



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника

Проект "Удосконалення системи соціальної допомоги" (SARP)

Януш Ширмер
Ірена Топінська
Дмитро Боярчук
В'ячеслав Герасимович

25 березень, 2009 р.
м. Київ



Витяг з технічного завдання проекту (1): Проблеми



Упродовж кількох останніх років, під час розробки цього проекту, Міністерство праці та соціальної політики здійснило низку аналітичних досліджень та пілотних проектів, які виявили багато невирішених проблем, серед яких:

- тривалість час розгляду заявок на отримання соціальної допомоги, перевірки документів та визначення права заявника на допомогу;
- часті зміни розмірів самої допомоги і критеріїв надання допомоги;
- використання різних критеріїв оцінки майнового стану, для визначення права сім'ї на різні види допомог;



Витяг з технічного завдання проекту (1): Проблеми (продовження)



- Недостатня поінформованість громадськості про чинну систему соціального захисту: щодо законодавства про соціальні допомоги, та щодо процедур розгляду заявок та визначення права на допомогу;
- Низький рівень адресності. Наявні фінансові ресурси використовуються незадовільно, а програми підтримки не знижують рівень бідності.



Витяг з технічного завдання проекту (2): Пілотні проекти SARP



Перш ніж ухвалювати рішення про зміни в механізмах надання соціальної допомоги, Уряд прагне вивчити їхній соціальний та економічний вплив шляхом проведення пілотних проектів (далі – пілотні проекти або пілоти) у вибраних областях України.

- Пілот №1: Удосконалення механізмів надання житлових субсидій.
- Пілот №2: Удосконалення механізмів надання пільг.
- Пілот №3: Запровадження єдиних критеріїв оцінки майнового стану сім'ї при визначенні її права на призначення всіх видів соціальної допомоги та вдосконалення Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги



Витяг з технічного завдання проекту (2): Пілотні проекти SARP (продовження)



- Пілот №4: Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей
- Пілот №5: Забезпечення взаємодії пілотних управлінь праці та соціального захисту (пілотних управлінь) з центрами зайнятості з питань обліку, працевлаштування, підвищення кваліфікації працездатних осіб із соціально вразливих сімей.



Витяг з технічного завдання проекту (3): завдання SARP



1. На основі міжнародного досвіду розробити та надати пропозиції щодо механізмів, що втілюватимуться в рамках пілотних проектів
2. Запропонувати єдині критерії оцінки майнового стану сім'ї при визначенні її права на призначення всіх видів соціальної допомоги
3. Вдосконалити Методику обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги
4. Розробити план проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення, в органах місцевого самоврядування та в пілотних управліннях



Витяг з технічного завдання проекту (3): завдання SARP (продовження)



5. Підготувати та опублікувати інформаційні матеріали по пілотних проектах.
6. Розробити та підготувати тренінгові матеріали про нові підходи, що пілотуються, та провести навчання цих підходів для працівників органів праці та соціального захисту
7. Проводити моніторинг та оцінку впливу пілотних проектів, а також вивчати громадську думку
8. Підготувати аналітичні записки з описом варіантів поліпшення системи соціальної допомоги



Витяг з технічного завдання проекту: очікувані результати SARP



До моменту завершення проекту усі пілотні управління будуть:

- оперувати як експериментальні управління з налагодженим механізмом прийому нових заяв
- надаватимуть відповідну соціальну допомогу
- надаватимуть розширений перелік послуг щодо стимулювання заявників до активного пошуку роботи та набуття фінансової незалежності
- поширюватимуть інформацію про діяльність проекту для підвищення рівня поінформованості



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Завдання (1)



Непрямий метод оцінювання матеріального стану домогосподарства (Пілотний проект №3): Запровадження єдиних критеріїв оцінки майнового стану сім'ї для призначення усіх видів соціальної допомоги та поліпшення методики розрахунку сукупного доходу сім'ї

1. Запозичити **передовий міжнародний досвід** (кращі практики) для покращення адресності соціальної допомоги в Україні.
2. Розробити і випробувати **непрямий метод оцінювання матеріального стану** заявників/одержувачів на предмет її повноти, точності, ефективності/дієвості, доцільності та можливості перевіряти одержані результати.



