

Удосконалення механізмів надання пільг

Богдан Кліщук, Людмила Котусенко, Ірина Орлова

CASE УКРАЇНА

Зміст

Резюме	8
Вступ	9
Чинна система пільг	11
Житлові пільги.....	11
Категорії пільговиків	11
Процедура, необхідні документи, потенційні порушення	12
Верифікація	12
Кількість одержувачів	12
Розмір наданих пільг.....	12
Адресність	13
Транспортні пільги	13
Види пільг і категорії пільговиків	14
Механізм надання пільг	17
Схеми фінансування пільг	17
Фактичний обсяг послуг, наданих пільговикам.....	19
Недоліки чинної системи пільг	21
Пільги на зв'язок	21
Види пільг.....	21
Охоплення населення	22
Фінансування	23
Одержувачі	25
Недоліки.....	26
Світовий досвід трансформації пільг в адресну грошову допомогу	27
Література, присвячена вдосконаленню системи пільг в Україні	29
Програма Президента Януковича.....	29
«Аналіз спеціальних пільг в Україні» Анни Нечай.....	30
«Модернізація системи пільг та соціальної допомоги», внутрішній документ аналітичного центру Best.....	31
Підсумок.....	31

Реформування системи пільг в Україні: рекомендації та сценарії	32
Рекомендації	32
Житлово-комунальні пільги	33
Рекомендації.....	33
Сценарії реформування та результати розрахунків.....	33
Методологія.....	34
СЦЕНАРІЙ 1. Межа доходу на рівні двох прожиткових мінімумів.....	37
СЦЕНАРІЙ 2. Скасування пільг для всіх, окрім ветеранів війни й чорнобильців I – II категорій.....	39
СЦЕНАРІЙ 3. Скасування пільг для всіх, окрім ветеранів війни й чорнобильців I – II категорій (СЦЕНАРІЙ 2) та межа доходу на рівні двох прожиткових мінімумів	44
Домогосподарства, що зазнають втрат у сценаріях 2 та 3	47
Висновки	49
Транспортні пільги	52
СЦЕНАРІЙ 1. Встановлення нормативів на кількість поїздок.....	56
СЦЕНАРІЙ 2. Грошові відшкодування, але не більше 100 грн./місяць.....	58
СЦЕНАРІЙ 3. Виплати всім пільговикам в розмірі 7,88 грн./місяць (незмінний бюджет).....	60
СЦЕНАРІЙ 4. Встановлення нормативів на кількість поїздок (СЦЕНАРІЙ 1) та граничного розміру доходу на рівні двох прожиткових мінімумів	62
СЦЕНАРІЙ 5. Грошові відшкодування, але не більше 100 грн./місяць (СЦЕНАРІЙ 2) в поєднанні з граничним розміром доходу на рівні двох прожиткових мінімумів.....	64
СЦЕНАРІЙ 6. Виплати всім пільговикам в розмірі 7,88 (СЦЕНАРІЙ 3) в поєднанні з граничним розміром доходу на рівні двох прожиткових мінімумів	66
СЦЕНАРІЙ 7. Встановлення нормативів на кількість поїздок (СЦЕНАРІЙ 1) і скасування пільг для всіх, окрім одержувачів ДСД	68
СЦЕНАРІЙ 8. Грошові відшкодування, але не більше 100 грн./місяць (СЦЕНАРІЙ 2) в поєднанні з відміною пільг для всіх, окрім одержувачів ДСД.....	70
СЦЕНАРІЙ 9. Виплати всім пільговикам в розмірі 7,88 (СЦЕНАРІЙ 3) в поєднанні з відміною пільг для всіх, окрім одержувачів ДСД.....	72
Пільги на зв'язок	74
СЦЕНАРІЙ 1. Надання пільг на зв'язок лише в межах абонентної плати	75
СЦЕНАРІЙ 2. Надання пільг на зв'язок лише в межах абонентної плати і 60 тарифікованих хвилин місцевих з'єднань додатково	77

СЦЕНАРІЙ 3. Надання пільг на зв'язок лише в межах 19,73 грн./місяць (з ПДВ) вартості спожитих послуг	79
СЦЕНАРІЙ 4. Надання пільг на зв'язок лише в межах абонентної плати (СЦЕНАРІЙ 1) та обмеження доходу на рівні двох прожиткових мінімумів	81
СЦЕНАРІЙ 5. Надання пільг на зв'язок лише в межах абонентної плати і 60 тарифікованих хвилин місцевих з'єднань додатково (СЦЕНАРІЙ 2) та обмеження доходу на рівні двох прожиткових мінімумів	83
СЦЕНАРІЙ 6. Надання пільг на зв'язок лише в межах 19,73 грн./місяць вартості спожитих послуг (СЦЕНАРІЙ 3) та обмеження доходу на рівні двох прожиткових мінімумів.....	85
СЦЕНАРІЙ 7. Надання пільг на зв'язок лише в межах абонентної плати (СЦЕНАРІЙ 1) і скасування пільг для всіх, окрім одержувачів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям (ДСД).....	87
СЦЕНАРІЙ 8. Надання пільг на зв'язок лише в межах абонентної плати і 60 тарифікованих хвилин місцевих з'єднань додатково (СЦЕНАРІЙ 2) та відміна пільг для всіх, окрім одержувачів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям.....	89
СЦЕНАРІЙ 9. Надання пільг на зв'язок лише в межах 19,73 грн./місяць вартості спожитих послуг (СЦЕНАРІЙ 3) та скасування пільг для всіх, окрім одержувачів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям.....	89
Висновки та рекомендації	90
Житлові пільги.....	90
Транспортні пільги.....	91
Пільги на зв'язок	94
Додатки.....	96
А Категорії осіб, що мають право на житлові пільги, та відповідні законодавчі акти.....	96
В Пільги на телекомунікаційні послуги, що надаються в Україні	108

Список таблиць

Таблиця 1. Пільги на проїзд у громадському транспорті в Україні, за категоріями пільговиків і видами транспорту.....	15
Таблиця 2. Розподіл пільг на проїзд між містами та сільською місцевістю	20
Таблиця 3. Розподіл пільг на проїзд у громадському транспорті за видами транспорту	20
Таблиця 4. Розподіл пільг на проїзд за децилями річних витрат домогосподарств	20
Таблиця 5. Охоплення населення пільгами на зв'язок	23
Таблиця 6. Планові субвенції на фінансування пільг на зв'язок, млн. грн.	24
Таблиця 7. Сукупна вартість всіх пільг, млн. грн.....	24
Таблиця 8. Розміри пільг на зв'язок за децилями умовних витрат на члена домогосподарства у 2008 році, грн.	25
Таблиця 9. Характеристики децильних груп в ОУЖД-2009	36
Таблиця 10. Зміна основних показників надання житлових пільг у сценарії 1	38
Таблиця 11. Зміна основних показників надання житлових пільг у сценарії 2.....	41
Таблиця 12. Зміна основних показників надання субсидій після скасування пільг за сценарієм 2...42	
Таблиця 13. Зміна основних показників надання субсидій після скасування пільг за сценарієм 3..45	
Таблиця 14. Домогосподарства, що втратять право на пільги за сценаріями 2 та 3.....	48
Таблиця 15. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 1.....	56
Таблиця 16. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 1	57
Таблиця 17. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 2.....	58
Таблиця 18. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 2	59
Таблиця 19. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 3.....	60
Таблиця 20. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 3	61
Таблиця 21. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 4.....	62
Таблиця 22. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 4	63
Таблиця 23. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 5.....	64
Таблиця 24. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 5	65
Таблиця 25. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 6.....	66

Таблиця 26. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 6	67
Таблиця 27. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 7.....	68
Таблиця 28. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 7	69
Таблиця 29. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 8.....	70
Таблиця 30. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 8	71
Таблиця 31. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 9.....	72
Таблиця 32. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 9	73
Таблиця 33. Зміна основних показників надання пільг на зв'язок у сценарії 1	75
Таблиця 34. Розподіл отримувачів та видатків на пільги на зв'язок за децилями у сценарії 1	76
Таблиця 35. Зміна основних показників надання пільг на зв'язок у сценарії 2	77
Таблиця 36. Розподіл отримувачів та видатків на пільги на зв'язок за децилями у сценарії 2	78
Таблиця 37. Зміна основних показників надання пільг на зв'язок у сценарії 3	79
Таблиця 38. Розподіл отримувачів та видатків на пільги на зв'язок за децилями у сценарії 3	80
Таблиця 39. Зміна основних показників надання пільг на зв'язок у сценарії 4	81
Таблиця 40. Розподіл отримувачів та видатків на пільги на зв'язок за децилями у сценарії 4	82
Таблиця 41. Зміна основних показників надання пільг на зв'язок у сценарії 5	83
Таблиця 42. Розподіл отримувачів та видатків на пільги на зв'язок за децилями у сценарії 5	84
Таблиця 43. Зміна основних показників надання пільг на зв'язок у сценарії 6	85
Таблиця 44. Розподіл отримувачів та видатків на пільги на зв'язок за децилями у сценарії 6	86
Таблиця 45. Зміна основних показників надання пільг на зв'язок у сценарії 7	87
Таблиця 46. Розподіл отримувачів та видатків на пільги на зв'язок за децилями у сценарії 7	88

Список рисунків

Рис. 1. Середньомісячний розмір житлової пільги за децилями, грн. на одне домогосподарство	13
Рис. 2. Розподіл отримувачів пільг та видатків на житлово-комунальні пільги за децилями	13
Рис. 3. Схема фінансування пільг на проїзд у громадському транспорті.....	18
Рис. 4. Схема фінансування студентських пільг на проїзд у громадському транспорті.....	19
Рис. 5. Розподіл одержувачів пільг на телекомунікаційні послуги за децилями видатків, % всіх одержувачів пільг.....	25
Рис. 6. Частка домогосподарств, що втратять право на пільги після запровадження обмеження на рівень доходу, за категоріями	37
Рис. 7. Структура домогосподарств, що втратять право на пільги після запровадження обмеження на рівень доходу, за категоріями.....	37
Рис. 8. Розподіл отримувачів пільг за децилями у сценарії 1	39
Рис. 9. Розподіл видатків на пільги за децилями у сценарії 1	39
Рис. 10. Частка домогосподарств, що втратять право на пільги за сценарієм 2.....	40
Рис. 11. Структура домогосподарств, що втратять право на пільги за сценарієм 2	40
Рис. 12. Розподіл отримувачів субсидій і пільг за децилями у сценарії 2	43
Рис. 13. Розподіл видатків на субсидії та пільги за децилями у сценарії 2	43
Рис. 14. Розподіл отримувачів субсидій і пільг за децилями у сценарії 3	46
Рис. 15. Розподіл видатків на субсидії та пільги за децилями у сценарії 3	46
Рис. 16. Частка домогосподарств, які не зможуть претендувати на субсидію, серед тих, хто втратить право на пільги, в сценаріях 2 та 3	47

Резюме

В Україні давно та постійно ведеться пошук рішення щодо реформування системи надання та обліку пільг. Наприклад, для обліку осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою, з 2003 року було запроваджено Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги (ЄДАРП). А з 1 вересня 2010 року починається поетапне впровадження електронного студентського (учнівського) квитка як елемента системи обліку й відшкодування пільг.

Описані вище заходи підтверджують, що український уряд розуміє проблеми чинної системи надання пільг і прагне провести реформи, необхідні для вирішення цих проблем. Найважливішими, на нашу думку, проблемами чинної системи пільг в Україні є (1) низка адресності; (2) дублювання допомоги (послуги, на які поширюються пільги, також покриваються державною соціальною допомогою (ДСД) малозабезпеченим сім'ям); (3) надання пільг у натуральній (негрошовій) формі; (4) недосконалість механізмів обліку та (5) велика кількість законодавчих актів про пільги (понад 50).

Зважаючи на велику соціальну вагу питання, реформування системи пільг має відбуватися поступово. Беручи до уваги міжнародний досвід і власні розрахунки потенційних наслідків, ми вбачаємо два можливі етапи реформування:

1. Упорядкування системи пільг, забезпечення підвищення адресності надання пільг (короткостроковий період):
 - (1) Встановлення мораторію на запровадження нових видів пільг та розширення кількості пільгових категорій населення.
 - (2) Упорядкування законодавства з надання пільг. Зараз надання пільг регламентують понад 50 законодавчих актів, що робить систему надання пільг непрозорою.
 - (3) Завершення створення єдиного персоніфікованого реєстру отримувачів пільг. Це дозволить підвищити точність обрахунків витрат на пільги.
 - (4) Непоширення пільг на членів сім'ї пільговика.
 - (5) Нормування обсягу споживання пільгових послуг, які зараз надаються без обмеження споживання, та перегляд нормативів, в межах яких надаються житлово-комунальні пільги.
 - (6) Запровадження граничного рівня доходу, який дає право на пільгу, щоб обмежити доступ до пільг для заможного населення.
 - (7) Поліпшення обліку наданих пільг.
 - (8) Скорочення числа категорій, що мають право на пільги.
2. Заміна пільг адресними видами допомоги (довгострокова перспектива), наприклад, державною соціальною допомогою (ДСД) малозабезпеченим сім'ям шляхом підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму.

Вступ

Лівовою частиною цього звіту є аналіз в Україні та міжнародного досвіду надання та реформування пільг. На основі аналізу чинної системи пільг нами були розроблені сценарії реформування системи пільг в Україні. Задля оцінки потенційних наслідків запропонованих сценаріїв, ми провели відповідні розрахунки (симуляції) на основі ОУЖД-2008 та ОУЖД-2009. Результати симуляцій допомогли нам виробити ряд рекомендацій щодо реформування системи пільг в Україні, які подано в цьому документі.

В Україні давно ведеться пошук рішення щодо реформування системи надання та обліку пільг. Так, для обліку осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою, та проведення розрахунків з постачальниками послуг за надані ними пільги споживачам постановою Кабінету Міністрів України від 29.01.2003 № 117 запроваджено Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги (ЄДАРП). На кожного громадянина, який має право на пільги, створено персональну облікову картку в паперовому та електронному вигляді, до якої внесено інформацію про особу (паспортні дані), категорію пільговика та дані посвідчення, склад його сім'ї (на кого поширюється пільга), характеристики житла, види пільгових послуг, якими користується зазначена особа. Зазначена система забезпечує проведення розрахунків з підприємствами та організаціями за фактично надані конкретному пільговику пільги з оплати житлово-комунальних послуг, послуг зв'язку, санаторно-курортного лікування, на придбання твердого палива та скрапленого газу, щодо капітального ремонту житла тощо.

Наступним важливим етапом реформування системи пільг в Україні став перехід до надання пільг особам, заробітна плата яких фінансується з Державного бюджету («бюджетникам»), у формі відшкодувань (монетизація) та з врахуванням доходу. Це було започатковано постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2003 № 426.

2006 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову щодо створення комп'ютеризованої системи «Картка обліку соціальних пільг». Після цього висувалося кілька ініціатив із запровадження соціальних електронних карток (СЕК). За допомогою цього нововведення можна вести облік надання транспортних пільг, а отже компенсувати перевізникам фактичну, а не оціночну, вартість наданих послуг пільгового проїзду. Відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України від 09.09.2010 № 801, з 1 вересня 2010 року починається поетапне впровадження електронного студентського (учнівського) квитка як елемента системи обліку й відшкодування пільг.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.06.2009 № 594-р було схвалено «Стратегію упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року». У цьому документі, зокрема, було вказано на необхідність:

- 1) упорядкування системи пільг;
- 2) запровадження мораторію стосовно встановлення нових видів пільг і розширення переліку категорій їх отримувачів;
- 3) використання розміру доходу як критерію права на отримання пільг.

Описані вище заходи підтверджують, що український уряд розуміє проблеми чинної системи надання пільг і прагне провести реформи, необхідні для розв'язання цих проблем. Нижче ми наводимо список, на нашу думку, найважливіших проблем системи надання пільг в Україні.

Низька адресність

Система пільг характеризується вкрай низкою адресністю: лише 13% коштів, виділених на пільги, надходять до найбідніших 20% населення. Понад чверть пільг загалом і пільг на зв'язок, понад 30% транспортних пільг і третина пільг на санаторно-курортне лікування надходять до найбагатших двох децилів. При цьому за обсягом бюджетних видатків пільги кількаразово перевершують допомогу, що надається з урахуванням доходу, а саме допомогу малозабезпеченим сім'ям, субсидії, деякі види допомоги сім'ям з дітьми. За умов жорстких бюджетних обмежень і низьких розмірів допомоги, що надається малозабезпеченому населенню, ставиться під сумнів доцільність підтримки небідних осіб, якими є більшість отримувачів пільг.

Дублювання допомоги

В Україні існує програма державної соціальної допомоги (ДСД) малозабезпеченим сім'ям, що надається виходячи з різниці між доходами сім'ї-заявника та рівнем забезпечення прожиткового мінімуму. Відповідно до пункту 4 статті 3 Закону України «Про прожитковий мінімум»¹, до набору послуг у прожитковому мінімумі включаються житлово-комунальні, транспортні, побутові, послуги зв'язку, закладів культури, охорони здоров'я та інші. Саме на ці види послуг надаються і пільги в Україні, а отже відбувається дублювання допомоги. Ця проблема зникла б в разі скасування соціальних пільг, а за рахунок заощаджених коштів можна було б підвищити рівень забезпечення прожиткового мінімуму.

Форма надання

Особливістю пільг є їх надання у натуральній формі. Недоліком цього є те, що вигоду від допомоги отримують лише ті привілейовані особи чи домогосподарства, що потребують і мають можливість скористатися послугами, на які поширюються пільги. Натомість, особи чи домогосподарства, у яких відсутня потреба чи обмежений доступ до таких послуг, не отримують вигоди від пільг попри свій привілейований статус. Розв'язати цю проблему можна за допомогою переходу від натуральної форми надання пільг до грошових компенсацій (монетизація). Це також дозволило б скоротити витрати на адміністрування з огляду на відсутність потреби обліковувати надані пільги та проводити розрахунки з надавачами послуг. Окрім того, перехід до грошових компенсацій привілейованим особам, а не надавачам послуг, зменшив би можливості для зловживання та корупції, коли надавачі послуг завищують витрати на надання пільгових послуг.

Облік транспортних пільг

В Україні відсутній механізм обліку надання транспортних послуг на пільгових умовах. Цю проблему можна було б розв'язати шляхом запровадження електронних соціальних карток.

Велика кількість законодавчих актів

Законодавство про пільги включає понад 50 законодавчих актів. Зведення законодавства в одному законодавчому акті сприяло б спрощенню та прозорості системи пільг в Україні.

У цьому документі представлені рекомендації, покликані розв'язати, принаймні частково, наведені вище проблеми. Наші рекомендації базуються на сучасній економічній теорії, міжнародному досвіді та проведених розрахунках.

¹ Редакція від 22 травня 2008 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-14> 1 вересня 2010 року.

Чинна система пільг

Україна успадкувала чинну громіздку систему соціальних пільг від Радянського Союзу, в якому пільги надавалися певним категоріям населення, зазвичай громадянам з великими заслугами перед Вітчизною. На початку 1990 років кількість пільг і пільгових категорій населення в Україні значно збільшилася. Гіперінфляція та брак бюджетних коштів на початку 1990 років виявили очевидну хибність системи фінансування пільг. Водночас, пільги розглядалися як засіб соціальної підтримки численних категорій населення. Подальше збереження системи пільг у її нинішній формі є економічно недоцільним. Існування більшості пільг у негрошовій формі призводить до зловживань, шахрайства і нецільових витрат державних коштів². Окрім того, покриття збитків з Державного бюджету та за рахунок перехресного субсидування усуває стимули до підвищення продуктивності роботи підприємств-надавачів послуг.

Житлові пільги

Категорії пільговиків

Надання житлових пільг в Україні регулюється більш ніж 19 законодавчими актами. Список категорій осіб, що мають право на житлові пільги, з характеристикою пільг та посиланнями на відповідні законодавчі акти наведено в додатку А. Як правило, пільги поширюються на членів сімей пільговиків. Законодавством передбачено чотири категорії знижок на оплату житлово-комунальних послуг для привілейованих осіб: 100%, 75%, 50%, 25%.

100% знижка

Пільговиків, що мають право на 100% знижку на плату за житлово-комунальні послуги, можна умовно поділити на три групи: (1) інваліди війни; (2) особи з особливими заслугами перед Батьківщиною; та (3) фахівці, що працюють і проживають у сільській місцевості. Остання категорія включає працівників освіти, медичних і фармацевтичних закладів, культури, бібліотек, музеїв, а також спеціалістів із захисту рослин. Сюди також належать пенсіонери, що раніше працювали в цих сферах у сільській місцевості, а зараз проживають там.

75% знижка

Знижка у розмірі 75% вартості житлово-комунальних послуг надається учасникам бойових дій. Для сімей, що складаються лише з непрацездатних осіб, надається 75% знижка на плату за користування газом для опалювання житла на подвійний розмір нормативної опалювальної площі.

50% знижка

Знижку в розмірі 50% вартості житлово-комунальних послуг отримує більшість категорій пільговиків. Сюди належать: багатодітні сім'ї, військовослужбовці, ветерани силових відомств, учасники війни, працівники міліції, судді, прокурори та слідчі прокуратури, пожежники, чорнобильці, особовий склад органів цивільного захисту, особовий склад Державної служби

² Непрозорі принципи обліку коштів, що перераховуються з центрального до місцевих бюджетів для фінансування пільг, створюють можливості для зловживань (завищення потреби у коштах). За відсутності чіткого порядку використання бюджетних коштів голови державних адміністрацій (на всіх рівнях – центральному, обласному та районному) розподіляють субвенції великою мірою на власний розсуд.

спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також реабілітовані особи, що є інвалідами або пенсіонерами.

25% знижка

Право на 25% знижку з оплати комунальних послуг мають діти війни.

Процедура, необхідні документи, потенційні порушення

Для отримання пільги необхідно зареєструватися в Єдиному державному автоматизованому реєстрі осіб, які мають право на пільги. Для цього до управління праці та соціального захисту населення подаються наступні документи: довідка про склад сім'ї; копії документів, що підтверджують право пільговика та членів його сім'ї на пільги (з пред'явленням оригіналів цих документів); копія довідки про присвоєння ідентифікаційного номера. Крім того, пред'являється паспорт і надається інформація про характеристику житла та послуги, щодо отримання яких особа має пільги та реально ними користується³. Одним з варіантів порушень є фальсифікація документів.

Верифікація

Верифікація прав на пільги входить в обов'язки управлінь праці та соціального захисту населення. Зокрема, вони зобов'язані щомісяця звіряти інформацію, що міститься в Єдиному державному автоматизованому реєстрі осіб, які мають право на пільги, з інформацією, яка надходить від підприємств і організацій, що надають послуги. У разі виявлення розбіжностей щодо загальної кількості пільговиків або розміру пільг, що надаються конкретному пільговику, компенсації надавачам послуг не здійснюються до уточнення інформації⁴.

Кількість одержувачів

За даними обстеження умов життя домогосподарств за 2008 рік (ОУЖД-2008), житловими пільгами користуються близько 5,5 млн. домогосподарств, або майже третина від загальної кількості. 60% отримувачів пільг – це домогосподарства пенсіонерів, у т.ч. 37% – Пенсіонери, що проживають самотньо. Домогосподарства з дітьми становлять 18% отримувачів пільг, а домогосподарства з 3 та більше дітьми – лише 1%. 60% отримувачів житлових пільг проживають у містах, решта 40% – у селах.

Розмір наданих пільг

Згідно з нашими оцінками на основі даних Державного казначейства України та Міністерства праці та соціальної політики України, видатки бюджету на житлові пільги становили 3,9 млрд. грн. 2008 року. Водночас, відповідно до ОУЖД-2008, споживання житлових пільг 2008 року склало лише 2,9 млрд. грн. Середній розмір житлових пільг 2008 року становив 46,5 грн./міс. на одне домогосподарство.

³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги» в редакції від 23 липня 2009 року, отриманій з <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=117-2003-%EF> 7 серпня 2010 року.

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги» в редакції від 23 липня 2009 року, отриманій з <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=117-2003-%EF> 7 серпня 2010 року.

Адресність

ОУЖД підтверджує той факт, що бідні домогосподарства отримують менший розмір пільг на житлово-комунальні послуги (ЖКП) порівняно з їх заможнішими співвітчизниками. Загалом простежується така тенденція: зі збільшенням доходів на члена домогосподарства на місяць розмір пільг, які отримує домогосподарство, збільшується (див. Рис. 1). Найбідніші 20% населення отримують лише 12% коштів, які спрямовуються на пільги, тимчасом як найбагатші 20% – 22%. Загалом, до половини найбагатших домогосподарств надходить 57% коштів, що виділяються на житлові пільги (див. Рис. 2). Основними причинами розподілу коштів на пільги на користь заможнішого населення є:

- низька чисельність отримувачів пільг серед домогосподарств першого квінтилу: лише 14,5% домогосподарств, які користуються житлово-комунальними пільгами, належать до перших двох децильних груп за розміром сукупного доходу;
- гірший доступ бідних домогосподарств до житлово-комунальних послуг.

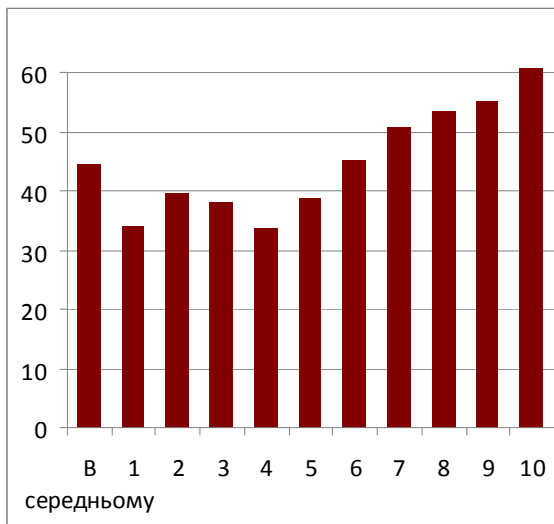


Рис. 1. Середньомісячний розмір житлової пільги за децилями ⁵, грн. на одне домогосподарство

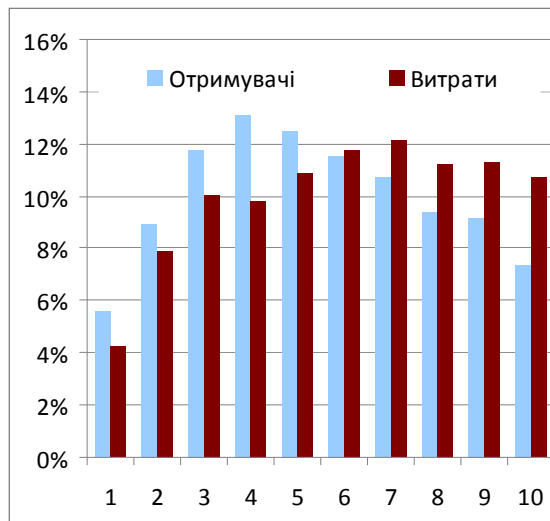


Рис. 2. Розподіл отримувачів пільг та витрат на житлово-комунальні пільги за децилями

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Транспортні пільги

Сьогодні більша частина Української транспортної галузі належить державі. Всі автомобільні дороги, залізниці, морські, річкові та аеропорти перебувають у державній, а міський транспорт (за винятком таксі та мікроавтобусів) – у комунальній власності. Така масштабна присутність держави може призвести (а по суті вже призвела) до частих змін керівництва і відсутності довгострокових програм розвитку. Потребує вирішення питання забезпечення достатності фінансування. Оскільки тарифи на транспортне перевезення підпадають під державне регулювання, вони встановлюються

⁵ Децилі сформовано за розміром сукупного доходу на одну особу на місяць за винятком житлово-комунальних пільг.

на рівні нижче від собівартості. Приблизно третина населення оплачує проїзд за пільговими тарифами або взагалі користується громадським транспортом безкоштовно.

Види пільг і категорії пільговиків

Пільги на проїзд у громадському транспорті регулюються 22 законодавчими актами, з яких 13 встановлюють пільги за ознакою соціального статусу, а 9 – за ознакою професійної належності. Відповідно до чинного законодавства пільги надаються на проїзд у таких видах громадського транспорту:

- 1) міський громадський транспорт включно з метро, автобусом, тролейбусом і трамваєм (крім таксі);
- 2) автобуси місцевого сполучення в сільській місцевості;
- 3) автобуси, залізничний і водний транспорт обласного сполучення;
- 4) автобуси, залізничний, водний та повітряний транспорт міжміського сполучення (у більшості випадків – раз на рік).

З перелічених вище видів громадського транспорту найбільше пільг надається на проїзд у міському транспорті. Тут право на пільговий проїзд мають всі пенсіонери та студенти України, не кажучи вже про інші (менш численні) категорії пільговиків.

Всіх пільгових пасажирів можна умовно поділити на тих, хто має пільги на підставі свого соціального статусу, і тих, кому пільги надано за ознакою професійної належності. До першої категорії пільговиків належать уразливі групи населення та особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною (більшість з них також є малозабезпеченими). Пільговики за ознакою професійної належності включають кілька категорій державних службовців, таких як судді та військовослужбовці (Таблиця 1). У таблиці також вміщено перелік всіх категорій осіб, які мають пільги на проїзд у транспорті, та стислий опис пільг. Пільги на проїзд у міжміському транспорті зазвичай надаються з певними обмеженнями: ними можна скористатися раз на рік або протягом певного періоду часу. Винятки передбачені лише для тих, кому пільги надаються за ознакою професійної належності, – народним депутатам, суддям, працівникам прокуратури, персоналу Укрзалізниці (тільки на проїзд залізничним транспортом), військовослужбовцям (закон встановлює певні обмеження для військовослужбовців, але в принципі пільги охоплюють всі можливі потреби).

