

Удосконалення системи пільг в Україні шляхом посилення адресності

Інвентаризація системи пільг, яку проведено Міністерством праці та соціальної політики, показала, що права на пільги в Україні визначені 45 законодавчими та іншими нормативно-правовими актами. З них права громадян на пільги та компенсації за професійною ознакою регламентовані 22 законами, указами Президента та постановами Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України. Відповідні пільги громадянам за соціальною ознакою надаються на підставі 23 законодавчих актів.

Така розвинена система пільг стала наслідком намагань держави на початку 90-х років захистити найменш захищені верстви населення і тим самим не допустити різкого падіння їх життєвого рівня.

Серед населення поширена думка, що пільги забезпечують соціальний захист лише ветеранів війни і праці, а також громадян, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС. Але це не зовсім так. Різноманітними видами пільг, компенсацій і соціальних гарантій охоплено майже третину населення України.

На сьогодні по області більше 300 тис. людей перебувають на обліку в Єдиному державному автоматизованому реєстрі осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою, та користуються різного роду пільгами. При чому одна особа може мати декілька статусів, тобто мають право на пільги за декількома законами, що дають їй право на пільги, доплати, преференції, допомоги тощо. Всього на руках у населення області нині більше 900 тис. таких посвідчень.

Відповідно до статистичних даних 21% національного ВВП витрачається на державні соціальні програми. Судячи з цього в Україні бідних не мало б бути.

Насправді бачимо зовсім інше.

Таку ситуацію можна пояснити дуже просто: значну частину коштів отримують ті, хто такого захисту потребує менше, тоді як дійсно бідним достається лише незначна допомога або вони не отримують її взагалі.

У селі живе ветеран війни, який щомісячно використовує електроенергію на 20,0 грн. У місті – у розкішній квартирі суддя Конституційного суду, який платить 700,0 грн. за комунальні послуги. Обоє мають 50% знижку, але пільги для ветерана з мінімальною пенсією – це 10 грн., для судді, який отримує в десятки разів більше, – 350 грн.

Значна кількість пільг надається за професійною ознакою, що тільки посилює соціальну напругу. Чим приміром вчитель чи медик в селі краще за бухгалтера? Чим гірше дитина-сирота токаря від дитини загиблого шахтаря? Хіба у них не однакова біда? Та держава одним чомусь допомагає, а іншим – зась...

Ідеологія реформування системи надання пільг, над якою сьогодні працює Уряд, передбачає поступовий відхід від надання пільг за професійним статусом та перехід до адресності. Люди, які працюють,

повинні отримувати достойну заробітну плату. А пільги – лише ті, які є малозабезпеченими, які мають великі заслуги перед Батьківщиною, учасники та інваліди війни, „чорнобильці” і люди, які нездатні працювати, зокрема інваліди.

На перших кроках своєї діяльності Президент України В.Ф.Янукович видав Указ про створення комітету з економічних реформ. Одним із основних завдань комітету є реформування системи соціальних пільг, про що ми сьогодні з вами поговоримо.

Аналізуючи існуючу систему пільг, можна зазначити, що вона на сьогодні вирішує два принципово різних завдання: надання привілеїв окремим категоріям населення, та підтримка соціально вразливих верств населення.

Пільги відрізняються за вартістю та соціальною структурою, класифікуються за періодичністю їх надання (одноразові та щомісячні), ступенем персоніфікації (одноосібні та сімейні) та спрямованістю (категорії населення).

Законодавчо декларована пільга вважається наявною, а реалізована – фактичною.

Одноразові пільги в Україні надаються певним категоріям населення з капітального ремонту помешкання, встановлення телефону, отримання автомобіля. У 2009 році такими пільгами в області скористалися 348 осіб.

Багаторазові пільги – з оплати житлово-комунальних послуг, телефону, палива, санаторно-курортного лікування, медикаментів, зубопротезування, проїзду та компенсації за невикористане право на пільгове санаторно-курортне лікування. Так, у 2009 році пільги з оплати житлово-комунальних послуг отримали 136,6 тис. домогосподарств, пільгами на проїзд скористалися 191,6 тис. пільговиків.

Одноразовою пільгою особа може скористатися лише раз протягом тривалого періоду часу, *багаторазовими* – регулярно, незалежно від терміну та кількості випадків використання.

Серед багаторазових пільг переважають *одноосібні*, тобто такі, що носять індивідуальний характер. Це – проїзд у транспорті, оздоровлення, протезування, купівля медикаментів. Право на ці пільги не розповсюджується на інших членів сім'ї.

