

Інформаційні матеріали

щодо реформи системи соціальної підтримки населення

Проблеми

Соціальна підтримка населення, що здійснюється у трьох основних формах (соціальних пільг, соціальної допомоги й субсидій), є надмірно складною й непрозорою. Проблемами чинної системи соціальної підтримки є:

- низький рівень охоплення бідного населення соціальною підтримкою. Усього 56,8 % бідних (згідно з критерієм прожиткового мінімуму) одержують який-небудь вид соціальної підтримки;
- низька адресність при наданні соціальної підтримки. Розподіл державних соціальних трансфертів є несправедливим: менше 23% від їх загальної суми потрапляють до бідних, інші (майже 17 млрд грн щороку, тобто близько 6% доходів бюджету) надаються необхідному населенню;
- наявний механізм житлових субсидій, побудований на завищених нормативах споживання, не спонукає домогосподарства ощадливо використовувати комунальні послуги, що призводить до неефективного використання коштів бюджету.

Причинами вказаних вище проблем є:

- надання більшості видів допомоги відбувається без урахування рівня доходів і власності, наявної в розпорядженні одержувачів допомоги.

Мета та завдання

Метою реформи є підвищення охоплення соціальною підтримкою незаможних верств населення при раціональному використанні бюджетних коштів.

Для досягнення цілей на період реформи поставлено **завдання:** посилити адресний характер надання соціальної підтримки;

Необхідні кроки

Для посилення адресності всіх видів соціальної підтримки необхідними є такі заходи:

- об'єднання всіх видів соціальної допомоги в єдину програму соціального захисту, що діятиме переважно на принципах адресності (за винятком допомоги при народженні дитини, інвалідам з дитинства й дітям-інвалідам) та з урахуванням доходів одержувачів допомоги;
- інтеграція програми пільг на оплату житлово-комунальних послуг з програмою житлових субсидій; внесення законодавчих змін до правил надання субсидій;
- запровадження непрямих методів оцінювання доходів громадян, які претендують на одержання соціальної підтримки;
- урахування рівня доходів при наданні всіх видів пільг (крім пільг для осіб, які мають виняткові заслуги перед Батьківщиною).

Удосконалення механізмів наданняпільг**Проблеми:**

Система пільг має такі основні проблеми:

величезна кількість законодавчих актів, якими вони встановлені. 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.

низький рівень адресності. У нашій країні громадянин, отримавши пільговий статус, використовує його незалежно від свого доходу та матеріального стану. Відсутня будь-яка різниця між пільговиком, який має доходи у вигляді заробітної плати чи пенсії на рівні 10 прожиткових мінімумів, і пільговиком, розмір доходів якого не набагато більший за прожитковий мінімум. 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. Лише 13% коштів, виділених на пільги, надходять до найбідніших 20% населення.

недосконалість механізмів обліку, зокрема транспортних пільг. Пільги лягають важким тягарем на плечі перевізників. 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, а ніж фактичні витрати на перевезення пільговиків.

невідповідність державних зобов'язань з надання пільг і фінансових ресурсів на їх забезпечення; щорічно обмеження в державному бюджеті.

існування пільг, які не є актуальними або ефективними в умовах сьогодення; у зв'язку із переходом до ринкової економіки та у сучасних умовах хфснбуф gskmu не є потрібними (наприклад, першочергове обслуговування підприємствами, установами та організаціями служби побуту, громадського харчування та ін.).

декларативність пільг, коли таке право на пільгу не покращує становище осіб, право на пільги яких «гарантовано» законодавчо (користування закладами охорони здоров'я у разі виходу на пенсію чи зміни місця роботи тими, до яких були прикріплені або вибір та інші).