Таблиця 1. Пільги на проїзд у громадському транспорті в Україні, за категоріями пільговиків і видами транспорту

Категорії пільгових пасажирів	Міське і місцеве сполучення		Міжміське сполучення	
	Залізничне	Інше	Залізничне	Інше
Пільги, які надаються за соціальною ознакою				
Ветерани війни*	+	+	50%/1	50%/1
Особи, які постраждали від Чорнобильської катастрофи (категорії 1, 2)	+	+	100%/1	100%/1
Особи з особливими заслугами та їхні вдови/вдівці та батьки (після смерті пільговиків)	+	+	100%/1	100%/1
Особи з трудовими відзнаками та їхні вдови/вдівці та батьки (після смерті пільговиків)	+	+	100%/1	100%/1
Ветерани праці	+	+		
Жертви нацистських репресій та їхні вдови/вдівці	+	+	50%/1	50%/1
Діти війни**	+	+		
Реабілітовані жертви політичних репресій (на пенсії або інваліди)		+		
Діти-інваліди, інваліди за зором груп I, II, інваліди з ушкодженнями опорно-рухового апарату та особи, що доглядають за ними**	+	+	50% (1.10 – 15.05)	50% (1.10 – 15.05)
Інваліди (за винятком інвалідів за зором груп I, II та інвалідів з ушкодженнями опорно-рухового апарату)**	+	За винятком метро	50% (1.10 – 15.05)	50% (1.10 – 15.05)
Діти-сироти (у період шкільних канікул)			+	+
Діти з багатодітних сімей	+	+		+****
Пенсіонери	+	За винятком метро		
Діти віком до 6 років***	+	+		

Категорії пільгових пасажирів	Міське і місцеве сполучення		Міжміське сполучення	
	Залізничне	Інше	Залізничне	Інше
Пільги, що надаються за професійною ознакою				
Народні депутати	+	+	+	+
Колишні народні депутати			100%/1	100%/1
Депутати місцевих рад	+	+		
Військовослужбовці	+	+	50%	50%
Працівники прокуратури	+	+	+	+
Працівники Укрзалізниці			+	
Судді	+	+	+	+
Ветерани Міністерства оборони, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ, інших виконавчих органів та військових формувань, ветерани державної протипожежної служби та їхні вдови/вдівці	+	+	100%/1	100%/1
Студенти	50% (29.09–29.06)	50% (29.09–29.06)	50% (29.09–29.06)	50%**** (29.09–29.06)

Джерело: законодавство України (інформація впорядкована CASE Україна)

+ – безкоштовний проїзд без обмежень

50% – 50% знижка на проїзд

50%/1 – 50% знижка раз на рік

100%/1 – 100% знижка раз на рік

 – мають призначатися з урахуванням матеріального стану з травня 2008 року (новий порядок призначення досі не впроваджено)

* – ця категорія включає учасників бойових дій, інвалідів війни, учасників війни, вдов/вдівців ветеранів війни

** – до значення критерію права на пільги застосовується коригуючий коефіцієнт 1,1 (890×1,1=979 грн. на члена сім'ї)

*** – без зайняття окремого місця

**** – лише автомобільний транспорт

Інформація про окремі види пільг і категорії пільговиків дозволяє зробити цікаві висновки. По-перше, на тлі великої кількості пільгових категорій населення кількість знижок є вкрай малою (їх лише дві – 50% та 100%), що робить систему пільг простою, але нееластичною. По-друге, кількість пільг на проїзд транспортом міського сполучення значно перевищує кількість пільг на проїзд транспортом міжміського сполучення. Як правило, місцеві пільги складніше адмініструвати і відстежувати, ніж всеукраїнські. По-третє, деякі категорії громадян мають право на пільги на проїзд за принципом «розширення» (у тому числі успадкування) заслуг, соціальних чи професійних ознак. Це стосується, зокрема, сімей осіб з особливими заслугами перед Батьківщиною та колишніх народних депутатів. По-четверте, пільговики деяких категорій (судді, прокурори) не потребують таких пільг. По-п'яте, певним категоріям громадян (дітям з багатодітних сімей, сиротам) слід ймовірно надавати соціальну підтримку не у формі пільги на проїзд у громадському транспорті, а в іншій формі.

Механізм надання пільг

Сьогодні пільги на проїзд у транспорті надаються просто за пред'явленням посвідчення особи пільговика (наприклад, пенсійного посвідчення або студентського квитка) при придбанні проїзного квитка або безпосередньо під час проїзду. За чинної системи надання пільг на проїзд у транспорті точно оцінити обсяг спожитих пільговиками послуг з пасажирських перевезень неможливо. Окрім того, через перетини множин пільгових категорій громадян і безперервні зміни чисельності пільговиків кожної категорії складно навіть більш-менш точно оцінити, скільки громадян мають право на певні пільги, і скільки з них фактично користуються цими пільгами (скажімо, правом на придбання проїзних квитків з 50%-ю знижкою).

Найбільша перешкода підвищенню дієвості надання пільг в Україні полягає у відсутності єдиної бази даних про всіх осіб, які мають право на соціальну допомогу і пільги включно з пільгами на проїзд у транспорті. Перший крок на шляху до створення такої бази даних було зроблено 2004 року. До того часу обсяг фінансування пільг на проїзд у транспорті визначався виходячи з даних бюджету за попередній рік, наявності коштів у бюджеті та наполегливості лобістів транспортної галузі. Сьогодні необхідна єдина база вже існує у формі реєстру, ведення якого покладається на Міністерство праці та соціальної політики (тут і надалі – «Реєстр Мінпраці»). Але Реєстр Мінпраці не персоніфікований, і тому записи у ньому можуть дублюватися, оскільки чимало громадян мають право на пільги одночасно за кількома законами.

На жаль, реєстр не дозволяє розв'язати серйозну проблему – неможливість точно оцінити обсяг послуг, що споживаються пільговиками. Звісно, обсяг перевезень пільговиків, які користуються 50%-ю знижкою на проїзд, можна визначити на підставі кількості проданих пільгових квитків. Набагато складніше оцінити обсяг перевезень тих, хто має право безоплатного проїзду.

Схеми фінансування пільг

Відповідно до статей 89 та 102 Бюджетного кодексу, надавачам послуг з пасажирських перевезень відшкодовується вартість пільгового (безкоштовного чи зі знижкою) перевезення пасажирів з місцевих бюджетів. Місцеві бюджети, у свою чергу, одержують субвенції з Державного бюджету на цілі відшкодування витрат транспортних підприємств на перевезення пільговиків (Рис. 3). Останніми роками, однак, пільгові перевезення фінансуються здебільшого за рахунок взаємозаліків (зустрічного заліку заборгованості). Такий механізм дозволяє перевізникам тільки

погашати свої борги за електроенергію і призводить до накопичення ними заборгованості із заробітної плати і податків. Місцеві бюджети одержують субвенції в основному тільки на покриття вартості пільг, наданих за ознакою соціального статусу. Кошти на відшкодування вартості пільг, що надаються за ознакою професійної належності, розподіляються через відповідні міністерства та інші державні органи.

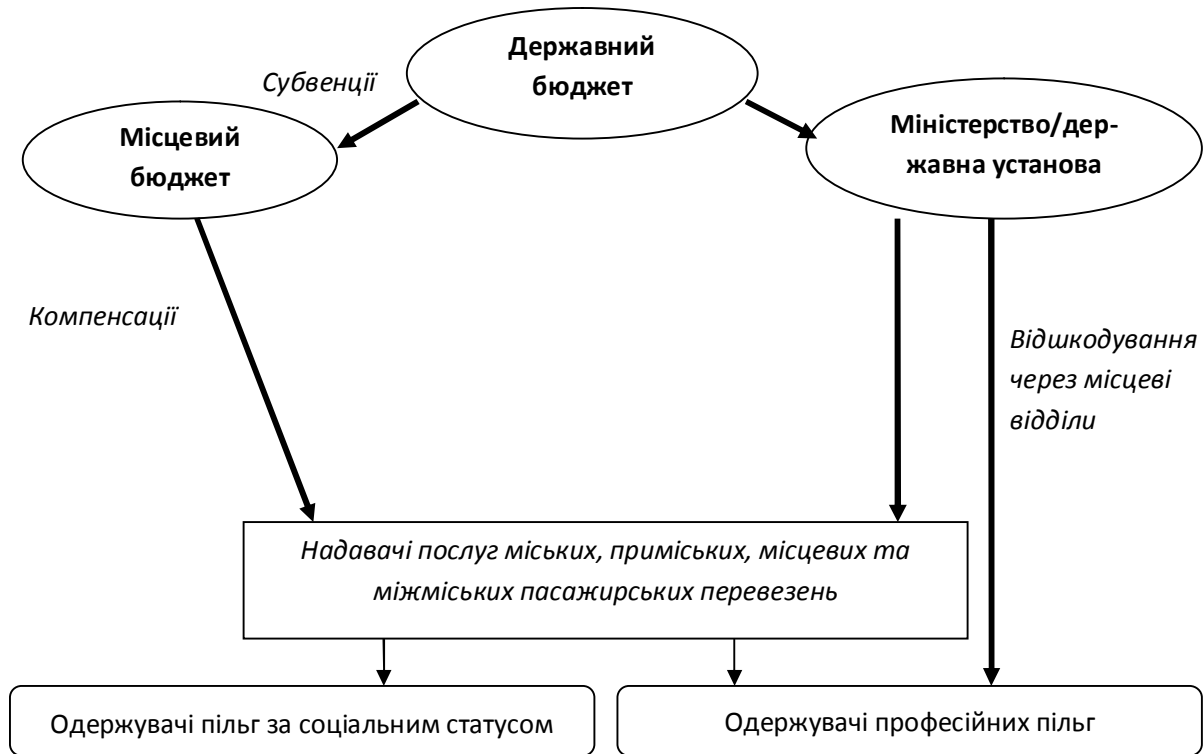


Рис. 3. Схема фінансування пільг на проїзд у громадському транспорті

Джерело: дані, впорядковані CASE Україна

Відшкодування вартості студентських пільг здійснюється за дещо іншою схемою. Пільги на проїзд студентів міським транспортом фінансуються з місцевих бюджетів, а пільги на перевезення студентів міжміським і приміським транспортом фінансуються з Державного бюджету (Рис. 4). Міністерство освіти одержує кошти з Державного бюджету і спрямовує їх (1) закладам освіти для покриття вартості пільгового перевезення студентів міським і приміським автобусним сполученням та (2) Укрзалізниці для покриття вартості пільгового проїзду студентів залізничним транспортом міжміського сполучення.

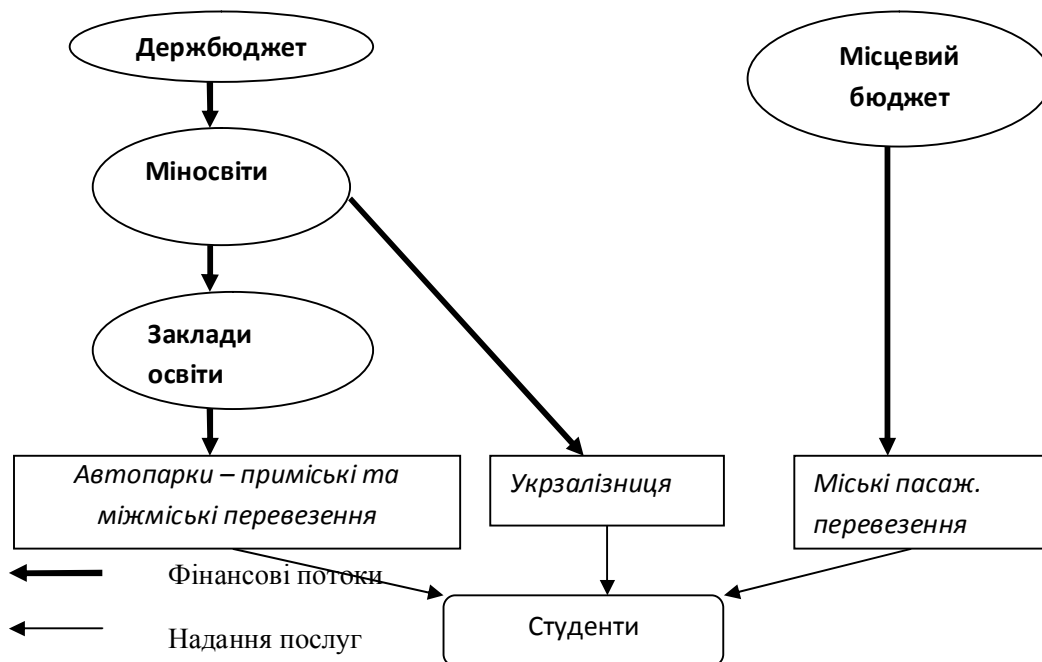


Рис. 4. Схема фінансування студентських пільг на проїзд у громадському транспорті

Джерело: дані, впорядковані CASE Україна

Фактичний обсяг послуг, наданих пільговикам

За даними Міністерства праці та соціальної політики України, 11,9 млн. громадян (26% населення країни) мають пільги на проїзд міським громадським транспортом і приблизно 4,5 млн. громадян (10% населення) – пільги на проїзд міжміським транспортом. Пенсіонери і студенти складають дві найчисленніші категорії населення з правом пільгового проїзду міським громадським транспортом.

Ще більш красномовними є дані про вартість пільг. 2008 року на фінансування пільг на проїзд у громадському транспорті було витрачено 1069,5 млн. грн.⁶ або 0,11% ВВП. Зауважимо, однак, що зазначені дані спираються на грубі оцінки і не відображають фактичний обсяг перевезення пільговиків, який залишається невідомим. Оскільки облік перевезення пільгових пасажирів не здійснюється, то й відповідні статистичні дані сьогодні відсутні.

Обсяг послуг з перевезення пільговиків і вартість пільг можна приблизно оцінити на основі мікроданих. Екстраполяція даних ОУЖД-2008 дає такі результати: приблизна вартість пільг на проїзд у громадському транспорті – 896 млн. грн; чисельність одержувачів пільг – майже 5 млн. домогосподарств, у тому числі одержувачів пільг на проїзд у громадському транспорті міського сполучення – 4,9 млн. домогосподарств, міжміського сполучення – трохи більше 180 тис. домогосподарств.

За даними ОУЖД-2008, сукупна вартість пільг на проїзд у громадському транспорті дорівнює приблизно 896 млн. грн., з яких 892 млн. грн. було надано у негрошовій формі. При цьому лише 15,8% осіб, які мають пільги на проїзд у громадському транспорті, проживають у сільській місцевості. Решта 85,2% пільговиків мешкають у містах.

⁶ Джерело: Міністерство фінансів України.

Таблиця 2. Розподіл пільг на проїзд між містами та сільською місцевістю

	Міста	Сільська місцевість
Кількість домогосподарств-одержувачів пільг	4 205 337	792 193
Вартість наданих пільг, млн. грн.	791,7	104,2

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Як показують дані ОУЖД–2008, частки пільг на проїзд у громадському транспорті міського і міжміського сполучення становлять, відповідно, 98% і 2%.

Таблиця 3. Розподіл пільг на проїзд у громадському транспорті за видами транспорту

	Міський та приміський транспорт	Міжміський транспорт
Кількість домогосподарств-одержувачів пільг	4 914 486	181 219
Вартість наданих пільг, млн. грн.	876,3	15,4

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Більшу частину пільг одержують найзаможніші 30% населення. Чим заможніші домогосподарства, тим більша вартість їхніх пільг на проїзд. Ця тенденція ілюструється даними про розподіл чисельності одержувачів пільг і вартості пільг за децилями домогосподарств, впорядкованих за зростанням витрат (Таблиця 4). Як видно з таблиці, на домогосподарства з трьох останніх децилів припадає 40% вартості усіх пільг.

Таблиця 4. Розподіл пільг на проїзд за децилями річних витрат домогосподарств

Децилі	Кількість домогосподарств у децилі	Частка у загальній чисельності домогосподарств	Вартість пільг, млн. грн.
1	500 184	10,01	54,4
2	562 250	11,25	74,0
3	465 751	9,32	65,8
4	460 055	9,21	73,7
5	509 786	10,20	96,6
6	477 937	9,56	88,4
7	440 610	8,82	90,7
8	464 809	9,30	98,8
9	537 445	10,75	109,5
10	578 703	11,58	143,9
Загалом	4 997 530	100,00	895,9

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Недоліки чинної системи пільг

В українській системі пільг існує надто велика кількість пільгових категорій громадян (пільги яким призначаються як за професійною, так і за соціальною ознакою). При цьому більшість пільг на проїзд у громадському транспорті передбачають право безоплатного проїзду необмежену кількість разів. Деякі пільги поширюються на членів сімей осіб, які мають право на пільги. В умовах браку бюджетних коштів збереження такої невиправдано щедрої системи пільг є економічно недоцільним.

Наявні бюджетні кошти розподіляються із застосуванням непрозорого механізму державних субвенцій місцевим бюджетам. За чинної системи надання пільг на проїзд у транспорті точно оцінити обсяг спожитих пільговиками послуг з пасажирських перевезень неможливо. Тому бюджетні кошти перераховуються в розмірах, визначених на основі грубих оцінок вартості спожитих пільг, виходячи з офіційних нормативів вартості перевезення однієї особи (що залежать від категорії пільговика) і суми бюджетних видатків у попередні періоди. При цьому точний облік не ведеться.

Інший недолік системи пільг полягає у відсутності персоніфікованого реєстру одержувачів пільг. Створення такого реєстру допомогло б вирішити проблему оцінювання потреби кожної області/району в бюджетних коштах для фінансування пільг.

Потребує вирішення також питання надання пільгам адресного характеру. Як свідчать дані ОУЖД-2008, пільги на проїзд у транспорті розподіляються серед населення вкрай нерівномірно. Більшу частину пільг одержують найзаможніші 30% населення.

Нарешті, пільги на проїзд у транспорті регулюються 22 різними законами (окремий закон на кожен пільгову категорію населення). Це аж ніяк не сприяє впорядкуванню системи пільг і лише знижує її прозорість.

Пільги на зв'язок

Види пільг

Загалом, телекомунікаційні пільги є менш важливими для населення та уряду, ніж інші види соціальної допомоги, оскільки масштаби охоплення населення та вартість цих пільг є відносно невеликими. Слід зазначити, однак, що порядок призначення пільг на телекомунікаційні послуги має низку недоліків, які слід усунути в рамках реформи системи соціальної допомоги в Україні.

Сьогодні пільги надаються на встановлення стаціонарних телефонів та/або на оплату телефонних розмов. *Де факто* ці пільги надаються всім членам родини пільговика через неможливість «поділити» на практиці користування телефоном різними членами сім'ї пільговика.

Більшості пільговиків телефон встановлюється поза чергою – або безкоштовно, або зі знижкою в оплаті (див. додаток В). Лише декілька категорій населення мають право на знижку в оплаті за встановлення квартирних телефонів: учасники бойових дій; інваліди; особи, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС; судді; особи з особливими заслугами перед Батьківщиною; жертви нацистських репресій та їхні вдови; особи, звільнені з військової служби через інвалідність, що настала на військовій службі.

Існує дві величини знижки на абонентську плату за користування квартирним телефоном. Пільговики або користуються квартирним телефоном безкоштовно або оплачують 50% вартості місцевих телефонних дзвінків. До пільговиків належать: учасники бойових дій; особи, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС; судді; слідчі прокуратури; ветерани військової служби; жертви нацистських репресій та їхні вдови. 2009 року Парламент ухвалив закон, за яким право на позачергове встановлення квартирних телефонів і 50% знижку на абонентську плату одержали сім'ї з трьома та більше дітьми.

2008 року Міністерством транспорту і зв'язку України було висловлено намір запровадити часткову компенсацію витрат на придбання мобільного телефону і послуг мобільного зв'язку пільговикам важкодоступних регіонів⁷. Цей намір стосувався громадян, які проживають на селі та у важкодоступних регіонах. Дотепер цей намір так і не було реалізовано.

В Україні телекомунікаційні послуги, на які поширюються пільги, надаються відкритим акціонерним товариством «Укртелеком», майже всі акції якого належать державі⁸. Укртелеком є основним оператором стаціонарного телекомунікаційного зв'язку в Україні. Фактично він є монополістом у своєму сегменті ринку.

Пільги на телекомунікаційні послуги надаються за пред'явленням документу, що засвідчує належність особи до пільгової категорії, наприклад, посвідчення учасника Великої Вітчизняної війни, учасника ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС тощо. На початку 2010 року в Укртелекому виникли труднощі з наданням пільг сім'ям з трьома і більше дітьми через відсутність документу, який би засвідчував належність до даної категорії сімей.

Сьогодні існує перехресне субсидування сільських абонентів за рахунок міських. Зокрема, абонентська плата для сільського населення встановлена на рівні нижче від собівартості та нижче, ніж для міського населення.

Охоплення населення

За даними Мінпраці, упродовж останніх чотирьох років право на пільги з оплати послуг телефонного зв'язку мали в середньому 1,4 млн. громадян. Чисельність осіб, які скористалися пільгами на встановлення квартирних телефонів, скоротилася з 50,8 тис. осіб 2007 року до лише 5,3 тис. чоловік 2010 року. Цю тенденцію можна пояснити, з одного боку, добре розвиненим покриттям території України лініями фіксованого телекомунікаційного зв'язку, а з іншого – великою поширеністю мобільного зв'язку.

Ветерани війни складають найчисельнішу категорію пільговиків. Вони становлять 80% і 90% від одержувачів пільг на оплату телефонних розмов і встановлення квартирних телефонів, відповідно.

⁷ Див. інформацію Міністерства транспорту і зв'язку України, адреса у мережі Інтернет: http://www.stc.gov.ua/uk/publish/article/78888;jsessionid=0883DC9B45AC68D4544EE7925654716D?search_param=zar&searchForum=1&searchPublishing=1.

⁸ Держава володіє 92,86% акції Укртелекому.

Таблиця 5. Охоплення населення пільгами на зв'язок

Категорії пільговиків	Чисельність осіб, які мають пільги з оплати послуг телефонного зв'язку				Чисельність осіб, які мають пільги на встановлення квартирних телефонів			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
<i>Ветерани війни</i>	1 181 394	1 163 966	1 073 792	—	44 209	30 166	11 988	—
<i>Жертви аварії на Чорнобильській АЕС</i>	148 058	150 143	153 168	—	3 893	2 378	1 735	—
<i>Ветерани збройних сил, органів МВС тощо та їхні вдови</i>	112 480	122 630	122 564	—	1 872	174	4	—
<i>Інші категорії пільговиків</i>	4 939	5 172	5 771	—	8 60	284	109	—
Загалом	1 446 871	1 441 911	1 355 295	1 474 057	50 834	33 002	13 836	5 377

Джерело: Міністерство праці та соціальної політики України

Слід зазначити, що дані Укртелекому і Мінпраці про чисельність одержувачів пільг на телекомунікаційні послуги не збігаються. Як наслідок, різняться й розраховані суми компенсацій телефонній компанії за надання послуг пільговим категоріям населення, що було виявлено 2005 року під час перевірки Рахунковою Палатою⁹. Виявлені розбіжності можна частково пояснити відсутністю єдиних правил визначення права громадян на пільги.

Фінансування

Укртелеком має одержувати з місцевих бюджетів компенсації за надання послуг зв'язку громадянам пільгових категорій зі знижкою. Місцеві бюджети, у свою чергу, одержують необхідні для цього кошти у формі субвенцій з Державного бюджету. З Фонду захисту інвалідів мають перераховуватися кошти для компенсації надавачам послуг вартості пільг на встановлення квартирних телефонів.

2009 року планові субвенції становили 192,2 млн. грн. (Таблиця 6). У середньому планові субвенції на компенсацію вартості пільг на оплату телефонних розмов і встановлення квартирних телефонів дорівнювали, відповідно, 138,2 грн. і 352,2 грн. на одного пільговика.

⁹ <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/518036;jsessionid=435034A50BC674DC438A3A99BFD508F5>.

Таблиця 6. Планові субвенції на фінансування пільг на зв'язок, млн. грн.

Пільги	2007	2008	2009
<i>Пільги з оплати користування квартирним телефоном (абонентська плата)</i>	173,1	252,1	187,3
<i>Пільги з оплати встановлення квартирних телефонів</i>	173,1	252,1	187,3

Джерело: Міністерство праці та соціальної політики України

Варто зауважити, що витрати Укртелекому на надання телекомунікаційних послуг пільговикам компенсуються у повному обсязі далеко не завжди¹⁰. 2006 року (Таблиця 7) сума фактично перерахованих субвенцій дорівнювала 83,7% вартості наданих пільг на телекомунікаційні послуги. Неповне відшкодування вартості пільг шкодить фінансовому стану компанії.

Таблиця 7. Сукупна вартість всіх пільг, млн. грн.

Витрати		Телекомунікаційні послуги, встановлення квартирних телефонів, системи безпеки і сигналізації
<i>Сукупна вартість пільг</i>	Потреба в коштах (Мінфін)	215,8
	Закладено в бюджеті на 2006 рік (Мінфін)	180,7
<i>Вартість пільг згідно з реєстром</i>	Потреба в коштах (Мінфін)	214,3
	Закладено в бюджеті на 2006 рік (Мінфін)	179,2
	Оцінка	220,6
<i>Вартість пільг за професійною ознакою</i>	Потреба в коштах (Мінфін)	1,5
	Закладено в бюджеті на 2006 рік (Мінфін)	1,5

Джерело: Анна Нечай. Аналіз спеціальних пільг в Україні, дослідження для місії Світового Банку

¹⁰ Про це у ЗМІ заявляли представники Укртелекому. Крім того, за інформацією Головного управління праці та соціальної політики Кіровоградської області, 2009 року обсяг одержаних областю субвенцій дорівнював 85,8% вартості наданих пільг на телекомунікаційні послуги (див. <http://gutszn.kr-admin.gov.ua/?set=content&mc=93>).

Одержувачі

За даними ОУЖД-2008, пільги на телекомунікаційні послуги одержували близько 6% українських домогосподарств. Частки отримувачів пільг з оплати послуг зв'язку є найнижчими для найбідніших домогосподарств. Водночас, найбільша частка отримувачів цих пільг припадає на восьмий і десятий децилі.

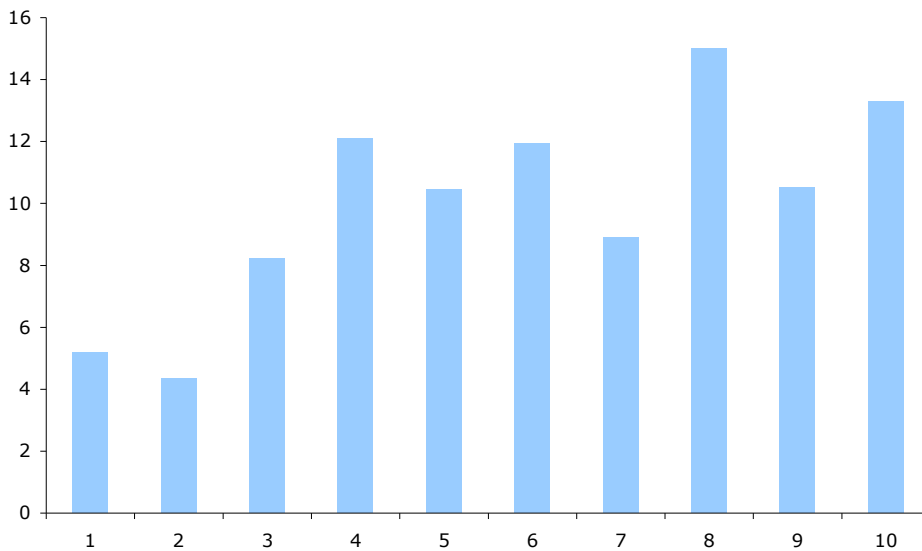


Рис. 5. Розподіл одержувачів пільг на телекомунікаційні послуги за децилями витратів, % всіх одержувачів пільг

Джерело: ОУЖД-2008, власні розрахунки

Таблиця 8. Розміри пільг на зв'язок за децилями умовних витрат на члена домогосподарства у 2008 році, грн.

Децилі	Максимум	Мінімум	Середнє	Медіана	Вартість	% сукупної вартості
1	135,5	26,1	78,7	71,1	4 202 297	4,2
2	268,5	30,2	98,5	86,9	4 425 091	4,5
3	246,9	19,7	89,5	82,2	7 571 733	7,6
4	229,5	13,7	92,8	86,4	11 567 293	11,7
5	280,9	14,7	93,7	86,3	10 076 779	10,2
6	324,9	16,4	101,4	86,3	12 484 408	12,6
7	480,1	12,6	101,8	82,2	9 339 289	9,4
8	246,7	20,6	94,4	86,3	14 579 118	14,7
9	377,0	14,0	94,8	86,3	10 275 790	10,4
10	280,9	17,1	105,8	86,3	14 475 613	14,6
Загалом	480,1	12,6	96,1	86,3	98 997 411	100,0

Джерело: ОУЖД-2008, власні розрахунки

Розподіл одержувачів пільг на телекомунікаційні послуги є аналогічним розподілу одержувачів більшості інших видів пільг і соціальної допомоги. Зазвичай, найменш забезпечені домогосподарства одержують менший обсяг пільг, ніж небідні родини. Домогосподарства у кожному з децилів з четверного по десятий одержують пільги більшої вартості, ніж пільги, що їх одержують домогосподарства у перших двох децилях разом (8,7% сукупної вартості пільг на телекомунікаційні послуги). Тобто на бідні домогосподарства припадає менше пільг, ніж на небідні.