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Завдання (1) (продовження)



3. Забезпечити внутрішню **цілісність, зрозумілість і прозорість** процедур оцінювання матеріального стану, чітко визначити термінологію, що використовується в процедурах оцінювання матеріального стану, та мінімізувати суб'єктивність у прийнятті соціальними інспекторами рішень щодо заявників
4. Розробити **пропозиції щодо підготовки і прийняття всіх нормативних актів**, необхідних для виконання експерименту
5. Врахувати **коментарі та зауваження соціальних інспекторів** та інших працівників органів соціального захисту населення. Організувати **навчання** і надати методичні рекомендації на підтримку та для поліпшення дієвості роботи соціальних інспекторів. Важливим засобом підвищення дієвості роботи соціальних інспекторів має стати так зване **профілювання клієнтів**.



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Завдання (2)



6. **Уніфікувати / гармонізувати** всі види соціальної допомоги (іншими словами, застосувати єдиний підхід до оцінювання матеріального стану домогосподарства при призначенні всіх видів соціальної допомоги).
7. Надати **допомогу в оцінюванні впливу** вдосконалення системи соціальної допомоги (покращення перевірки доходів, застосування профілювання клієнтів, уніфікацію порядку призначення соціальної допомоги, запровадження різних критеріїв для визначення права на соціальну допомогу, можливо запровадження нових методів забезпечення цільового характеру соціальної допомоги) на:
 - показники бідності;
 - показники нерівномірності розподілу населення за доходами;
 - розміри бюджетних асигнувань на програми соціальної допомоги;
 - якість послуг, які органи соціального захисту населення надають клієнтам;
 - ефективність діяльності соціальних інспекторів;
 - розміри витрат на утримання органів соціального захисту населення.



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Завдання (2) (продовження)



8. Створити **базу даних** з інформацією, зібраною в ході проведення експерименту на місцях, та результатами обробки даних та аналізу, виконаного працівниками органів соціального захисту населення та консультантом.
9. Організувати проведення **інформаційно-роз'яснювальної кампанії** про експеримент та його результати і залученням всіх зацікавлених осіб. Започаткувати **публічний діалог** для обговорення всіх важливих питань, пов'язаних з експериментом.



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Загальна інформація (1)



Непрямий метод оцінювання матеріального стану був вибраний для пілотування, оскільки він:

- довів свою доцільність як засіб оцінки матеріального стану осіб/домогосподарств у різних країнах;
- був визнаний ефективним за результатами аналітичних досліджень з використанням даних про українські домогосподарства;
- може бути корисним для "профілювання клієнтів" і виявлення підозрілих випадків, які потребують втручання інспекторів.



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Загальна інформація (1) (продовження)



Експеримент проводитиметься у п'яти обраних управліннях праці та соціального захисту в таких областях:

1. Луганська
2. Миколаївська
3. Черкаська
4. Чернівецька
5. Чернігівська



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Загальна інформація (2)



- Непрямий метод оцінювання матеріального стану домогосподарств буде застосовано при зверненнях за всіма видами допомоги, яку надають органи соціального захисту
- Експеримент на місцях триватиме три місяці, однак не впливатиме прямо на призначення та виплати соціальних допомог. Поступово, після оцінки та відпрацювання нових підходів, непряме оцінювання матеріального стану відіграватиме роль при призначенні допомог
- Експеримент супроводжуватиметься теоретичним ознайомленням із дослідженнями домогосподарств
- Окремі пілотні проекти буде присвячено посиленню ролі соціального інспектора та поліпшенню взаємодії між центрами зайнятості та органами соціального захисту населення. Координування пілотних проектів здійснюватиметься так, щоб уникнути дублювання в проектах і забезпечити їхнє взаємне підсилення



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Загальна інформація (3)



Непрямий метод оцінювання матеріального стану передбачає, що сукупний дохід складається з:

- i. доходів, які легко піддаються перевірці, зокрема офіційної заробітної плати, пенсій та соціальних виплат
- i. доходів, які перевірити складно, наприклад, доходів від приватної підприємницької діяльності (самозайнятості), використання земельної ділянки та роботи в тіньовому секторі економіки.