надання пільг у натуральній (не грошовій) формі;

недосконалість механізму надання пільг та єдиних норм споживання для всіх категорій пільговиків; пільги надаються за категоріальним принципом, а розмір доходу отримувача пільг при цьому не враховується. За таких умов заможні особи, що користуються пільговим проїздом у великих обсягах, отримують значну допомогу у вигляді знижок, попри те, що вони не є

нужденними та могли б оплатити вартість проїзду самостійно. Понад 7 млн отримувачів пільг з оплати житлово-комунальних послуг, зокрема, ветерани війни, "чорнобильці", діти війни, користуються такими пільгами у межах норм споживання. Водночас, для майже 200 тис. осіб (пенсіонери з числа працівників міліції, слідчих прокуратури, медичних працівників сільської місцевості) надання таких пільг не обмежується нормами. Відсутні будь-які норми у наданні пільг на проїзд.

доступ до пільг вкрай нерівномірний. 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. Так, частка міських сімей, що користуються пільгами на проїзд, втричі перевищує аналогічний показник для сільського населення (12% та 30%).

Зважаючи на велику соціальну вагу питання, реформування системи пільг має відбуватися поступово. Як показує досвід інших країн, реформування системи пільг може бути тривалим та болісним.

Необхідні кроки:

встановлення мораторію на запровадження нових видів пільг та розширення кількості пільгових категорій населення.

упорядкування законодавства з надання пільг.

унормування обсягу споживання пільгових послуг, які зараз надаються без обмеження споживання, та перегляд нормативів, в межах яких надаються пільги; запровадження нормативів користування пільговим проїздом.

запровадження граничного рівня доходу, який дає право на пільгу, щоб обмежити доступ до пільг для заможного населення.

поліпшення обліку наданих пільг.

заміна пільг адресними видами допомоги

Очікувані наслідки:

-спрощення системи надання пільг;

-підвищення адресності та соціальної справедливості у наданні пільг;

-підвищення питомої ваги коштів на соціальну підтримку, що потрапляють бідному населенню.

-заміна пільг адресними видами допомоги (довгострокова перспектива).

Удосконалення системи соціальної допомоги

Проблеми:

Дослідження функціонування системи соціальної допомоги в Україні показало, що система соціального захисту в нашій державі загалом добре налагоджена для функціонування в поточних умовах. Проте вона має низку вад, серед яких можна виділити такі:

1. Низький рівень адресності надання державної підтримки. За даними обстеження умов життя домогосподарств за 2009 рік (ОУЖД-2009), рівень адресності системи соціальної допомоги загалом низький: лише близько 40%

усієї державної підтримки надходить до найбідніших 20% населення, що вважається низьким показником (див. таблицю). При цьому, якщо показники адресності надання соціальної допомоги є загалом прийнятними, а в разі допомоги малозабезпеченим сім'ям - дуже добрими, рівень адресності надання пільг є вельми низьким: лише 13% коштів, виділених на пільги, надходять до найбідніших 20% населення.

2. Низька ефективність діяльності державного соціального інспектора з огляду на відсутність дієвих механізмів відбору підозрілих справ для обстеження/перевірки, великі обсяги перевірок/обстежень за комісійними/непідозрілими справами, ускладнений процес зустрічних перевірок (паперовий обмін даними з більшістю установ), брак доказової бази тощо.

3. Недостатньо розвинені механізми боротьби з отриманням соціальної допомоги шляхом шахрайства. Найпоширеніші способи зловживань при отриманні соціальної допомоги - отримання допомоги неофіційно зайнятими зареєстрованими безробітними/непрацюючими працездатними особами, які мають доходи в конвертах, маніпуляції з реєстрацією членів сім'ї та неофіційне здавання приміщення в оренду при отриманні субсидії, проживання одиноких матерів з батьками своїх дітей. Через брак можливостей довести порушення, а також через відсутність законодавчих підстав для відмови у підозрілих некомісійних випадках звернень по допомогу, на такі випадки отримання допомоги фактично неможливо вплинути.

4. Надто великий обсяг призначення допомоги «як винятку» комісіями та низька ефективність їхньої діяльності. Часто роль комісії у призначенні допомоги за типовими та нескладними випадками звернення по допомогу є формальною, при цьому комісії радше призначають допомогу, аніж відмовляють у ній, навіть у підозрілих випадках з огляду на брак доказів.

5. Складні процедури звернення по допомогу.

