інвалідам та малозабезпеченим сім'ям з дітьми)<sup>11</sup>. Окрім того, малозабезпечені особи, які втратили право на житлово-комунальні пільги, можуть претендувати на безготівкові субсидії.

Внаслідок ухвалених змін коло осіб, які можуть претендувати на адресну допомогу, суттєво розширилося. Якщо 2007 року щомісячну соціальну допомогу отримував кожен 12-ий малозабезпечений, то 2008 року – вже кожен третій. Кількість учасників програми зросла майже уп'ятеро – з 59 тис. осіб 2007 року<sup>12</sup> до 286 тис. осіб 2008 року<sup>13</sup>. Водночас, витрати на виплати допомоги зросли удесятеро – з 5 до 49 млрд. руб.

Попри те, що більшість пільг збережено фактично у незмінному вигляді, звуження числа пільговиків та посилення механізмів адресної підтримки, без сумніву, можна вважати позитивними моментами реформування системи пільг у Білорусі. Водночас, відсутність інформаційно-роз'яснювальної роботи можна віднести до ключового недоліку перетворень.

<sup>10</sup> Див. Указ Президента Республики Беларусь від 28 серпня 2006 року № 638 "О некоторых мерах государственной поддержки населения". - <http://law.sb.by/626/>.

<sup>11</sup> Див. Постанову Ради Міністрів Республіки Білорусь від 25 квітня 2007 року № 526 "О внесении изменений и дополнений в постановления Совета Министров Республики Беларусь от 6 августа 2004 г. № 951 и от 14 декабря 2005 г. № 1449".

<sup>12</sup> Голубев С. Г., Юркштович Е. А., Матиевская Н. Б. Реформирование системы социальной защиты республики беларусь в контексте зарубежного опыта. - [http://www.isprras.ru/pics/File/Rus\\_Bel/br-272-279.pdf](http://www.isprras.ru/pics/File/Rus_Bel/br-272-279.pdf).

<sup>13</sup> Див. інформацію на сайті Міністерства праці та соціального захисту Республіки Білорусь -

<http://www.mintrud.gov.by/ru/gsp/gsp>.

## Киргизстан: монетизація пільг<sup>14</sup>

Система соціальних пільг, що нині діє в Киргизській республіці (КР), склалася у 1990-і роки. Сучасне законодавство КР передбачає 40 видів пільг, які охоплюють 38 категорій одержувачів. 11 пільг надаються у грошовій формі, а решта 29 – у натуральному вигляді.

Основні групи пільг у КР передбачають:

- 1) знижки на оплату житлово-комунальних послуг, енергоносіїв та послуг зв'язку;
- 2) безкоштовне транспортне обслуговування;
- 3) надання безкоштовних медичних послуг, зокрема зубопротезування, забезпечення слуховими протезними апаратами, протезами, інвалідними колясками, окулярами та ін.

На середину 2008 року кількість домогосподарств пільговиків становила 283,5 тис., або 23,3% від загальної кількості домогосподарств країни. 98% домогосподарств пільговиків отримували пільги без урахування їх нужденності. Решту 2% склали самотні пенсіонери, що отримували 30% та 40% знижки на оплату природного газу з урахуванням доходу.

Основними одержувачами пільг є ветерани ВВВ, учасники міжнародних війн, пенсіонери та співробітники силових органів, особи, нагороджені державними органами, інваліди за слухом та зором, безробітні інваліди, сім'ї з дітьми-інвалідами, постраждалі внаслідок аварії на ЧАЕС, реабілітовані особи, домогосподарства без годувальника, матері-героїні, почесні донори крові та сім'ї, які проживають в умовах високогір'я. Останні складають 56% усіх одержувачів пільг, 19% складають сім'ї, що мають у своєму складі інвалідів, 11,4% – сім'ї учасників ВВВ та інших міжнародних воєн.

Найширшим переліком пільг користуються інваліди ВВВ (отримують безкоштовно усі види послуг, якими користуються), найвужчим – почесні донори (мають право на безкоштовний проїзд у автотранспорті в межах району).

Більшість пільг (72,8%) фінансуються з державного бюджету, 5,4% фінансуються з місцевих бюджетів, а 21,8% мають змішане фінансування. Пільги на житлово-комунальні послуги та енергоносії 100%-во фінансуються з Державного бюджету. За кошти місцевих бюджетів надаються пільги на санаторно-курортне лікування реабілітованих осіб, ліки та зубопротезування для чорнобильців, реабілітованим реабілітованих осіб, матерів-героїнь, проїзд автотранспортом для вказаних категорій осіб, а також для осіб з обмеженими можливостями, виплати на оздоровлення та харчування чорнобильцям, підписка на періодичні видання для матерів-героїнь. Зважаючи на малу забезпеченість ресурсами, місцеві бюджети спромоглися профінансувати лише 15% від розрахованої потреби витрат на пільги.