Припускається, що оцінювання матеріального стану полягає у визначенні сукупного доходу домогосподарства, що оцінюється як:

- i. сума легкооцінюваного доходу та важкооцінюваного доходу, задекларованого заявником
- ii. сума легкооцінюваного доходу, задекларованого заявником, та важкооцінюваного доходу, оціненого на базі моделі



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Загальна інформація (4)



Дооцінювання доходу

Заявник надає інформацію про членів домогосподарства і домогосподарство в цілому, на підставі якої формуються показники, що вважаються детермінантами доходів; при цьому така інформація повинна легко надаватися і піддаватися перевірці. Такі показники доходів зокрема включають:

- демографічні та соціальні характеристики заявника та членів його родини (стать, вік, рівень освіти, сімейний стан тощо)
- дані про зайнятість (наявність чи відсутність роботи, тип трудових відносин)
- інформацію про володіння предметами тривалого користування (автомобіль, кольоровий телевізор, морозильна камера)
- характеристики житла (площа та обладнання житлового приміщення, кількість кімнат) та обсяг споживання комунальних послуг
- інформацію про володіння земельною ділянкою та худобою



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Загальна інформація (4) (продовження)



Кожному показнику присвоюється коефіцієнт, який трансформує його у певну "частку" оцінюваного доходу.

Обчислені у такий спосіб частки додаються, і одержана сума і є оціненим доходом заявника.

Експерти проекту оцінили коефіцієнти для усіх індикаторів на основі Обстеження умов життя домогосподарств за 2006р. (Державний комітет статистики України). Оцінені коефіцієнти слугують для дооцінки важкооцінюваного доходу.



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Загальна інформація (5)



Приклад дооцінки доходу на основі непрямого методу
Оцінка загального місячного доходу гіпотетичної сім'ї
У цінах 2009 року (скориговані на інфляцію)

Індикатор	Коефіцієнт/людина [гривня]	Одиниці	Дохід [гривня]
Базовий дохід	581.72/місяць	1	581.72
Підприємець	16.66	1	16.66
Будівництво	72.28	1	72.28
Чоловік/дружина самозайнятий	59.41	1	59.41
Мотоцикл	39.88	1	39.88
Новий кольоровий телевізор	16.54	1	16.54
Розмір кімнати	2.12/кв.м.	20	42.40
Двоє членів домогосподарства працюють	96.04	1	96.04
Діти, 0-2 років	-75.14/дитина	1	-75.14
Діти, 3-6 років	-86.35	2	-172.70
Кількість пристарілих	43.37/пристаріла людина	1	43.37
Електрика	0.11/грн. витрати/місяць	15	1.65
Телефон	1.91/ грн. витрати/місяць	10	19.10
Проживає у м. Київ	44.51	1	44.51
Загальний дохід/людину		Сума	785.72
Загальний дохід сім'ї	785.72	6	4714.32



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Загальна інформація (6)



Будова експерименту

- Експеримент проводитиметься у п'яти обласних управліннях соціального захисту починаючи з квітня 2009 року
- Робота на місцях триватиме три місяці, після чого проводитиметься оцінювання результатів експерименту
- Після доопрацювання і внесення необхідних коригувань можливе проведення другого етапу експерименту



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Загальна інформація (6) (продовження)



Учасники експерименту

- Заявники: подають інформацію про свої доходи, а також характеристики членів домогосподарств і домогосподарства в цілому, які необхідні для дооцінки доходів та оцінювання сукупних доходів домогосподарств
- Працівники органів соціального захисту населення: збирають, обробляють інформацію і подають її у формі, необхідній для проведення емпіричного аналізу
- Соціальні інспектори: перевіряють матеріальний стан заявників, частково застосовуючи при цьому метод "профілювання клієнтів", частково метод випадкового вибору



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Загальна інформація (7)



"Профілювання клієнта":

- Задекларований заявником сукупний дохід порівнюється із сукупним доходом, обчисленим із застосуванням оцінок
- Наявність великої різниці між задекларованим та оціненим (методом дооцінки) доходом сигналізує про необхідність перевірки справи заявника соціальним інспектором.



