



Пілотні Проекти Соціальної Допомоги

Семінар

**“Представлення та обговорення проміжних результатів
впровадження та оцінки пілотних проектів соціальної
допомоги”**

Надання соціальної допомоги з урахуванням участі працездатних незайнятих отримувачів допомоги у громадських роботах

Людмила Котусенко
CASE Україна

Березень 2010

1. Мета пропозицій
2. Характеристика отримувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям
3. Варіанти запровадження громадських (соціально значущих) робіт для працездатних незайнятих отримувачів допомоги
4. Опис варіантів впровадження механізму
5. Оцінка впливу від впровадження механізму
6. Висновок юриста щодо можливості запровадження механізму
7. Висновки

Мета залучення працездатних незайнятих отримувачів допомоги до громадських робіт



Проблеми, які покликаний розв'язати запропонований механізм:

- особи, які отримують соціальну допомогу, можуть вибувати зі складу робочої сили на тривалий час, упродовж якого отримують допомогу, після чого їм може бути вкрай важко реінтегруватися до ринку праці
- частина отримувачів соціальної допомоги може бути неформально зайнятими, але не декларувати своїх доходів, щоб зберегти право на допомогу чи отримати її в більшому об'ємі. Таким чином, державні кошти розпорошуються на підтримку тих осіб, які насправді не є нужденними.

Мета пропозицій:

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

Розподіл отримувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям за категоріями сімей (ОУЖД-2008)



	К-ть отримувачів ДСД*	Частка отримувачів ДСД*
Загалом отримувачів ДСД*, у т.ч. які проживають:	196 598	100,0%
у великих містах	27 106	13,8%
у малих містах	33 979	17,3%
у селах	135 513	68,9%
Отримувачів ДСД, що входять до кількасімейного домогосподарства	65 174	33,2%
Домогосподарств без дітей	11 335	5,8%
Домогосподарств з дітьми, у т.ч.:	185 263	94,2%
з однією дитиною	56 879	30,7%
з двома дітьми	64 773	35,0%
з трьома дітьми	39 833	21,5%
з чотирма дітьми	14 669	7,9%
з п'ятьма та більше дітьми	9 109	4,9%

* Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям

Наявність у складі сім'ї отримувачів ДСД працевдатних незайнятих осіб (ОУЖД-2008)



	К-ть отриму- вачів ДСД	Частка отриму- вачів ДСД
Загалом отримувачів ДСД	196 598	100,0%
Домогосподарств, до складу яких входять тимчасово непрацюючі особи працевдатного віку, у тому числі:	85 204	43,3%
з одним незайнятим	72 584	36,9%
з двома незайнятими	12 620	6,4%
з незайнятими, які не отримують допомогу по безробіттю	64 994	33,1%
з незайнятими, які отримують допомогу по безробіттю	24 743	12,6%
з незайнятими, які не отримують та отримують допомогу по безробіттю (кілька незайнятих)	4 533	2,3%