Недоліки

Пільги на зв'язок надаються у формі знижки з оплати цих послуг, що є одним з найменш ефективних механізмів соціальної допомоги населенню. Пільги на телекомунікаційні послуги регулюються близько 20 законодавчими актами, що погіршує прозорість системи соціальної допомоги. Пільги на телекомунікаційні послуги фінансуються в неповному обсязі, що підриває фінансовий стан Укртелекому. Оскільки пільги надаються переважно заможним домогосподарствам, вони не можуть вважатися засобом боротьби з бідністю. Крім того, пільги *де факто* надаються членам сімей пільговиків.

Необхідність реформування пільг на телекомунікаційні послуги зумовлюється, серед іншого, й планами уряду приватизувати Укртелеком. Чинний порядок, коли Укртелеком надає послуги пільговим категоріям населення зі знижкою й одержує відшкодування вартості знижок в неповному обсязі, може істотно зменшити привабливість української телекомунікаційної компанії для потенційних інвесторів.

Світовий досвід трансформації пільг в адресну грошову допомогу

Україна – єдина країна пострадянського простору, де найбільшою мірою збережено систему пільг, що сформувалася здебільшого за часів СРСР та у 1990 роки. Інші країни колишнього СРСР, що також успадкували радянську систему пільг та привілеїв, рано чи пізно вдавалися до її скасування чи реформування – заміни пільг грошовими виплатами та/чи адресною допомогою. Головними чинниками, що зумовлювали реформування системи пільг у різних країнах, були:

- 1) брак коштів для фінансування усіх визначених законодавством пільг, а отже, існування низки пільг, які не фінансувалися, та недоступність пільг для усіх, хто має на них право;
- 2) надання пільг за категоріальною ознакою, і як наслідок, низька адресність; в нових соціально-економічних умовах надання пільг не сприяли підтримці прошарку найбіднішого населення, який різко збільшився, а натомість означали розпорошення коштів також на підтримку заможніших громадян;
- 3) перехід від планової до ринкової економіки, що зумовлював необхідність запровадження грошових розрахунків у «пільгових» секторах (зокрема житлово-комунальне господарство, транспорт).

Країни Прибалтики скасували пільги практично одразу після виходу зі складу СРСР. Суспільство поставилося до цього здебільшого нормально, що спрощувало завдання реформи. У низці випадків реформування відбувалося на тлі бюджетних дефіцитів та зростання безробіття (Казахстан, Молдова) у другій половині 1990 років, коли стало очевидно, що профінансувати усі пільги неможливо, а потреба у адресній підтримці різко зростає. Такі країни, як Росія, Білорусь, Киргизстан, вдалися до реформування системи пільг вже у 2000 роках. При цьому мета і механізми реформування, попри певні спільні риси, а також наслідки реформи різнилися в різних країнах.

Реформа системи пільг – непопулярна, оскільки зачіпає інтереси значної частини суспільства. Тому населення здебільшого не схильне її підтримувати, за винятком тих груп, які можуть виграти від реформи (наприклад, сільські пільговики, які не мали доступу до натуральних пільг, а після реформи стали отримувати грошові компенсації). Зважаючи на це, проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної кампанії – одна із заporук успішності реформи.

Країни, де інформаційно-роз'яснювальна робота була недостатньою (Білорусь, Росія), або де обіцянки політиків не відповідали суті запланованої реформи (Росія), наштовхувалися на опір населення. В Білорусі опір був меншим порівняно з Росією, де протести були тривалими та масштабними. Як наслідок, Росія була змушена кількаразово збільшити видатки на компенсації пільг порівняно із обсягами, запланованими раніше. Реформа системи пільг у Казахстані супроводжувалася активною роз'яснювальною роботою, і населення здебільшого сприйняло її, особливо зважаючи на те, що вона була не найболючішою порівняно з іншими реформами.

Водночас, Киргизстан здійснює монетизацію пільг вкрай обережно і поступово, після тривалих консультацій з зацікавленими сторонами. В результаті запроваджені зміни користуються підтримкою населення. Попри певний поступ – майже всі пільги монетизовано, запроваджено «нормування» пільг – хиби колишньої системи, зокрема категоріальне надання пільг, зберігаються.

Країни, що вдаються до монетизації пільг, ризикують зіштовхнутися зі збільшенням витрат на пільги, якщо розміри грошових компенсацій не є символічними. Причина цього – те, що

натуральними пільгами користуються далеко не всі, хто має на них право, а виплачувати компенсації потрібно усім пільговикам. Ще більші витрати можливі у разі, якщо надати пільговику вибір між отриманням пільги у натуральному вигляді чи грошовою компенсацією. Тоді ті, хто не користувався пільгою, оберуть грошову компенсацію, а ті, хто активно користувався – продовжуватимуть користуватися натуральними пільгами. У разі збереження категоріального підходу до надання компенсацій це означатиме ще більше розпорошення коштів. Тому монетизувати пільги можуть дозволити собі лише багатші країни.

Частина країн пішла шляхом скорочення кількості пільгових категорій населення та частини пільг (Білорусь, Казахстан). Там, де паралельно до таких перетворень відбувалося посилення механізмів адресної допомоги, соціальну напругу вдалося зняти (Білорусь). У Казахстані запровадження підтримки малозабезпечених осіб на три роки відстало від запровадження грошових компенсацій, які були символічними, тому бідніше населення, зокрема пенсіонери, відчули на собі реформу повною мірою.

Особливий шлях реформування системи пільг пройшла Молдова. За 12 років реформи пільги майже повністю скасовано, а категоріальний принцип надання допомоги замінено критерієм нужденності. Фактично, серед розглянутих нижче країн Молдова єдина, що майже повністю відійшла від категоріального принципу надання підтримки населенню. Втім, реформа в цій країні не завершена і досі.

Література, присвячена вдосконаленню системи пільг в Україні

У цьому розділі охарактеризовано місце нашого дослідження серед раніше проведеної роботи стосовно вдосконалення системи пільг в Україні. Ми розглянули:

- 1) програму економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», розроблену Комітетом економічних реформ при Президентові України;
- 2) звіт Анни Нечай «Аналіз спеціальних пільг в Україні», підготовлений 2006 року для Місії Світового Банку в Україні;
- 3) внутрішній документ аналітичного центру Best «Модернізація системи пільг та соціальної допомоги».

Програма Президента Януковича

Комітетом з економічних реформ при Президентові України була розроблена програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»¹¹. Програмою передбачено наступні кроки реформ:

- 1) I етап (до кінця 2010 року):
 - a) внесення змін до законодавства щодо нормування споживання послуг при наданні соціальної підтримки;
 - b) розроблення методики соціального моніторингу й аудиту програм соціальної підтримки, оцінки доходів претендентів на соціальну допомогу з використанням прямих і непрямих методів визначення доходів, а також з урахуванням майнового стану (власності у розпорядженні);
 - c) розроблення матриці видів соціальної підтримки й проведення аудиту видів соціальної допомоги й пільг;
- 2) II етап (до кінця 2012 року):
 - a) перехід до принципу адресності для всіх видів соціальної підтримки, за винятком допомоги при народженні чи усиновленні дитини, інвалідам з дитинства й дітям-інвалідам, а також пільг особам, які мають виняткові заслуги перед Батьківщиною;
 - b) інтеграція житлових пільг у систему житлових субсидій;
 - c) створення єдиного соціального агентства (на основі структур Міністерства праці та соціальної політики) з комплексного обслуговування осіб, що потребують соціальної підтримки;
- 3) III етап (до кінця 2014 року):
 - a) створення Державної агенції соціальної інспекції у складі Міністерства праці й соціальної політики;
 - b) запровадження моніторингу соціальних програм та аудиту програм соціальної підтримки населення;
 - c) забезпечення повного обліку в системі транспортування й споживання теплової енергії, холодної й гарячої води для учасників програм житлових субсидій, встановлення

¹¹ Завантажено з http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf 3 жовтня 2010 року.

необхідного технологічного обладнання для обліку споживання послуг громадського транспорту;

d) запровадження картки соціальної допомоги.

Загалом, ми погоджуємося з передбаченими в програмі кроками реформування. Окрім того, в цьому звіті ми детально розглядаємо наступні пункти, передбачені програмою:

- 1) нормування споживання послуг при наданні пільг;
- 2) інтеграцію житлових пільг у систему житлових субсидій;
- 3) запровадження соціальної електронної картки.

Серед індикаторів успіху реалізації реформ, запропонованих в програмі, є підвищення до 50% питомої ваги коштів на соціальну підтримку, що надаються бідному населенню. Згідно з нашими розрахунками, досягнення цієї цілі вимагає не лише нормування споживання послуг, врахування доходу та інтеграції житлових пільг у програму житлових субсидій, а й повного скасування пільг багатьом категоріям населення.

«Аналіз спеціальних пільг в Україні» Анни Нечай

В 2006 році для Місії Світового Банку в Україні Анна Нечай підготувала звіт «Аналіз спеціальних пільг в Україні»¹². Запропоновані в цьому звіті кроки реформування системи пільг можна класифікувати наступним чином:

- 1) вдосконалення Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги (ЄДАРП):
 - a) розробка механізмів обов'язкового періодичного поширення серед усіх зацікавлених урядових структур на державному та місцевому рівнях наступної інформації про:
 - i. кількість осіб, що мають право на кожен вид пільгових послуг;
 - ii. кількість осіб, що користуються пільгами в кожній з категорій;
 - iii. середню кількість «одиниць послуг» (наприклад, кількість поїздок, об'єм використаної води), що споживається пільговиками різних категорій;
 - iv. середнє відношення кількості пільговиків до загальної кількості членів сім'ї («коефіцієнт сім'ї») в розрізі пільгових послуг;
 - v. вікові характеристики пільговиків і їхніх сімей;
 - b) розробка процедур обов'язкового автоматичного узгодження даних між ЄДАРП і надавачами послуг;
 - c) внесення до реєстру даних щодо вартості пільгових послуг за районами;
 - d) створення національної системи обміну даними щодо пільг;
 - e) створення ефективної системи моніторингу пільгових послуг;
 - f) виокремлення осіб, які мають право на пільги за декількома законами;
- 2) адміністративна реформа:
 - a) запровадження нормативів користування пільговими послугами;
 - b) вдосконалення процедур компенсації надавачам послуг;
 - c) посилення ролі місцевих бюджетів у фінансуванні пільг;
 - d) монетизація окремих пільг;

¹² Ми використовуємо версію від 24 січня 2006 року.

- e) введення мораторію на запровадження нових видів пільг;
 - f) заміна пільг за професійною ознакою відповідними надбавками до заробітної плати;
 - g) забезпечення рівних умов для пільговиків з великих міст, малих міст і сільської місцевості;
 - h) проведення громадських освітніх кампаній на всіх рівнях;
- 3) раціоналізація законодавства щодо пільг (понад 50 законодавчих актів на даний час).

Загалом, рекомендації Анни Нечай та програма Президента узгоджуються між собою. Ми теж погоджуємося з запропонованими рекомендаціями. Разом з тим, наш аналіз доповнює роботу Анни Нечай в частині підвищення рівня адресності надання пільг і соціальної допомоги в цілому, на що в звіті Анни Нечай звернуто відносно мало уваги.

«Модернізація системи пільг та соціальної допомоги», внутрішній документ аналітичного центру Best

Комплексний підхід до реформування системи пільг в Україні продемонстровано у внутрішньому документі аналітичного центру Best «Модернізація системи пільг та соціальної допомоги». В документі запропоновано наступні принципи та механізми реформи:

- 1) створення зручної бази даних отримувачів пільг і впровадження системи моніторингу;
- 2) залишення в існуючому вигляді пільг лише для осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, ветеранів війни, ліквідаторів аварії на ЧАЕС;
- 3) скасування пільг, відсутність яких не погіршить соціального захисту людей, що мають на них право;
- 4) перехід на адресні засади надання пільг (з урахуванням реальної нужденності) для пільговиків, не означених у пункті 2);
- 5) інтеграція житлових пільг до програми житлових субсидій;
- 6) забезпечення повного обліку послуг, які надаються за пільговими цінами, шляхом встановлення у громадському транспорті спеціального обладнання контролю та встановлення лічильників споживання житлово-комунальних послуг;
- 7) забезпечення осіб, які мають пільги на проїзд у громадському транспорті, спеціальними електронними квитками;
- 8) вдосконалення інституції соціальної інспекції;
- 9) забезпечення фінансування соціальних пільг за рахунок включення їх до дотації вирівнювання місцевим бюджетам.

Загалом ці рекомендації теж узгоджуються з програмою Президента і звітом Анни Нечай. У нашому звіті більшу увагу приділено крокам 4) – 5) і 6) – 7).

Підсумок

Загалом, ми підтримуємо програму економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», розроблену Комітетом економічних реформ при Президентові України в частині реформування системи пільг. Ми також погоджуємося з пропозиціями, висвітленими в розглянутих нами раніше проведених дослідженнях шляхів удосконалення системи пільг України. Разом з тим, у нашому звіті ми зосереджуємо увагу на шляхах підвищення рівня адресності надання пільг і соціальної допомоги. Крім того, ми багато уваги приділили питанням використання електронної соціальної картки (подано в окремому звіті).

Реформування системи пільг в Україні: рекомендації та сценарії

Реформування системи пільг – болісний процес. Однак потреба у цьому вже назріла: за умов жорстких бюджетних обмежень і вкрай низьких розмірів допомоги, що надаються малозабезпеченому населенню, держава не може дозволити собі витрачати кошти платників податків на підтримку небідних осіб, якими є більшість отримувачів пільг.

Рекомендації

Зважаючи на велику соціальну вагу питання, реформування системи пільг має відбуватися поступово. Ми вбачаємо два можливі етапи реформування системи пільг:

1. Упорядкування системи пільг, забезпечення підвищення адресності надання пільг (короткостроковий період):
 - (1) Встановлення мораторію на запровадження нових видів пільг та розширення кількості пільгових категорій населення.
 - (2) Упорядкування законодавства з надання пільг. Зараз надання пільг регламентують понад 50 законодавчих актів, що робить систему надання пільг непрозорою.
 - (3) Завершення створення єдиного персоніфікованого реєстру отримувачів пільг. Це дозволить підвищити точність обрахунків витрат на пільги.
 - (4) Непоширення пільг на членів сім'ї пільговика.
 - (5) Нормування обсягу споживання пільгових послуг, які зараз надаються без обмеження споживання, та перегляд нормативів, в межах яких надаються житлово-комунальні пільги.
 - (6) Запровадження граничного рівня доходу, який дає право на пільгу, щоб обмежити доступ до пільг для заможного населення.
 - (7) Поліпшення обліку наданих пільг.
 - (8) Скорочення числа категорій, що мають право на пільги.
2. Заміна пільг адресними видами допомоги (довгострокова перспектива). У підрозділах нижче представлено рекомендації щодо заміни житлово-комунальних та транспортних пільг на адресну допомогу (субсидії та компенсації за проїзд відповідно).

Зазначимо, що успішність реформування системи пільг прямо залежатиме від масштабів та якості інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо необхідності впорядкування та реформування системи пільг.

Житлово-комунальні пільги

У наданні пільг на житлово-комунальні послуги загалом простежується така тенденція: зі збільшенням доходів на члена розмір пільг, які отримує домогосподарство, збільшується. Як наслідок, частка коштів житлово-комунальних пільг, що витрачається на найбідніших 20% населення, є вкрай низькою – 12%. При цьому до найбагатших 20% надходить понад п'ята частина житлово-комунальних пільг. Така диспропорція зумовлена тим, що більшість отримувачів житлово-комунальних пільг – домогосподарства, що складаються з пенсіонерів (60%), які за розміром доходу на одну особу здебільшого не належать до найбідніших 20% населення.

Рекомендації

- I. **У короткостроковому періоді** зменшити видатки на надання житлово-комунальних пільг та посилити адресність надання пільг можна шляхом:
 1. **Перегляду нормативів користування пільговими послугами** (зменшення їх).
 2. **Непоширення пільг на членів сім'ї пільговика.**
 3. **Запровадження верхньої межі доходу, яка дає право на отримання житлово-комунальних пільг (СЦЕНАРІЙ 1).**
- II. **Наступним етапом було б доцільно відмовитися від житлових пільг, замінивши їх субсидією для домогосподарств з відповідним рівнем доходу.**

Сценарії реформування та результати розрахунків

Цей розділ містить аналіз потенційних наслідків реформування системи житлових пільг, зокрема запровадження верхньої межі доходу, що дає право громадянину отримувати пільгу, на рівні двох розмірів прожиткових мінімумів на одну особу на місяць, та скасування пільг і заміну їх житловими субсидіями (за винятком деяких категорій осіб). Аналіз побудовано на результатах оцінок, отриманих на основі даних ОУЖД-2009, з використанням усередненого розміру прожиткового мінімуму за 2009 рік (середнього на особу).

За результатами оцінок можна зробити висновок, що жоден зі сценаріїв не призведе до відчутного поліпшення показників адресності надання підтримки з оплати житлово-комунальних послуг, визначених як частка найбідніших 20% домогосподарств у загальній кількості отримувачів і частка коштів, що надходять цим домогосподарствам. За всіма сценаріями до найбідніших 1–2 децилів населення надходитиме близько 20% коштів, що виділяються на фінансування субсидій і пільг. Це значною мірою зумовлено тим, що серед отримувачів житлових пільг домогосподарства 1–2 децилів представлені менше, ніж домогосподарства з багатших децилів.

Запровадження граничного рівня доходу для усіх категорій пільговиків, окрім ветеранів війни та чорнобильців I-II категорій, дозволить зекономити 9% коштів за рахунок виключення з кола пільговиків 11% домогосподарств, що зараз користуються пільгами. Ці домогосподарства належать до 7–10 децилів за рівнем доходу, тому таке нововведення можна вітати, хоча воно й не призведе до скільки-небудь відчутного збільшення частки коштів, що надходить найбіднішим 20% населенню, зокрема через малу представленість найбіднішого населення серед отримувачів пільг.

Скасування пільг для усіх категорій, окрім ветеранів війни та чорнобильців I-II категорій, і заміна їх субсидіями призведе до збільшення кількості потенційних отримувачів субсидій на 9%, а

видатків – на 18%. Загалом же обсяг видатків на субсидії та пільги скоротиться на 19%, а охоплення населення підтримкою – на 31%. Рівень адресності підтримки залишиться незмінним.

Скасування пільг для усіх категорій, окрім ветеранів війни та чорнобильців I–II категорій, разом з запровадженням граничного рівня доходу, що дає право на субсидії, дозволить зекономити більше коштів за рахунок того, що більше домогосподарств втратять право на підтримку. При цьому рівень адресності надання підтримки незначно поліпшиться порівняно з початковою ситуацією, хоча залишатиметься низьким.

Скасування пільг призведе до того, що без підтримки залишаться не лише багатші домогосподарства, а й домогосподарства з бідніших децилів, зокрема ті, які мають у своєму складі дітей. Створення сприятливіших умов для доступу таких домогосподарств до субсидії дозволить охопити їх підтримкою.

Далі подано методологію обчислень та результати симуляцій за трьома сценаріями.

Методологія

Усі обчислення здійснено з використанням бази даних ОУЖД-2009. Для розрахунків використовувалися змодельовані вибірки отримувачів пільг і субсидій до та після запровадження змін. В основу моделювання вибірок було покладено критерії надання пільг і субсидій, що діяли в другій половині 2010 року, щоб врахувати зміни у законодавстві, які запроваджено 2010 року. Змодельована вибірка пільговиків включала у себе:

- 1) фактичних отримувачів пільг, представлених в ОУЖД-2009;
- 2) багатодітні сім'ї, що не були отримувачами пільг 2009 року; ці сім'ї включено до вибірки для того, щоб змодельовати ситуацію 2010 року, коли вони почали отримувати пільги; розмір пільг для цієї категорії населення визначався як 50% від витрат на житлово-комунальні послуги, які вони вказали при опитуванні.

У випадку субсидій ми використали вибірку домогосподарств-потенційних отримувачів субсидій (не фактичних), тобто тих, які можуть мати право на субсидію виходячи з розміру доходу, витрат на житлово-комунальні послуги та інших ознак, представлених у базі даних ОУЖД, які відповідно до законодавства дають право на отримання субсидії. Ми обрали для аналізу потенційних отримувачів субсидій, а не фактичних, оскільки:

- 1) 2010 року підвищено ціни на газ та знижено розмір обов'язкового платежу з 20% до 15% доходу (у випадку вразливих сімей – з 15% до 10%), внаслідок чого число отримувачів субсидій зросло порівняно з тим, що представлено в базі ОУЖД-2009;
- 2) симуляції дозволяють виявити *потенційних, а не фактичних, отримувачів субсидій*, тобто ті домогосподарства, які можуть мати право на субсидію (хоча можуть ним і не скористатися) після змін; порівняння ефектів від запровадження різних варіантів змін зі змодельованою за тими самими принципами початковою ситуацією, а не з фактичною, краще демонструє наслідки запровадження змін, оскільки в такому разі порівнювані величини є *однорідними*.

Для якомога повнішого відображення ситуації 2010 року ми врахували підвищення цін на газ та теплопостачання. Для цього витрати на газ, представлені у базі ОУЖД-2009, було збільшено на 50%, а витрати на теплопостачання на гарячу воду – на 27%. Вибірку домогосподарств, які мають право на субсидію (потенційних отримувачів субсидій) ми сформували наступним чином:

- 1) визначили *декларований дохід* (опис подано нижче), тобто величину доходу усіх домогосподарств бази ОУЖД-2009, яка швидше за все була би вказана при заповненні декларації про доходи та майновий стан під час звернення за субсидією;
- 2) розрахували витрати домогосподарств на житлово-комунальні послуги за винятком пільг в межах норм (для цього для домогосподарств, площа житла яких перевищувала нормативну, сукупні витрати на житлово-комунальні послуги (за винятком пільг) множилися на коефіцієнт, що розрахований як відношення нормативної площі житла до фактичної);
- 3) виокремили домогосподарства потенційних отримувачів субсидій, розмір обов'язкового платежу для яких законодавчо встановлено на рівні 10% доходу (зокрема, це були домогосподарства, чії витрати на житлово-комунальні послуги в межах норм за винятком пільг перевищували 10% *декларованого доходу*, та які водночас:
 - а) склалися лише з пенсіонерів і дітей;
 - б) мали у складі дітей або інвалідів, і їх доходи були менші за 50% прожиткового мінімуму;
- 4) всі інші домогосподарства, чії витрати на житлово-комунальні послуги в межах норм за винятком пільг перевищували 15% доходу, ми віднесли до категорії тих, що мають сплачувати 15% свого доходу за послуги;
- 5) із сформованої на основі співвідношення доходу та витрат на житлово-комунальні послуги вибірки домогосподарств-потенційних отримувачів субсидій ми виключили такі категорії домогосподарств (за винятком тих, які відповідають переліченим нижче критеріям, однак є фактичними отримувачами субсидій)¹³:
 - а) які впродовж 2009 року придбали житло, авто чи зробили ремонт на суму, що перевищує десятикратний розмір прожиткового мінімуму для сім'ї;
 - б) домогосподарства, до складу яких входять працездатні незайняті особи, що не отримують допомогу по безробіттю (зроблено припущення, що усі такі особи не зареєстровані у центрі зайнятості, і тому право на субсидію не матимуть);
 - с) домогосподарства, що складаються зі студентів, що проживають самотньо, оскільки такі студенти здебільшого зареєстровані за місцем проживання їх батьків і отримують субсидію у складі домогосподарств своїх батьків.

Для визначення права на субсидію (пільгу після запровадження верхньої межі доходу) ми обчислили дохід, який, на нашу думку, максимально відповідав би доходу, задекларованому при зверненні за субсидією. *Декларований дохід* ми обчислили як суму компонентів, які вказуються заявником при заповненні декларації під час звернення за допомогою, серед яких:

- 1) заробітна плата на основній та інших роботах; оскільки в ОУЖД представлена «чиста» зарплата, а при розрахунку розміру допомоги береться валова, цю зарплату ми переводили у валову, застосовуючи відповідний коефіцієнт (враховано податок на прибуток і внески до фондів соціального страхування);
- 2) дохід від підприємницької та індивідуальної діяльності;
- 3) пенсії;
- 4) стипендії;
- 5) допомоги на випадок безробіття;

¹³ «Фільтри», описані в пункті 5), ми застосовували також до усіх домогосподарств, які включалися до системи субсидій після скасування пільг.

- 6) допомоги на дітей;
- 7) допомоги малозабезпеченим сім'ям;
- 8) інші допомоги (у зв'язку з припиненням роботи, вагітністю та пологами, чорнобильська тощо);
- 9) аліменти отримані;
- 10) виплата заборгованості з заробітної плати за місцем роботи;
- 11) дохід від здачі внайми земельної ділянки (паю);
- 12) виплата заборгованості з виплати пенсій, стипендій та допомоги.

Оцінку потенційних наслідків впливу запровадження сценаріїв здійснено з використанням середнього розміру прожиткового мінімуму на одну особу на 2009 рік (639 грн.).

Однією з умов змін у наданні пільг на житлово-комунальні послуги за розглянутими сценаріями є те, що вони не мають зачепити ті категорії, що мають заслуги перед Батьківщиною (ветерани війни, постраждалі від аварії на ЧАЕС I-II категорії). При цьому зміни мають торкнутися переважно такої численної категорії пільговиків, як діти війни. Оскільки ОУЖД не містить даних щодо категорії пільговика, виокремлення категорій, на які не поширюватимуться зміни, зроблено орієнтовно виходячи з віку осіб, що є у складі домогосподарства, та розміру знижки на вартість житлово-комунальних послуг, розрахованого на основі наявних у базі даних. Наприклад, якщо розмір знижки на оплату житлово-комунальних послуг у особи, яка за віком може належати до дітей війни (визначених як особи, яким було від 63 до 81 року включно на початок 2009 року) був близьким до 50%, а вік – до верхньої межі, то така особа включалася до вибірки ветеранів війни.

Для дослідження впливу різних сценаріїв змін на показники адресності системи субсидій ми використовували поділ всіх домогосподарств ОУЖД-2009 на децилі за *сукупним доходом за винятком субсидій та пільг на одного члена домогосподарства* (Таблиця 9). Ми досліджували зміну частки отримувачів державної підтримки з найбільш бідних двох децилів, частку витрат на субсидії/пільги, що надходить до цих децилів, і зміну охоплення субсидіями/пільгами домогосподарств з різних децилів/груп населення.

Таблиця 9. Характеристики децильних груп в ОУЖД-2009

Децилі	Середньомісячний розмір сукупного доходу на одну особу, грн.	
	Середній	Максимальний
1	495	615
2	679	737
3	783	829
4	877	922
5	974	1 026
6	1 083	1 149
7	1 222	1 299
8	1 405	1 517
9	1 679	1 885
10	2 678	33 269

Джерело: ОУЖД-2009, власні розрахунки

СЦЕНАРІЙ 1. Межа доходу на рівні двох прожиткових мінімумів

Цей сценарій передбачає надання житлових пільг лише тим отримувачам, чиї середньомісячні доходи не перевищують розміру двох прожиткових мінімумів. При цьому обмеження не застосовуються до ветеранів війни та чорнобильців, як описано в методології обрахунків.

Вплив на показники надання пільг

Запровадження обмеження дозволить зекономити 9% коштів, що виділяються на житлово-комунальні пільги (Таблиця 10). Обмеження торкнуться 11% домогосподарств, які мають у своєму складі пільговиків. 83% домогосподарств, яких зачепить реформа, мають у своєму складі пенсіонерів, а 53% складаються тільки з пенсіонерів (Рис. 7).