6. Недостатня розвиненість механізмів, які спонукали б населення до ощадливого споживання житлово-комунальних, транспортних та інших послуг.

Підвищення адресності всіх видів державної допомоги

Підвищення рівня адресності надання допомоги, тобто підвищення обсягу допомоги, що надходить найбіднішим, ширше охоплення допомогою малозабезпечених осіб і менше охоплення заможнішого населення - головне завдання реформи системи соціальної допомоги. При цьому ключові принципи реформування вбачаються такими:

1. Ширше запровадження оцінювання доходу при наданні різних видів державної підтримки з одночасним відходом від категоріального принципу надання підтримки, що нині домінує, до надання підтримки тим, хто її найбільше потребує.

2. Якомога повніше врахування різних видів доходу, у тому числі отриманих неформально чи у натуральній формі, при призначенні допомог, що надаються з урахуванням доходу;

3. Створення стимулів для працездатних незайнятих отримувачів

соціальної допомоги до повернення на ринок праці.

Підвищити рівень адресності надання державної підтримки можна шляхом вжиття комплексу заходів, які включають:

1.Зміну ролі окремих видів допомоги шляхом перерозподілу коштів програм із нижчим рівнем адресності на користь програм з вищим рівнем адресності. Наприклад, збільшити обсяги видатків на фінансування допомоги малозабезпеченим сім'ям можна за рахунок зменшення видатків на надання субсидій чи пільг.

2. Законодавче обмеження права заможніших осіб на допомогу. Такі обмеження можуть передбачати встановлення порогового рівня доходу, який дає право на отримання допомоги, наприклад, субсидій чи пільг.

3. Посилення боротьби з шахрайством при отриманні соціальної допомоги шляхом запровадження нових механізмів оцінювання доходу, відбору справ для обстежень і перевірок, нових підходів до оцінювання матеріально-побутових умов та нових способів збирання доказів для доведення факту шахрайства,

4. Запровадження додаткових вимог до одержувачів соціальної допомоги, особливо тих, які звертаються по допомогу через комісії, щоб гарантувати охоплення допомогою лише відповідних осіб. Наприклад, вимога брати участь у громадських соціально значущих роботах для незайнятих працездатних осіб може усунути з програми зайнятих заявників, які декларують себе безробітними.

5. Запровадження соціальних нормативів споживання послуг, на підставі яких надавалася б адресна цільова державна допомога населенню на оплату житлово-комунальних послуг.

Вдосконаленню системи житлових субсидій

Програма житлових субсидій дає змогу підтримати сім'ї з низьким доходом, мінімізувати для малозабезпеченого населення тягар від підвищення цін на енергоносії та послуги, а надання субсидій у безготівковій формі гарантує їх надходження до надавача послуг. Водночас програма потребує удосконалення з огляду на:

1.Низький рівень адресності надання житлових субсидій. Зокрема, за даними обстеження умов життя домогосподарств, яке здійснює Держкомстат (ОУЖД), лише 23,6% отримувачів субсидій належать до найбідніших 20% населення, і лише 35,4% коштів субсидій надходять до найбідніших. Такі низькі показники адресності частково зумовлені тим, що більшість отримувачів субсидій - це домогосподарства пенсіонерів.

2.Складність адміністрування системи житлових субсидій. Вважаємо за доцільне знизити вартість адміністрування системи субсидій шляхом виключення перерахунків субсидії за зміни обсягу фактично спожитих послуг і зменшення документообігу між управліннями праці та соціального захисту населення й комунальними підприємствами.

3.Фактичне надання переваг в отриманні субсидії одноосібним домогосподарствам поряд із меншим охопленням субсидією інших уразливих груп населення (сім'ї з дітьми та, зокрема, багатодітні сім'ї). 46% отримувачів субсидій — одноосібні домогосподарства. Якщо охоплення

субсидією одноосібних домогосподарств становить 8,7%, то сімей з дітьми - лише 2,7%, а багатодітних сімей - 3,7% (ОУЖД). Таке фактичне надання переваг в отриманні субсидій одноосібним домогосподарствам зумовлено, з одного боку, можливістю звертатися по субсидію на площу житла, що перевищує нормативну, через комісії, а з другого - однаковими нормами споживання твердого палива для одноосібних і кілька осібних домогосподарств.