Непрямий метод оцінки ступеня нужденності заявника: Загальна інформація (7) (продовження)



Корисність непрямого методу оцінки ступеня нужденності
заявника

- Соціальні інспектори надаватимуть свої оцінки фактичного доходу випадково обраних домогосподарств на основі перевірок
- Порівняння спостережень соціальних інспекторів з оцінками на основі непрямих методів дадуть можливість провести аналіз корисності/точності/ефективності даного методу



Проведення експерименту:

Етап 1. Підготовчий



- Розроблення основних положень нормативного акту про проведення експерименту
- Визначення показників доходів і коефіцієнтів для дооцінки доходів
- Складання анкети з врахуванням положень непрямого методу і чинної форми заяви на призначення соціальної допомоги
- Розроблення процедур і програмних засобів збирання й обробки даних
- Підготовка навчальних матеріалів (методичних рекомендацій, інструкцій, кодексів)



Проведення експерименту:

Етап 1. Підготовчий (продовження)



- Навчання працівників органів соціального захисту населення і соціальних інспекторів
- Розробка методології аналізу результатів експерименту
- Підготовка до проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії
- Формування показників і процедур моніторингу та оцінювання



Проведення експерименту:

Етап 2. Збір даних



- Дані, необхідні для оцінювання матеріального стану непрямим методом, збираються за допомогою анкетування
- Заявники надають всі дані, на основі яких формуються показники доходів, у тому числі доходи, які піддаються простій перевірці, і доходи, які перевірити складно
- У експерименті використовуватиметься показник щомісячного доходу на члена домогосподарства, обчислений на основі річного доходу



Проведення експерименту: Етап 2. Збір даних (продовження)



- Сукупний дохід оцінюватиметься єдиним способом для всіх заявників незалежно від виду соціальної допомоги, за призначенням якої вони звертаються.
- Надзвичайно важливою є супровідна документація на анкету з усіма необхідними визначеннями і вказівками щодо заповнення бланку анкети



Проведення експерименту:

Етап 2. Збір даних (продовження)



- Передбачається можливість заповнення анкети декількома способами:
 - заявник заповнює бланк анкети в офісі самостійно
 - заявник заповнює бланк анкети в офісі або вдома за допомогою працівника органу соціального захисту населення
 - бланк анкети заповнює працівник органів соціального захисту населення або соціальний інспектор в ході співбесіди із заявником в офісі
 - заявник заповнює бланк анкети через інтернет
 - поєднання кількох із зазначених вище способів
- У ході проведення експерименту будуть з'ясовані доцільність, ефективність і точність кожного з цих способів заповнення анкети



Проведення експерименту: Етап 3. Формування бази даних



Введення всієї інформації з анкет до бази даних покладається на працівників органів соціального захисту населення (за винятком випадків, коли заявники вводять анкетні дані в електронній формі). Частково це відбуватиметься паралельно зі збиранням даних.

Передбачається, що в експерименті використовуватиметься проста прикладна програма з коефіцієнтами і формулами дооцінки доходів.

Для кожного заявника визначатимуться/оцінюватимуть три показники доходу (на місяць на члена родини): (i) сукупний задекларований дохід; (ii) задекларований дохід, який легко перевірити, плюс дооцінений дохід, який перевірити складно; (iii) сукупний оцінений дохід. Всі ці три показники необхідні для застосування непрямого методу визначення матеріального стану заявника.