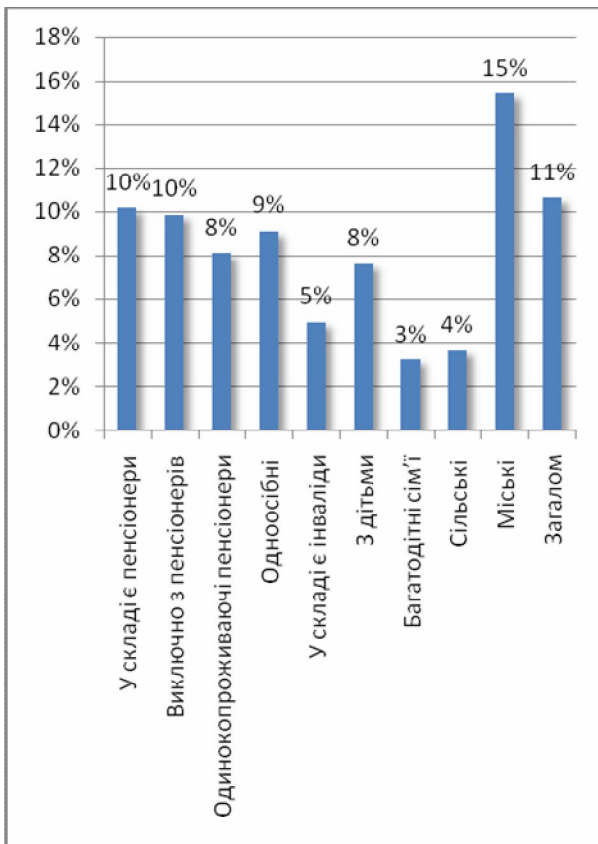


Рис. 6. Частка домогосподарств, що втратять право на пільги після запровадження обмеження на рівень доходу, за категоріями

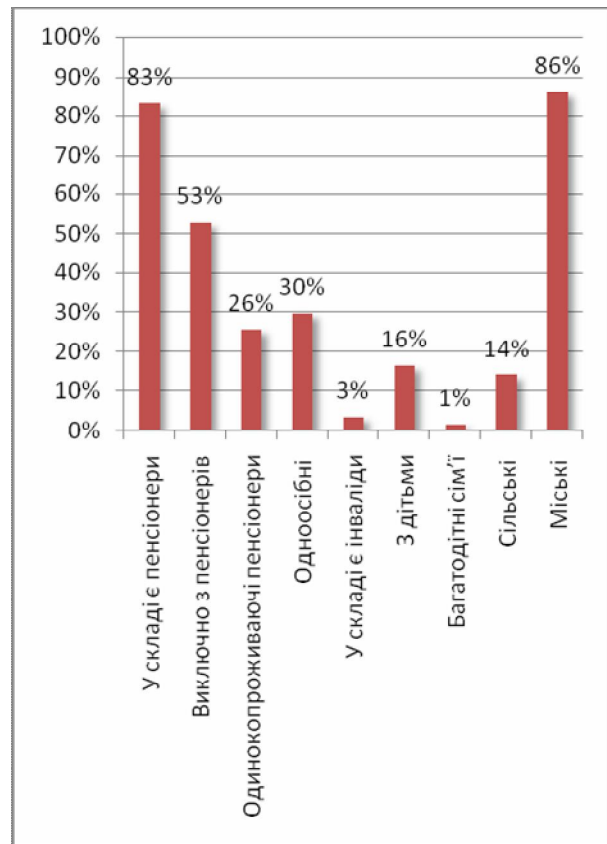


Рис. 7. Структура домогосподарств, що втратять право на пільги після запровадження обмеження на рівень доходу, за категоріями

Джерело: ОУЖД–2009, власні розрахунки

Загалом критерій не задовольнятимуть 10% домогосподарств, що складаються виключно з пенсіонерів, 8% одинок проживаючих пенсіонерів та 5% домогосподарств з інвалідами. Серед домогосподарств, що мають у своєму складі дітей, обмежень зазнають 8%, а серед багатодітних сімей – 3% (Рис. 7).

Таблиця 10. Зміна основних показників надання житлових пільг у сценарії 1

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 1				
	Кількість отримувачів, тис.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %
<i>Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери</i>	4 577	791	56,7	4 113	90	92	807	50,9
<i>Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів</i>	2 992	731	66,7	2 697	90	92	745	60,1
<i>Пенсіонери, що проживають самотужки</i>	1 768	631	65,9	1 625	92	93	636	60,5
<i>Одноосібні домогосподарства</i>	1 827	632	45,9	1 661	91	92	639	41,7
<i>Домогосподарства з інвалідами</i>	381	1 280	32,3	363	95	97	1 311	30,7
<i>Домогосподарства з дітьми</i>	1 197	1 105	18,5	1 106	92	93	1 117	17,1
<i>Багатодітні сім'ї</i>	236	1 476	98,0	228	97	92	1 400	94,8
<i>Сільські</i>	2 141	584	40,7	2 064	96	97	590	39,2
<i>Міські</i>	3 123	1 082	26,4	2 642	85	89	1 140	22,3
Загалом	5 264	879	30,8	4 705	89	91	899	27,5

Джерело: ОУЖД–2009, власні розрахунки

Реформа зачепить передусім міських жителів, які становитимуть 86% тих, хто втратить право на пільги (Таблиця 10). Хоча під обмеження підпадають в основному домогосподарства, що складаються з пенсіонерів, усі вони мають високий рівень доходу.

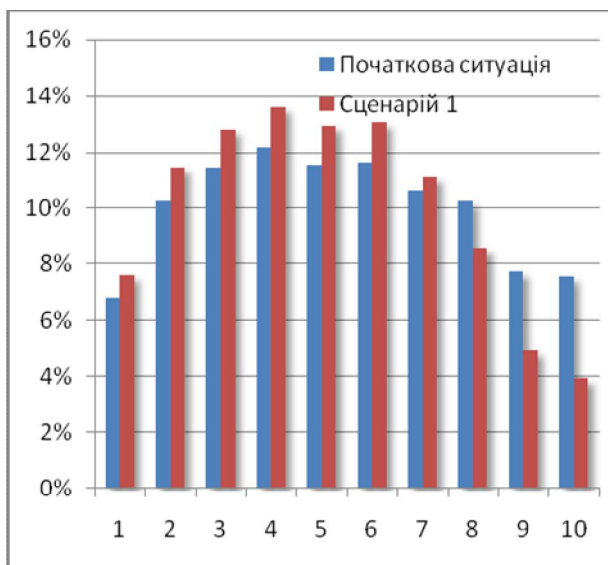


Рис. 8. Розподіл отримувачів пільг за децилями у сценарії 1

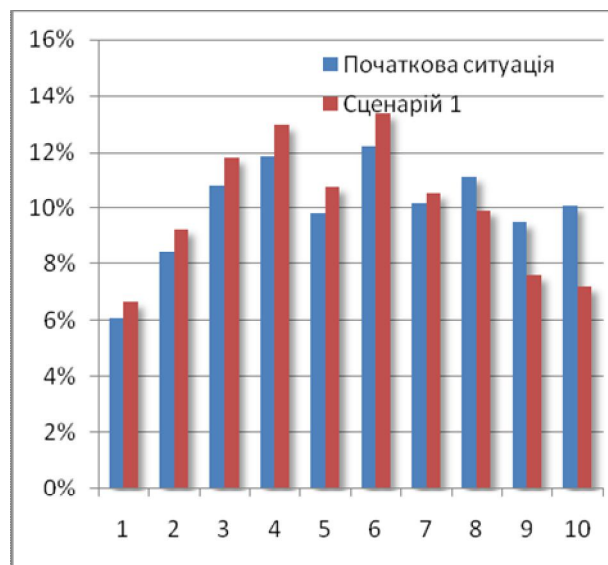


Рис. 9. Розподіл видатків на пільги за децилями у сценарії 1

Джерело: ОУЖД–2009, власні розрахунки

Застосування верхньої межі доходу торкнеться домогосподарств з 7–10 децилів. При цьому 94% домогосподарств, що втраять право на пільги, належать до 8–10 децилів. Разом з тим, поліпшення показників адресності буде незначним: частка отримувачів пільг з 1–2 децилів збільшиться з 17% до 19%, а частка коштів, що надходять у ці децилі – з 14,5% до змін до 16% після змін (Рис. 8, Рис. 9). Це зумовлено низькою представленістю бідних домогосподарств серед отримувачів пільг, а також тим, що у цьому сценарії лише обмежується доступ до пільг багатшого населення, але не відбувається перерозподіл коштів від багатших до бідніших.

Вплив на бідність і нерівномірність розподілу доходу

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Як і раніше, цей показник дорівнюватиме 22,54%. Наші розрахунки також вказують на фактичну відсутність впливу реалізації даного сценарію на нерівномірність розподілу доходу: коефіцієнт Джині знизиться дуже незначно – з 26,25% до 26,21%.

СЦЕНАРІЙ 2. Скасування пільг для всіх, окрім ветеранів війни й чорнобильців I – II категорій

Відповідно до цього сценарію, усі житлові пільги скасовуються, за винятком пільг, що надаються ветеранам війни та чорнобильцям I–II категорій. Однак домогосподарства, чіє співвідношення витрат на житлово-комунальні послуги та доходів перевищує встановлений законодавством розмір, зможуть звертатися за субсидією.

Вплив на показники надання пільг

Після запровадження сценарію право на пільги втраять 65% домогосподарств пільговиків, що дозволить зекономити 42% коштів, що виділяються на пільги. Найбільше скорочення кількості пільговиків спостерігатиметься серед сімей з дітьми (72%), зокрема серед багатодітних (98%).

Серед інших категорій право на пільги втратять 60–65% домогосподарств (Рис. 10). Охоплення населення пільгами знизиться з приблизно 31% до приблизно 11%.

55% домогосподарств, що втратять право на пільги – домогосподарства пенсіонерів, у тому числі 31% – одинокопроживаючі; 25% – це домогосподарства з дітьми. Переважна більшість колишніх домогосподарств-пільговиків, що не матимуть права на субсидію (58%) – міські (Рис. 11).

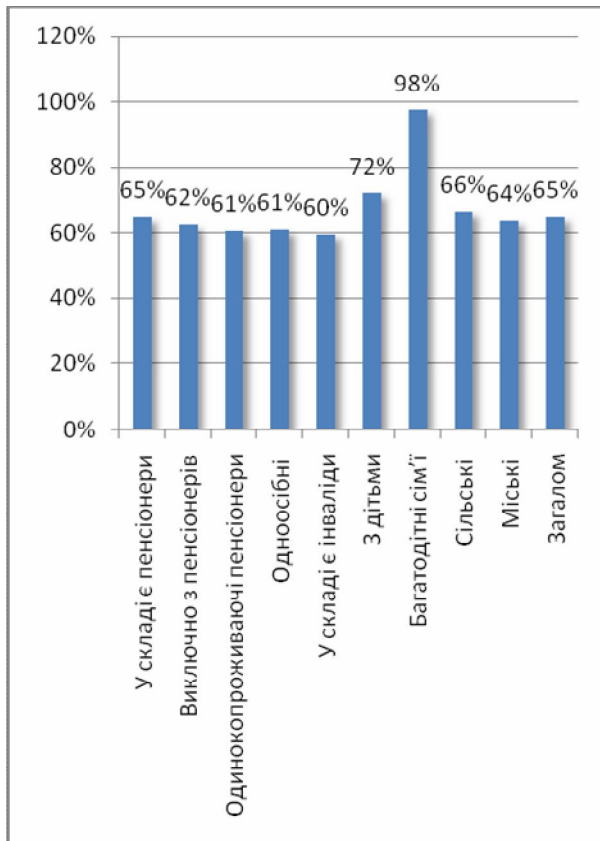


Рис. 10. Частка домогосподарств, що втратять право на пільги за сценарієм 2

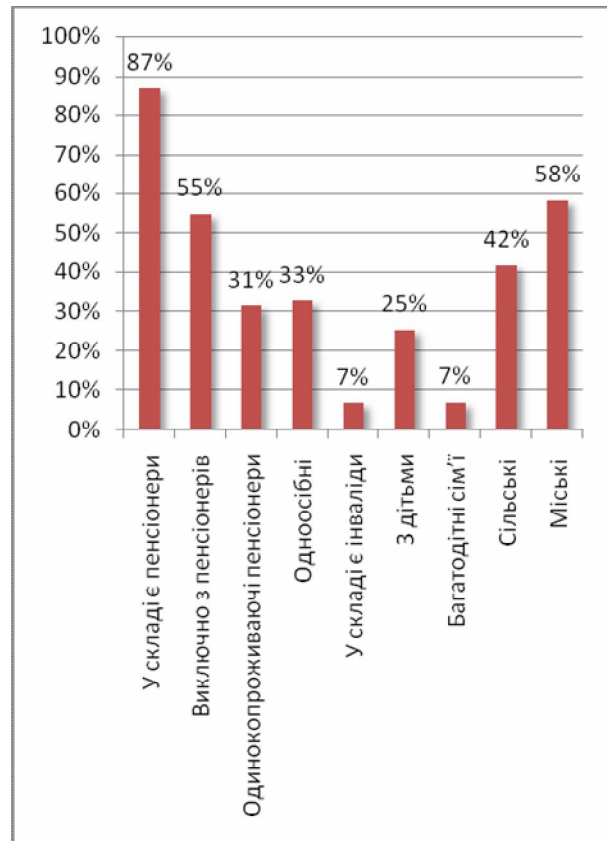


Рис. 11. Структура домогосподарств, що втратять право на пільги за сценарієм 2

Джерело: ОУЖД–2009, власні розрахунки

Адресність надання житлових пільг після запровадження сценарію знизиться, оскільки 54% домогосподарств, що втратять право на пільги, належать до біднішої половини населення. З найбідніших 1–2 децилів право на пільги втратять приблизно три чверті домогосподарств проти 65% в середньому. Як наслідок, частка отримувачів з перших двох найбідніших децилів знизиться з 17% до 12,5%, а частка коштів, що надходять до цих отримувачів – з 14,5% до 11%. Водночас, багатша половина населення отримуватиме 56,5% коштів, що виділяються на пільги, порівняно з 53% до змін.

Таблиця 11. Зміна основних показників надання житлових пільг у сценарії 2

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 2				
	Кількість отримувачів, тис.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	4 577	791	56,7	1612	35	59	1 320	20,0
Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів	2 992	731	66,7	1 122	38	63	1 227	25,0
Пенсіонери, що проживають самотужки	1 768	631	65,9	696	39	64	1 033	25,9
Одноосібні домогосподарства	1 827	632	45,9	711	39	64	1 042	17,9
Домогосподарства з інвалідами	381	1 280	32,3	154	40	66	2 098	13,0
Домогосподарства з дітьми	1 197	1 105	18,5	335	28	47	1 840	5,2
Багатодітні сім'ї	236	1 476	98,0	6	2	3	1 523	2,4
Сільські	2 141	584	40,7	717	34	54	944	13,6
Міські	3 123	1 082	26,4	1 134	36	60	1 779	9,6
Загалом	5 264	879	30,8	1 852	35	58	1 456	10,8

Джерело: ОУЖД–2009, власні розрахунки

Вплив на показники надання субсидій

Внаслідок скасування житлових пільг кількість потенційних отримувачів субсидій зросте на 9%, а видатки на субсидії – на 18% (Таблиця 12). Серед отримувачів пільг, які втратять право на пільги, на субсидію зможуть претендувати 41%, у тому числі 33% колишніх отримувачів пільг отримуватимуть субсидію у вищому розмірі, а 8% будуть включені до системи додатково. Серед домогосподарств, що набудуть право на субсидію після скасування пільг, переважатимуть міські домогосподарства, що складаються з пенсіонерів.

Таблиця 12. Зміна основних показників надання субсидій після скасування пільг за сценарієм 2

Категорія домогосподарств	Субсидії			Пільги та субсидії		
	% початкової кількості отримувачів	Структура включених домогосподарств, %	% початкових витрат	% початкової кількості отримувачів	Структура включених домогосподарств, %	% початкових витрат
<i>Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери</i>	112	96	127	66	83	82
<i>Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів</i>	112	77	128	75	41	88
<i>Пенсіонери, що проживають самотужки</i>	109	38	122	78	22	89
<i>Одиноосібні домогосподарства</i>	108	39	120	78	23	89
<i>Домогосподарства з інвалідами</i>	109	5	119	63	8	78
<i>Домогосподарства з дітьми</i>	102	5	105	61	33	72
<i>Багатодітні сім'ї</i>	100	0	100	18	9	13
<i>Сільські</i>	109	24	117	58	48	73
<i>Міські</i>	108	76	118	75	52	84
Загалом	109	100	118	69	100	81

Джерело: ОУЖД–2009, власні розрахунки

Після розширення програми субсидій за рахунок включення до неї частини колишніх отримувачів пільг адресність надання субсидій трохи знизиться, оскільки серед домогосподарств, додатково залучених до програми, домінуватимуть домогосподарства з 2–8 децилів (найбільше – з 3, 5–7 децилів). Як наслідок, частка отримувачів з 1–2 децилів зменшиться з 26,8% до 25,6%, а частка коштів, що надходять до цих децилів – з 32,3% до 29,3%.

Вплив на показники надання субсидій і пільг

Хоча сукупна вартість програми субсидій зростає, сукупний обсяг видатків на пільги та субсидії скоротиться на 19%. При цьому кількість домогосподарств, що отримуватимуть підтримку держави в оплаті житлово-комунальних послуг, знизиться на 31% (Таблиця 12).

Більша частка сільських домогосподарств відчують на собі вплив нововведень порівняно з міськими. Зокрема, число домогосподарств, що отримуватимуть підтримку з оплати житлово-комунальних послуг після запровадження нововведень, скоротиться на 42% у сільській місцевості проти 25% домогосподарств у міській. Це, імовірно, пов'язано з тим, що у зв'язку з гіршим доступом до житлово-комунальних послуг на селі витрати сільських домогосподарств на житлово-комунальні послуги рідше перевищуватимуть встановлений розмір обов'язкового платежу.

Серед домогосподарств, що складаються з пенсіонерів, право на підтримку втратять 25%, серед домогосподарств, що мають у своєму складі інвалідів – 37%, серед домогосподарств з дітьми – 39%. Найбільше втрат від нововведень зазнають багатодітні сім'ї – після скасування пільг на підтримку з оплати житлово-комунальних послуг зможуть розраховувати лише 18% колишніх отримувачів пільг і субсидій.

Серед домогосподарств, які після скасування житлових пільг не набудуть право на субсидію, 41% – це домогосподарства пенсіонерів, у тому числі 22% – пенсіонери, що проживають самотньо. Третина домогосподарств, що втратять право на підтримку – це домогосподарства з дітьми, у тому числі 9% – багатодітні сім'ї, 8% – домогосподарства з інвалідами (Таблиця 12).

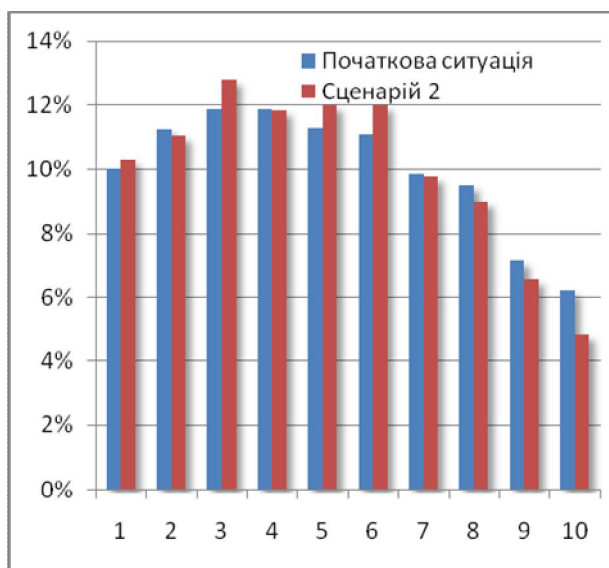


Рис. 12. Розподіл отримувачів субсидій і пільг за децилями у сценарії 2

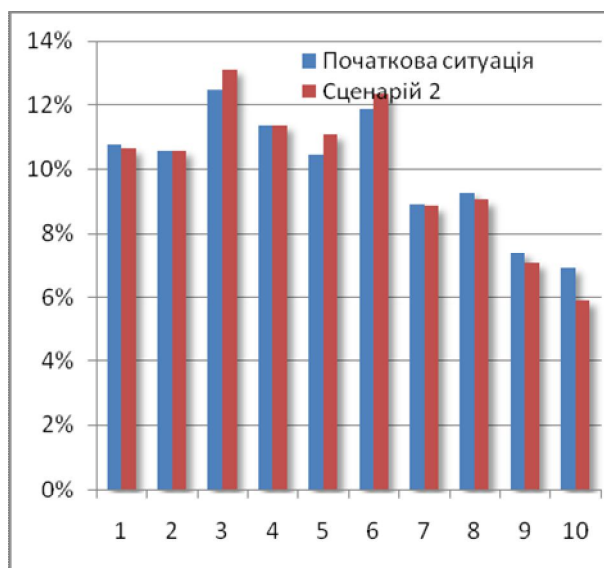


Рис. 13. Розподіл видатків на субсидії та пільги за децилями у сценарії 2

Джерело: ОУЖД–2009, власні розрахунки

Сукупна адресність програм житлових субсидій і пільг залишиться майже незмінною після змін, оскільки домогосподарства, що втратять право на підтримку, більш-менш рівномірно розподіляться між усіма децилями. Лише з 10 децилю буде виключено максимальну кількість

отримувачів – 47%. Частка отримувачів з 1–2 децилів і частка коштів, які надходитимуть до цих децилів, становитиме 21,3% до та після змін (Рис. 12, Рис. 13).

Вплив на бідність і нерівномірність розподілу доходу

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію призведе до невеликого зростання рівня бідності в Україні – з 22,54% до 22,76%. Нерівномірність розподілу доходу збільшиться дуже незначно: коефіцієнт Джині зросте з 26,25% до 26,28%.

Показники бідності й нерівності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Як і раніше, цей показник дорівнюватиме 24%. Наші розрахунки також вказують на відсутність впливу реалізації даного сценарію на нерівномірність розподілу доходу. Коефіцієнт Джині залишиться на попередньому рівні – 27%.

СЦЕНАРІЙ 3. Скасування пільг для всіх, окрім ветеранів війни й чорнобильців I – II категорій (СЦЕНАРІЙ 2) та межа доходу на рівні двох прожиткових мінімумів

Цей сценарій передбачає скасування житлових пільг для всіх категорій населення, окрім ветеранів війни та чорнобильців I – II категорій, однак домогосподарства, чиє співвідношення витрат на житлово-комунальні послуги та доходів перевищує встановлений законодавством розмір, зможуть звертатися за субсидією. При цьому запроваджується граничний рівень доходу, який дає право на субсидію, на рівні двох прожиткових мінімумів. Вплив сценарію на показники надання пільг ідентичний до впливу сценарію 2.

Вплив на показники надання субсидій

Очікувані наслідки запровадження сценарію подібні до сценарію 2 з тією різницею, що за сценарієм 3 субсидії зможе отримати на 9% менша кількість домогосподарств, ніж у сценарії 2, при цьому видатки на субсидії будуть на 6% меншими. Кількість домогосподарств, що матимуть право на субсидію, скоротиться за всіма категоріями отримувачів порівняно зі сценарієм 2, окрім багатодітних сімей, де вона залишиться незмінною в обох сценаріях.

Таблиця 13. Зміна основних показників надання субсидій після скасування пільг за сценарієм 3

Категорія домогосподарств	Субсидії		Пільги та субсидії		
	% початкової кількості отримувачів	% початкових витрат	% початкової кількості отримувачів	Структура виключених домогосподарств, %	% початкових витрат
<i>Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери</i>	101	118	63	82	78
<i>Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів</i>	100	117	70	44	84
<i>Одинокпроживаючі пенсіонери</i>	98	112	73	24	85
<i>Одноосібні домогосподарства</i>	96	109	72	27	84
<i>Домогосподарства з інвалідами</i>	105	116	62	7	77
<i>Домогосподарства з дітьми</i>	98	103	59	31	71
<i>Багатодітні сім'ї</i>	100	100	18	8	13
<i>Сільські</i>	108	116	58	43	72
<i>Міські</i>	97	110	69	57	80
Загалом	99	111	65	100	78

Джерело: ОУЖД–2009, власні розрахунки

Скасування пільг та запровадження граничного рівня доходу, який дає право на субсидію, на рівні двох прожиткових мінімумів призведе до скорочення кількості отримувачів субсидій на 1% порівняно з початковою ситуацією. Водночас, видатки на субсидії зростуть на 11% (Таблиця 13).

Скорочення кількості потенційних отримувачів субсидій відбудеться для таких категорій, як одноосібні домогосподарства (4%), у тому числі пенсіонери, що проживають самотньо (2%), та сім'ї з дітьми (2%). За іншими категоріями до програми субсидій буде включено стільки ж, скільки виключено з неї, чи навіть трохи більше, як у випадку домогосподарств, що мають у своєму складі інвалідів (Таблиця 13).

Показники адресності програми субсидій у сценарії 3 будуть дещо кращими порівняно зі сценарієм 2. Якщо у сценарії 2 вони знижувалися порівняно з початковою ситуацією, то у сценарії 3 частка отримувачів з перших двох найбільш децилів після скасування пільг і запровадження граничного рівня доходу, що дає право на субсидію, трохи зросте – з 26,8% до 28%, при цьому частка коштів, що надходять до цих отримувачів, скоротиться з 32,3% до 31,1%.

Вплив на показники надання субсидій і пільг

Хоча сукупна вартість програми субсидій зростає, сукупний обсяг видатків на пільги та субсидії скоротиться на 22%. При цьому кількість домогосподарств, що отримуватимуть підтримку держави в оплаті житлово-комунальних послуг, знизиться на 35% (Таблиця 13).

Аналогічно до сценарію 2, у розрізі місто-село більше втрат зазнають сільські домогосподарства. Зокрема, число домогосподарств, що отримуватимуть підтримку з оплати житлових послуг після запровадження нововведень, скоротиться на 42% у сільській місцевості проти 31% домогосподарств у міській місцевості. Це, ймовірно, пов'язано з тим, що у зв'язку з гіршим доступом до житлово-комунальних послуг на селі витрати сільських домогосподарств на житлово-комунальні послуги рідше перевищуватимуть встановлений розмір обов'язкового платежу.

Серед домогосподарств, що складаються з пенсіонерів, право на підтримку втратять 30%, серед домогосподарств, що мають у своєму складі інвалідів – 38%, серед домогосподарств з дітьми – 41%, що більше, ніж у сценарії 2. Як і в сценарії 2, найбільше втрат від нововведень зазнають багатодітні сім'ї, серед яких лише 18% колишніх отримувачів зможуть розраховувати на підтримку з оплати житлово-комунальних послуг після скасування пільг (Таблиця 13).

44% домогосподарств, які після скасування житлових пільг не набудуть право на субсидію, – це домогосподарства пенсіонерів, у тому числі 22% – пенсіонери, що проживають самотньо. 31% домогосподарств, які не будуть включені до програми субсидій після скасування пільг – це сім'ї з дітьми, зокрема 8% – багатодітні. Ще 7% припадає на домогосподарства з інвалідами.

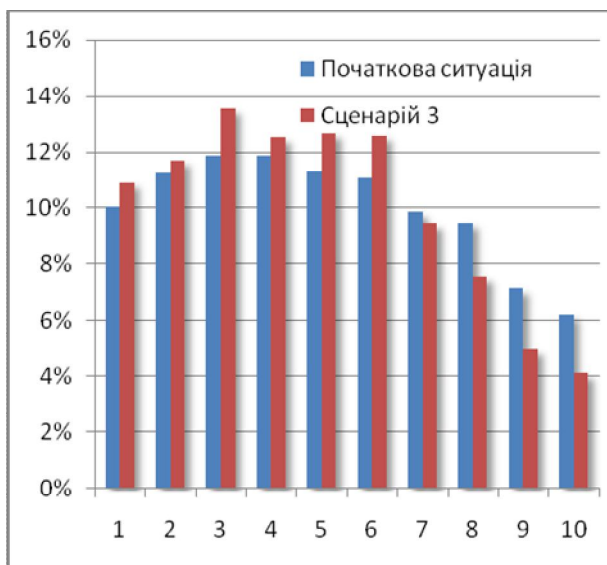


Рис. 14. Розподіл отримувачів субсидій і пільг за децилями у сценарії 3

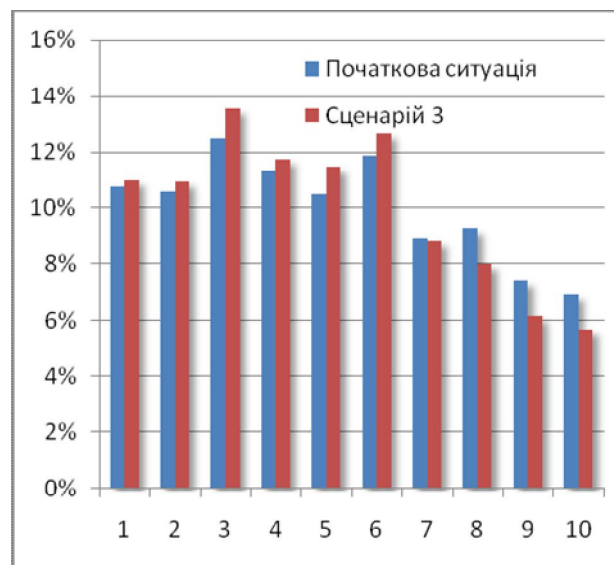


Рис. 15. Розподіл видатків на субсидії та пільги за децилями у сценарії 3

Джерело: ОУЖД–2009, власні розрахунки

Сукупна адресність програм житлових субсидій і пільг поліпшиться незначно після змін, оскільки домогосподарства, що втратять право на підтримку, належатимуть до усіх без винятку децилів. При цьому з 8–10 децилю буде виключено максимальну кількість отримувачів – 48%, 55% і 57%, відповідно. Як наслідок, частка отримувачів з 1–2 децилів і частка коштів, які надходитимуть до цих децилів, збільшиться з 21,3% до змін до 22,6% і 21,9% після змін відповідно (Рис. 14, Рис. 15).

Вплив на бідність і нерівномірність розподілу доходу

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію призведе до невеликого зростання рівня бідності в Україні – з 22,54% до 22,71%. Нерівномірність розподілу доходу збільшиться дуже незначно: коефіцієнт Джині зросте з 26,25% до 26,26%.

Домогосподарства, що зазнають втрат у сценаріях 2 та 3

43% домогосподарств-отримувачів пільг у сценарії 2 та 48% – у сценарії 3 після скасування пільг не зможуть претендувати і на субсидії. Фактично, 59% і 62% тих, хто втратить право на пільгу, не набуде право на субсидію у сценаріях 2 та 3 відповідно (Рис. 16). Оскільки понад п'ята частина таких домогосподарств належать до 1–2 децилів за рівнем доходу, цей підрозділ присвячено детальнішому розгляду наслідків скасування пільг для таких домогосподарств.