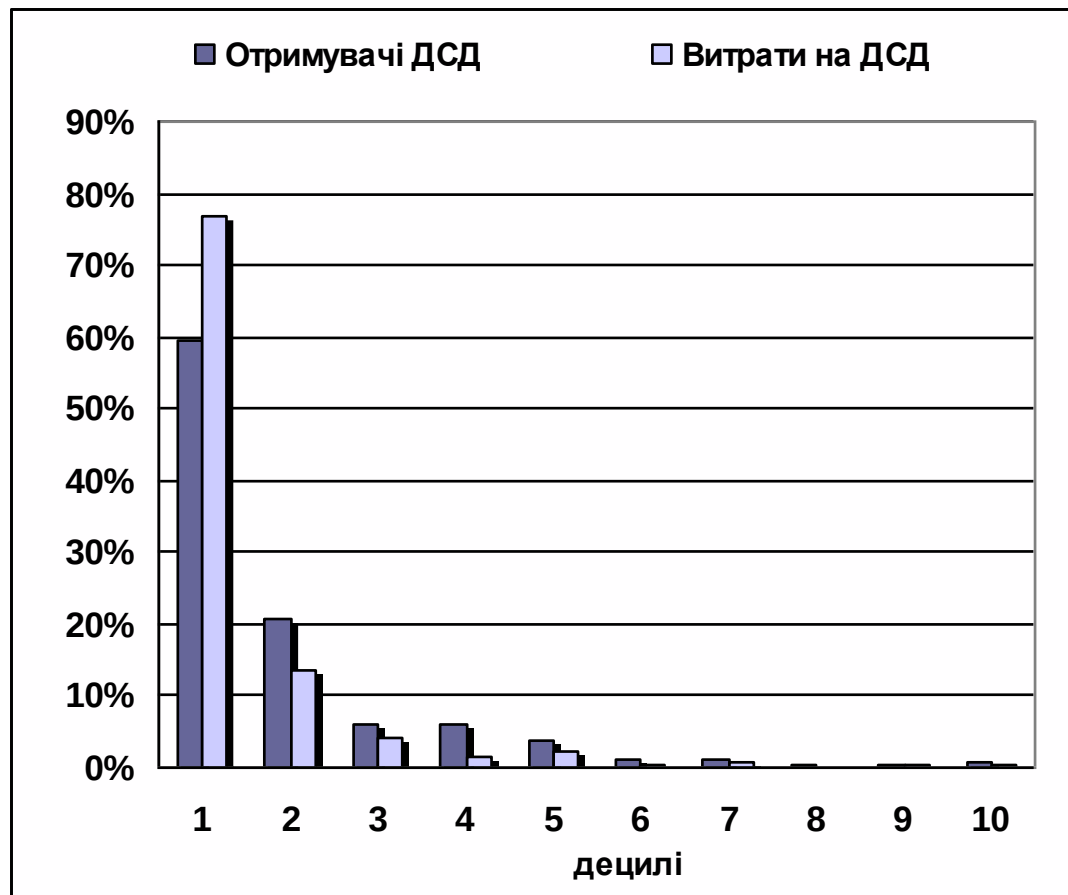
Розподіл отримувачів допомоги малозабезпеченим сім'ям за децильними групами (ОУЖД-2008)



Адресність надання допомоги малозабезпеченим сім'ям дуже висока:

- 80% отримувачів ДСД належать до 1-2 децилів*
- 90% коштів ДСД спрямовуються у 1-2 децилі*

Однак адресність може знизитися, якщо допомога надаватиметься виходячи з прожиткового мінімуму, і в систему потраплять заможніші сім'ї



*Децилі сформовано за розміром сукупного доходу (за винятком допомоги малозабезпеченим сім'ям) на одну особу

Характеристики децильних груп (всі домогосподарства ОУЖД-2008)



Дециль	Середньомісячний розмір сукупного доходу за винятком допомоги малозабезпеченим сім'ям, грн. на особу	
	Доходні межі дециля	Середній розмір доходу
1	49,4 – 578,7	458,0
2	578,9 – 695,9	641,9
3	696,0 – 792,0	746,2
4	792,1 – 881,0	836,9
5	881,0 – 975,9	927,5
6	975,9 – 1 086,4	1 027,3
7	1 086,5 – 1 233,1	1 157,8
8	1 233,2 – 1 429,2	1 324,9
9	1 429,3 – 1 806,8	1 592,4
10	1 807,1 – 36 429,2	2 564,7
Загалом	49,4 – 36 429,2	1 127,8

Варіанти запровадження громадських робіт для працездатних незайнятих отримувачів допомоги



	Необов'язкова участь у громадських (соціально значущих) роботах	Обов'язкова участь у громадських (соціально значущих) роботах
Неоплачувана участь у соціально значущих роботах	Неоплачувані добровільні соціально значущі роботи: Варіант 1: диференційований розмір допомоги Варіант 2: недиференційований розмір допомоги	Варіант 3: Неоплачувані обов'язкові соціально значущі роботи
Оплачувана участь у громадських роботах	Варіант 4: Оплачувані добровільні громадські роботи	Варіант 5: Оплачувані обов'язкові громадські роботи

Категорії населення, які можуть залучатися до громадських (соціально значущих) робіт



Працевдатні заявники та/або члени їх сімей, які належать до однієї з таких категорій:

- особи, які не працюють/не навчаються/не доглядають за дітьми тощо та не зареєстровані у центрі зайнятості;
- безробітні особи, які перебувають на обліку у центрі зайнятості, але не отримують допомогу по безробіттю (такі особи можуть багато років стояти на обліку в центрі зайнятості і отримувати допомогу);
- зайняті (в офіційному чи неофіційному секторі економіки) працевдатні особи, чий середньомісячний дохід не досягає рівня мінімальної зарплати.