4. Низьке охоплення субсидією домогосподарств за відсутності доступу до послуг, особливо в сільських районах.

5. Перевантаженість комісій зверненнями по субсидію на всю площу житла, що перевищує нормативну (у більшості таких випадків субсидія призначається, і рішення комісії є формальністю).

Є такі варіанти удосконалення системи субсидій, які за підсумками дослідження заслуговують на увагу:

1. Встановлення верхньої межі доходу, яка дає право на субсидію. Верхня межа доходу при визначенні права на субсидії існує у низці країн Центральної та Східної Європи.

2. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сім'ям з дітьми, зокрема, зниження розміру обов'язкового платежу для родин, чий середньомісячний дохід на одну особу не перевищує прожиткового мінімуму, до 10% їхнього доходу. За помірного зростання видатків такий варіант дозволить збільшити кількість отримувачів серед сімей з дітьми на 75% переважно за рахунок родин, що належать до найбідніших 30% населення, унаслідок чого помітно зросте рівень адресності надання субсидій.

3. Надання субсидій готівкою на підставі економічно обґрунтованих соціальних норм. Цей варіант змін передбачає істотну зміну підходів до надання субсидії з метою ширшого охоплення нею домогосподарств із поганим доступом до послуг та спрощена адміністрування субсидій. За цим варіантом пропонується такий механізм призначення субсидій:

а. Уряд України встановлює соціальні норми споживання житлово-комунальних послуг на одну особу для призначення житлових субсидій населенню у готівковій формі, а також типовий набір послуг. Типовий набір послуг може варіювати залежно від виду опалення (централізоване, газове, опалення твердим паливом).

б. Місцеві органи влади на підставі діючих місцевих тарифів визначають і затверджують вартість послуг на 1 м² площі житла для даного регіону для типового набору послуг. Вартість послуг визначається раз на рік, а також при зміні тарифів на житлово-комунальні послуги та паливо.

с. Визначаються витрати сім'ї на житлово-комунальні послуги як добуток вартості послуг на 1 м² на нормативну площу житла. Нормативною визначається фактична площа житла, що не перевищує 21 м² на кожну особу та додатково 10,5 м² на сім'ю та не менша від 31,5 м² на першого зареєстрованого та по 10 м² на кожного наступного.

д. Субсидія визначається як різниця між розрахунковою вартістю послуг для сім'ї (за винятком пільг) та величиною обов'язкового платежу.

е. Субсидія надається у готівковій формі, при цьому отримувач субсидії

самостійно оплачує житлово- комунальні послуги.

Очікувані наслідки:

1. Встановлення верхньої межі доходу, яка дає право на субсидію та поглиблення її адресності .

2. Зниження розміру обов'язкового платежу для сімей з дітьми, у яких середньомісячний дохід на одну особу не перевищує прожиткового мінімуму, до 10% їхнього доходу дасть змогу збільшити кількість отримувачів серед сімей з дітьми на 75% переважно за рахунок сімей, що належать до найбідніших 30% населення за помірного зростання видатків, унаслідок чого помітно зросте рівень адресності надання субсидій.

3. Надання субсидій готівкою на підставі економічно обґрунтованих соціальних норм дозволить:

- a. спростити систему житлових субсидій і систему соціальної допомоги в цілому;
- b. підвищити рівень адресності надання субсидій;
- c. стимулювати населення до збереження енергоресурсів;
- d. ширше охопити домогосподарства за відсутності доступу до послуг;
- e. забезпечити виплату субсидій в грошовій формі рівномірно протягом року.

Запровадженню єдиних критеріїв оцінювання майнового стану сім'ї при визначенні її права на призначення всіх видів соціальної допомоги й удосконаленню підходів до обчислення сукупного доходу сім'ї

Складні процедури звернення по допомогу, нерівномірне врахування різних видів доходів, висока частка тіньової економіки в Україні зумовлюють необхідність перегляду, спрощення та уніфікації механізмів і критеріїв оцінювання доходів. Серед заходів, що допоможуть досягти цього - Запровадження непрямого оцінювання доходу заявника.