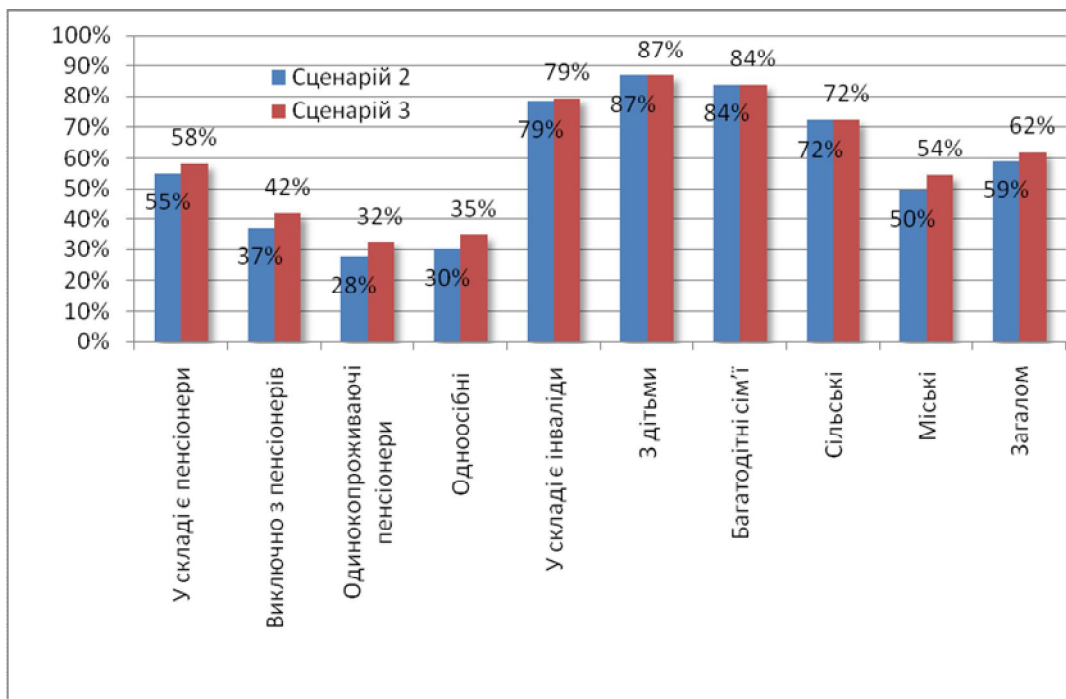


Рис. 16. Частка домогосподарств, які не зможуть претендувати на субсидію, серед тих, хто втратить право на пільги, в сценаріях 2 та 3

Джерело: ОУЖД–2009, власні розрахунки

Серед найбідніших домогосподарств, що втратять право на підтримку, домінують домогосподарства з сільської місцевості (55%) та малих міст (26,5%). За категоріями основна частка таких домогосподарств припадає на тих, що мають у своєму складі пенсіонерів (71%), та сім'ї з дітьми (66%). При цьому більше половини сімей з дітьми мають у своєму складі пенсіонерів, що, ймовірно, і є тими особами, які мають право на пільгу в цих домогосподарствах.

Як показують розрахунки, більшість домогосподарств з 1–2 децилів не потрапляють у програму субсидій після скасування пільг з огляду на те, що їхні витрати на житлово-комунальні послуги не перевищують встановленого розміру відсотка обов’язкового платежу, що може пояснюватися, з одного боку, тим, що у сільській місцевості та малих містах доступ до житлово-комунальних послуг гірший, аніж у великих містах (а отже, видатки на житлово-комунальні послуги відносно менші), а з іншого – тим, що 80% цих домогосподарств складаються з трьох і більше осіб, кілька з яких можуть отримувати дохід. Тому навіть при низькому рівні доходу на одну особу сукупний дохід таких домогосподарств не дозволяє їм отримувати субсидію.

Таблиця 14. Домогосподарства, що втратять право на пільги за сценаріями 2 та 3

Категорія домогосподарств	Кількість домогосподарств, які втратять право на пільги, тис.	Кількість домогосподарств, які втратять право на житлову підтримку, тис.			% початкової кількості отримувачів пільг		
		Сценарій 2	Сценарій 3	Сценарії 2 – 3, 1–2 децилі	Сценарій 2	Сценарій 3	Сценарії 2 – 3, 1–2 децилі
<i>Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери</i>	2 965	1 870	2 088	340	41	46	7
<i>Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів</i>	1 869	926	1 118	61	31	37	2
<i>Пенсіонери, що проживають самотужки</i>	1 072	488	611	39	28	35	2
<i>Одноосібні домогосподарства</i>	1 116	528	677	39	29	37	2
<i>Домогосподарства з інвалідами</i>	227	181	186	63	47	49	17
<i>Домогосподарства з дітьми</i>	862	753	782	314	63	65	26
<i>Багатодітні сім’ї</i>	230	193	193	113	82	82	48
<i>Сільські</i>	1 424	1 077	1 081	263	50	50	12
<i>Міські</i>	1 989	1 180	1 452	214	38	46	7
Загалом	3 413	2 257	2 533	478	43	48	9

Джерело: ОУЖД–2009, власні розрахунки

Хоча середньомісячний сукупний дохід на особу в найбідніших домогосподарствах, що втратять право на пільгу та не набудуть право на субсидію, в середньому є меншим за прожитковий мінімум (606 грн. проти 639 грн.), втрата пільги не вплине суттєво на розмір цього доходу. Після скасування пільг сукупний дохід на одну особу в таких домогосподарствах скоротиться на 2%, або на 10 грн. на місяць, до 596 грн.

Незважаючи на те, що пільги становлять невелику частину сукупного доходу сімей з 1–2 децилів, що втратять право на пільги та не набудуть право на субсидію, позбавлення підтримки з оплати житлово-комунальних послуг бідних сімей з дітьми може бути небажаним, оскільки такі сім'ї є вразливою категорією населення. Якщо мета уряду – зберегти підтримку для таких сімей, то залучити ці сім'ї до програми субсидій можна шляхом запровадження сприятливіших умов визначення їх права на субсидію. Наприклад, встановлення розміру обов'язкового платежу на рівні 10% доходу для домогосподарств з дітьми, де розмір доходу на одну особу не перевищує прожиткового мінімуму (замість половини прожиткового мінімуму, як зараз), дозволить охопити субсидією 70% сімей з дітьми з 1–2 децилів, що втратять право на пільгу та не набудуть право на субсидію в базовому варіанті сценаріїв 2 та 3. Оскільки до програми будуть залучені домогосподарства з найбідніших 20% населення, адресність надання субсидій дещо підвищиться порівняно з базовим варіантом.

Висновки

Жоден з трьох розглянутих сценаріїв не призведе до радикального поліпшення адресності надання підтримки з оплати житлово-комунальних послуг, обчисленої як частка отримувачів, що належать до найбідніших 20% населення та як частка коштів державної підтримки, що надходять до цього населення. Це зумовлено тим, що:

- 1) серед отримувачів пільг домінують домогосподарства пенсіонерів, які не належать до найбіднішого населення за рівнем доходу; водночас, найбідніші 20% домогосподарств є недостатньо представленими серед отримувачів пільг;
- 2) зміни за сценаріями не поширюються на категорії населення, що мають відносно високий рівень доходу (ветеранів війни та чорнобильців I – II категорій), внаслідок чого страждають сукупні показники адресності.

Ми змоделювали наслідки запровадженні верхньої межі доходу, яка дає право на отримання пільг на житлово-комунальні послуги, на рівні двох прожиткових мінімумів, за винятком ветеранів війни та чорнобильців I – II категорій (СЦЕНАРІЙ 1). Аналіз дозволяє зробити наступні висновки:

- 1) економія бюджетних видатків буде порівняно невеликою (9%), при цьому право на пільги втратять 11% домогосподарств, які мають у своєму складі пільговиків;
- 2) застосування верхньої межі доходу дозволить виключити з числа отримувачів пільг домогосподарства з 7–10 децилів (найбільше – домогосподарства з 8–10 децилів); водночас, рівень адресності зросте незначно та все ще залишатиметься низьким;
- 3) хоча навантаження на управління праці та соціального захисту зросте (вони тепер здійснюватимуть перевірку доходів більшості отримувачів пільг), зменшення підтримки багатшим домогосподарствам можна вважати позитивним наслідком пропонуванних змін; при цьому для більшості отримувачів пільг, що є пенсіонерами, визначення права на пільгу можна проводити без звернення заявника, на основі даних Пенсійного фонду.

Ми також розглянули варіант скасування житлових пільг, за винятком пільг ветеранам війни та чорнобильцям I-II категорій, та заміну їх субсидіями в рамках сценаріїв 2–3. Аналіз дозволяє зробити такі висновки:

- 1) економія сукупних бюджетних видатків на пільги та субсидії становитиме 19% та 22% у сценаріях 2 та 3 відповідно; при цьому 31% та 35% домогосподарств втратять право на підтримку;
- 2) адресність надання підтримки з оплати житлово-комунальних послуг залишиться майже незмінною у сценарії 2 з огляду на те, що домогосподарства, які втратять право на підтримку, більш-менш рівномірно розподіляться між усіма децилями, та трохи поліпшиться у сценарії 3, оскільки запровадження граничного рівня доходу, що дає право на субсидію, дозволить виключити з програми субсидій частину домогосподарств з 7–10 децилів;
- 3) близько 59% і 62% тих, хто втратить право на пільги у сценаріях 2 та 3, відповідно, не зможуть претендувати на субсидію після скасування пільг; при цьому понад п'ята частина таких домогосподарств належать до 20% найбільш бідного населення; аналіз, проведений з цією вразливою групою населення, дозволив виявити наступне:
 - a) домогосподарства з дітьми становлять 66% отримувачів пільг з 1–2 децилів, які після втрати права на пільгу не здобудуть право на субсидію;
 - b) найголовнішою причиною того, що значна частина домогосподарств з 1–2 децилів не потраплять у програму субсидій після скасування пільг, є те, що їхні витрати на житлово-комунальні послуги не перевищують встановленого розміру відсотка обов'язкового платежу, оскільки такі домогосподарства здебільшого мають гірший доступ до житлово-комунальних послуг, а отже, витрати на житлово-комунальні послуги в них відносно менші, а також складаються з трьох і більше осіб, тому навіть при низькому рівні доходу на одну особу сукупний дохід таких домогосподарств не дозволяє їм отримувати субсидію;
 - c) після скасування пільг сукупний дохід таких домогосподарств у розрахунку на місяць на одну особу зменшиться незначно – з 606 до 596 грн., або на 2%;
- 4) оскільки позбавлення підтримки з оплати житлово-комунальних послуг бідних сімей з дітьми може бути небажаним з огляду на вразливість цієї категорії населення, їх можна залучити до програми субсидій шляхом запровадження сприятливіших умов визначення їх права на субсидію; встановлення розміру обов'язкового платежу на рівні 10% доходу для домогосподарств з дітьми, де розмір доходу на одну особу не перевищує прожиткового мінімуму (замість половини прожиткового мінімуму, як зараз), дозволить охопити субсидією 70% сімей з дітьми з 1–2 децилів, що втратять право на пільгу та не набудуть права на субсидію у базовому варіанті сценаріїв 2 та 3; при цьому адресність надання субсидій дещо підвищиться порівняно з базовим варіантом сценаріїв 2 та 3.

Жоден з розглянутих сценаріїв фактично не позначиться на рівні бідності чи показнику нерівномірності розподілу доходу. Вони коливатимуться в межах десятих чи сотих відсотка в бік збільшення чи зменшення залежно від сценарію.

Загалом же розглянуті зміни, попри обмежений вплив на адресність на відносно невелику економію коштів порівняно з масштабом змін, дозволять обмежити надходження пільг до

багатшого населення та скоротити число пільговиків за рахунок категорій, доданих відносно недавно (у 2005–2010 роках), а з часом – майже повністю витіснити пільги субсидіями. При цьому збереження пільг для таких категорій, як ветерани війни та чорнобильці I–II категорій, що є виправданим у короткостроковій перспективі, оскільки дозволить уникнути значного соціального спротиву реформі, не суперечить ідеї заміни пільг субсидіями і в середньостроковій перспективі. Причина цього – те, що чисельність ветеранів війни скорочується щороку, оскільки більшість таких осіб – це особи віком понад 82 роки, а категорія чорнобильців I–II категорій відносно нечисленна.

Транспортні пільги

Нижче представлено потенційні керівні принципи реформування чинної системи транспортних пільг за двома варіантами. Перший варіант фокусується на зниженні загальних витрат за рахунок встановлення нормативів користування транспортом на пільгових умовах, запровадження граничного рівня доходу, що дає право на пільгу, скорочення числа пільгових категорій та зменшення розміру знижок і децентралізації пільг. Другий варіант передбачає суттєвіші перетворення і пропонує поступовий перехід від категоріального принципу надання транспортних пільг до цільових компенсацій на проїзд вразливим групам населення.

I. Зміна (в сторону обмеження) чинних правил надання транспортних пільг.

1. **Всі транспортні пільги повинні регулюватися одним законом**, і всі особи, які мають право на пільги, мають бути внесені до єдиного персоніфікованого реєстру.
2. **Слід запровадити нормативи користування пільговим проїздом**, щоб обмежити надмірне користування пільгою. Ми пропонуємо встановити такі нормативи користування пільговим проїздом протягом місяця (СЦЕНАРІЙ 1 нижче):
 - a. Міський транспорт:
 - i. Мешканці міст – 45 поїздок. Ця величина відповідає максимальній сумі середньомісячної частоти поїздок у міському транспорті у обласному центрі (15 – у автобусі, 15 – тролейбусі та 15 – у трамваї) для ветеранів війни та прирівняних до них за пільгами осіб, пенсіонерів, інвалідів всіх категорій, що визначена Інструкцією про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах (затверджена наказом Міністерства України від 27 травня 1996 р. № 150).
 - ii. Мешканці сільської місцевості – 6 поїздок. Ця кількість визначена як така, що дорівнює середній кількості безоплатних поїздок приміським транспортом.
 - b. Приміський транспорт – 6 поїздок. Цей обсяг визначений як такий, що дорівнює середній частоті безоплатних поїздок приміським транспортом автобусного сполучення для ветеранів війни та прирівняних до них за пільгами осіб, пенсіонерів, інвалідів всіх категорій. Цей обсяг покладено в основу розрахунків для пільгового проїзду усіма видами приміського транспорту.
3. **Запровадити облік пільгових поїздок**. Облік пільгових поїздок може здійснюватися шляхом введення талонів (купонів) на пільговий проїзд, та/або запровадження соціальних електронних карток¹⁴. У випадку запровадження готівкових виплат потреба в обліку пільгового проїзду відпаде. Нижче подано особливості різних форм надання пільг.
 - a. **Талони (купони) на пільговий проїзд**, що надаватимуться пільговикам на основі їх заяви в управліннях праці та соціального захисту. У такому разі квитки на проїзд отримають здебільшого ті особи, які користуються послугами транспорту. Для реалізації права на пільговий проїзд пільговик пред'являтиме посвідчення і надаватиме талон

¹⁴ Аналіз використання електронних карток для надання соціальної допомоги подано в додатках **Ошибки! Источник ссылки не найден.** та **Ошибки! Источник ссылки не найден.**

(купон), який вилучатиметься у пільговика та додаватиметься до розрахунку на відшкодування витрат, пов'язаних з наданням пільг на проїзд. Видатки бюджету будуть меншими, ніж за умови готівкових виплат усім, хто має право на пільговий проїзд. Водночас, процедура отримання пільги ускладниться.

b. Надання пільгового проїзду за допомогою соціальних електронних карток (зокрема у містах з розвинутою транспортною мережею) за заявним принципом. Серед позитивних сторін використання соціальних карток у транспорті – істотне покращення захисту від шахрайства, полегшення обліку кількості пільгових поїздок (безоплатних і зі знижкою), уможливлення моніторингу пасажиропотоків. Водночас, така система вимагає значних витрат на впровадження. Її впровадження також може супроводжуватися труднощами в організації спільного фінансування з місцевого і центрального бюджетів та у використанні системи пасажирами, що не є мешканцями регіону.

с. Готівкові виплати (грошової допомоги). У такому випадку особи, які мають право на пільговий проїзд, отримавши допомогу, сплачуватимуть за проїзд на загальних підставах, а перевізники будуть звільнені від невласливих їм функцій, таких як облік перевезень на пільгових умовах, складання звітів для отримання компенсаційних виплат тощо. Механізм обрахунку готівкової виплати/допомоги й розрахунку видатків на пільги буде максимально простим, оскільки розмір виплати буде однаковим для всіх категорій пільговиків (з можливою диференціацією для сільської та міської місцевості). Окрім того, для пенсіонерів, які мають право на пільги, і складають левову частку пільговиків, такі виплати можна здійснювати через Пенсійний фонд, що є досить простим механізмом. Водночас, перерозподіл коштів, що зараз виділяються на надання транспортних пільг, на усіх осіб, хто має право на пільгу (навіть якщо нею не користується), означатиме дуже низькі розміри виплат (близько 7,5 грн. станом на 2009 рік), що призведе до невдоволення нинішніх отримувачів пільг, тимчасом як виграш тих, хто не отримував пільги раніше, буде дуже малим. Збільшення обсягів виплат на одну особу вимагатиме різкого зростання видатків на фінансування пільг¹⁵.

4. Слід встановити верхню межу доходу, яка дає право на користування пільговим проїздом (СЦЕНАРІЙ 3 та СЦЕНАРІЙ 6 нижче). Як показують розрахунки, надання транспортних пільг у межах вказаних вище нормативів фактично не вплине на видатки бюджету та адресність надання пільг. Водночас, застосування нормативів разом із встановленням граничного рівня доходу, який дає право на пільгу, на рівні двох прожиткових мінімумів на особу на місяць, дозволяє зекономити бюджетні кошти за рахунок багатших отримувачів пільг і підвищити рівень адресності їх надання. Реалізація цього сценарію призведе до скорочення чисельності осіб, що користуються пільгами на проїзд у громадському транспорті, на 36%, тимчасом як вартість спожитих пільг зменшиться на 55%. Покриття населення транспортними пільгами скоротиться з 13% до 8%. При цьому частка осіб, що користуються пільгами та належать до 1–2 децилів, зросте з

¹⁵ Наприклад, надання допомоги у розмірі 25 грн. на місяць 11,9 млн. осіб, які мають право на пільговий проїзд у міському та приміському транспорті, вимагатиме фінансування у розмірі 3,6 млрд. грн. на рік, що кількаразово перевищує нинішні видатки на пільговий проїзд.

близько 7% до близько 21%, а частка коштів, що надходить у 1–2 децилі, збільшиться з близько 10% до 18%.

5. **Кількість пільгових категорій слід зменшити.** Це може відбуватися за м'яким або більш радикальним сценарієм. Першими претендентами на виключення можуть бути псевдо-категорії (члени родини пільговика). Строгіші зміни можна передбачити для професійних категорій пільговиків порівняно з соціальними. Наступні професійні категорії пільговиків можуть бути претендентами на виключення з числа пільговиків: члени парламенту (як діючі, так і ті, які вийшли на пенсію); депутати місцевих рад; військовослужбовці; співробітники Генеральної прокуратури, судді, ветерани Міністерства оборони, Служби національної безпеки, Міністерства внутрішніх справ, інших органів виконавчої влади і військових підрозділів, ветерани державної протипожежної служби та їх дружини.
6. **Принципи надання транспортних пільг слід переглянути.** Це може відбуватися різними шляхами:
 - a. Деякі транспортні пільги можуть бути скасовані повністю або частково, наприклад, ті, що їх мають діти війни. На сьогодні всі люди віком 65–83 років належать до цієї категорії, що загалом становить близько 7 млн. осіб. Ця категорія має право на безкоштовний проїзд усіма видами міського транспорту, автотранспортом в сільській місцевості, приміським залізничним і водним транспортом, а також автобусним транспортом в межах області за місцем проживання. Як альтернативу скасуванню пільг для цієї категорії населення, можна застосувати різні розміри знижок на проїзд для осіб з цієї категорії залежно від віку (що, наприклад, здійснено у Литві): для осіб віком 70–85 років можна застосовувати 50% знижку на проїзд, а для осіб віком 85 років і старше – 80% знижку.
 - b. Заміна 100% знижки на проїзд на знижку меншого розміру, наприклад, 80% або 50% залежно від категорії, як це було зроблено в Литві. Розмір знижки може бути навіть більш диференційованим, щоб виділити більш вразливі категорії. Наприклад, у Польщі залежно від категорії отримувача пільги знижки на проїзд надаються у розмірі 95%, 78%, 49%, 37% вартості квитка.
 - c. Витрати студентів на проїзд можуть компенсуватися заднім числом в навчальних закладах, принаймні для міжміських поїздок.
7. **Для спрощення механізму фінансування та забезпечення більшої прозорості надання транспортних пільг може бути децентралізовано (принаймні частково).** Фінансування пільг також може частково відбуватися за рахунок місцевих бюджетів. Звичайно, такий крок має супроводжуватися відповідним розширенням бази надходжень місцевих бюджетів.

II. Запровадження цільових компенсацій.

Цей сценарій передбачає поступову трансформацію транспортних пільг у цільові компенсації вартості проїзду. Мета такого сценарію – підвищення рівня адресності надання підтримки на оплату проїзду, ефективніше використання бюджетних коштів та підвищення рівня життя найбільш нужденних.

Основна ідея сценарію полягає в тому, що транспортні пільги можуть бути замінені щомісячними компенсаціями вартості поїздок. По-перше, тільки соціальні категорії повинні мати право на ці компенсації. По-друге, число соціальних категорій, що мають право на компенсації, має бути скорочене до найбільш соціально вразливих категорій (наприклад, інваліди, діти-інваліди і т. д.). По-третє, компенсації мають надаватися з урахуванням доходу. Приклади транспортних компенсацій можна знайти в Молдові та Киргизстані, однак там отримання компенсацій не залежить від рівня доходу. Нижче ми розглянули три сценарії запровадження цільових компенсацій вартості проїзду.

При реалізації цього сценарію слід врахувати наступне:

- 1) Розмір компенсацій на проїзд може бути диференційованим для різних соціальних груп, як це зроблено в Молдові та Киргизстані.
- 2) Мінімальний стандартний розмір компенсації може базуватися на офіційних нормах, встановлених для вартості поїздок на одну людину на місяць. Ці стандарти можуть бути визначені з урахуванням щомісячної середньої частоти поїздок деякими категоріями осіб, яких планується охопити компенсацією, що розраховується Держкомстатом на основі відповідного обстеження (проводиться один раз на п'ять років). Стандарти можуть варіювати для міського і сільського населення, оскільки витрати на поїздки в міських і сільських районах відрізняються.
- 3) Відповідальність за надання транспортних компенсацій повинна поступово повністю перейти до місцевих адміністрацій. У кінцевому рахунку, компенсації повинні повністю фінансуватися за рахунок місцевих бюджетів (відповідно, база надходжень місцевих бюджетів має бути розширена).
- 4) Поступовість є ключовим фактором для успіху такого сценарію реформи. Різкі зміни можуть призвести до негативної реакції населення, що може блокувати реформи.
- 5) Для уникнення дублювання допомоги на проїзд у громадському транспорті – одночасне її надання через систему пільг (чи її наступницю) та державну соціальну допомогу (ДСД) малозабезпеченим сім'ям – в довгостроковому періоді доцільно скасувати транспортні пільги, поєднавши це з підвищенням рівня забезпечення прожиткового мінімуму.

СЦЕНАРІЙ 1. Встановлення нормативів на кількість поїздок

Пропонується запровадити нормативи користування пільговим проїздом, щоб обмежити надмірне користування пільгою. В рамках цього сценарію ми пропонуємо встановити такі нормативи користування пільговим проїздом протягом місяця (див. також вище):

- а. Міський транспорт:
 - i. Мешканці міст – 45 поїздок.
 - ii. Мешканці сільської місцевості – 6 поїздок.
- б. Приміський транспорт – 6 поїздок.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Даний сценарій обмежує лише обсяг надання пільг на проїзд у громадському транспорті і не матиме впливу на кількість осіб, що користуються пільгами (Таблиця 15). Водночас, вартість спожитих пільг знизиться на 14% з 892 млн. грн. до 765 млн. грн. Середній розмір допомоги знизиться з 13 до 11 грн./місяць. Обмеження стосуватимуться порівняно більше сільських жителів. Найбільше обмеження допомоги торкнеться членів домогосподарств з трьома та більше дітьми.

Таблиця 15. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 1

Категорія осіб	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 1					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової к-ті отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %
Пенсіонери	4 742	582	10	47	4 742	100	574	99	10	47
Пенсіонери, що проживають самотужки	1 170	158	11	43	1 170	100	157	100	11	43
Особисті, що проживають самотужки	1 402	213	13	34	1 402	100	205	96	12	34
Члени домогосподарств з дітьми	1 014	228	19	4	1 014	100	143	63	12	4
Члени домогосподарств з трьома та більше дітьми	18	11	53	1	18	100	2	14	8	1
Інваліди	807	101	10	61	807	100	99	98	10	61
Сільські	998	104	9	7	998	100	78	75	7	7
Міські	4 657	788	14	15	4 657	100	687	87	12	15
Загалом	5 655	892	13	13	5 655	100	765	86	11	13

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Адресність

Реалізація цього сценарію дещо підвищить рівень адресності допомоги (Таблиця 16). Частка отримувачів допомоги з 1–2 децилів зросте з 7 до 13%.

Таблиця 16. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 1

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 1			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 1	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	290	3	5	290	5	5	34	4	28	4
2	452	4	8	452	8	8	58	6	44	6
3	675	6	15	675	12	15	84	9	75	10
4	583	5	13	583	10	13	74	8	67	9
5	592	5	14	592	10	14	83	9	65	9
6	615	5	15	615	11	15	84	9	70	9
7	619	5	14	619	11	14	102	11	87	11
8	573	5	14	573	10	14	108	12	90	12
9	648	6	17	648	11	17	130	15	116	15
10	607	5	17	607	11	17	135	15	121	16

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Цей показник залишиться на рівні 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації цього сценарію на нерівномірність розподілу доходу. Коефіцієнт Джині залишиться без змін на рівні 27%.

СЦЕНАРІЙ 2. Грошові відшкодування, але не більше 100 грн./місяць

Пропонується робити пільговикам відшкодування послуги фактичних витрат на проїзд в громадському транспорті, але не більш як 100 грн./місяць. Нижче представлені очікувані наслідки реалізації цього сценарію на основі розрахунків на базі ОУЖД-2008.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Даний сценарій обмежує лише обсяг надання пільг на проїзд у громадському транспорті і не матиме впливу на кількість осіб, що користуються пільгами (Таблиця 17). Водночас, вартість спожитих пільг знизиться на 13% з 892 млн. грн. до 774 млн. грн. Середній розмір допомоги знизиться з 13 до 11 грн./місяць. Обмеження стосуватиметься порівняно більше сільських жителів. Найбільше обмеження допомоги торкнеться членів домогосподарств з трьома та більше дітьми.

Таблиця 17. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 2

Категорія осіб	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 2					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %
Пенсіонери	4 742	582	10	47	4 742	100	582	100	10	47
Пенсіонери, що проживають самотньо	1 170	158	11	43	1 170	100	158	100	11	43
Особи, що проживають самотньо	1 402	213	13	34	1 402	100	207	97	12	34
Члени домогосподарств з дітьми	1 014	228	19	4	1 014	100	142	62	12	4
Члени домогосподарств з трьома та більше дітьми	18	11	53	1	18	100	1	9	5	1
Інваліди	807	101	10	61	807	100	101	100	10	61
Сільські	998	104	9	7	998	100	82	79	7	7
Міські	4 657	788	14	15	4 657	100	692	88	12	15
Загалом	5 655	892	13	13	5 655	100	774	87	11	13

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Адресність

Реалізація цього сценарію дещо підвищить адресність допомоги (

Таблиця 18). Частка отримувачів допомоги з 1–2 децилів зросте з 7 до 13%.

Таблиця 18. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 2

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 2			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 2	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	290	3	5	290	5	5	34	4	28	4
2	452	4	8	452	8	8	58	6	43	6
3	675	6	15	675	12	15	84	9	78	10
4	583	5	13	583	10	13	74	8	66	9
5	592	5	14	592	10	14	83	9	66	9
6	615	5	15	615	11	15	84	9	71	9
7	619	5	14	619	11	14	102	11	89	11
8	573	5	14	573	10	14	108	12	91	12
9	648	6	17	648	11	17	130	15	119	15
10	607	5	17	607	11	17	135	15	123	16

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Цей показник залишиться на рівні 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації цього сценарію на нерівномірність розподілу доходу. Коефіцієнт Джині залишиться без змін на рівні 27%.

СЦЕНАРІЙ 3. Виплати всім пільговикам в розмірі 7,88 грн./місяць (незмінний бюджет)

Пропонується робити всім пільговикам щомісячні грошові виплати в розмірі 7,88 грн. Це значення отримано шляхом розподілу 1 069,5 млн. грн., витрачених з Державного бюджету на фінансування пільг на проїзд 2008 року¹⁶, на 11 314 093 пільговиків¹⁷, яких ми змогли виділити в базі даних ОУЖД-2008, в розрахунку на місяць. Таким чином ми отримали бюджетно нейтральний варіант монетизації пільг.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Внаслідок запровадження даного сценарію кількість осіб, що отримують допомогу, зросте вдвічі до 11 млн. осіб (Таблиця 19). Водночас, вартість спожитих пільг зросте на 20% з 892 млн. грн. до 1 070 млн. грн. Середній розмір допомоги знизиться з 13 до 8 грн./місяць. Особливо виграють від нововведення жителі сільської місцевості. Також порівняно більше вигод отримають інваліди.

