

УДК 336.351

АДРЕСНА СОЦІАЛЬНА ДОПОМОГА – СКЛADOVA СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

DIRECT SOCIAL ASSISTANCE AS A COMPONENT OF SOCIAL POLICY

Олена Олександрівна БОГДАНОВА

старший науковий співробітник Черкаського інституту банківської справи УБС НБУ (м. Київ)

E-mail: budana_2009@mail.ru

Olena O. BOGDANOVA

Senior research worker of Cherkasy Institute of Banking of the University of Banking of the NBU (Kyiv)

Анотація. Обґрунтовано актуальність та своєчасність дослідження теми бідності населення в країнах Європи та в Україні зокрема. Досліджено економічну природу сутності соціальної допомоги, охарактеризовано методи надання адресної соціальної допомоги, її переваги та недоліки. Окреслено методологію визначення адресності соціальної допомоги за допомогою коефіцієнта доступності. Запропоновано шляхи розвитку системи надання соціальної допомоги.

Summary. The urgency of the research devoted to the theme of population poverty in Europe and Ukraine is proved in the paper. The economic essence of social assistance is examined and the methods of social assistance supporting are characterized. The methodology of direct social assistance identifying due to the coefficient of reasonability is described. The ways of social assistance system development are proposed.

Ключові слова: соціальна допомога, соціальна справедливість, адресність соціальної допомоги, методи спрямування соціальної допомоги, інструменти боротьби з бідністю, коефіцієнт доступності допомоги.

Keywords: social assistance, social justice, direct social assistance, methods of social assistance directing, poverty eradication instruments, coefficient of assistance availability.

Постановка проблеми. Актуальність статті обумовлена низкою чинників, зокрема: головним завданням системи соціального забезпечення на сучасному етапі трансформації українського суспільства за умов прогресуючої диференціації доходів є боротьба з бідністю. Завдання боротьби з бідністю має отримати пріоритет перед іншими функціями, що забезпечуються наданням соціальних допомог. Акцент на боротьбі з бідністю – не оціночне судження про належну роль соціальних допомог, а наслідок поточних соціально-економічних процесів.

Завдання уряду ускладнює потреба необхідності нових, більш сучасних систем для надання соціальних допомог, послуг системи охорони здоров'я, освіти та підготовки кадрів у період, коли фінансові ресурси обмежені.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика соціальних відносин, їх трансформація в умовах глобалізації, вплив соціальних факторів на міжнародну конкурентоспромож-

ність країн, оцінка ефективності національних моделей соціальної політики висвітлені в працях таких зарубіжних та вітчизняних вчених, як: Б. Аморосо, Л. Антонюк, Г. Беккер, Д. Белл, Й. Бен-Порет, О. Білорус, Ж. Бішо, Дж. Бьюкенен, Ю. Вінслав, О. Грішнова, Г. Делік, Е. Денісон, Ю. Зайцев, М. Згуровський, І. Каленюк, А. Колот, В. Корпі, Е. Лібанова, Д. Лук'яненко, А. Меддісон, Р. Мейднер, А. Мелентьев, Дж. Мінцер, Т. Оболенська, Н. Подшибякіна, А. Поручник, Л. Прітчет, Л. Резніков, В. Рокоча, С. Сіденко, Я. Столярчук, Дж. Стігліц, В. Чужиков, Ю. Шишков, О. Шилець, С. Шишин, Т. Шульц, М. Хансен, А. Хедборг та ін.

Водночас, потребують поглибленого дослідження питання щодо економічної природи державної соціальної допомоги, з'ясування місця соціальних допомог у процесах соціалізації національних економічних систем, організаційно-економічного механізму глобальної трансформації національних систем соціальних послуг, а також напрямів та інструментів формування в

Україні системи соціальних допомог, адекватної європейським стандартам. Таким чином, комплексне дослідження трансформацій системи соціальних допомог є дуже важливим як в теоретичному, так і практичному плані [5].

Метою статті є дослідження економічної природи соціальних допомог, виявлення причин трансформації соціальних допомог, обґрунтування напрямів формування системи соціальних допомог в Україні європейського типу.