Вплив участі та неучасті у роботах на право на допомогу та її розмір



	(1) Неоплачу- вані добровільні роботи (диференц. розмір ДСД)	(2) Неоплачу- вані добровіль ні роботи	(3) Неопла- чувані обов'язко- ві роботи	(4) Оплачувані добровільні роботи	(5) Оплачу- вані обов'язко- ві роботи
Згода на участь у роботах та наявність робіт	(1) Допомога надається у збільшеному розмірі	(1) Допомога надається на основі чинного законодавства			
	(2) Право на допомогу отримують категорії сімей, які зараз не мають права звертатися за допомогою через комісії				
Відмова від участі у роботах	Допомога надається на основі чинного законодавства	Допомога не надається	Допомога може надаватися або не надаватися на розсуд комісії	Допомога не надається	

Види допомоги, для яких можливе застосування механізму



Механізми із добровільним залученням до участі у громадських (соціально значущих) роботах можуть застосовуватися лише для осіб, які звертаються за допомогою малозабезпеченим сім'ям

Механізми із обов'язковим залученням до участі у громадських (соціально значущих) роботах можуть застосовуватися у випадку звернення за:

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

Обсяг участі у роботах



	(1) Неоплачувані добровільні роботи (диференц. розмір ДСД)	(2) Неоплачу- вані добровільні роботи	(3) Неопла- чувані обов'язкові роботи	(4) Оплачувані добровільні роботи	(5) Оплачувані обов'язкові роботи
Для категорій, які додатково включаються в систему	40 годин на місяць	40 годин на місяць	Макс. обсяг участі - 80 годин днів на місяць. В цих межах визначає- ться комісією індивіду- ально	40 годин на місяць	40 годин на місяць (або більше за бажання заявника і наявності можли- востей)
Для інших категорій		40 годин на місяць або визнача- ється комісією індивіду- ально (в цих межах).		40 годин на місяць або визначає- ться комісією індивіду- ально.	

Повторне звернення за допомогою



	(1) Неоплачу- вані добровільні роботи (диференц. розмір ДСД)	(2) Неоплачу- вані добровільні роботи	(3) Неопла- чувані обов'яз- кові роботи	(4) Оплачувані добровільні роботи	(5) Оплачу- вані обов'язко- ві роботи
Розмір допомоги при повторному зверненні при неучасті у роботах в поточному періоді	Може зменшувати- ся (сім'я не використала можливості до збільшення доходу)	Зменшуєть- ся (потрібне законо- давче затвер- дження)	—	Може зменшувати- ся (сім'я не використала можливості до збільшення доходу)	—
Врахування оплати за участь у роботах у доходу при визначенні права на допомогу	—	—	—	Не враховується або враховується лише частково (70-80%).	

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

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

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

Підвищення адресності надання допомоги за рахунок:

- охоплення допомогою більшої кількості бідних сімей, зокрема сімей з 1-2 дітьми
- зменшення зловживань під час отримання соціальної допомоги, зокрема з боку осіб, які зайняті в тіньовому секторі економіки та не декларують своїх доходів (у випадку обов'язкових робіт)

Соціальні ефекти від запровадження механізму:

- Створення нових робочих місць
- Можливість отримання додаткового доходу отримувачами соціальної допомоги у випадку:
 - неоплачуваних добровільних соціально значущих робіт (варіант 1, диференційований розмір допомоги)
 - оплачуваних громадських робіт (варіанти 4 та 5)
- Соціальна адаптація тривало незайнятих осіб
- Вирішення певних проблем громади

Оцінка очікуваного впливу запровадження механізму на основі ОУЖД



Використання бази даних ОУЖД дозволяє наближено оцінити максимальну кількість сімей, які матимуть право на звернення за допомогою після запровадження запропонованого механізму за згоди на участь у роботах. Водночас, на основі цих даних неможливо змодельовати адекватну початкову ситуацію і обчислити приріст кількості потенційних отримувачів, а також виявити ті сім'ї, які вибудуть з системи, оскільки:

- база ОУЖД не містить ознак, за якими можна виокремити сім'ї з непрацюючими працездатними, які не зареєстровані у центрі зайнятості (можна виокремити лише тих незайнятих, які не отримують допомоги по безробіттю). Це призводить до *неооцінки* потенційних отримувачів допомоги у початковій змодельованій ситуації та відповідно *переоцінки* приросту потенційних отримувачів унаслідок запровадження механізму;
- особи, які декларують себе як непрацюючих працездатних при зверненні за допомогою, а при цьому є зайнятими у неформальному секторі економіки, можуть означити себе як зайнятих в ОУЖД.