Таблиця 19. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 3

Категорія осіб	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 3					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %
<i>Пенсіонери</i>	4 742	582	10	47	10 185	215	963	165	8	100
<i>Пенсіонери, що проживають самотньо</i>	1 170	158	11	43	2 697	231	255	162	8	100
<i>Особи, що проживають самотньо</i>	1 402	213	13	34	2 961	211	280	131	8	72
<i>Члени домогосподарств з дітьми</i>	1 014	228	19	4	2 087	206	197	87	8	9
<i>Члени домогосподарств з трьома та більше дітьми</i>	18	11	53	1	61	344	6	52	8	4
<i>Інваліди</i>	807	101	10	61	1 762	218	167	165	8	100
<i>Сільські</i>	998	104	9	7	4 320	433	408	393	8	30
<i>Міські</i>	4 657	788	14	15	6 995	150	661	84	8	23
Загалом	5 655	892	13	13	11 314	200	1 070	120	8	25

Джерело: ОУЖД-2008, власні розрахунки

¹⁶ Дані Міністерства праці та соціальної політики України.

¹⁷ Ця цифра близька до даних Міністерства праці та соціальної політики України – 11,9 млн. пільговиків.

Адресність

Реалізація цього сценарію підвищить адресність допомоги (Таблиця 20). Частка отримувачів допомоги з 1–2 децилів зросте з 7 до 16%. Тимчасом частка допомоги, що надходить в 1–2, децилі підвищиться з 10% до 16%.

Таблиця 20. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 3

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 3			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 3	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	290	3	5	725	6	12	34	4	69	6
2	452	4	8	1 079	10	20	58	6	102	10
3	675	6	15	1 383	12	30	84	9	131	12
4	583	5	13	1 381	12	31	74	8	131	12
5	592	5	14	1 356	12	31	83	9	128	12
6	615	5	15	1 257	11	30	84	9	119	11
7	619	5	14	1 177	10	27	102	11	111	10
8	573	5	14	1 076	10	27	108	12	102	10
9	648	6	17	1 030	9	27	130	15	97	9
10	607	5	17	850	8	24	135	15	80	8

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Цей показник залишиться на рівні 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Відповідно до наших розрахунків, реалізації зробить розподіл доходу дещо рівномірнішим. Коефіцієнт Джині знизиться з 27% до 26%.

СЦЕНАРІЙ 4. Встановлення нормативів на кількість поїздок (СЦЕНАРІЙ 1) та граничного розміру доходу на рівні двох прожиткових мінімумів

В рамках цього сценарію пропонується доповнити СЦЕНАРІЙ 1 граничним рівнем доходу як критерію надання транспортних пільг на рівні двох прожиткових мінімумів. Пільги пропонується надавати в межах нормативів на кількість поїздок:

- а. Міський транспорт:
 - i. Мешканці міст – 45 поїздок.
 - ii. Мешканці сільської місцевості – 6 поїздок.
- б. Приміський транспорт – 6 поїздок.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Запровадження даного сценарію призведе до скорочення кількості користувачів пільг на 36% з 5 655 тис. осіб до 3 599 тис. осіб (Таблиця 21). Водночас, вартість спожитих пільг знизиться на 55% з 892 млн. грн. до 401 млн. грн. Середній розмір допомоги знизиться з 13 до 9 грн./місяць. Обмеження стосуватиметься порівняно більше міських жителів. Найбільше обмеження допомоги торкнеться членів домогосподарств з трьома та більше дітьми.

Таблиця 21. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 4

Категорія осіб	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 4					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової к-ті отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %
<i>Пенсіонери</i>	4 742	582	10	47	3 296	70	350	60	9	33
<i>Пенсіонери, що проживають самотньо</i>	1 170	158	11	43	874	75	106	67	10	32
<i>Особисті, що проживають самотньо</i>	1 402	213	13	34	928	66	113	53	10	23
<i>Члени домогосподарств з дітьми</i>	1 014	228	19	4	791	78	104	46	11	3
<i>Члени домогосподарств з трьома та більше дітьми</i>	18	11	53	1	18	100	2	14	8	1
<i>Інваліди</i>	807	101	10	61	593	73	64	64	9	45
<i>Сільські</i>	998	104	9	7	883	88	66	64	6	6
<i>Міські</i>	4 657	788	14	15	2 716	58	334	42	10	9
Загалом	5 655	892	13	13	3 599	64	401	45	9	8

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Адресність

Реалізація цього сценарію підвищить адресність допомоги (

Таблиця 22). Частка отримувачів допомоги з 1–2 децилів зростає з 7 до 21%. Тимчасом частка допомоги, що спрямовується в 1–2 децилі збільшиться з 10% до 18%.

Таблиця 22. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 4

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 4			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 4	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	290	3	5	290	8	5	34	4	28	7
2	452	4	8	452	13	8	58	6	44	11
3	675	6	15	675	19	15	84	9	75	19
4	583	5	13	583	16	13	74	8	67	17
5	592	5	14	590	16	14	83	9	65	16
6	615	5	15	482	13	11	84	9	57	14
7	619	5	14	265	7	6	102	11	33	8
8	573	5	14	154	4	4	108	12	17	4
9	648	6	17	82	2	2	130	15	11	3
10	607	5	17	23	1	1	135	15	3	1

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Цей показник залишиться на рівні 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації цього сценарію на нерівномірність розподілу доходу. Коефіцієнт Джині залишиться без змін на рівні 27%.

СЦЕНАРІЙ 5. Грошові відшкодування, але не більше 100 грн./місяць (СЦЕНАРІЙ 2) в поєднанні з граничним розміром доходу на рівні двох прожиткових мінімумів

В рамках цього сценарію пропонується доповнити СЦЕНАРІЙ 2 граничним рівнем доходу як критерію надання пільг на проїзд у громадському транспорті на рівні двох прожиткових мінімумів. Пропонується робити пільговикам відшкодування за фактично використані послуги проїзду в громадському транспорті, але не більше 100 грн./місяць.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розмірі окремих категорій осіб

Запровадження даного сценарію призведе до скорочення кількості користувачів пільг на 36% з 5 655 тис. осіб до 3 599 тис. осіб (Таблиця 23). Водночас, вартість спожитих пільг знизиться на 55% з 892 млн. грн. до 404 млн. грн. Середній розмір допомоги знизиться з 13 до 9 грн./місяць. Обмеження стосуватиметься порівняно більше міських жителів. Найбільше обмеження допомоги торкнеться членів домогосподарств з трьома та більше дітьми.

Таблиця 23. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 5

Категорія осіб	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 5					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорій, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорій, %
<i>Пенсіонери</i>	4 742	582	10	47	3 296	70	354	61	9	33
<i>Пенсіонери, що проживають самотньо</i>	1 170	158	11	43	874	75	106	67	10	32
<i>Особисті, що проживають самотньо</i>	1 402	213	13	34	928	66	114	53	10	23
<i>Члени домогосподарств з дітьми</i>	1 014	228	19	4	791	78	103	45	11	3
<i>Члени домогосподарств з трьома та більше дітьми</i>	18	11	53	1	18	100	1	9	5	1
<i>Інваліди</i>	807	101	10	61	593	73	65	65	9	45
<i>Сільські</i>	998	104	9	7	883	88	68	65	6	6
<i>Міські</i>	4 657	788	14	15	2 716	58	336	43	10	9
Загалом	5 655	892	13	13	3 599	64	404	45	9	8

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Адресність

Реалізація цього сценарію підвищить адресність допомоги (Таблиця 24). Частка отримувачів допомоги з 1–2 децилів зростає з 7 до 21%. Тимчасом частка допомоги, що спрямовується в 1–2 децилі збільшиться з 10% до 18%.

Таблиця 24. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 5

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 5			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 5	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	290	3	5	290	8	5	34	4	28	7
2	452	4	8	452	13	8	58	6	43	11
3	675	6	15	675	19	15	84	9	78	19
4	583	5	13	583	16	13	74	8	66	16
5	592	5	14	590	16	14	83	9	66	16
6	615	5	15	482	13	11	84	9	57	14
7	619	5	14	265	7	6	102	11	34	8
8	573	5	14	154	4	4	108	12	17	4
9	648	6	17	82	2	2	130	15	11	3
10	607	5	17	23	1	1	135	15	3	1

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Цей показник залишиться на рівні 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації цього сценарію на нерівномірність розподілу доходу. Коефіцієнт Джині залишиться без змін на рівні 27%.

СЦЕНАРІЙ 6. Виплати всім пільговикам в розмірі 7,88 (СЦЕНАРІЙ 3) в поєднанні з граничним розміром доходу на рівні двох прожиткових мінімумів

В рамках цього сценарію пропонується доповнити СЦЕНАРІЙ 3 граничним рівнем доходу як критерію надання транспортних пільг на рівні двох прожиткових мінімумів. Пропонується робити всім пільговикам щомісячні грошові виплати в розмірі 7,88 грн.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Запровадження даного сценарію призведе до збільшення кількості користувачів пільг на 48% з 5 655 тис. осіб до 8 385 тис. осіб (Таблиця 25). Водночас, вартість спожитих пільг знизиться на 11% з 892 млн. грн. до 793 млн. грн. Середній розмір допомоги знизиться з 13 до 8 грн./місяць. Тоді як жителі сільської місцевості виграють від нововведення, мешканці міст дещо постраждають. Найбільше обмеження допомоги торкнеться членів домогосподарств з трьома та більше дітьми.

Таблиця 25. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 6

Категорія осіб	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 6					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./рік	Охоплення категорій, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорій, %
Пенсіонери	4 742	582	10	47	7 928	167	750	129	8	79
Пенсіонери, що проживають самотньо	1 170	158	11	43	2 182	186	206	131	8	81
Особисті, що проживають самотньо	1 402	213	13	34	2 260	161	214	100	8	55
Члени домогосподарств з дітьми	1 014	228	19	4	1 802	178	170	75	8	7
Члени домогосподарств з трьома та більше дітьми	18	11	53	1	61	344	6	52	8	4
Інваліди	807	101	10	61	1 413	175	134	132	8	100
Сільські	998	104	9	7	3 948	396	373	359	8	27
Міські	4 657	788	14	15	4 437	95	420	53	8	15
Загалом	5 655	892	13	13	8 385	148	793	89	8	19

Джерело: ОУЖД-2008, власні розрахунки

Адресність

Реалізація цього сценарію підвищить адресність допомоги (

Таблиця 26). Частка отримувачів допомоги з 1–2 децилів зростає з 7 до 22%. Тимчасом частка допомоги, що спрямовується в 1–2 децилі збільшиться з 10% до 22%.

Таблиця 26. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 6

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 6			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 6	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	290	3	5	725	9	12	34	4	69	9
2	452	4	8	1079	13	20	58	6	102	13
3	675	6	15	1383	16	30	84	9	131	16
4	583	5	13	1381	16	31	74	8	131	16
5	592	5	14	1353	16	31	83	9	128	16
6	615	5	15	1078	13	25	84	9	102	13
7	619	5	14	686	8	16	102	11	65	8
8	573	5	14	411	5	10	108	12	39	5
9	648	6	17	220	3	6	130	15	21	3
10	607	5	17	67	1	2	135	15	6	1

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Цей показник залишиться на рівні 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Як показують наші розрахунки, реалізація цього сценарію сприятиме більш рівномірному розподілу доходів. Коефіцієнт Джині знизиться з 27% до 26%.

СЦЕНАРІЙ 7. Встановлення нормативів на кількість поїздок (СЦЕНАРІЙ 1) і скасування пільг для всіх, окрім одержувачів ДСД

В рамках цього сценарію пропонується скасувати пільги для всіх категорій, окрім одержувачів державної соціальної допомоги (ДСД) малозабезпеченим сім'ям. Пільги пропонується надавати в межах нормативів на кількість поїздок:

- а. Міський транспорт:
 - і. Мешканці міст – 45 поїздок.
 - іі. Мешканці сільської місцевості – 6 поїздок.
- б. Приміський транспорт – 6 поїздок.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Запровадження даного сценарію призведе до скорочення кількості користувачів пільг на 99.3% з 5 655 тис. осіб до 15 тис. осіб (

Таблиця 27). Водночас, вартість спожитих пільг знизиться на 99.9% з 892 млн. грн. до 1 млн. грн. Середній розмір допомоги знизиться з 13 до 6 грн./місяць. Обмеження стосуватиметься порівняно більше сільських жителів. Порівняно менше обмеження допомоги торкнеться членів домогосподарств з трьома та більше дітьми.

Таблиця 27. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 7

Категорія осіб	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 7					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової к-ті отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %
<i>Пенсіонери</i>	4 742	582	10	47	14	0	1	0	3	0
<i>Пенсіонери, що проживають самотньо</i>	1 170	158	11	43	0	0	0	0	–	0
<i>Особисті, що проживають самотньо</i>	1 402	213	13	34	1	0	1	0	31	0
<i>Члени домогосподарств з дітьми</i>	1 014	228	19	4	12	1	0	0	3	0
<i>Члени домогосподарств з трьома та більше дітьми</i>	18	11	53	1	7	40	0	2	2	1
<i>Інваліди</i>	807	101	10	61	4	0	0	0	2	0
<i>Сільські</i>	998	104	9	7	7	1	0	0	3	0
<i>Міські</i>	4 657	788	14	15	8	0	1	0	8	0
Загалом	5 655	892	13	13	15	0	1	0	6	0

Адресність

Реалізація цього сценарію підвищить адресність допомоги (

Таблиця 28). Частка отримувачів допомоги з 1–2 децилів зростає з 7 до 45%. Тимчасом частка допомоги, що спрямовується в 1–2 децилі збільшиться з 10% до 24%.

Таблиця 28. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 7

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 7			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 7	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	290	3	5	4	24	0	34	4	0	19
2	452	4	8	3	21	0	58	6	0	5
3	675	6	15	2	12	0	84	9	0	2
4	583	5	13	0	0	0	74	8	0	0
5	592	5	14	2	12	0	83	9	0	7
6	615	5	15	3	22	0	84	9	0	16
7	619	5	14	0	0	0	102	11	0	0
8	573	5	14	0	0	0	108	12	0	0
9	648	6	17	0	0	0	130	15	0	0
10	607	5	17	1	9	0	135	15	1	50

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Цей показник залишиться на рівні 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації цього сценарію на нерівномірність розподілу доходу. Коефіцієнт Джині залишиться без змін на рівні 27%.

СЦЕНАРІЙ 8. Грошові відшкодування, але не більше 100 грн./місяць (СЦЕНАРІЙ 2) в поєднанні з відміною пільг для всіх, окрім одержувачів ДСД

В рамках цього сценарію пропонується скасувати пільги для всіх, окрім одержувачів державної соціальної допомоги (ДСД). Пропонується робити пільговикам відшкодування за фактично використані послуги проїзду в громадському транспорті, але не більш як 100 грн./місяць.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Запровадження даного сценарію призведе до скорочення кількості користувачів пільг на 99,3% з 5 655 тис. осіб до 15 тис. осіб (

Таблиця 27). Водночас, вартість спожитих пільг знизиться на 99,9% з 892 млн. грн. до 1 млн. грн. Середній розмір допомоги знизиться з 13 до 6 грн./місяць. Обмеження стосуватиметься порівняно більше сільських жителів. Порівняно менше обмеження допомоги торкнеться членів домогосподарств з трьома та більше дітьми.

Таблиця 29. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 8

Категорія осіб	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 8					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %
<i>Пенсіонери</i>	4 742	582	10	47	14	0	1	0	3	0
<i>Пенсіонери, що проживають самотужки</i>	1 170	158	11	43	0	0	0	0	—	0
<i>Особисті, що проживають самотужки</i>	1 402	213	13	34	1	0	1	0	31	0
<i>Члени домогосподарств з дітьми</i>	1 014	228	19	4	12	1	0	0	3	0
<i>Члени домогосподарств з трьома та більше дітьми</i>	18	11	53	1	7	40	0	2	2	1
<i>Інваліди</i>	807	101	10	61	4	0	0	0	2	0
<i>Сільські</i>	998	104	9	7	7	1	0	0	3	0
<i>Міські</i>	4 657	788	14	15	8	0	1	0	8	0
Загалом	5 655	892	13	13	15	0	1	0	6	0

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Адресність

Реалізація цього сценарію підвищить адресність допомоги (Таблиця 30). Частка отримувачів допомоги з 1–2 децилів зросте з 7 до 45%. Тимчасом частка допомоги, що спрямовується в 1–2 децилі збільшиться з 10% до 24%.

Таблиця 30. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 8

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 8			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 8	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	290	3	5	4	24	0	34	4	0	19
2	452	4	8	3	21	0	58	6	0	5
3	675	6	15	2	12	0	84	9	0	2
4	583	5	13	0	0	0	74	8	0	0
5	592	5	14	2	12	0	83	9	0	7
6	615	5	15	3	22	0	84	9	0	16
7	619	5	14	0	0	0	102	11	0	0
8	573	5	14	0	0	0	108	12	0	0
9	648	6	17	0	0	0	130	15	0	0
10	607	5	17	1	9	0	135	15	1	50

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Цей показник залишиться на рівні 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації цього сценарію на нерівномірність розподілу доходу. Коефіцієнт Джині залишиться без змін на рівні 27%.

СЦЕНАРІЙ 9. Виплати всім пільговикам в розмірі 7,88 (СЦЕНАРІЙ 3) в поєднанні з відміною пільг для всіх, окрім одержувачів ДСД

В рамках цього сценарію пропонується доповнити СЦЕНАРІЙ 3 відміною пільг для всіх, окрім одержувачів державної соціальної допомоги (ДСД) малозабезпеченим сім'ям. Пропонується робити всім пільговикам щомісячні грошові виплати в розмірі 7,88 грн.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Запровадження даного сценарію призведе до скорочення кількості користувачів пільг на 99% з 5 655 тис. осіб до 59 тис. осіб (Таблиця 31). Водночас, вартість спожитих пільг знизиться теж на 99% з 892 млн. грн. до 6 млн. грн. Середній розмір допомоги знизиться з 13 до 8 грн./місяць. Мешканці міст відчують обмеження сильніше. Найменше обмеження допомоги торкнеться членів домогосподарств з трьома та більше дітьми.

Таблиця 31. Зміна основних показників надання транспортних пільг у сценарії 9

Категорія осіб	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 9					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорій, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорій, %
<i>Пенсіонери</i>	4 742	582	10	47	54	1	5	1	8	1
<i>Пенсіонери, що проживають самотужки</i>	1 170	158	11	43	0	0	0	0	—	0
<i>Особисті, що проживають самотужки</i>	1 402	213	13	34	1	0	0	0	8	0
<i>Члени домогосподарств з дітьми</i>	1 014	228	19	4	49	5	5	2	8	0
<i>Члени домогосподарств з трьома та більше дітьми</i>	18	11	53	1	18	105	2	16	8	1
<i>Інваліди</i>	807	101	10	61	24	3	2	2	8	2
<i>Сільські</i>	998	104	9	7	45	5	4	4	8	0
<i>Міські</i>	4 657	788	14	15	14	0	1	0	8	0
Загалом	5 655	892	13	13	59	1	6	1	8	0

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Адресність

Реалізація цього сценарію підвищить адресність допомоги (Таблиця 32). Частка отримувачів допомоги з 1–2 децилів зросте з 7 до 69%. Тимчасом частка допомоги, що спрямовується в 1–2 децилі збільшиться з 10% до 69%.

Таблиця 32. Розподіл отримувачів допомоги та видатків на транспортні пільги за децилями у сценарії 9

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 9			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 9	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	290	3	5	23	40	0	34	4	2	40
2	452	4	8	17	29	0	58	6	2	29
3	675	6	15	6	10	0	84	9	1	10
4	583	5	13	5	8	0	74	8	0	8
5	592	5	14	4	6	0	83	9	0	6
6	615	5	15	3	6	0	84	9	0	6
7	619	5	14	0	0	0	102	11	0	0
8	573	5	14	0	0	0	108	12	0	0
9	648	6	17	0	0	0	130	15	0	0
10	607	5	17	1	2	0	135	15	0	2

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Цей показник залишиться на рівні 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Як показують наші розрахунки, реалізація цього сценарію сприятиме більш рівномірному розподілу доходів. Коефіцієнт Джині знизиться з 27% до 26%.

Пільги на зв'язок

Аналіз законодавчої бази, бюджетних видатків і статистичної інформації дозволяє зробити висновки щодо необхідності впорядкування надання пільг на послуги зв'язку. В Україні багато пільг на користування послугами зв'язку надаються у вигляді знижок на оплату за відсутності встановлених нормативів користування послугами. За таких умов заможні особи, що користуються послугами зв'язку у великих обсягах, отримують значну допомогу у вигляді знижок, попри те що вони не є нужденними та могли б оплатити за спожиті послуги зв'язку самостійно. Це підтверджують дані обстеження умов життя домогосподарств: серед інших видів пільг пільгам на послуги зв'язку властивий найнижчий рівень адресності, тобто обсяг коштів, що надходять до найбіднішого населення. Підвищення адресності надання пільг на послуги зв'язку можна досягти шляхом:

1. Встановлення нормативів користування послугами зв'язку. Потенційні варіанти нормативів представлені нижче:

a. Нормативи у кількісному вимірі:

- i. Пільги на користування послугами зв'язку надаються лише в межах абонентної плати, обраної абонентом (СЦЕНАРІЙ 1 нижче).
- ii. Пільги на користування послугами зв'язку надаються в межах абонентної плати, обраної абонентом, і на 60 тарифікованих хвилин місцевих з'єднань додатково (СЦЕНАРІЙ 2 нижче).

b. Нормативи у вартісному вимірі:

- iii. Пільги на користування послугами зв'язку надаються лише в межах 19,73 гривень (з ПДВ) вартості спожитих послуг (СЦЕНАРІЙ 3 нижче). За значення Нормативу у цьому варіанті було взято рівень мінімальної абонентної плати серед усіх запропонованих ВАТ «Укртелеком» для абонентів міст і районних центрів станом на 9 липня 2010 року.

2. Запровадження граничного рівня доходу, що дає право на пільгове користування телефоном. Як показують розрахунки, застосування нормативів користування послугами зв'язку без встановлення граничного розміру доходу, який дає право на пільгу, дає майже непомітну економію коштів за усіма сценаріями. Тимчасом, запровадження граничного рівня доходу, який дає право на пільгу, на рівні двох прожиткових мінімумів, разом із нормативами надання пільг на послуги зв'язку, матиме відчутніший вплив на видатки, які скоротяться більш як на третину. При цьому адресність надання пільг покращиться: найбільшим 20% населення надійде майже третина коштів пільг проти 20% зараз.

Вартісні показники, представлені в поданих нижче розрахунках сценаріїв реформування, подано у гривнях 2009 року. Ми відповідно скоригували використані вартісні показники бази ОУЖД 2008 року, оскільки з 18 травня 2009 року тарифи на послуги місцевого телефонного зв'язку ВАТ «Укртелеком» були підвищені на 10–20%¹⁸.

¹⁸ <http://ukrtelecom.ua/services/customers/cityphone/connect/tariffs> станом на 19 липня 2010 року.

СЦЕНАРІЙ 1. Надання пільг на зв'язок лише в межах абонентної плати

В рамках цього сценарію пропонується встановити норматив користування послугами зв'язку для надання пільг. Відповідно до запропонованого нормативу, пільги можуть надаватися лише в межах абонентної плати, обраної абонентом.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Даний сценарій обмежує лише обсяг надання пільг на послуги зв'язку і не матиме впливу на кількість осіб, що користуються пільгами (

Таблиця 33). Водночас, вартість спожитих пільг знизиться на 1 млн. грн. до 143 млн. грн. Аналіз показує, що витрати пільговиків на телефонний зв'язок в основному перебувають в межах абонентної плати. Середній розмір пільги залишиться без змін на рівні 9 грн./місяць. Обмеження порівняно більше відчують сільські жителі. Серед розглянутих категорій домогосподарств найбільше обмеження допомоги торкнеться тих, у складі яких є пенсіонери за віком.

Таблиця 33. Зміна основних показників надання пільг на зв'язок у сценарії 1

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 1					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорій, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової к-ті отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорій, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	867	99	9	11	867	100	98	99	9	11
Домогосподарства, що складаються з пенсіонерів	523	59	9	11	523	100	59	100	9	11
Пенсіонери, що проживають самотужки	301	33	9	10	301	100	33	100	9	10
Одноосібні домогосподарства	310	33	9	8	310	100	33	100	9	8
Домогосподарства з дітьми	448	50	9	7	448	100	50	100	9	7
Багатодітні сім'ї	246	27	9	100	246	100	27	100	9	100
Сільські	318	28	8	6	318	100	28	100	7	6
Міські	949	115	10	8	949	100	115	100	10	8
Загалом	1 267	144	9	7	1 267	100	143	100	9	7

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Адресність

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації цього сценарію на показники адресності пільг на послуги зв'язку (Таблиця 34). Частка одержувачів пільг, що належать до 1–2 децилів, залишиться на рівні близько 21%. Водночас, частка вартості допомоги, що надходить у 1–2 децилі, залишиться на рівні близько 20%.

Таблиця 34. Розподіл отримувачів та видатків на пільги на зв'язок за децилями у сценарії 1

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 1			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 1	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	161	13	9	161	13	9	17	12	17	12
2	103	8	6	103	8	6	11	8	11	8
3	109	9	6	109	9	6	12	8	12	8
4	96	8	6	96	8	6	10	7	10	7
5	121	10	7	121	10	7	13	9	13	9
6	146	12	8	146	12	8	16	11	16	11
7	150	12	9	150	12	9	17	12	17	12
8	124	10	7	124	10	7	15	10	15	10
9	137	11	8	137	11	8	17	12	17	12
10	121	10	7	121	10	7	15	10	15	10

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію теж не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Як і раніше, цей показник дорівнюватиме 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації даного сценарію на нерівномірність розподілу доходу. Коефіцієнт Джині залишиться на попередньому рівні – 27%.

СЦЕНАРІЙ 2. Надання пільг на зв'язок лише в межах абонентної плати і 60 тарифікованих хвилин місцевих з'єднань додатково

В рамках цього сценарію також пропонується встановити норматив користування послугами зв'язку для надання пільг. Відповідно до запропонованого нормативу, пільги можуть надаватися лише в межах абонентної плати, обраної абонентом, і на 60 тарифікованих хвилин місцевих з'єднань додатково.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Даний сценарій обмежує лише обсяг надання пільг на послуги зв'язку і не матиме впливу на кількість осіб, що користуються пільгами (

Таблиця 35). Водночас, вартість спожитих пільг знизиться на 1 млн. грн. до 143 млн. грн. Середній розмір пільги залишиться без змін на рівні 9 грн./місяць. Обмеження порівняно більше відчують сільські жителі, серед яких середній розмір пільги знизиться з 8 до 7 грн./місяць. Серед розглянутих категорій домогосподарств найбільше обмеження допомоги торкнеться тих, у складі яких є пенсіонери за віком.

Таблиця 35. Зміна основних показників надання пільг на зв'язок у сценарії 2

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 2					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорій, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової к-ті отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорій, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	867	99	9	11	867	100	99	100	9	11
Домогосподарства, що складаються з пенсіонерів	523	59	9	11	523	100	59	100	9	11
Пенсіонери, що проживають самотужки	301	33	9	10	301	100	33	100	9	10
Одноосібні домогосподарства	310	33	9	8	310	100	33	100	9	8
Домогосподарства з дітьми	448	50	9	7	448	100	50	100	9	7
Багатодітні сім'ї	246	27	9	100	246	100	27	100	9	100
Сільські	318	28	8	6	318	100	28	100	8	6
Міські	949	115	10	8	949	100	115	100	10	8
Загалом	1 267	144	9	7	1 267	100	143	100	9	7

Адресність

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації цього сценарію на показники адресності пільг на послуги зв'язку (Таблиця 36). Частка одержувачів пільг, що належать до 1–2 децилів, залишиться на рівні близько 21%. Водночас, частка вартості допомоги, що надходить у 1–2 децилі, залишиться на рівні близько 20%.

Таблиця 36. Розподіл отримувачів та видатків на пільги на зв'язок за децилями у сценарії 2

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 2			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 2	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	161	13	9	161	13	9	17	12	17	12
2	103	8	6	103	8	6	11	8	11	8
3	109	9	6	109	9	6	12	8	12	8
4	96	8	6	96	8	6	10	7	10	7
5	121	10	7	121	10	7	13	9	13	9
6	146	12	8	146	12	8	16	11	16	11
7	150	12	9	150	12	9	17	12	17	12
8	124	10	7	124	10	7	15	10	15	10
9	137	11	8	137	11	8	17	12	17	12
10	121	10	7	121	10	7	15	10	15	10

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію теж не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Як і раніше, цей показник дорівнюватиме 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації даного сценарію на нерівномірність розподілу доходу. Коефіцієнт Джині залишиться на попередньому рівні – 27%.