Досягнення цієї мети передбачає виконання таких завдань, як забезпечення соціальної справедливості, створення стимулів для ресурсозбереження, економія бюджетних коштів тощо.

Обґрунтування отриманих наукових результатів. У загальній системі соціального забезпечення соціальні допомоги є одним із самостійних видів матеріального забезпечення непрацездатних громадян, малозабезпечених сімей, сімей з дітьми та інших осіб. Під соціальною допомогою розуміють гарантовані, врегульовані нормами права разові або періодичні виплати соціально-аліментарного характеру чи набір товарів і послуг, що надаються з метою матеріальної підтримки громадян, які в силу певних соціальних випадків, передбачених законом, потребують такої допомоги [3].

Соціальна допомога надається практично в усіх розвинених країнах з метою покриття тих недоліків, що виникають в інших системах соціального забезпечення, і тим же має сприяти боротьбі з бідністю.

Традиційні методи підтримки сім'ї і боротьби з бідністю дуже недосконалі. Факти вказують на те, що виплати створюють негативні стимули, як-то, що для їх виплати необхідним є стягнення податків, так і тому, що вони не сприяють економічно ефективній поведінці людей; соціальна допомога, особливо в натуральному вираженні, пов'язана з високими адміністративними витратами, і відповідні органи зацікавлені в розширенні подібних програм. Тому багато хто наполягає на боротьбі з бідністю за допомогою грошових виплат: цим заохочується споживчий вибір, полегшується функціонування ринку і знижуються адміністративні витрати [1].

Для поліпшення соціального забезпечення громадян в Україні розвивається адресна соціальна допомога. Для підтримки найбільш вразливих верств населення функціонує система гарантованого мінімального сукупного доходу сім'ї, який досягається завдяки реалізації завдань, які держава ставить перед органами влади:

- поглибити адресність державної соціальної допомоги через упорядкування пільг та допомоги, що надаються різним категоріям населення;

- удосконалити механізм надання субсидій на оплату житла, комунальних послуг, палива;

- запровадити для окремих категорій громадян залежно від рівня їхніх доходів надання субсидій на послуги, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності (користування транспортом, телефоном тощо);

- реформувати нормативно-правову базу надання адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та самотнім непрацездатним особам на основі врахування їхнього сукупного доходу;

- створити систему контролю за ефективним і раціональним використанням коштів для надання державної соціальної допомоги;

- впровадити єдину обліково-інформаційну систему одержувачів соціальної допомоги.

Адресність є принципом призначення соціальної допомоги, що поліпшує використання виділених на цілі соціальної допомоги коштів шляхом спрямування допомоги цільовим категоріям населення. Адресність допомог дозволяє або збільшити розмір допомоги найменше забезпеченим верствам населення в межах наявного бюджету програми соціальної допомоги, або досягнути заданого ефекту за найменших витрат бюджетних коштів. Поставлена мета досягається за рахунок спрямування коштів цільовим, найменш забезпеченим категоріям населення. Адресність є типовим інструментом програм боротьби з бідністю і скорочення витрат. Теоретично застосування принципу адресності дозволяє досягти значного ефекту, а на практиці ефект виявляється незначним, оскільки принцип адресності не дотримується та виникають витрати пов'язані з реалізацією практичних заходів. А до таких витрат можна зарахувати: адміністративні витрати, що покриваються з бюджету програми соціальної допомоги; операційні витрати та соціальні втрати заявників; витрати на заохочення; політичні втрати, що впливають на підтримку програми соціальної допомоги [8].

На відміну від програм універсальної соціальної допомоги, адресна допомога призначається лише громадянам з певними характеристиками. Чіткої грані між універсальною та адресною соціальною допомогою не існує. Навіть у економічно найрозвиненіших європейських країнах, які найбільше просунулися у питаннях надання універсальної соціальної допомоги на дітей, освіту та соціальне медичне страхування, і в яких працюють закони про мінімальну заробітну плату, допомогу у працевлаштуванні, існують адресні програми соціальної допомоги як засіб захисту найуразливіших верств населення. Таким чином, принцип адресності програм соціальної допомоги має місце у наборі програм соціальної допомоги у багатьох країнах світу [9].