Програми адресної допомоги передбачають надання підтримки громадянам з урахуванням доходу сім'ї (домогосподарства). Для того, щоб спрямувати обмежені кошти допомоги справді нужденним особам, застосовуються різні механізми забезпечення адресності. В Україні застосовується пряме оцінювання ступеня нужденності, що полягає у декларуванні доходу та майнового стану з подальшою перевіркою документів у інших відомствах і проведенням обстеження умов життя заявника. Такий метод забезпечення адресності поширений у багатьох країнах світу та зазвичай вважається стандартним.

Пряме оцінювання ступеня нужденності може давати доволі точні результати й гарантувати спрямування допомоги переважно тим, хто її потребує, особливо коли існує можливість перевірки задекларованого доходу. Водночас за високої частки “тіньового” сектору в економіці України доходи, отримані в офіційному секторі та задекларовані при зверненні по допомогу, часто не відображають справжнього матеріального становища заявників. Як наслідок допомогу можуть отримувати не лише бідні особи, а й особи з малими офіційними доходами, які одержують доходи «в конвертах»,

що спричиняє зниження рівня адресності програм соціальної допомоги.

Окрім того, зважаючи на те, що більшість видів допомог призначаються на сім'ю, а частина сімей проживають у кількасімейних домогосподарствах, допомога також може спрямовуватися до не найбідніших. Сім'я заявника може мати підтримку від іншої сім'ї, з якою проживає, і її фактичний рівень добробуту може бути вищим, аніж той, що відповідає її рівню доходу.

Отже, висока частка тіньової економіки та існування проблеми «сім'я-домогосподарство» призводить до неефективного використання коштів платників податків, оскільки допомогу отримують не лише ті, хто того справді потребує.

Як альтернатива декларуванню доходів у світі добре зарекомендував себе непрямий метод оцінки доходів/ступеня нужденності. Результати його застосування показують, що характеристики домогосподарства можуть використовуватися як досить надійне джерело інформації про доходи заявників для цілей з'ясування права на соціальну допомогу. За ефективністю використання коштів допомоги непрямий метод не поступається методу декларування доходів із перевіркою повідомлених заявниками даних, при цьому витрати на його адміністрування набагато менші.

Непрямий метод оцінки доходів передбачає розрахунок доходу заявника на основі якісних характеристик домогосподарства та його членів. Зокрема, важливими показниками для непрямого оцінювання доходу є склад домогосподарства, рівень освіти працездатних членів домогосподарства, сектор економіки, в якому вони зайняті, кількість і вік дітей у складі домогосподарства, місце розташування та якість житла, володіння активами та предметами тривалого вжитку тощо. Такі характеристики мають свою «вагу» і зазвичай добре характеризують рівень добробуту домогосподарства, окрім того, на відміну від неформальних доходів, їх легко перевірити. Кожному показнику присвоюється коефіцієнт, який трансформує його в певну «частку» оцінюваного доходу. Обчислені у такий спосіб частки додаються, і одержана сума й є оціненим доходом заявника.

Метод непрямої оцінки доходу передбачає оцінку сукупного доходу домогосподарства, що складається з:

легко оцінюваних доходів, тобто таких, які легко піддаються перевірці, зокрема пенсій і соціальних виплат;

важкооцінюваних доходів, тобто таких, які перевірити складно, наприклад, доходів від приватної підприємницької діяльності (самозайнятості), роботи в тіньовому секторі економіки тощо.

Процес непрямого оцінювання доходу здійснюється в такий спосіб:

1. Заявник, звертаючись по допомогу, заповнює анкету, в якій надає інформацію про характеристики членів домогосподарства та домогосподарство в цілому, наявність активів тощо.

2. Інформація з анкети, а також дані про задекларований дохід вводяться до програми непрямої оцінки доходу.

3. Програма оцінює розмір доходу на домогосподарство.