СЦЕНАРІЙ 3. Надання пільг на зв'язок лише в межах 19,73 грн./місяць (з ПДВ) вартості спожитих послуг

В рамках цього сценарію пропонується встановити норматив користування послугами зв'язку для надання пільг, відповідно до якого пільги можуть надаватися лише в межах 19,73 грн./місяць (з ПДВ) вартості спожитих послуг. За значення нормативу в цьому варіанті було взято рівень мінімальної абонентної плати серед усіх запропонованих ВАТ «Укртелеком» для абонентів міст та районних центрів станом на 9 липня 2010 року¹⁹.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Даний сценарій обмежує лише обсяг надання пільг на послуги зв'язку і не матиме впливу на кількість осіб, що користуються пільгами (Таблиця 37). Водночас, вартість спожитих пільг знизиться на 2% з 144 млн. грн. до 143 млн. грн. Середній розмір допомоги залишиться без змін на рівні 9 грн./місяць. Обмеження порівняно більше відчують міські жителі, для яких вартість спожитих пільг скоротиться на 3%. Серед розглянутих категорій домогосподарств найбільше обмеження допомоги торкнеться тих, у складі яких є пенсіонери за віком.

Таблиця 37. Зміна основних показників надання пільг на зв'язок у сценарії 3

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 3					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової к-ті отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	867	99	9	11	867	100	96	97	9	11
Домогосподарства, що складаються з пенсіонерів	523	59	9	11	523	100	58	98	9	11
Пенсіонери, що проживають самотньо	301	33	9	10	301	100	32	99	9	10
Одноосібні домогосподарства	310	33	9	8	310	100	33	99	9	8
Домогосподарства з дітьми	448	50	9	7	448	100	49	99	9	7
Багатодітні сім'ї	246	27	9	100	246	100	27	100	9	100
Сільські	318	28	8	6	318	100	28	100	7	6
Міські	949	115	10	8	949	100	112	97	10	8

¹⁹ <http://ukrtelecom.ua/services/customers/cityphone/connect/tariffs>.

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 3					
Загалом	1 267	144	9	7	1 267	100	140	98	9	7

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Адресність

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації цього сценарію на показники адресності пільг на послуги зв'язку (Таблиця 38). Частка одержувачів пільг, що належать до 1–2 децилів, залишиться на рівні близько 21%. Водночас, частка вартості допомоги, що надходить у 1–2 децилі, залишиться на рівні близько 20%.

Таблиця 38. Розподіл отримувачів та видатків на пільги на зв'язок за децилями у сценарії 3

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 3			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 3	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	161	13	9	161	13	9	17	12	17	12
2	103	8	6	103	8	6	11	8	11	8
3	109	9	6	109	9	6	12	8	12	8
4	96	8	6	96	8	6	10	7	10	7
5	121	10	7	121	10	7	13	9	13	9
6	146	12	8	146	12	8	16	11	16	11
7	150	12	9	150	12	9	17	12	17	12
8	124	10	7	124	10	7	15	10	15	11
9	137	11	8	137	11	8	17	12	16	11
10	121	10	7	121	10	7	15	10	14	10

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію теж не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Як і раніше, цей показник дорівнюватиме 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації даного сценарію на нерівномірність розподілу доходу. Коефіцієнт Джині залишиться на попередньому рівні – 27%.

СЦЕНАРІЙ 4. Надання пільг на зв'язок лише в межах абонентної плати (СЦЕНАРІЙ 1) та обмеження доходу на рівні двох прожиткових мінімумів

В рамках цього сценарію пропонується встановити граничний рівень доходу як критерію надання пільг на послуги зв'язку на рівні 2 прожиткових мінімумів. Пільги пропонується надавати в межах нормативу користування послугами зв'язку для надання пільг, відповідно до якого пільги можуть надаватися лише в межах абонентної плати, обраної абонентом.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Як показують наші розрахунки, реалізація даного сценарію призведе до скорочення чисельності одержувачів пільг на послуги зв'язку на 32% – з 1,3 до 0,9 млн. домогосподарств (

Таблиця 39). Водночас, вартість спожитих пільг зменшиться на 36% – з 144 до 92 млн. грн. Середній розмір пільги залишиться на попередньому рівні – 9 грн./місяць. Покриття населення України пільгами на послуги зв'язку скоротиться з 7% до 5%. Обмеження більше торкнуться міських жителів порівняно з сільськими. Серед розглянутих категорій населення найменше відчують на собі запропоновані обмеження домогосподарства з трьома та більше дітьми.

Таблиця 39. Зміна основних показників надання пільг на зв'язок у сценарії 4

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 4					
	кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %	кількість отримувачів, тис.	% початкової к-ті отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	867	99	9	11	542	62	57	57	9	7
Домогосподарства, що складаються з пенсіонерів	523	59	9	11	321	61	34	57	9	7
Пенсіонери, що проживають самотужки	301	33	9	10	200	66	20	60	8	7
Одноосібні домогосподарства	310	33	9	8	206	66	20	60	8	5
Домогосподарства з дітьми	448	50	9	7	380	85	42	84	9	6
Багатодітні сім'ї	246	27	9	100	240	98	26	98	9	98
Сільські	318	28	8	6	290	91	26	93	8	5
Міські	949	115	10	8	568	60	65	57	10	5
Загалом	1 267	144	9	7	858	68	92	64	9	5

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Адресність

Наші розрахунки вказують на позитивний вплив реалізації цього сценарію на показники адресності пільг на послуги зв'язку (Таблиця 40). Частка одержувачів пільг, що належать до 1–2 децилів, зростає з близько 21% до близько 31%. Водночас, частка вартості допомоги, що надходить у 1–2 децилі, підвищиться з близько 20% до близько 31%.

Таблиця 40. Розподіл отримувачів та видатків на пільги на зв'язок за децилями у сценарії 4

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 4			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 4	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	161	13	9	161	19	9	17	12	17	19
2	103	8	6	103	12	6	11	8	11	12
3	109	9	6	109	13	6	12	8	12	13
4	96	8	6	96	11	6	10	7	10	11
5	121	10	7	121	14	7	13	9	13	15
6	146	12	8	131	15	8	16	11	14	15
7	150	12	9	82	10	5	17	12	8	9
8	124	10	7	31	4	2	15	10	3	3
9	137	11	8	19	2	1	17	12	2	2
10	121	10	7	6	1	0	15	10	1	1

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію теж не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Як і раніше, цей показник дорівнюватиме 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації даного сценарію на нерівномірність розподілу доходу. Коефіцієнт Джині залишиться на попередньому рівні – 27%.

СЦЕНАРІЙ 5. Надання пільг на зв'язок лише в межах абонентної плати і 60 тарифікованих хвилин місцевих з'єднань додатково (СЦЕНАРІЙ 2) та обмеження доходу на рівні двох прожиткових мінімумів

В рамках цього сценарію пропонується встановити граничний рівень доходу як критерію надання пільг на послуги зв'язку на рівні двох прожиткових мінімумів. Пільги пропонується надавати в межах нормативу користування послугами зв'язку, відповідно до якого пільги можуть надаватися лише в межах абонентної плати, обраної абонентом, і 60 хвилин місцевих з'єднань додатково.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Як показують наші розрахунки, реалізація даного сценарію призведе до скорочення чисельності одержувачів пільг на послуги зв'язку на 32% – з 1,3 до 0,9 млн. домогосподарств (

Таблиця 41). Водночас, вартість спожитих пільг зменшиться на 36% – з 144 до 92 млн. грн. Середній розмір пільги не зміниться (9 грн./місяць). Покриття населення України пільгами на послуги зв'язку скоротиться з 7% до 5%. Обмеження більше торкнуться міських жителів порівняно з сільськими. Найменше відчують на собі обмеження домогосподарства з трьома та більше дітьми.

Таблиця 41. Зміна основних показників надання пільг на зв'язок у сценарії 5

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 5					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової к-ті отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорії, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	867	99	9	11	542	62	57	57	9	7
Домогосподарства, що складаються з пенсіонерів	523	59	9	11	321	61	34	57	9	7
Пенсіонери, що проживають самотужки	301	33	9	10	200	66	20	60	8	7
Одноосібні домогосподарства	310	33	9	8	206	66	20	60	8	5
Домогосподарства з дітьми	448	50	9	7	380	85	42	84	9	6
Багатодітні сім'ї	246	27	9	100	240	98	26	98	9	98
Сільські	318	28	8	6	290	91	26	93	8	5
Міські	949	115	10	8	568	60	65	57	10	5
Загалом	1 267	144	9	7	858	68	92	64	9	5

Адресність

Наші розрахунки вказують на позитивний вплив реалізації цього сценарію на показники адресності пільг на послуги зв'язку (Таблиця 42). Частка одержувачів пільг, що належать до 1–2 децилів, зростає з близько 21% до близько 31%. Водночас, частка вартості допомоги, що надходить у 1–2 децилі, підвищиться з близько 20% до близько 31%.

Таблиця 42. Розподіл отримувачів та видатків на пільги на зв'язок за децилями у сценарії 5

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 5			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 5	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	161	13	9	161	19	9	17	12	17	19
2	103	8	6	103	12	6	11	8	11	12
3	109	9	6	109	13	6	12	8	12	13
4	96	8	6	96	11	6	10	7	10	11
5	121	10	7	121	14	7	13	9	13	15
6	146	12	8	131	15	8	16	11	14	15
7	150	12	9	82	10	5	17	12	8	9
8	124	10	7	31	4	2	15	10	3	3
9	137	11	8	19	2	1	17	12	2	2
10	121	10	7	6	1	0	15	10	1	1

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію теж не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Як і раніше, цей показник дорівнюватиме 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації даного сценарію на нерівномірність розподілу доходу. Коефіцієнт Джині залишиться на попередньому рівні – 27%.

СЦЕНАРІЙ 6. Надання пільг на зв'язок лише в межах 19,73 грн./місяць вартості спожитих послуг (СЦЕНАРІЙ 3) та обмеження доходу на рівні двох прожиткових мінімумів

В рамках цього сценарію пропонується встановити граничний рівень доходу як критерію надання пільг на проїзд у громадському транспорті на рівні двох прожиткових мінімумів. Пільги пропонується надавати в межах нормативу користування послугами зв'язку для надання пільг, відповідно до якого пільги можуть надаватися лише в межах 19,73 грн./місяць (з ПДВ) вартості спожитих послуг.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Реалізація даного сценарію призведе до скорочення чисельності одержувачів пільг на послуги зв'язку на 32% – з 1,3 до 0,9 млн. домогосподарств (

Таблиця 43). Водночас, вартість спожитих пільг зменшиться на 37% – з 144 до 90 млн. грн. Середній розмір пільги залишиться на рівні 9 грн./місяць. Покриття населення України пільгами на послуги зв'язку скоротиться з 7% до 5%. Обмеження більше торкнуться міських жителів. Серед розглянутих категорій населення найменше відчують на собі запропоновані обмеження домогосподарства з трьома та більше дітьми.

Таблиця 43. Зміна основних показників надання пільг на зв'язок у сценарії 6

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 6					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорій, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової к-ті отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорій, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	867	99	9	11	542	62	56	57	9	7
Домогосподарства, що складаються з пенсіонерів	523	59	9	11	321	61	33	56	9	7
Пенсіонери, що проживають самотужки	301	33	9	10	200	66	20	60	8	7
Одноосібні домогосподарства	310	33	9	8	206	66	20	60	8	5
Домогосподарства з дітьми	448	50	9	7	380	85	41	83	9	6
Багатодітні сім'ї	246	27	9	100	240	98	26	98	9	98
Сільські	318	28	8	6	290	91	26	93	8	5
Міські	949	115	10	8	568	60	64	56	9	5
Загалом	1 267	144	9	7	858	68	90	63	9	5

Адресність

Наші розрахунки вказують на позитивний вплив реалізації цього сценарію на показники адресності пільг на послуги зв'язку (Таблиця 44). Частка одержувачів пільг, що належать до 1–2 децилів, зростає з близько 21% до близько 31%. Водночас, частка вартості допомоги, що надходить у 1–2 децилі, підвищиться з близько 20% до близько 31%.

Таблиця 44. Розподіл отримувачів та видатків на пільги на зв'язок за децилями у сценарії 6

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 6			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 6	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	161	13	9	161	19	9	17	12	17	19
2	103	8	6	103	12	6	11	8	11	12
3	109	9	6	109	13	6	12	8	12	13
4	96	8	6	96	11	6	10	7	10	11
5	121	10	7	121	14	7	13	9	13	14
6	146	12	8	131	15	8	16	11	14	16
7	150	12	9	82	10	5	17	12	8	9
8	124	10	7	31	4	2	15	10	3	3
9	137	11	8	19	2	1	17	12	2	2
10	121	10	7	6	1	0	15	10	1	1

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію теж не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Як і раніше, цей показник дорівнюватиме 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації даного сценарію на нерівномірність розподілу доходу. Коефіцієнт Джині залишиться на попередньому рівні – 27%.

СЦЕНАРІЙ 7. Надання пільг на зв'язок лише в межах абонентної плати (СЦЕНАРІЙ 1) і скасування пільг для всіх, окрім одержувачів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям (ДСД)

В рамках цього сценарію пропонується скасувати пільги для всіх, окрім одержувачів державної соціальної допомоги (ДСД). Пільги пропонується надавати в межах нормативу користування послугами зв'язку для надання пільг, відповідно до якого пільги можуть надаватися лише в межах абонентної плати, обраної абонентом.

Очікувані наслідки

Очікувані наслідки в розрізі категорій отримувачів

Як показують наші розрахунки, реалізація цього сценарію призведе до скорочення чисельності одержувачів пільг на послуги зв'язку на 95% (

Таблиця 45). Водночас, вартість спожитих пільг зменшиться теж на 95%. Середній розмір допомоги залишиться на рівні 9 грн./місяць. Покриття населення України пільгами на послуги зв'язку скоротиться з 7% до 0,4%. Обмеження більше торкнуться міських жителів порівняно з сільськими. Серед розглянутих категорій населення, найменше відчують на собі запропоновані обмеження домогосподарства з дітьми.

Таблиця 45. Зміна основних показників надання пільг на зв'язок у сценарії 7

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 7					
	к-ть отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорій, %	к-ть отримувачів, тис.	% початкової к-ті отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір пільги, грн./міс.	Охоплення категорій, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	867	99	9	11	16	2	2	2	8	0
Домогосподарства, що складаються з пенсіонерів	523	59	9	11	0	0	0	0	—	0
Пенсіонери, що проживають самотужки	301	33	9	10	0	0	0	0	—	0
Одноосібні домогосподарства	310	33	9	8	0	0	0	0	—	0
Домогосподарства з дітьми	448	50	9	7	69	15	7	14	9	1
Багатодітні сім'ї	246	27	9	100	64	26	7	26	9	26
Сільські	318	28	8	6	59	19	6	22	9	1
Міські	949	115	10	8	10	1	1	1	9	0
Загалом	1 267	144	9	7	69	5	7	5	9	0

Адресність

Наші розрахунки вказують на позитивний вплив реалізації цього сценарію на показники адресності пільг на послуги зв'язку (Таблиця 46). Частка одержувачів пільг, що належать до 1–2 децилів, зростає з близько 21% до близько 59%. Водночас, частка вартості допомоги, що надходить у 1–2 децилі, підвищиться з близько 20% до близько 88%.

Таблиця 46. Розподіл отримувачів та видатків на пільги на зв'язок за децилями у сценарії 7

Децилі	Отримувачі пільг						Видатки на пільги			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 7			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 7	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	161	13	9	46	67	3	17	12	5	68
2	103	8	6	13	20	1	11	8	1	20
3	109	9	6	8	11	0	12	8	1	10
4	96	8	6	0	1	0	10	7	0	1
5	121	10	7	0	0	0	13	9	0	0
6	146	12	8	2	2	0	16	11	0	1
7	150	12	9	0	0	0	17	12	0	0
8	124	10	7	0	0	0	15	10	0	0
9	137	11	8	0	0	0	17	12	0	0
10	121	10	7	0	0	0	15	10	0	0

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності

Згідно з нашими розрахунками, реалізація цього сценарію теж не матиме впливу на рівень бідності в Україні. Як і раніше, цей показник дорівнюватиме 24%.

Нерівномірність розподілу доходу

Наші розрахунки вказують на відсутність впливу реалізації даного сценарію на нерівномірність розподілу доходу. Коефіцієнт Джині залишиться на попередньому рівні – 27%.

СЦЕНАРІЙ 8. Надання пільг на зв'язок лише в межах абонентної плати і 60 тарифікованих хвилин місцевих з'єднань додатково (СЦЕНАРІЙ 2) та скасування пільг для всіх, окрім одержувачів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям

В рамках цього сценарію пропонується скасувати пільги для всіх, окрім одержувачів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Пільги пропонується надавати в межах нормативу користування послугами зв'язку для надання пільг, відповідно до якого пільги можуть надаватися лише в межах абонентної плати, обраної абонентом, і 60 тарифікованих хвилин місцевих з'єднань додатково.

Очікувані наслідки

Згідно з нашими розрахунками, очікувані наслідки реалізації цього сценарію співпадають з очікуваними наслідками для сценарію 7, представленого вище. У сценарії 7 пільги пропонується надавати в межах нормативу користування послугами зв'язку для надання пільг, відповідно до якого пільги можуть надаватися лише в межах абонентної плати, обраної абонентом, без додаткових 60 тарифікованих хвилин місцевих з'єднань.

СЦЕНАРІЙ 9. Надання пільг на зв'язок лише в межах 19,73 грн./місяць вартості спожитих послуг (СЦЕНАРІЙ 3) та скасування пільг для всіх, окрім одержувачів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям

В рамках цього сценарію пропонується скасувати пільги для всіх, окрім одержувачів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Пільги пропонується надавати в межах нормативу користування послугами зв'язку для надання пільг, відповідно до якого пільги можуть надаватися лише в межах 19,73 грн./місяць (з ПДВ) вартості спожитих послуг.

Очікувані наслідки

Згідно з нашими розрахунками, очікувані наслідки реалізації цього сценарію співпадають з очікуваними наслідками для сценарію 7, представленого вище. У сценарії 7 пільги пропонується надавати в межах нормативу користування послугами зв'язку для надання пільг, відповідно до якого пільги можуть надаватися лише в межах абонентної плати, обраної абонентом.

Висновки та рекомендації

Зважаючи на велику соціальну вагу питання, реформування системи пільг має відбуватися поступово. Ми вбачаємо два можливі етапи реформування системи пільг:

1. Упорядкування системи пільг, забезпечення підвищення адресності надання пільг (короткостроковий період):
 - (1) Встановлення мораторію на запровадження нових видів пільг та розширення кількості пільгових категорій населення.
 - (2) Упорядкування законодавства з надання пільг. Зараз надання пільг регламентують понад 50 законодавчих актів, що робить систему надання пільг непрозорою.
 - (3) Завершення створення єдиного персоніфікованого реєстру отримувачів пільг. Це дозволить підвищити точність обрахунків витрат на пільги.
 - (4) Неповищення пільг на членів сім'ї пільговика.
 - (5) Нормування обсягу споживання пільгових послуг, які зараз надаються без обмеження споживання, та перегляд нормативів, в межах яких надаються житлово-комунальні пільги.
 - (6) Запровадження граничного рівня доходу, який дає право на пільгу, щоб обмежити доступ до пільг для заможного населення.
 - (7) Поліпшення обліку наданих пільг.
 - (8) Скорочення числа категорій, що мають право на пільги.
2. Заміна пільг адресними видами допомоги (довгострокова перспектива). У підрозділах нижче представлено рекомендації щодо заміни житлово-комунальних та транспортних пільг на адресну допомогу (субсидії та компенсації за проїзд відповідно).

Зазначимо, що успішність реформування системи пільг прямо залежатиме від масштабів та якості інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо необхідності впорядкування та реформування системи пільг.

Житлові пільги

У наданні пільг на житлово-комунальні послуги (ЖКП) загалом простежується така тенденція: зі збільшенням доходів на члена розмір пільг, які отримує домогосподарство, збільшується. Як наслідок, частка коштів житлово-комунальних пільг, що витрачається на найбідніших 20% населення, є вкрай низькою – 12%. При цьому до найбагатших 20% надходить понад п'ята частина житлово-комунальних пільг. Така диспропорція зумовлена тим, що більшість отримувачів житлово-комунальних пільг – домогосподарства, що складаються з пенсіонерів (60%), які за розміром доходу на одну особу здебільшого не належать до найбідніших 20% населення. Окрім того, пільги на ЖКП не сприяють ощадливому споживанню послуг, оскільки чим більше споживання послуг, тим більший розмір пільг отримує домогосподарство в межах нормативів користування послугами (які є завищеними).

Рекомендації

- I. **У короткостроковому періоді** зменшити видатки на надання житлово-комунальних пільг та посилити адресність надання пільг можна шляхом:
 1. **Перегляду нормативів користування пільговими послугами** (зменшення їх).
 2. **Непоширення пільг на членів сім'ї пільговика.**
 3. **Запровадження верхньої межі доходу, яка дає право на отримання житлово-комунальних пільг.**
- II. **Наступним етапом було б доцільно відмовитися від житлових пільг, замінивши їх субсидією для домогосподарств з відповідним рівнем доходу.**

Транспортні пільги

Транспортні пільги надаються за категоріальним принципом, а розмір доходу отримувача пільги 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. Як показує обстеження умов життя домогосподарств, найбагатші 20% населення отримують майже третину коштів, що виділяються на транспортні пільги, тимчасом як найбідніші 20% населення – 10% коштів.

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, аніж фактичні витрати на перевезення пільговиків.

Рекомендації

Нижче представлено потенційні керівні принципи процесу реформування діючої системи транспортних пільг за двома варіантами. Перший варіант фокусується на зниженні загальних витрат за рахунок встановлення нормативів користування транспортом на пільгових умовах, запровадження граничного рівня доходу, що дає право на пільгу, скорочення числа пільгових категорій та зменшення розміру знижок і децентралізації пільг. Другий варіант передбачає суттєвіші перетворення і пропонує поступовий перехід від категоріального принципу надання транспортних пільг до цільових компенсацій на проїзд вразливим групам населення.

- I. **Зміна (в сторону обмеження) чинних правил надання транспортних пільг.**
 1. **Всі транспортні пільги повинні регулюватися одним законом**, і всі особи, які мають право на пільги, мають бути внесені до єдиного персоніфікованого реєстру.
 2. **Слід запровадити нормативи користування пільговим проїздом**, щоб обмежити надмірне користування пільгою. Ми пропонуємо встановити такі нормативи користування пільговим проїздом протягом місяця:
 - a. Міський транспорт:
 - i. Мешканці міст – 45 поїздок. Ця величина відповідає максимальній сумі середньомісячної частоти поїздок у міському транспорті у обласному центрі (15 – у автобусі, 15 – тролейбусі та 15 – у трамваї) для ветеранів війни та прирівняних до них за пільгами осіб, пенсіонерів, інвалідів всіх категорій, що визначена Інструкцією

про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах (затверджена наказом Мінстату України від 27 травня 1996 р. № 150).

ii. Мешканці сільської місцевості – 6 поїздок. Ця кількість визначена як така, що дорівнює середній кількості безоплатних поїздок приміським транспортом (пункт **Ошибка! Источник ссылки не найден.**).

b. Приміський транспорт – 6 поїздок. Цей обсяг визначений як такий, що дорівнює середній частоті безоплатних поїздок приміським транспортом автобусного сполучення для ветеранів війни та прирівняних до них за пільгами осіб, пенсіонерів, інвалідів всіх категорій. Цей обсяг покладено в основу розрахунків для пільгового проїзду усіма видами приміського транспорту.

3. **Запровадити облік пільгових поїздок.** Облік пільгових поїздок може здійснюватися шляхом введення талонів (купонів) на пільговий проїзд, та/або запровадження соціальних електронних карток. У випадку запровадження готівкових виплат потреба в обліку пільгового проїзду відпаде. Нижче подано особливості різних форм надання пільг.

a. **Талони (купони) на пільговий проїзд**, що надаватимуться пільговикам на основі їх заяви в управліннях праці та соціального захисту. У такому разі квитки на проїзд отримають здебільшого ті особи, які користуються послугами транспорту. Для реалізації права на пільговий проїзд пільговик пред'являтиме посвідчення і надаватиме талон (купон), який вилучатиметься у пільговика та додаватиметься до розрахунку на відшкодування витрат, пов'язаних з наданням пільг на проїзд. Видатки бюджету будуть меншими, ніж за умови готівкових виплат усім, хто має право на пільговий проїзд. Водночас, процедура отримання пільги ускладниться.

b. **Надання пільгового проїзду за допомогою соціальних електронних карток** (зокрема у містах з розвинутою транспортною мережею) за заявним принципом. Серед позитивних сторін використання соціальних карток у транспорті – істотне покращення захисту від шахрайства, полегшення обліку кількості пільгових поїздок (безоплатних і зі знижкою), уможливлення моніторингу пасажиропотоків. Водночас, така система вимагає значних витрат на впровадження. Її впровадження також може супроводжуватися труднощами в організації спільного фінансування з місцевого і центрального бюджетів та у використанні системи пасажирами, що не є мешканцями регіону.

c. **Готівкові виплати (грошової допомоги).** У такому випадку особи, які мають право на пільговий проїзд, отримавши допомогу, сплачуватимуть за проїзд на загальних підставах, а перевізники будуть звільнені від невластивих їм функцій, таких як облік перевезень на пільгових умовах, складання звітів для отримання компенсаційних виплат тощо. Механізм обрахунку готівкової виплати/допомоги й розрахунку видатків на пільги буде максимально простим, оскільки розмір виплати буде однаковим для всіх категорій пільговиків (з можливою диференціацією для сільської та міської місцевості). Окрім того, для пенсіонерів, які мають право на пільги, і складають лівову частку пільговиків, такі виплати можна здійснювати через Пенсійний фонд, що є досить простим механізмом. Водночас, перерозподіл коштів, що зараз виділяються на надання транспортних пільг, на усіх осіб, хто має право на пільгу (навіть якщо нею не

користується), означатиме дуже низькі розміри виплат (близько 7,5 грн. станом на 2009 рік), що призведе до невдоволення нинішніх отримувачів пільг, тимчасом як виграш тих, хто не отримував пільги раніше, буде дуже малим. Збільшення обсягів виплат на одну особу вимагатиме різкого зростання видатків на фінансування пільг.

4. **Слід встановити верхню межу доходу, яка дає право на користування пільговим проїздом.**
5. **Кількість пільгових категорій слід зменшити.** Це може відбуватися за м'яким або радикальнішим сценарієм. Першими претендентами на виключення можуть бути псевдо-категорії (члени родини пільговика). Строгіші зміни можна передбачити для професійних категорій пільговиків порівняно з соціальними. Наступні професійні категорії пільговиків можуть бути претендентами на виключення з числа пільговиків: члени парламенту (як діючі, так і ті, які вийшли на пенсію); депутати місцевих рад; військовослужбовці; співробітники Генеральної прокуратури, судді, ветерани Міністерства оборони, Служби національної безпеки, Міністерства внутрішніх справ, інших органів виконавчої влади і військових підрозділів, ветерани державної протипожежної служби та їх дружини.
6. **Принципи надання транспортних пільг слід переглянути.** Це може відбуватися різними шляхами:
 - a. Деякі транспортні пільги можуть бути скасовані повністю або частково, наприклад, ті, які мають діти війни. На сьогодні всі люди віком 65–83 років належать до цієї категорії, що загалом становить близько 7 млн. осіб. Ця категорія має право на безкоштовний проїзд усіма видами міського транспорту, автотранспортом в сільській місцевості, приміським залізничним і водним транспортом, а також автобусним транспортом в межах області за місцем проживання. Як альтернативу скасуванню пільг для цієї категорії населення, можна застосувати різні розміри знижок на проїзд для осіб з цієї категорії залежно від віку (що, наприклад, здійснено у Литві): для осіб віком 70–85 років можна застосовувати 50% знижку на проїзд, а для осіб віком 85 років і старше – 80% знижку.
 - b. Заміна 100% знижки на проїзд на знижку меншого розміру, наприклад, 80% або 50% залежно від категорії, як це було зроблено в Литві. Розмір знижки може бути навіть більш диференційованим, щоб виділити більш вразливі категорії. Наприклад, у Польщі залежно від категорії отримувача пільги знижки на проїзд надаються у розмірі 95%, 78%, 49%, 37% вартості квитка.
 - c. Витрати студентів на проїзд можуть компенсуватися заднім числом в навчальних закладах, принаймні для міжміських поїздок.
7. **Для спрощення механізму фінансування та забезпечення більшої прозорості надання транспортних пільг може бути децентралізовано (принаймні частково).** Фінансування пільг також може частково відбуватися за рахунок місцевих бюджетів. Звичайно, такий крок має супроводжуватися відповідним розширенням бази надходжень місцевих бюджетів.

II. Запровадження цільових компенсацій.

Основна ідея цього варіанту полягає в тому, що транспортні пільги можуть бути замінені щомісячними компенсаціями вартості поїздок. По-перше, тільки соціальні категорії повинні мати

право на ці компенсації. По-друге, число соціальних категорій, що мають право на компенсації, має бути скорочене до найбільш соціально вразливих категорій (наприклад, інваліди, діти-інваліди і т. д.). По-третє, компенсації мають надаватися з урахуванням доходу. Приклади транспортних компенсацій можна знайти в Молдові та Киргизстані, однак там отримання компенсацій не залежить від рівня доходу. Нижче ми розглянули три сценарії запровадження цільових компенсацій вартості проїзду.