За даними Інтегрованого обстеження бюджету домашніх господарств за 2006 рік, 88,4% одержувачів пільг на опалення були небідними; небідними були й 91,5% одержувачів пільг на газ та 60,3% одержувачів пільг на електроенергію. Водночас, 40% населення КР проживає за межею бідності, тому реформування системи пільг у КР є нагальною потребою. Втім, політика підвищення адресності державної підтримки реалізується в КР вкрай поступово і обережно і супроводжується обширними консультаціями з громадськістю. З 2003 року реалізується поступова монетизація пільг; 2004 року було скасовано пільги на ЖКП робітникам силових структур.

Слід зазначити, що з 2003 року проводилися пілотні проекти щодо виплати пільг у грошовій формі та відбувалася поступова заміна різних видів натуральних пільг грошовими компенсаціями. З 2003 року особи, які мають право на пільгове забезпечення ліками та твердим паливом, почали отримувати грошові компенсації за них. Компенсації виплачують один раз на

<sup>14</sup> Докладніше про систему пільг у Киргизстані та їх монетизацію див. огляд, підготовлений в рамках Проекту реформування системи соціальної допомоги "Социальные льготы в Кыргызской Республике".

рік: на ліки – у першому півріччі, на тверде паливо – у другому до початку опалювального сезону. Це дозволило розв’язати проблему з запізнілими поставками вугілля та його низькою якістю, оскільки пільговики самі обирають постачальників.

З 1 липня 2006 року пільговики отримали право обирати між отриманням пільги у натуральній чи у готівковій формі. Спочатку пільговики насторожено поставилися до виплат, і лише через півроку більшість одержувачів пільг погодилися на грошові компенсації. З 1 січня 2008 року всі комунальні пільги надаються у грошовій формі, за винятком м. Бішкек, де грошові виплати здійснюються за заявницьким принципом.

Зазначимо, що житлово-комунальні пільги чи грошові компенсації їх надаються на встановлену санітарну норму споживання ЖКП. Компенсація призначається раз на рік, а виплачується щомісяця рівними частинами. Розміри компенсацій переглядаються при підвищенні тарифів на електроенергію, теплоенергію та природний газ. Розмір виплат підвищується рівно настільки, щоб компенсувати подорожчання ЖКП в межах пільгової знижки.

Окрім монетизації житлово-комунальних пільг, 2007 року уряд КР майже повністю монетизував транспортні пільги. Грошовими виплатами замінено всі пільги, що фінансувалися з Державного бюджету. Виплати стали проводитися в обов’язковому порядку з 1 серпня 2007 року в усіх регіонах республіки за винятком м. Бішкек, де збережено старий порядок надання пільг.

Розміри компенсацій різняться залежно від категорії, до якої належать одержувачі (усього 13 категорій), та виду пільг, на які вони мають право, і становлять 80, 120 та 330 сомів на місяць (1 дол. США = 44,25 сомів). Кількість поїздок, яку має компенсувати виплата, є нормованою. Найбільша компенсація – 330 сомів – включає щомісячно 16 поїздок туди і назад міським транспортом і автомобільним транспортом загального користування у сільській місцевості та по 2 поїздки туди і назад приміським і міжміським транспортом. Найменший розмір компенсації включає лише 16 поїздок міським транспортом і автотранспортом у сільській місцевості.

Водночас, з метою більш адресної підтримки непрацевдатного населення всім пенсіонерам з пенсією нижче встановленого порогу з червня 2002 року виплачується цільова щомісячна компенсація вартості електроенергії. Загалом понад 92% усієї кількості пенсіонерів КР отримують цільову компенсацію. Компенсація диференційована за розміром пенсії та підлягає перегляду у зв’язку з підвищенням тарифів на ЖКП. З 1 липня 2008 року компенсація дозволяє оплатити від 60 до 118 кВт/год електроенергії. (Окрім того, у м. Бішкек за кошти місцевого бюджету з 1996 року діє програма житлових субсидій, що подібна до української. 86% одержувачів субсидій – одинокі пенсіонери, решта – малозабезпечені сім’ї та безробітні).

Таким чином, значну частину пільг в КР на даний момент монетизовано. Тим не менше, в КР зберігається категоріальний порядок надання пільг, що призводить до розпорошення бюджетних коштів, оскільки більшість одержувачів пільг є небідними. Тому уряд КР планує монетизувати усі пільги до 2012 року, збільшити адресність їх надання, зокрема шляхом скорочення кількості категорій пільговиків і скасування пільг на споживання електроенергії для жителів високогір’я (окрім тих, які отримують допомогу малозабезпеченим сім’ям – єдину щомісячну допомогу), розширити охоплення соціальною допомогою найбідніших сімей. Водночас, планується скасування пільг для ветеранів ВВВ, чорнобильців та ветеранів-афганців, більшість яких є небідними, є малоймовірним.