Пільги, які автоматично розповсюджуються на всіх членів родини пільговика – *сімейні* (з оплати житлово-комунальних послуг та телефону).

Класифікація за ознакою отримувачів пільг наразі наступна.

(Діаграми №1)

Особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною - за цією ознакою право на пільги мають Герої України, Герої Радянського Союзу, Повні кавалери ордена Слави, Повні кавалери ордена трудової Слави, Особи, нагороджені чотирма і більше медалями «За відвагу», на даний час в області – відсутні, Герої соціалістичної праці – 11 осіб.

Пільговики за соціальною ознакою. Ці пільги можна розглядати як підтримку осіб у зв'язку з віком, станом здоров'я, соціальним станом,

недостатнім забезпеченням засобами існування. За соціальною ознакою отримують пільги пенсіонери, інваліди, ветерани війни, ветерани праці, діти війни, діти-інваліди, реабілітаційні особи, жертви політичних репресій, сім'ї загиблих, учасники бойових дій, інваліди війни, ліквідатори наслідків катастрофи на ЧАЕС, багатодітні сім'ї. Загальна кількість близько 300 тис. осіб, в тому числі:

інвалідів війни – 4,8 тис.,
 учасників бойових дій – 7,6 тис.,
 учасників війни – 38,9 тис.,
 ліквідаторів наслідків аварії на ЧАЕС -13,3 тис.

Майже кожен пільговик за соціальною ознакою має статус пенсіонера за віком (80% пенсіонери), кожен третій – дитина війни.

Заслуговує на увагу той факт, що найбільш вразливі групи населення, які безперечно потребують додаткової допомоги від держави, складають незначний відсоток серед населення, що має право на пільги (ветерани війни складають 19% від загальної кількості пільговиків в області).

Численну групу становлять пільговики за службовою ознакою, а також ветерани праці. В області таких категорій 27,5%.

Пільговики за професійною ознакою - цей вид пільг покликаний заохочувати працівників складних і суспільно-значущих професій, а також залучати працівників у сільську місцевість. До пільговиків за професійною ознакою належать судді, працівники прокуратури, військовослужбовці, працівники міліції, працівники податкової міліції, особовий склад пожежної охорони, співробітники служби безпеки, педагогічні працівники сільської місцевості, медичні працівники сільської місцевості, працівники культури сільської місцевості, працівники бібліотек сільської місцевості, спеціалісти із захисту рослин, ветерани військової служби, ветерани органів внутрішніх справ, гірники (загальна кількість – більше 10 тис. осіб).

Питома вага пільг за їх видами у 2009 році складала: на житлово-комунальні послуги – 58,8%, у 2010 - на 5,8% більше, на тверде паливо та скраплений газ – 14,1%, у поточному році на 0,2% більше, для надання пільг з послуг зв'язку, інших пільг та компенсацію за пільговий проїзд – 27,3% , у поточному році – 21,3%, що на 6% менше.

(Діаграми №2, №3, №4).

Існуюча система надання пільг не забезпечує рівного доступу до них всім, хто має на них право згідно з існуючим законодавством, що порушує принцип соціальної справедливості. Співвідношення кількості законодавчо існуючих пільг та обсягу їх фактичного надання свідчить, що реально пільгами користується трохи більше, ніж 50 % загальної кількості громадян, які мають право на пільги.

(Таблиця №5, діаграма №6)

Доступ до пільг вкрай нерівномірний. Так, частка міських сімей, що користуються пільгами на проїзд, втричі перевищує аналогічний показник для сільського населення (12% та 30%). Крім того, середній розмір компенсації за пільговий проїзд у місті в кілька раз більший, ніж у сільській

місцевості. Так, наприклад: у м.Кіровограді – 16,5 грн. на одну особу в місяць, по районах області – 4,1 грн.

Неповне фінансування соціальних зобов'язань державою, що зумовлено їх завищеним об'ємом. За різними оцінками, вартість задекларованих пільг на рік складає 120-140 млрд. грн. на рік (половина державного бюджету), що в декілька разів перевищує обсяг бюджетних коштів, які виділяються на ці цілі. Але фактично тільки частина цих пільг реально фінансується з бюджету.

Окремою проблемою аналізу ефективності діючої системи надання пільг є співвідношення декларованих пільг з їх фактичним наданням, оскільки менше половини осіб, які мають право та ті чи інші пільги, реально ними не користуються.

Це повністю стосується пільг на оплату путівок, протезування, частково – на придбання медикаментів та проїзд у міжміському транспорті.