Проведення експерименту:

Етап 4. Перевірка доходів



- Відбір справ заявників для перевірки відбуватиметься систематизовано і здійснюватиметься так, щоб пізніше можна було з'ясувати дієвість "профілювання клієнтів" за допомогою непрямого методу.
- Для цього буде сформовано дві групи справ заявників для перевірки. До першої групи включатимуть справи заявників, для яких виявлено велику різницю між задекларованими та дооціненими доходами [наприклад, порогове значення різниці може бути встановлено на рівні 20%]. Інша група формуватиметься з випадково вибраних справ заявників.
- Також буде проведено обстеження соціальних інспекторів для ознайомлення з їхніми коментарями і зауваженнями до експерименту та оцінкою доцільності застосування непрямого методу оцінювання матеріального стану у запропонованому для експерименту вигляді.



Проведення експерименту:

Етап 5. Аналіз результатів експерименту



На етапі аналізу експерименту:

- перевірятимуться процедури дооцінки доходів;
- порівнюватимуться фактичні дані про матеріальний стан з результатами застосування непрямого методу оцінювання матеріального стану;
- аналізуватиметься доцільність застосування непрямого методу оцінювання матеріального стану як такого;
- визначатиметься доцільність застосування дооцінки доходів як методу "профілювання клієнтів".
- визначатиметься корисність непрямого методу оцінки порівняно з нинішніми методами оцінки ступеню нужденності заявника



Критерії оцінки експерименту (1)



- Повнота. Чи охоплює метод всі важливі види доходів, як в грошовій, так і в натуральній формі? Чи враховує він всі важливі складові, які мають враховуватися при оцінюванні доходів, які складно перевірити? Чи не є він переобтяженим?
- Цілісність. Чи є метод внутрішньо цілісним? Чи мають місце будь-які дублювання та/або повторення?
- Чіткість і простота. Чи зрозумілі всі процедури та анкета заявникам, працівникам органів соціального захисту населення і соціальним інспекторам?



Критерії оцінки експерименту (1) (продовження)



- Точність. Чи відображають результати застосування непрямого методу фактичні доходи заявників? Чи є він належним засобом з'ясування матеріального стану домогосподарств? Чи слід вносити зміни до переліку показників доходів? Щоб дати об'єктивні відповіді на ці запитання, слід виконати перехресну перевірку задекларованих та оцінених доходів. Можна попросити соціальних інспекторів дати власну грубу оцінку про доходи заявників (наприклад "До якого інтервалу доходів на Вашу думку належать доходи родини даного заявника: до 100 грн., 100-200 грн, 300-500 грн. тощо).



Критерії оцінки експерименту (2)



- **Чесність.** Чи дозволяє метод виявити випадки обману і зловживань? Якими є найбільші ризики? Чи забезпечує метод належну мотивацію для всіх учасників процесу? Чи існують додаткові шляхи скорочення кількості випадків обману?
- **Ефективність/дієвість.** Чи допомагає непрямий метод соціальному інспектору виконувати свої обов'язки? Чи корисний він для профілювання клієнтів? Чи підвищує використання непрямого методу ефективність роботи соціального інспектора?
- **Спроможність перевіряти дані.** Чи існує можливість виконати незалежну перевірку всієї інформації, що надається заявниками та інспекторами?
- **Уніфікація.** Чи однаково "працює" метод з різними видами соціальної допомоги? Чи допомагає він уніфікувати призначення різних видів соціальної допомоги, що є важливим завданням даного експерименту?



Критерії оцінки експерименту (3)



- Законність. Чи не порушують процедури непрямого методу положення чинного законодавства?
- Впорядкування та обробка даних. Чи забезпечує впорядкування даних простоту доступу, обробки, оновлення та супроводу? Чи забезпечено безпеку і конфіденційність даних?
- Інформування. Чи добре поінформовані про експеримент всі партнери/зацікавлені особи? Чи організовано проведення відповідної інформаційно-роз'яснювальної кампанії?
- Доцільність. Чи є непрямий метод прийнятним для працівників органів соціального захисту населення, соціальних інспекторів та заявників? Чи виправдовує себе поділ доходів на доходи, які легко перевірити, та доходи, які перевірити складно? Чи є проблеми з дооцінкою доходів?