Для спрямування соціальної допомоги певним групам громадян використовують декілька методів. Для вирішення проблем адресності соціальної допомоги використовують такі методи: оцінювання ступеню нужденності особи або домогосподарства (прямий та бальний методи); надання допомоги цільовим категоріям населення; самовідбір одержувачів адресної допомоги; призначення допомоги за географічною ознакою; призначення допомоги членам певних територіальних громад [2].

Переваги та недоліки кожного з цих методів відображено в таблиці 1.

Адресність соціальних допомог досліджують у двох аспектах:

- здатності системи забезпечувати відповідну допомогу саме тим, хто її дійсно потребує;
- унеможливлення доступу до коштів допомог тих, до кого вона не скерована.

Для характеристики адресності допомог використовують коефіцієнт доступності допомоги (КДД):

$$\text{КДД} = \frac{A'}{A}, \text{ де}$$

A' – частка осіб, котрі отримують допомогу;

A – частка осіб, які потенційно мають право на отримання допомоги.

У результаті неправильно розрахованого коефіцієнта виникає помилка одна з двох: помилка «включення» та помилка «не включення» або неповного охоплення. Якщо допомогу отримує сім'я або домогосподарство, що її не потребує, то це – помилка «включення», що призводить до перевитрат соціальних коштів, і, як наслідок, зменшення коштів на допомогу дійсно тим, хто її потребує. Помилка «не включення» (чи неповного охоплення) виникає тоді, коли допомогу не отримують ті, кому вона дійсно потрібна. У такому випадку треба констатувати неефективність соціальної програми. Зменшуючи ймовірність появи одного виду помилок, збільшують ймовірність прояву іншої помилки і таким чином виникає певна взаємокомпенсуюча залежність [10].

Адресність допомог ніколи не повинна бути самоціллю, а лише засобом ефективного використання коштів.

В Україні про введення адресної допомоги замість пільг у владі почали говорити вже давно. Проте від слів до справи вдалося перейти лише у 2002 році. Чиновники порахували і вирішили, що пільговики є тягарем для українського бюджету. За своїм соціальним статусом право на пільги має 31 % населення України. Щороку на потреби пільговиків виділяють 22–23 млрд грн. Проте різниця між фактичним фінансуванням і тим, що перед-

бачено законом, складає 12–13 млрд грн. А будь-який дефіцит, як відомо, створює підґрунтя для корупції і зловживань. Крім того, таке фінансове навантаження навряд чи зможе потягнути бюджет будь-якої європейської країни. Тому чиновникам довелося вибирати між підтримкою окремої групи населення і розвитком економіки в цілому [7].

Кабмін затвердив програму заміни пільг адресною грошовою допомогою. Ця стратегія складалася з трьох етапів. Перший етап передбачав створення законодавчої бази і розробку механізмів виплати грошової допомоги пільговикам у житлово-комунальній галузі. На другому етапі адресна допомога мала б розповсюджуватися на інші види пільг (транспорт, зв'язок). Третій етап мав завершитися у 2006 році повним переходом на адресну допомогу. Проте фактично програма зазнала краху, навіть не розпочавшись. Влада обмежилася експериментами у двох регіонах України.

В Україні право на отримання будь-якого виду соціальної допомоги чітко регламентується відповідними нормативними актами. Але в окремих випадках рішення про призначення різних видів державних допомог ухвалюють на підставі акта обстеження матеріально-побутових умов проживання заявника. Так, з метою вивчення ступеня нужденності сім'ї та визначення поважних чи незалежних причин подання нею відомостей про відсутність доходів або їх низький рівень, за I квартал 2011 року відвідали 58 сімей. З них державну допомогу, як винажок, отримали 49 осіб [11].