Масове розповсюдження права на пільги призвело до включення в групу пільговиків тих категорій населення, які внаслідок свого матеріального становища використовують пільги як привілеї.

Такий стан речей спричиняє негативне ставлення до пільг не тільки серед населення, яке не допущене до привілеїв, але й серед безпосередніх користувачів пільгами.

На сьогоднішній день це питання є дуже актуальним і механізми його вирішення передбачають перегляд порядку надання пільг тим, хто працює, отримуючи високу заробітну плату.

Опоненти такого підходу зауважують, що законодавством інших країн, крім оплати праці, скажімо, військовим, передбачено надання пільг. Але в цих країнах відповідній галузі відшкодовуються збитки, які вона могла б мати через це, оскільки і вартість, і обсяги використання пільг чітко визначені. У нас же і збитки галузі не відшкодовуються, і вартість наданих пільг ніхто не враховує.

Отримувачі пільг, яким вони надавалися за службовою або професійною ознакою, можуть сплачувати без врахування пільг за отримані послуги. Зекономлені кошти повинні спрямовуватися на допомогу тим, хто її справді потребує, а саме – найуразливішим категоріям населення.

Натуральна форма надання пільг спожитих послуг особам, які мають право на пільги за професійною ознакою, повинна компенсуватися підвищенням розмірів грошового забезпечення та запровадженням інших грошових виплат, а також комплексом організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту цих категорій громадян.

Отже, основним чинником в процесі заміни пільг, на які згідно з законами України мають право окремі категорії працівників за службовою (професійною) ознакою, стає заробітна плата.

Проблеми соціального захисту найменш захищених громадян у нас такі глибокі. До недавніх часів вважалося, що ці проблеми вирішяться самі собою, коли настане фаза економічного зростання. Але насправді зволікання з їх вирішенням тільки ускладнює ситуацію. Потрібні нові підходи, які мають

упорядкувати діючу в Україні розвинену систему пільг, компенсацій та гарантій.

Наміри держави впорядкувати пільги почалися з 2002 року, коли в управліннях праці та соціального захисту населення було створено відділи персоніфікованого обліку пільгових категорій громадян та відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 4 березня 2002 року №256 було збільшено штатну чисельність для нашої області на 92 одиниці, надано комп'ютерну та оргтехніку в кількості 176 одиниць, завдяки чому було створено Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги.

Так, реєстр пільговиків за соціальною ознакою в області було створено у 2005 році. До реєстру внесено інформацію про 255542 пільговиків за соціальною ознакою.

(Діаграми №7, №8).

З 2006 року до ЄДАРП вноситься нова категорія пільговиків – діти війни, а також розпочинається внесення пільговиків за профознакою бюджетникам та силовикам. У 2008-2009 роках ситуація щодо кількості пільговиків стабілізується, а з 2010 року набувають право на пільги багатодітні сім'ї та діти з багатодітних сімей, що веде до збільшення кількості пільговиків в області.

Яка питома вага чисельності пільговиків в розрізі регіонів на сьогоднішній день, Ви можете побачити на діаграмі.

Коротко про фактичний стан справ з надання пільг в нашій області.

Загальний обсяг субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам для надання пільг на 2010 рік передбачено у сумі 141,7 млн. грн., що на 27,3 % більше, ніж фактично надано у 2009 році. На оплату житлово-комунальних послуг передбачено субвенцію у розмірі 91,5 млн. грн., що на 39,9 % більше, ніж у минулому році; на придбання твердого палива та скрапленого газу – 20,0 млн. грн., що на 29,7 % більше, ніж спожито у минулому році, на надання інших пільг, з послуг зв'язку та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій – 30,2 млн. грн., що на 0,7 % менше, ніж у минулому році.

Станом на 1 травня поточного року надано пільг на загальну суму 46,8 млн.грн. (за відповідний період 2009 року цей показник складав 55,0 млн.грн.)

Зменшення обсягів нарахувань пов'язано з тим, що у зв'язку з неприйняттям державного бюджету розрахунки за надані послуги з пільгового перевезення окремих категорій громадян здійснювались в межах тимчасового кошторису. Крім того, в першу чергу проводилось погашення заборгованості 2009 року, яка склала 4,1 млн.грн. (станом на 1 січня 2009 року заборгованість з пільгового проїзду складала 1,1 млн.грн.).