Оцінка очікуваного впливу запровадження механізму на основі адміністративних даних Мінпраці



2009 року кількість сімей з непрацюючими працездатними, які отримували допомогу малозабезпеченим сім'ям, скоротилася удвоє – з 70,5 до 35,3 тис. осіб (дані Мінпраці про діяльність комісій)

Скорочення завдячує собою передусім звуженню кола сімей, які можуть звертатися за допомогою через комісії

Можна припустити, що після запровадження механізму громадських (соціально значущих) робіт ці сім'ї знову зможуть звертатися за допомогою за умови згоди на участь у роботах

Вплив запровадження механізму на кількість отримувачів допомоги



	(1) Неопла- чувані добров. роботи (диф. розмір ДСД)	(2) Неопла- чувані добро- вільні роботи	(3) Неопла- чувані обов'яз- кові роботи	(4) Оплачу- вані добро- вільні роботи	(5) Оплачу- вані обов'яз- кові роботи
Включення в систему	Малозабезпечених сімей з непрацюючими працездатними, які зараз не мають права на допомогу, а за згоди на участь у громадських (соціально значущих) роботах матимуть				
Виключення з системи	—	—	Сімей з особами, зайнятими у неформальному секторі	—	Сімей з особами, зайнятими у неформальному секторі
Кількість отримувачів допомоги *	+++++	++++	++	+++	+

* Кількість плюсіків служить для наближеного порівняння різних варіантів

Адресність надання допомоги після запровадження механізму



	Фактичні отримувачі ДСД у ОУЖД-2008	(1) Неоплачувані добровільні роботи (диф. розмір ДСД)	(2) Неоплачувані добровільні роботи (3) Неоплачувані обов'язкові роботи (4) Оплачувані добровільні роботи (5) Оплачувані обов'язкові роботи
Частка отримувачів з 1-2 децилів, %	80%	78%	79%
Частка коштів, що надходить у 1-2 децилі, %	90%	83%	83%
Охоплення ДСД сімей з 1-2 децилів, %	4,6%	15%*	10%*
Охоплення усього населення допомогою, %	1,1%	3,8%*	2,5%*

* Йдеться про потенційних отримувачів допомоги, які не обов'язково звернуться за нею

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

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



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

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



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

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

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

Механізми, умови та процедури призначення соціальної допомоги за умови участі заявників у громадських (соціально значущих) безоплатних роботах необхідно регламентувати окремою Постановою Кабінету Міністрів України.

- Варіанти з обов'язковим залученням вказаних категорій заявників до громадських (соціально значущих) робіт більше сприятимуть досягненню поставлених цілей порівняно з «добровільними»
- Імовірність того, що механізм зможе ефективно функціонувати на місцях, у випадку неоплачуваних робіт є вищою, аніж у випадку оплачуваних робіт, з огляду на можливий брак у замовників коштів для їх фінансування
- Механізми з обов'язковим залученням до громадських робіт можуть бути застосовані не лише до заявників, які звертаються по допомогу малозабезпеченим сім'ям, але й до тих, які звертаються по субсидії чи по допомогу сім'ям з дітьми, що надаються з урахуванням доходу

- Розрахунки впливу запровадження механізму на основі даних, отриманих при симуляціях з використанням ОУЖД, скоригованих з використанням адміністративних даних Мінпраці
- Проведення міні-обстеження домогосподарств, під час якого ми дослідимо ставлення заявників до пропонованих механізмів та оцінимо кількість тих, хто може бути виключений з системи у разі запровадження механізмів з обов'язковою участю
- Розробка механізму експерименту, який буде запропоновано провести в кількох регіонах, базуючись на результатах якого добре опрацьована система громадських (соціально значущих) робіт може бути поступово запроваджена на території країни