4. Задекларований заявником сукупний дохід порівнюється із сукупним

оціненим доходом.

5. У разі значної розбіжності між задекларованим та оціненим доходом програма рекомендує здійснити обстеження домогосподарства.

Очікувані наслідки:

Застосування запропонованого методу непрямої оцінки дасть змогу:
 посилити спрямованість соціальної допомоги на нужденні верстви населення;
 зменшити кількість необґрунтованих перевірок;
 підвищити якість роботи органів соціального захисту населення;
 ефективно використовувати кошти державного бюджету на соціальну підтримку населення.

Зпровадження змін до правил призначення деяких видів допомоги

Допомога малозабезпеченим сім'ям

З усіх видів допомоги державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям (ДСД) є такою, рівень адресності якої найвищий. Зокрема, за даними ОУЖД понад 80% отримувачів допомоги належать до найбідніших 20% населення, і стільки ж загального обсягу коштів допомоги надходить цим сім'ям. Такі високі показники рівня адресності завдячують доволі невисокому рівню забезпечення прожиткового мінімуму (РЗПМ) - гарантованого доходу, що використовується при розрахунку допомоги, дозволяє одержувати ДСД лише дуже бідним сім'ям. При цьому допомогою охоплено менше 1% всього населення і лише 3,5% з найбідніших 20% сімей, що є дуже низьким показником.

Зважаючи на таке низьке охоплення, з одного боку, та високий рівень адресності програми, з другого, розширення кількості отримувачів ДСД видається одним із першочергових завдань.

Збільшити охоплення малозабезпечених сімей допомогою можна шляхом підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму, який береться за основу при обчисленні розміру допомоги.

Очікувані наслідки:

Реалізація пропозицій дозволить охопити допомогою більше малозабезпечених сімей за помірного зростання бюджетних видатків. При цьому адресність надання допомоги залишиться на високому рівні.

Допомоги сім'ям з дітьми

Проблеми допомоги сім'ям з дітьми в Україні пов'язані як з організацією самої системи підтримки, так і з наданням окремих видів допомоги.

Підтримка дітей в Україні видається надто зосередженою на наданні грошових компенсацій при народженні дитини та на догляд за малолітніми дітьми.

Не надається регулярна допомоги на дитину, тоді як у країнах ЄС допомога на дитину - найпоширеніший довгостроковий вид допомоги, що виплачується залежно від країни до 15-26 років, при цьому національні

умови надання такої допомоги різняться між країнами: від жорсткого оцінювання ступеню нужденності до універсалізму, від фіксованих розмірів до чіткої диференціації тощо.

Водночас допомога при народженні в Україні є дуже щедрою порівняно з іншими країнами ЄС і перевищує в абсолютному вимірі розмір допомоги, що надається у будь-якій з країн Європи. У ЄС розмір допомоги з кожною наступною дитиною може як дещо збільшуватися, так і зменшуватися, тоді як подвоєння розміру допомоги для другої та третьої дитини в Україні є її визначальною особливістю. В Україні допомога при народженні дитини становить 63% усієї допомоги сім'ям з дітьми, при цьому виплати її припадають на перший-третій роки життя дитини (залежно від кількості дітей у родині). Аналогічно до трьох років надається допомога по догляду за дитиною. Правом отримання грошової допомоги на виховання дитини до досягнення нею 18/23-річного віку користуються лише одинокі матері (батьки) (допомога на дітей одиноким матерям).

Підвищення допомоги при народженні дитини у 2005-2011 роках в Україні було покликане стимулювати народжуваність. Хоча такі зміни позитивно вплинули на народжуваність, основний її приріст сконцентрувався серед 30% найбільш бідного населення.

Водночас у наданні допомоги сім'ям з дітьми виявлено такі проблеми:

1. Зловживання при отриманні допомоги до трьох років з урахуванням доходів.

Найчастіший приклад зловживань - це декларування нульового доходу сім'ї або соціальної допомоги як єдиного джерела доходу, коли батько дитини офіційно не працює. Хоча чоловік у такій сім'ї може бути зайнятий неофіційно й мати доходи "в конверті" (що неможливо довести), родина отримуватиме вищий розмір допомоги порівняно з сім'єю, де батько працевлаштований офіційно навіть з невеликою зарплатнею. Це зумовлено неврахуванням майнового стану та соціально-економічного статусу при визначенні права на допомогу.