Виходячи з обсягів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг на одного пільговика у 2010 році припадає:

з оплати житлово-комунальних послуг – 39,9 грн. в місяць, (у 2009 році - 31,9 грн. в місяць);

на придбання твердого палива та скрапленого газу – 618,5 грн. (у 2009 році - 490,1 грн.). Сума коштів на придбання твердого палива більша у зв'язку з тим, що введено нові категорії пільговиків: багатодітні сім'ї та гірники.

на пільги з послуг зв'язку, пільговий проїзд та інші пільги - 10,5 грн. в місяць, що менше на 7%, ніж у 2009 році (11,3 грн.).

Пільги на житлово-комунальні послуги надаються у безготівковій формі шляхом перерахування житлово-комунальним організаціям. Проблем з фінансуванням не має.

Пільги на тверде паливо надаються за бажанням пільговика у грошовому еквіваленті шляхом виплати пільговикам через банк або поштове відділення, або у безготівковій формі у натуральному виразі, тобто пільговик отримує вугілля на вугільному складі. Можна сказати, що це перший елемент адресного надання пільги. З 2004 року жоден пільговик в області не виявив бажання отримувати пільгу на тверде паливо у натуральному виразі.

Пільги з оплати послуг зв'язку, перевезення та інших пільг надаються так, як і на житлово-комунальні послуги. Проблем з фінансуванням не має.

На пільговому перевезенні хочу зупинитись окремо.

Найпоширенішим видом пільг, серед тих, які отримує населення України, є пільга на проїзд у міському і приміському транспорті. Майже кожна третя особа в області має право на пільговий проїзд, але фактично користується цим правом не більше 30% пільговиків. Найбільшою проблемою в цьому виді пільг є: відсутність норми на транспортні послуги для пільговика, а також відсутність відповідної нормативної бази.

Тому із року в рік існує проблема щодо надання та фінансування пільг на перевезення громадян. Розрахункова потреба області в коштах на 2010 рік на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян складає 36887,4 тис.грн., в тому числі: на пільговий проїзд - 30690,0 тис.грн. У Державному бюджеті на поточний рік передбачено 30195,1 тис.грн., що на 6692,3 тис.грн., або на 16,8% менше від розрахункової потреби. На пільговий проїзд за попередніми розрахунками місцевими бюджетами буде спрямовано 25097,4 тис.грн., що на 5592,6 тис.грн., або 18,2% менше від потреби.

Іншою проблемою залишається відсутність на державному рівні порядку встановлення обсягів компенсаційних виплат перевізникам за пільговий проїзд окремих категорій громадян та порядку проведення цих виплат, що ускладнює визначення реальної потреби в коштах на компенсаційні виплати як на стадії планування, так і у ході виконання місцевих бюджетів при здійсненні видатків на зазначені цілі.

Крім того, пільги на проїзд є декларованими, а не адресними, оскільки більшість пільговиків позбавлена можливості скористатись своїм правом на цю пільгу (відсутність транспортного сполучення у сільській місцевості, стан здоров'я пільговика).

Підбиваючи підсумки вищезазначеного можна дати оцінку ефективності та соціальної справедливості діючій системі пільг, доцільності заміни її адресною грошовою допомогою:

1. Діюча система пільг сформована спонтанно, соціальні програми здебільшого не узгоджені між собою, має місце їх дублювання, існує постійний дефіцит фінансових ресурсів для забезпечення пільг.

2. Надмірне розширення кола одержувачів пільг знецінює ідею їх надання тим категоріям населення, які мають найбільші заслуги перед суспільством.

3. Система пільг посилює соціальну несправедливість у суспільстві - найбільш вразливі верстви населення опинилися менш охопленими діючими пільгами, ніж заможні.

4. Фактична спроможність використати своє право на пільгу частіше має небідне населення, а за окремими видами пільг (на санаторне лікування, проїзд у міжміському транспорті на ін.) найменш захищені верстви населення майже повністю позбавлені можливості скористатися своїм правом.

Тому, держава в черговий раз намагається упорядкувати систему надання пільг. З цією метою у 2009 році розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено Стратегію упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року, та затверджено план заходів з реалізації Стратегії.

Основними завданнями Стратегії є:

упорядкування системи надання пільг, зокрема, шляхом підготовки пропозицій щодо внесення змін до законів, які регулюють питання надання пільг і соціальних гарантій окремим категоріям громадян;

надання пільг, компенсацій і гарантій лише найменш захищеним верствам населення та особам, які мають заслуги перед Батьківщиною;

вироблення єдиного підходу до надання пільг з оплати всіх видів послуг особам, які мають на них право в межах установлених норм.