Станом на 01.07.2011 року державними соціальними інспекторами проведена перевірка доходів та майнового стану 979 громадян, які є отримувачами різних видів державних допомог та 31 довідок про заробітну плату з відвідуванням місця роботи заявників. Виявлено 31 випадок недостовірних відомостей, що вплинули на встановлення права соціальної допомоги або визначення її розміру. В ході перевірок встановлено, що найбільше випадків подання недостовірної інформації виникає з таких причин:

- заниження розміру доходів – 16 випадків;
- власник житла та особи, які зареєстровані разом з ним, мають у своєму володінні більше одного транспортного засобу або більше, ніж одне житлове приміщення, загальна площа яких перевищує встановлені норми – 9 випадків [6].

При виявленні фактів подання громадянами неповної або недостовірної інформації про доходи та майновий стан сім'ї, що призвело до надмірного перерахування державних коштів, проводиться робота щодо 100 % повернення їх до державного бюджету в добровільному чи судовому порядку.

Таблиця 1

Порівняльна таблиця методів забезпечення адресності соціальної допомоги

Стильний опис	Переваги	Обмеження	Обставини, що зумовлюють доцільність застосування методу
Відповідальний працівник (інспектор – державний службовець) з'ясовує наявність чи відсутність права на соціальну допомогу в конкретній особі чи домогосподарстві. Існує три основні варіанти цього методу: дані про доходи перевіряються третьою особою; заявник надає документи, необхідні для перевірки даних про доходи та значень інших показників необхідності або добробуту; для збирання даних проводяться спеціальні інтерв'ю.	Висока точність у найкращих випадках.	<ul style="list-style-type: none"> - Застосування методу вимагає високого рівня професійної підготовки працівників служб соціальної допомоги і документування господарської діяльності, документування доходів; - Велике адміністративне навантаження при проведенні великої кількості перевірок; - Одержувачі втрачають стимули до вшаштування на офіційну роботу. 	<ul style="list-style-type: none"> - Повідомлені заявниками дані про доходи можна перевірити, або існують певні елементи самовідбору, що стимулюють звернення за призначенням допомоги прецедентним шляхом; - Висока адміністративна спроможність; - Великі розміри допомоги виправдовують адміністративні витрати в системі забезпечення адресності допомоги.
Кожному домогосподарству нараховується сума балів на основі значень великої кількості показників. Як легко піддаються спостереженню та ватових коефіцієнтів цих показників, які встановлюються за результатами ретроспективного аналізу інформації про домогосподарства. Право чи відсутність права домогосподарства на допомогу з'ясовується шляхом порівняння нарахованої суми балів і встановленої порогової величини.	<ul style="list-style-type: none"> - Результати піддаються перевірці і можуть покласти край сумнівам стосовно політизації чи випадкового характеру призначення соціальної допомоги; - Використовуються характеристики домогосподарств, які легко піддаються спостереженню; - Порівняно з методом прямого оцінювання меншою мірою позбавляє одержувачів допомоги стимулів до працевлаштування. 	<ul style="list-style-type: none"> - Декому метод може здаватися таємним або довірливим; - Впровадження методу вимагає наявності добре підготовлених і обізнаних з комп'ютером працівників та комп'ютерних та інформаційних систем прийнятної середньої складності; - Методу притаманні неточності на рівні домогосподарств, але при цьому він гарантує прийнятну середню точність; - Нечутливість до швидких змін у матеріальному стані домогосподарств у періоди кризи або при застосуванні методу в деяких країнах з перехідною економікою. 	<ul style="list-style-type: none"> - Достатньо висока адміністративна спроможність; - Впровадження програм соціальної допомоги хронічно бідним категоріям населення; - Застосування методу для масштабної програми чи односторонньою для кількох програм соціальної допомоги, що дозволяє мінімізувати накладні витрати завдяки економії на масштабі.