Критерії оцінки експерименту (3) (продовження)



- Чутливість. Як впливає встановлення нових порогових значень відхилення задекларованого доходу на отримання соціальну допомоги та запровадження нових правил призначення допомоги на чисельність одержувачів соціальної допомоги (включно з тими, кому допомога призначається без врахування матеріального стану). Аналіз чутливості не є обов'язковим.



Потенційні ризики для проведення експерименту (1)



Точність інформації, наданої заявниками:

- помилки, спричинені нечіткістю або неправильним тлумаченням правил;
- помилки, допущені при заповненні анкети, включно з помилками в обчисленнях;
- обман.

Достатність уніфікованих правил декларування доходів заявниками (якою мірою вони забезпечують віддзеркалення задекларованими заявником даними його фактичних доходів, і якою мірою вони дозволяють оцінити доходи заявника):

- врахування фактичних витрат на члена сім'ї заявника (шляхом застосування обласних коригувальних коефіцієнтів);
- неврахування фактичних витрат заявника;
- точне врахування інфляції.



Потенційні ризики для проведення експерименту (1) (продовження)



Достатність методів опосередкованого врахування доходів та дооцінених доходів:

- оцінювання доходів з використанням співвідношення між вартістю майна (активів) заявника та його доходів;
- врахування якості (наприклад, ринкової вартості автомобіля);
- врахування рівня цін та інфляції.



Потенційні ризики для проведення експерименту (2)



Точність інформації з інших джерел, не пов'язаних із заявником:

- спотворення, спричинені неповнотою інформації;
- помилки в даних;
- зловживання при одержанні даних з інших джерел;
- особиста зацікавленість (прагнення наживи);
- спотворення популістського характеру (спроби здобути політичну підтримку);
- специфіка місцевих цінностей та переконань (наприклад, уподобання не на користь бідних громадян);
- місцеві стратегічні політичні пріоритети (пріоритети у використанні бюджетних коштів).



Потенційні ризики для проведення експерименту (2) (продовження)



Точність оцінювання, що виконується соціальними інспекторами:

- недостатня професійна підготовка;
- ненадійність джерел інформації;
- суб'єктивність;
- обман/зловживання.

Доцільність експерименту:

- недостатня підтримка експерименту з боку місцевих органів влади;
- відсутність зацікавленості з боку заявників (результати експерименту можуть позбавити їх права на соціальну допомогу);
- надмірна завантаженість роботою персоналу органів соціального захисту населення, що позбавляє їх можливості приділити достатньо часу роботі в рамках експерименту.



Заключні зауваження



- Запозичений міжнародний досвід, що використовується при проведенні експерименту, має враховувати специфіку України.
- Всі пілотні експерименти мають відображати варіанти удосконалення системи соціальної допомоги, які сьогодні розглядаються Урядом України, а їх результати мають допомагати у прийнятті оптимальних політичних рішень.
- Всі методи, показники та завдання проекту ретельно обговорюються з відповідальними посадовими особами Мінпраці, ухвалені Мінпраці та офіційно оформлені в нормативних документах Уряду України.
- Діяльність з проведення даного експерименту має бути добре скоординованою з іншими пілотними проектами в межах проекту "Удосконалення системи соціальної допомоги".



Заключні зауваження (продовження)



- Для успішного проведення експерименту необхідно забезпечити чітку взаємодію між спеціалістами проекту, посадовими особами Мінпраці, місцевими органами влади, працівниками органів соціального захисту населення, місцевими неурядовими організаціями, місцевими територіальними громадами та заявниками на призначення соціальної допомоги.
- Основними принципами цього та інших експериментів є поступовість та врахування результатів чергових етапів. Такий "ітераційний" підхід до проведення експерименту дозволить випробувати різні варіанти, що пропонуються, і сформулювати надійну основу для проведення реформи системи соціальної допомоги в Україні.



Запитання та коментарі