2. Зловживання при отриманні допомоги на дітей одиноким матерям.

Можливість отримання цього виду допомоги до досягнення дитиною повноліття робить її отримання шахрайським шляхом доволі поширеним явищем. Щоб отримати допомогу, жінки часто відмовляються від реєстрації шлюбу та визнання батьківства за батьком дитини, але при цьому проживають з чоловіками, котрі можуть бути батьками дітей і повноцінно їх утримувати. Однак, навіть якщо соціальному інспектору й вдасться виявити співмешканця (опитавши сусідів, працівників сілради чи просто заставши чоловіка вдома), довести, що це батько дитини, що дозволило б припинити виплату допомоги, інспектор не може, за винятком рідкісних випадків, коли заявниця зізнається сама.

Розв'язати проблему з шахрайським отриманням допомоги по догляду за дитиною у збільшеному розмірі можливо кількома шляхами:

1. Надавати допомогу по догляду за дитиною до 3-х років у єдиному для всіх отримувачів розмірі, вищому за нинішній, незалежно від рівня доходу сім'ї (потрібно додаткове фінансування).

2. Запровадити при визначенні права на допомогу такі само майнові

критерії і вимоги щодо зайнятості працездатних членів сім'ї при призначенні допомоги сім'ям з дітьми (з урахуванням доходу), які застосовуються при призначенні допомоги малозабезпеченим сім'ям. При цьому слід законодавчо затвердити право державного соціального інспектора обстежувати умови життя заявників, які викликають підозру при зверненні по допомогу сім'ям з дітьми. Цей варіант привабливий тим, що він не лише не вимагатиме збільшення витрат на цей вид допомоги, а й дозволить їх скоротити, а також сприятиме уніфікації правил призначення допомоги з урахуванням доходу.

3. На додачу до пропозиції, поданої у п. 2, також доцільно було б запровадити надання допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею 3-х років у розмірі, вищому за мінімальний, за умови залучення працездатних незайнятих отримувачів допомоги (за виключенням особи, яка здійснює догляд за дитиною) до громадських (соціально значущих) робіт.

Мінімізувати шахрайське отримання допомоги на дітей одиноким матерям за нинішніх правил її надання фактично неможливо, не вдаючись до визначення батьківства дитини з використанням генетичних аналізів.

Залучення непрацюючих працездатних отримувачів допомоги до громадських (соціально значущих) робіт

Проблема з непрацюючими працездатними отримувачами соціальної допомоги притаманна не лише Україні. В нашій державі вона має такі виміри:

1. Особи, котрі отримують соціальну допомогу, часто припиняють самостійні спроби поліпшити своє матеріальне становище шляхом працевлаштування чи пошуку роботи з вищою платнею, докладаючись натомість на державну підтримку. Вони можуть вибувати зі складу робочої сили на тривалий час, упродовж якого отримують допомогу, після чого їм може бути вкрай важко реінтегруватися до ринку праці.

2. Частина отримувачів соціальної допомоги може бути неформально зайнята, але не декларує своїх доходів, щоб отримати право на допомогу чи допомогу у більшому розмірі. Таким чином, відбувається розпорошення державних коштів на підтримку осіб, які насправді не є нужденними.

Щоб зменшити стимули до вибуття зі складу робочої сили отримувачів соціальної допомоги, законодавство передбачає надання допомоги (державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій) лише тим родинам чи домогосподарствам, у складі яких усі працездатні особи або зайняті, або є офіційно зареєстрованими у центрі зайнятості шукачами роботи. Винятки з цього правила стосуються лише обмеженого переліку категорій сімей чи домогосподарств. Такий підхід породжує ще одну проблему - не охопленими соціальним захистом залишаються частина сімей чи домогосподарств, які за критерієм доходу могли б претендувати на допомогу, але не мають такого права з огляду на наявність у їхньому складі працездатних незайнятих осіб, котрі не зареєстровані у центрі зайнятості.