Рішення про те, кому з членів територіальної громади слід призначити соціальну допомогу, ухвалює місцевий комітет активістів або група членів територіальної громади, основна діяльність яких не має відношення до соціальної допомоги.	<ul style="list-style-type: none"> - Використання інформації про характеристики особи або домогосподарства з місцевих джерел; - Використання місцевого визначення понять бідності і достатку; - Покладання витрат ресурсів, пов'язаних з відбором одержувачів допомоги, на територіальні громади. 	<ul style="list-style-type: none"> - Крім забезпечення адресності соціальної допомоги, місцеві діючі особи можуть мати й іншу мотивацію; - Може погіршитися авторитет і взаєморозуміння місцевих діючих осіб; - Ситуація з соціальною ізоляцією може не тільки не поліпшитися, а й погіршитися; - Використання місцевих визначень, поняття бідності і добробуту може призвести до ускладнення і погіршення прозорості оцінювання ступеню необхідності. 	<ul style="list-style-type: none"> - Територіальні громади мають чітко визначені межі й добре організовані; - Програми соціальної допомоги призначені для підгруп невеликої частки населення; - Тимчасові програми чи програми з малими розмірами соціальної допомоги, для яких було б надто об'єктивно створювати власні системи адміністративного управління;
Право на соціальну допомогу визначається за ознакою місця проживання. При застосуванні цього методу використовують інформацію про задоволення основних життєвих потреб.	<ul style="list-style-type: none"> - Простота адміністративного управління; - Збереження стимулів до працевлаштування одержувачів допомоги; - Низька ймовірність «таврування» допомоги; - Простота поєднання з іншими методами забезпечення адресності допомоги. 	<ul style="list-style-type: none"> - Велика залежність від точності інформації; - Низька дієвість, якщо бідність не сконцентрована у невеликих місцевостях; - Застосування методу може бути політично суперечливим; 	<ul style="list-style-type: none"> - Значна нерівномірність рівня життя населення за регіонами; - Недостатня адміністративна спроможність, що унеможливує оцінювання ступеню необхідності кожного окремого громадянина на або домогосподарства; - Можливість використання наявних об'єктів інфраструктури – шкіль, лікарень, спеціальних продуктовоїх магазинів.
Право на соціальну допомогу визначають за ознакою віку, статі чи інших демографічних характеристик.	<ul style="list-style-type: none"> - Адміністративна простота; - Низька ймовірність «таврування» допомоги; - Часто розглядаються як політично популярний захід; 	<ul style="list-style-type: none"> - Низька точність у випадках коли демографічні характеристики слабо корелюють з бідністю; останні дослідження свідчать, що кореляції, які спостерігаються, є чуливіми до припущень, що роблять стосовно економії на масштабі на рівні домогосподарств та шкали еквівалентності дорослих членів домогосподарств. 	<ul style="list-style-type: none"> - Наявність великого обсягу надійних статистичних даних про населення і демографічні характеристики домогосподарств; - Потреба у впровадженні низьковитратного методу забезпечення адресного характеру соціальної допомоги.
Допомога, товари чи послуги в рамках певної програми доступної кожному, їх надання організоване таким чином, щоб ними могли скористатися переважно бідні громадяни.	<ul style="list-style-type: none"> - Адміністративні витрати не великі; - Мала ймовірність усунення стимулів до працевлаштування одержувачів допомоги. 	<ul style="list-style-type: none"> - На одержувачів покладаються певні витрати, інколи доволі значні, що призводить до скорочення чистої вартості допомоги; - «Таврування» одержувачів допомоги; - Пошук засобу надання допомоги у великому обсязі може бути ускладнений. 	<ul style="list-style-type: none"> - Країни з низькою адміністративною спроможністю; - Ситуації, коли громадяни швидко стають і перестають бути бідними; - Тенденції зростання витрат і споживання чітко розмежовують бідних і заможних.

У 2011 році сума незаконно виплачених державних коштів що підлягають поверненню становить 67071,31 грн. Станом на 01.04.2011 року до державного бюджету повернуто 52207,23 грн. Залишок коштів що підлягають поверненню – 14864,08 грн [7].

У зв'язку зі значним підвищенням розмірів допомоги при народженні дитини одним із першочергових завдань є здійснення контролю за цільовим використанням зазначеної допомоги та створенням батьками належних умов для повноцінного утримання та виховання дітей. Кількість сімей, яким призначено допомогу при народженні дитини, станом на 01.07.2011 року становить 156. Здійснено вибіркових обстежень цільового використання допомоги та створення належних умов для повноцінного утримання та виховання дитини разом з представниками органу опіки та піклування, центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді – 91 (це становить 66,9 % сімей, які вже отримали дану допомогу). Нецільового використання коштів державної допомоги при народженні дитини не виявлено [6].