Водночас допомоги сім'ям з дітьми - допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомоги на дітей одиноким матерям, що надаються з урахуванням доходу призначаються незалежно від наявності у

складі сім'ї незайнятих працездатних осіб. Тому сім'ї з непрацюючими працездатними особами / неформально зайнятими особами можуть претендувати на більший розмір допомоги порівняно з сім'ями, де всі працездатні члени мають офіційні доходи. Це створює негативні стимули для зайнятості, принаймні офіційної.

Отже, наявні законодавчі стимули до зайнятості отримувачів соціальної допомоги в Україні недостатні й мають бути доповнені новими механізмами.

Надання соціальної допомоги незайнятим працездатним особам за умови їхньої участі у громадських (соціально значущих) роботах покликане забезпечити надання допомоги передусім справді нужденним особам і стимулювати отримувачів соціальної допомоги до повернення на ринок праці. При цьому під громадськими роботами маються на увазі оплачувані роботи, визначені законодавством України, а під соціально значущими - безоплатні роботи на користь громади, які організовуються місцевою владою.

Передбачається, що соціальна допомога надаватиметься із залученням таких категорій заявників (або членів їхніх сімей) до громадських (соціально значущих) робіт:

працездатних осіб, котрі не працюють/не навчаються та не зареєстровані у центрі зайнятості;

безробітних осіб, які перебувають на обліку в центрі зайнятості, але не отримують допомоги з безробіття. Нині право таких осіб на допомогу не обмежується. Водночас відомі випадки, коли такі особи багато років стоять на обліку в центрі зайнятості й отримують соціальну допомогу, хоча можуть при цьому бути неформально зайнятими;

зайнятих (в офіційному чи неофіційному секторі економіки) працездатних осіб, чий середньомісячний дохід не досягає рівня мінімальної зарплати.

При цьому пропозиції щодо участі у громадських (соціально значущих) роботах не стосуються осіб, котрі доглядають за дітьми до досягнення ними трирічного (або за висновком медичної комісії - шестирічного) віку, за інвалідами і групи або дітьми-інвалідами віком до 18 років, а також за особами, які досягли 80-річного віку.

За нинішніх економічних умов варіант надання допомоги за умови залучення працездатних безробітних отримувачів 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, які декларують себе безробітними;

потенційне його застосування не лише до заявників, котрі звертаються по допомогу малозабезпеченим сім'ям, а й до тих, які звертаються по субсидії чи по допомогу сім'ям з дітьми, що надається з урахуванням доходу.

Як варіант, участь у неоплачуваних соціально значущих роботах може застосовуватися лише для включення до системи соціальної допомоги малозабезпечених осіб, котрі нині не мають права на допомогу. А для створення стимулів до зайнятості непрацюючих працездатних/безробітних

осіб, що мають право на допомогу, можуть застосовуватися оплачувані громадські роботи.

Окрім того, місцевій владі варто формувати якомога ширші списки громадських (соціально значущих) робіт, з яких заявник на етапі звернення по допомогу зможе обрати найбільш підходящий для себе вид зайнятості.

Очікувані наслідки:

Залучення працездатних безробітних/непрацюючих отримувачів допомоги до громадських (соціально значущих) робіт сприятиме:

а. розширенню кількості сімей, які мають право на отримання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям за умови згоди їхніх працездатних

безробітних/непрацюючих членів на участь у роботах;

б. поверненню на ринок праці отримувачів допомоги, котрі тривалий час є

безробітними/непрацюючими;

с. створенню можливостей одержання додаткового доходу отримувачами соціальної допомоги;

д. зменшенню кількості осіб, які реєструватимуться у центрах зайнятості лише з метою подальшого отримання соціальної допомоги;

е. зменшенню зловживань з боку заявників, зайнятих у тіньовому секторі економіки;

ф. розвитку програм громадських (соціально значущих) робіт (нині цей напрям є недорозвиненим);

г. розв'язанню певних проблем громади.