Висновки. Як показує світовий досвід, необхідно зміцнювати та розвивати систему соціальної допомоги, здатної надати підтримку у випадку бідності потенційно великій кількості нужденних, забезпечити необхідний адміністративний потенціал та заохочувати практичні заходи щодо адресного

надання благ в інтересах стримування витрат [12].

У деяких країнах механізм надання адресної допомоги пристосований для стимулювання тієї чи тієї поведінки. У заможніших країнах йдеться про стимулювання тієї чи тієї поведінки, про те, щоб завдяки допомозі не зникли стимули до праці. У бідніших країнах наданням соціальної допомоги одночасно заохочують населення до участі в тих чи тих заходах.

На певні програми можуть впливати групи населення, які мають від них зиск, і не обов'язково отримувачі.

В Україні, на сучасному етапі, здійснюють упорядкування надання населенню пільг для посилення ролі адресної допомоги. Такий підхід потребує внести відповідні зміни до законодавчих актів, закласти в бюджет країни необхідні кошти, забезпечити поетапність проведення експерименту в деяких регіонах, узагальнити досвід, відпрацювати статистичну звітність. Особлива роль належить роз'яснювальній роботі серед населення про зміст та переваги адресної допомоги, має бути підготовлена відповідна агітаційна кампанія.

Однак зрозуміло, що все це може мати місце лише за умови відповідного рівня соціальних допомог.

Отже, боротьба з бідністю є нагальною потребою як з політичних міркувань, так в інтересах збереження людського капіталу.

Список використаних джерел

1. Богданов С. Прагнемо забезпечити максимальну захищеність / С. Богданов // Соціальна політика: проблеми, коментарі, відповіді. — 2009. — № 11. — С. 12–13.
2. Булавинець В. Актуальні проблеми теорії і практики соціального захисту населення / В. Булавинець // Світ фінансів. — 2009. — № 4. — С. 122–127.
3. Вігер В. І. Теоретичні засади системи соціального захисту в Україні / В. І. Вігер // Формування ринкових відносин в Україні. — 2009. — № 11. — С. 169–176.
4. Галашко С. Фінансове забезпечення програм соціального захисту інвалідів в умовах ринкових відносин / С. Галашко // Вісник економічної науки України. — 2009. — № 2. — С. 26–29.
5. Кіря'н Т. М. Соціальна політика в умовах фінансово-економічної кризи / Т. М. Кіря'н // Вісник економічної науки України. — 2009. — № 2. — С. 176–186.
6. Ковтун О. А. Соціальна спрямованість видатків місцевих бюджетів / О. А. Ковтун // держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. — 2011. — № 3. — С. 212–217.
7. Полозенко Д. В. Видатки державного бюджету на соціальний захист сільського населення / Д. В. Полозенко, Н. О. Квітко // Фінанси України. — 2011. — № 6. — С. 33–44.
8. Рудкевич І. В. Етапи становлення та розвитку державної політики соціального захисту населення України / І. В. Рудкевич // Інвестиції: практика та досвід. — 2011. — № 4. — С. 99–102.
9. Рудкевич І. В. Напрями вдосконалення державних механізмів соціального захисту населення / І. В. Рудкевич // Інвестиції: практика та досвід. — 2011. — № 8. — С. 90–92.
10. Рудкевич І. В. Основні тенденції розвитку системи соціального захисту в Україні на сучасному етапі / І. В. Рудкевич // Інвестиції: практика та досвід. — 2011. — № 5. — С. 106–108.
11. Стойка Л. В. Соціальні зобов'язання держави: проблеми і шляхи вирішення / Л. В. Стойка // Економіка та держава. — 2010. — № 8. — С. 115–118.
12. Шаварина М. Соціальний захист населення: реалії та перспективи / М. Шаварина, Н. Шаманська // Світ фінансів. — 2009. — № 4. — С. 34–43.