При реалізації цього сценарію слід врахувати наступне:

- 1) Розмір компенсацій на проїзд може бути диференційованим для різних соціальних груп, як це зроблено в Молдові та Киргизстані.
- 2) Мінімальний стандартний розмір компенсації може базуватися на офіційних нормах, встановлених для вартості поїздок на одну людину на місяць. Ці стандарти можуть бути визначені з урахуванням щомісячної середньої частоти поїздок деякими категоріями осіб, яких планується охопити компенсацією, що розраховується Держкомстатом на основі відповідного обстеження (проводиться один раз на п'ять років). Стандарти можуть варіювати для міського і сільського населення, оскільки витрати на поїздки в міських і сільських районах відрізняються.
- 3) Відповідальність за надання транспортних компенсацій повинна поступово повністю перейти до місцевих адміністрацій. У кінцевому рахунку, компенсації повинні повністю фінансуватися за рахунок місцевих бюджетів (відповідно, база надходжень місцевих бюджетів має бути розширена).
- 4) Поступовість є ключовим фактором для успіху такого сценарію реформи. Різкі зміни можуть призвести до негативної реакції населення, що може блокувати реформи.
- 5) Для уникнення дублювання допомоги на проїзд у громадському транспорті – одночасного її надання через систему пільг (чи її наступницю) та державну соціальну допомогу (ДСД) малозабезпеченим сім'ям – в довгостроковому періоді доцільно скасувати транспортні пільги, і при цьому підвищити рівень забезпечення прожиткового мінімуму, виходячи з якого надається ДСД.

Пільги на зв'язок

В Україні багато пільг на користування послугами зв'язку надаються у вигляді знижок на оплату за відсутності встановлених нормативів користування послугами. За таких умов заможні особи, що користуються послугами зв'язку у великих обсягах, отримують значну допомогу у вигляді знижок, попри те що вони не є нужденними та могли б оплатити за спожиті послуги зв'язку самостійно. Це підтверджують дані обстеження умов життя домогосподарств: серед інших видів пільг пільгам на послуги зв'язку властивий найнижчий рівень адресності, тобто обсяг коштів, що надходять до найбіднішого населення. Підвищення адресності надання пільг на послуги зв'язку можна досягти шляхом:

1. **Встановлення нормативів користування послугами зв'язку.** Потенційні варіанти нормативів представлені нижче:
 - a. Нормативи у кількісному вимірі:
 - i. Пільги на користування послугами зв'язку надаються лише в межах абонентної плати, обраної абонентом.

- ii. Пільги на користування послугами зв'язку надаються в межах абонентної плати, обраної абонентом, і 60 тарифікованих хвилин місцевих з'єднань додатково.
- b. Нормативи у вартісному вимірі:
 - iii. Пільги на користування послугами зв'язку надаються лише в межах 19,73 гривень (з ПДВ) вартості спожитих послуг. За значення Нормативу у цьому варіанті було взято рівень мінімальної абонентної плати серед усіх запропонованих ВАТ «Укртелеком» для абонентів міст і районних центрів станом на 9 липня 2010 року.
- 2. **Запровадження граничного рівня доходу, що дає право на пільгове користування телефоном.** Як показують розрахунки, застосування нормативів користування послугами зв'язку без встановлення граничного розміру доходу, який дає право на пільгу, дає майже непомітну економію коштів за усіма сценаріями. Тимчасом, запровадження граничного рівня доходу, який дає право на пільгу, на рівні двох прожиткових мінімумів, разом із нормативами надання пільг на послуги зв'язку, матиме відчутніший вплив на видатки, які скоротяться більш як на третину. При цьому адресність надання пільг покращиться: найбільш 20% населення надійде майже третина коштів пільг проти 20% зараз.
- 3. **Скасування пільг на зв'язок в поєднанні з підвищенням рівня забезпечення прожиткового мінімуму.** В такому разі допомога на зв'язок надаватиметься через державну соціальну допомогу (ДСД) малозабезпеченим сім'ям, що зарекомендувала себе як допомога з високим рівнем адресності.

Додатки

А Категорії осіб, що мають право на житлові пільги, та відповідні законодавчі акти

1. Багатодітні сім'ї

Законодавчий акт	Закон України «Про охорону дитинства» ²⁰
Привілейовані	Багатодітні сім'ї незалежно від виду житла та форми власності на нього
Пільга	50% знижка плати за користування житлом (квартирна плата) в межах норм, передбачених чинним законодавством (21 м ² загальної площі житла на кожного члена сім'ї, який постійно проживає в жиллому приміщенні (будинку), та додатково 10,5 м ² на сім'ю); 50% знижка плати за користування комунальними послугами (газопостачання, електропостачання та інші послуги) та вартості скрапленого балонного газу для побутових потреб в межах норм, визначених законодавством; 50% знижка вартості палива, у тому числі рідкого, в межах норм, визначених законодавством, у разі, якщо відповідні будинки не мають центрального опалення

2. Військові

Законодавчий акт	Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» ²¹
Привілейовані	Військовослужбовці, а також звільнені з військової служби особи, які стали інвалідами під час проходження військової служби, та члени їх сімей, які перебувають на їх утриманні, батьки та члени сімей військовослужбовців, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби
Пільга	50% знижка плати за користування житлом (квартирної плати) та плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична, теплова енергія та інші послуги) в жилих будинках усіх форм власності в межах встановлених норм, передбачених законодавством

²⁰ Редакція від 27 липня 2010 року, отримана з <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2402-14&p=1281182913601692> 7 серпня 2010 року.

²¹ Редакція від 10 березня 2010 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2011-12&p=1281116410928080> 6 серпня 2010 року.

3. Ветерани силових відомств

Законодавчий акт	Закон України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» ²²
Привілейовані	Ветерани військової служби, ветерани органів внутрішніх справ, ветерани податкової міліції, ветерани державної пожежної охорони, ветерани Державної кримінально-виконавчої служби України, ветерани служби цивільного захисту, ветерани Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України і члени їх сімей, які проживають разом з ними, в жилих будинках усіх форм власності в межах норм, передбачених законодавством
Пільга	50% знижка плати за користування житлом (квартирної плати) та плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична, теплова енергія та інші послуги) або 50% знижка вартості палива, в тому числі рідкого, в межах норм, встановлених для продажу населенню для осіб, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення

4. Учасники бойових дій

Законодавчий акт	Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» ²³
Привілейовані	Учасники бойових дій та члени їх сімей, що проживають разом з ними, незалежно від виду житла чи форми власності на нього
Пільга	75% знижка плати за користування житлом (квартирна плата) в межах норм, передбачених чинним законодавством (21 м ² загальної площі житла на кожну особу, яка постійно проживає у житловому приміщенні (будинку) і має право на знижку плати, та додатково 10,5 м ² на сім'ю); 75% знижка плати за користування комунальними послугами (газом, електроенергією та іншими послугами) та скрапленням балонним газом для побутових потреб в межах середніх норм споживання; для сімей, що складаються лише з непрацездатних осіб, надається 75% знижка за користування газом для опалювання житла на подвійний розмір нормативної опалювальної площі; 75% знижка вартості палива, в тому числі рідкого, в межах норм, встановлених для продажу населенню, для осіб, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення

²² Редакція від 1 січня 2010 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=203%2F98-%E2%F0> 6 серпня 2010 року.

²³ Редакція від 3 червня 2010 року, отримана з <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3551-12&p=1281115135591284> 7 липня 2010 року.

5. Інваліди війни

Законодавчий акт	Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» ²⁴
Привілейовані	Інваліди війни та члени їх сімей, які проживають разом з ними, незалежно від виду житла чи форми власності на нього
Пільга	100% знижка плати за користування житлом (квартирна плата) в межах норм, передбачених чинним законодавством (21 м ² загальної площі житла на кожну особу, яка постійно проживає у житловому приміщенні (будинку) і має право на знижку плати, та додатково 10,5 м ² на сім'ю); 100% знижка плати за користування комунальними послугами (газом, електроенергією та іншими послугами) та скрапленням балонним газом для побутових потреб в межах середніх норм споживання; для сімей, що складаються лише з непрацездатних осіб, надається 100% знижка за користування газом для опалювання житла на подвійний розмір нормативної опалювальної площі; 100% знижка вартості палива, в тому числі рідкого, в межах норм, встановлених для продажу населенню, для осіб, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення

6. Учасники війни

Законодавчий акт	Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» ²⁵
Привілейовані	Учасники війни та члени їх сімей, що проживають разом з ними, незалежно від виду житла чи форми власності на нього; сім'ї військовослужбовців, партизанів, підпільників, учасників бойових дій на території інших держав, прирівняних до них осіб, які загинули (пропали безвісти) або померли внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, одержаних під час захисту Батьківщини або виконання інших обов'язків військової служби (службових обов'язків), а також внаслідок захворювання, пов'язаного з перебуванням на фронті або одержаного в період проходження військової служби чи на території інших держав під час воєнних дій та конфліктів; сім'ї військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу, які призивалися на збори військовозобов'язаних Міністерства оборони, органів внутрішніх справ і державної безпеки колишнього СРСР і загинули (померли) під час виконання завдань по охороні громадського порядку при надзвичайних ситуаціях, пов'язаних з антигромадськими проявами; сім'ї загиблих під час Великої Вітчизняної війни осіб із числа особового складу груп

²⁴ Редакція від 3 червня 2010 року, отримана з <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3551-12&p=1281115135591284> 7 липня 2010 року.

²⁵ Редакція від 3 червня 2010 року, отримана з <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3551-12&p=1281115135591284> 7 липня 2010 року.

	самозахисту об'єктових та аварійних команд місцевої протиповітряної оборони, а також сім'ї загиблих внаслідок бойових дій працівників госпіталів, лікарень та інших медичних закладів; дружини (чоловіки) померлих інвалідів Великої Вітчизняної війни, а також дружини (чоловіки) померлих учасників війни і бойових дій, партизанів і підпільників, визнаних за життя інвалідами від загального захворювання, трудового каліцтва та з інших причин, які не одружилися вдруге; дружини (чоловіки), які не одружилися вдруге, батьки, неповнолітні діти померлих учасників бойових дій, партизанів, підпільників, військовослужбовців та учасників війни, які проходили службу у військових підрозділах, частинах, штабах і установах, що входили до складу діючої армії в період Великої Вітчизняної війни 1941 – 1945 років та війни 1938, 1939, 1945 років з імперіалістичною Японією, нагороджених за бойові дії державними нагородами та орденами і медалями колишнього СРСР (крім ювілейних); діти померлих учасників бойових дій, які навчаються за денною формою навчання у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладах, до закінчення цих навчальних закладів, але не довше, ніж до досягнення ними 23 років
Пільга	50% знижка плати за користування житлом (квартирна плата) в межах норм, передбачених чинним законодавством (21 м ² загальної площі житла на кожну особу, яка постійно проживає у житловому приміщенні (будинку) і має право на знижку плати, та додатково 10,5 м ² на сім'ю); 50% знижка плати за користування комунальними послугами (газом, електроенергією та іншими послугами) та скрапленням балонним газом для побутових потреб в межах середніх норм споживання; для сімей, що складаються лише з непрацездатних осіб, надається 50% знижка за користування газом для опалювання житла на подвійний розмір нормативної опалювальної площі; 50% знижка вартості палива, в тому числі рідкого, в межах норм, встановлених для продажу населенню, для осіб, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення
7. Діти війни	
Законодавчий акт	Закон України «Про соціальний захист дітей війни» ²⁶
Привілейовані	Діти війни (особи, які є громадянами України та яким на час закінчення (2 вересня 1945 року) Другої світової війни було менше 18 років)
Пільга	25% знижка при платі за користування комунальними послугами (газом, електроенергією тощо) у межах середніх норм споживання

²⁶ Редакція від 3 червня 2010 року, отримана з <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2195-15> 7 липня 2010 року.

8. Освітняни

Законодавчий акт	Закон України «Про освіту» ²⁷
Привілейовані	Педагогічні працівники, які працюють у сільській місцевості і селищах міського типу, а також пенсіонери, які раніше працювали педагогічними працівниками в цих населених пунктах і проживають у них
Пільга	Безплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах встановлених норм

9. Міліціонери

Законодавчий акт	Закон України «Про міліцію» ²⁸
Привілейовані	Працівники міліції та члени їх сімей
Пільга	50% знижка з оплати жилої площі, комунальних послуг, а також палива в межах норм, встановлених законодавством; працівники міліції, які живуть і працюють у сільській місцевості та в селищах міського типу, і члени їх сімей, які проживають з ними, забезпечуються безплатно житлом з опаленням і освітленням за встановленими нормами

10. Медики та фармацевти

Законодавчий акт	Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» ²⁹
Привілейовані	Медичні і фармацевтичні працівники, що проживають і працюють у сільській місцевості і селищах міського типу, а також пенсіонери, які раніше працювали медичними та фармацевтичними працівниками і проживають у цих населених пунктах
Пільга	Безплатне користування житлом з освітленням та опаленням

²⁷ Редакція від 30 липня 2010 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1060-12&p=1281116410928080> 6 серпня 2010 року.

²⁸ Редакція від 27 липня 2010 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=565-12&p=1281116410928080> 6 серпня 2010 року.

²⁹ Редакція від 1 січня 2009 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2801-12&p=1281116410928080> 6 серпня 2010 року.

11. Судді

Законодавчий акт	Закон України «Про статус суддів» ³⁰
Привілейовані	Судді; пільги зберігаються після виходу у відставку
Пільга	50% знижка плати за займане ними та членами їх сімей житло, комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична та теплова енергія)

12. Прокурори та слідчі прокуратури

Законодавчий акт	Закон України «Про прокуратуру» ³¹
Привілейовані	Прокурори та слідчі прокуратури; пенсіонери з числа прокурорів та слідчих прокуратури
Пільга	50% знижка плати за займане ними та членами їх сімей житло, комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична та теплова енергія) в межах норм, встановлених законодавством

13. Пожежники

Законодавчий акт	Закон України «Про пожежну безпеку» ³²
Привілейовані	Особовий склад державної пожежної охорони та члени їх сімей
Пільга	50% знижка плати за жилу площу, комунальні послуги, а також паливо в межах норм, встановлених законодавством

14. Працівники культури

Законодавчий акт	Закон України «Основи законодавства України про культуру» ³³
Привілейовані	Працівники культури, які працюють у сільській місцевості, селищах міського типу; пенсіонери
Пільга	Безплатне користування житлом, опаленням і освітленням відповідно до законодавства

³⁰ Редакція від 3 серпня 2010 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2862-12&p=1281116410928080> 6 серпня 2010 року.

³¹ Редакція від 27 липня 2010 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1789-12&p=1281116410928080> 6 серпня 2010 року.

³² Редакція від 23 липня 2010 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3745-12&p=1281116410928080> 6 серпня 2010 року.

³³ Редакція від 22 травня 2008 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2117-12> 6 серпня 2010 року.

15. Працівники бібліотек

Законодавчий акт	Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» ³⁴
Привілейовані	Працівники бібліотек, які працюють у сільській місцевості та селищах міського типу, а також пенсіонери, які раніше працювали у бібліотеках у цих населених пунктах і проживають у них
Пільга	Безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах встановлених норм

16. Працівники музеїв

Законодавчий акт	Закон України «Про музеї та музейну справу» ³⁵
Привілейовані	Працівники музеїв, якщо вони проживають у селах і селищах; пенсіонери
Пільга	Безплатне користування у межах встановлених норм житлом з опаленням і освітленням

17. Чорнобильці категорії 1

Законодавчий акт	Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» ³⁶
Привілейовані	Громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, віднесені до категорії 1
Пільга	50% знижка плати за користування житлом (квартирної плати, плати за утримання будинків), комунальними послугами (газ, електрична і теплова енергія, водопостачання, водовідведення та інші послуги) у межах середніх норм споживання, передбачених законом; особам, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення, відшкодовується 50% вартості палива, придбаного в межах норм, встановлених для продажу населенню; у разі проживання у гуртожитку сплата за проживання провадиться у розмірі 50% встановленої плати

³⁴ Редакція від 1 січня 2010 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=32%2F95-%E2%F0> 6 серпня 2010 року.

³⁵ Редакція від 28 листопада 2009 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=249%2F95-%E2%F0> 6 серпня 2010 року.

³⁶ Редакція від 31 грудня 2009 року, отримана з <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=796-12&p=1281182913601692> 7 серпня 2010 року.

18. Чорнобильці категорії 3

Законодавчий акт	Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» ³⁷
Привілейовані	Громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, віднесені до категорії 3
Пільга	Відшкодування 50% вартості палива, придбаного в межах норм, встановлених для продажу населенню, особам, які проживають на територіях радіоактивного забруднення до відселення у будинках, що не мають центрального опалення

19. Чорнобильці категорії 4

Законодавчий акт	Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» ³⁸
Привілейовані	Громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, віднесені до категорії 4
Пільга	Відшкодування 50% вартості палива, придбаного в межах установлених норм, особам, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення

20. Діти-інваліди, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Законодавчий акт	Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» ³⁹
Привілейовані	Діти-інваліди, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та їх батьки
Пільга	50% знижка плати за користування житлом (квартирна плата) та комунальними послугами (водопостачання, газ, електрична, теплова енергія та інші послуги) у жилих будинках (квартирах) усіх форм власності в межах норм, передбачених законодавством, за умови, що дитина проживає разом з сім'єю; сім'ям, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення, відшкодовується 50% вартості палива, придбаного в межах норм, встановлених для продажу населенню

³⁷ Редакція від 31 грудня 2009 року, отримана з <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=796-12&p=1281182913601692> 7 серпня 2010 року.

³⁸ Редакція від 31 грудня 2009 року, отримана з <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=796-12&p=1281182913601692> 7 серпня 2010 року.

³⁹ Редакція від 31 грудня 2009 року, отримана з <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=796-12&p=1281182913601692> 7 серпня 2010 року.

21. Особи з особливими трудовими заслугами

Законодавчий акт	Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» ⁴⁰
Привілейовані	Особи, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, і члени їх сімей, що спільно проживають з ними; пільги зберігаються за одним із подружжя, що пережило іншого, і батьками Героїв Соціалістичної Праці, Героїв України, повних кавалерів ордена Трудової Слави
Пільга	Звільнення від квартирної плати, незалежно від форм власності житлового фонду, оплати комунальних послуг (водопостачання, каналізація, газ, електроенергія, гаряче водопостачання, центральне опалення, а в будинках, що не мають центрального опалення, – надання палива, придбаного у межах норм, встановлених для продажу населенню, та інші види комунальних послуг), плати за користування позавідомчою охоронною сигналізацією житла незалежно від виду житлового фонду

22. Особовий склад органів цивільного захисту

Законодавчий акт	Закон України «Про правові засади цивільного захисту» ⁴¹
Привілейовані	Особи рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту та члени їх сімей, які перебувають на їх утриманні, батьки та члени сімей осіб рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, які загинули (померли), пропали безвісти або стали інвалідами при проходженні служби
Пільга	50% знижка плати за користування житлом (квартирної плати) та плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електричну, теплову енергію та інші послуги) в межах норм, передбачених законодавством

⁴⁰ Редакція від 22 травня 2008 року, отримана з <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3721-12> 7 серпня 2010 року.

⁴¹ Редакція від 3 грудня 2009 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1859-15&p=1281116410928080> 6 серпня 2010 року.

23. Особовий склад Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України

Законодавчий акт	Закон України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» ⁴²
Привілейовані	Особи рядового і начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та члени їх сімей, які перебувають на їх утриманні, батьки та члени сімей осіб рядового і начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які загинули (померли), пропали безвісти або стали інвалідами при проходженні служби
Пільга	50% знижка плати за користування житлом (квартирної плати) та плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електричну, теплову енергію та інші послуги) в жилих будинках незалежно від форм власності в межах встановлених норм, передбачених законодавством

24. Спеціалісти із захисту рослин

Законодавчий акт	Закон України «Про захист рослин» ⁴³
Привілейовані	Спеціалісти із захисту рослин, які проживають і працюють за спеціальністю у сільській місцевості, селищах міського типу; спеціалісти із захисту рослин – пенсіонери, які працювали у сфері захисту рослин у сільській місцевості і проживають там
Пільга	Безплатне користування житлом, опаленням та освітленням

25. Реабілітовані інваліди та пенсіонери

Законодавчий акт	Закон України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» ⁴⁴
Привілейовані	Реабілітовані особи, що є інвалідами чи пенсіонерами
Пільга	Зниження оплати жилої площі та комунальних послуг на 50% в межах норм, передбачених чинним законодавством

⁴² Редакція від 30 липня 2010 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3475-15&p=1281116410928080> 6 серпня 2010 року.

⁴³ Редакція від 14 жовтня 1998 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=180-14> 6 серпня 2010 року.

⁴⁴ Редакція від 31 грудня 2009 року, отримана з <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=962-12> 6 серпня 2010 року.

26. Герої Радянського Союзу та повні кавалери ордена Слави

Законодавчий акт	Декрет Кабінету Міністрів України «Про пільги Героям Радянського Союзу і повним кавалерам ордена Слави» ⁴⁵
Привілейовані	Герої Радянського Союзу, повні кавалери ордена Слави і члени їх сімей, що спільно проживають з ними; пільги зберігаються за одним із подружжя, що пережило іншого, і батьками Героїв та повних кавалерів ордена Слави
Пільга	Звільнення від квартирної плати незалежно від форми власності житлового фонду, оплати комунальних послуг (водопостачання, каналізація, газ, електрика, гаряче водопостачання, центральне опалення, а в будинках, що не мають центрального опалення, – надання палива, що придбається у межах норм, установлених для продажу населенню, та інші комунальні послуги), плати за користування позавідомчою охоронною сигналізацією житла незалежно від виду житлового фонду

⁴⁵ Редакція від 4 жовтня 2006 року, отримана з <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=37-93> 7 серпня 2010 року.

В Пільги на телекомунікаційні послуги, що надаються в Україні

№	Категорії пільговиків	Пільги на встановлення телефону	Пільги на оплату послуг телефонного зв'язку			Джерела фінансування
			Встановлення телефону		Абонентська плата	
			Основні роботи	Додаткові роботи		
1	Інваліди війни	Позачергово	Безкоштовно	Безкоштовно	50%	Державний чи місцевий бюджети
2	Інваліди Великої Вітчизняної війни та війни з Японією	Позачергово	Безкоштовно	Безкоштовно	Безкоштовно	Державний чи місцевий бюджети
3	Учасники бойових дій	Позачергово	20%	50%	50%	Державний чи місцевий бюджети
4	Учасники війни та особи, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни ...»	Позачергово	20%	50%	50%	Державний чи місцевий бюджети (порядок встановлює Кабінет Міністрів)

№	Категорії пільговиків	Пільги на встановлення телефону	Пільги на оплату послуг телефонного зв'язку			Джерела фінансування
			Встановлення телефону		Абонентська плата	
			Основні роботи	Додаткові роботи		
5	Особи, що мають особливі заслуги перед Батьківщиною: Герої Радянського Союзу; Герої Соціалістичної праці; Герої України; повні кавалери ордена (Трудової) Слави; особи, нагороджені чотирма та більше медалями «За відвагу»; Герої соціалістичної праці, удостоєні цього звання за працю в період ВВВ 1941 – 1945 років; вдови (вдівці) та батьки померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною	Позачергово	Безкоштовно	Безкоштовно	Безкоштовно	Встановлюється законом про державний бюджет на відповідний рік

№	Категорії пільговиків	Пільги на встановлення телефону	Пільги на оплату послуг телефонного зв'язку			Джерела фінансування
			Встановлення телефону		Абонентська плата	
			Основні роботи	Додаткові роботи		
6	Інваліди 1 та 2 груп	Позачергово	Пільгове, за рахунок коштів Фонду соціального захисту інвалідів	—	Відповідно до постанови Верховної Ради від 03.12.98 р. №291-XIV «Про заходи щодо поліпшення соціального захисту інвалідів» забороняється підприємствам зв'язку всіх форм власності встановлювати для інвалідів 1 та 2 груп і сімей, в яких два чи більше інвалідів, оплату послуг електрозв'язку за місцеві телефонні розмови з квартирних телефонів при погодинному (похвилинному) обліку їх тривалості	

№	Категорії пільговиків	Пільги на встановлення телефону	Пільги на оплату послуг телефонного зв'язку			Джерела фінансування
			Встановлення телефону		Абонентська плата	
			Основні роботи	Додаткові роботи		
7	Громадяни, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та віднесені до категорії 1	Позачергово	50%	—	50%, в тому числі і за місцеві телефонні розмови з квартирних телефонів при посекундному обліку їх тривалості	Державний бюджет
8	Громадяни, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та віднесені до категорії 2	Першочергово	50%	—	50%, в тому числі і за місцеві телефонні розмови з квартирних телефонів при посекундному обліку їх тривалості	Державний бюджет

№	Категорії пільговиків	Пільги на встановлення телефону	Пільги на оплату послуг телефонного зв'язку			Джерела фінансування
			Встановлення телефону		Абонентська плата	
			Основні роботи	Додаткові роботи		
9	Дружина (чоловік) померлого громадянина, віднесеного до категорій 1–2 чи 3 (з числа учасників ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС), смерть якого пов'язана з Чорнобильською катастрофою, або опікун (на час опікунства) дітей померлого (видається посвідчення)	—	—	—	50%, в тому числі і за місцеві телефонні розмови з квартирних телефонів при посекундному обліку їх тривалості	Державний бюджет
10	Сім'ї, що мають дитину-інваліда, якій встановлено інвалідність пов'язану з Чорнобильською катастрофою, за умови, що дитина проживає разом з сім'єю	Позачергово	50%	—	50%, в тому числі і за місцеві телефонні розмови з квартирних телефонів при посекундному обліку їх тривалості	Державний бюджет
11	Судді	Позачергово	50%	—	50%	

№	Категорії пільговиків	Пільги на встановлення телефону	Пільги на оплату послуг телефонного зв'язку			Джерела фінансування
			Встановлення телефону		Абонентська плата	
			Основні роботи	Додаткові роботи		
12	Військовослужбовці Управління державної охорони України, крім військовослужбовців строкової служби	Позачергово	—	—	—	Державний бюджет
13	Державні службовці, що займають посади 1 – 4 категорій	Першочергово	—	—	—	—
14	Прокурори	Першочергово	—	—		
15	Слідчі прокуратури	Першочергово	—	—	50%	Державний бюджет
16	Реабілітовані особи, що стали інвалідами внаслідок репресій або є пенсіонерами	Першочергово	—	—	—	—
17	Працівники спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України	Першочергово	—	—	—	—

№	Категорії пільговиків	Пільги на встановлення телефону	Пільги на оплату послуг телефонного зв'язку			Джерела фінансування
			Встановлення телефону		Абонентська плата	
			Основні роботи	Додаткові роботи		
18	Співробітники спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю служби безпеки	Першочергово	—	—	—	—
19	Державні виконавці	Першочергово	—	—	—	—
20	Офіцери військ Цивільної оборони України	Першочергово	—	—	—	—
21	Рятувальники державних професійних аварійно-рятувальних служб	Першочергово	—	—	—	—
22	Самотні громадяни похилого віку	Переважне право	—	—	—	—
23	Головні державні санітарні лікарі, їх заступники, інші посадові особи державної санітарно-епідеміологічної служби	Переважне право	—	—	—	—

№	Категорії пільговиків	Пільги на встановлення телефону	Пільги на оплату послуг телефонного зв'язку			Джерела фінансування
			Встановлення телефону		Абонентська плата	
			Основні роботи	Додаткові роботи		
24	Ветеранські організації	—	—	—	Безкоштовно в межах абонентної плати	Державний і місцевий бюджети
25	Ветерани військової служби, ветерани органів внутрішніх справ, ветерани державної пожежної охорони, ветерани Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та вдови (вдівці) померлих (загиблих) ветеранів цих відомств; ветерани податкової міліції; ветерани Державної кримінально-виконавчої служби України; ветерани служби цивільного захисту	—	—	—	50%	Державний і місцевий бюджети
26	Ветерани праці	Переважне право	—	—	—	
27	Самотні громадяни	Переважне право	—	—	—	

№	Категорії пільговиків	Пільги на встановлення телефону	Пільги на оплату послуг телефонного зв'язку			Джерела фінансування
			Встановлення телефону		Абонентська плата	
			Основні роботи	Додаткові роботи		
28	Особи, звільнені з військової служби, які стали інвалідами під час проходження військової служби	—	50%	—	50%	
29	Колишні неповнолітні в'язні концентраційних таборів, гетто, інших місць примусового тримання	Позачергово	20%	50%	50%	Державний чи місцевий бюджети
30	Колишні малолітні в'язні концентраційних таборів, гетто та інших місць примусового тримання, визнані інвалідами	Позачергово	Безкоштовно	—	50%	Державний чи місцевий бюджети
31	Колишні в'язні концентраційних таборів, гетто та інших місць примусового тримання	Позачергово	20%	50%	50%	Державний чи місцевий бюджети

№	Категорії пільговиків	Пільги на встановлення телефону	Пільги на оплату послуг телефонного зв'язку			Джерела фінансування
			Встановлення телефону		Абонентська плата	
			Основні роботи	Додаткові роботи		
32	Дружина (чоловік) померлих жертв нацистських переслідувань	Позачергово	20%	50%	50%	Державний чи місцевий бюджети
33	Громадські організації жертв нацистських переслідувань				Звільняються від плати за користування телефоном у приміщеннях та будинках, які вони займають	Державний чи місцевий бюджети
34	Багатодітні сім'ї				50%	Державний чи місцевий бюджети

Примітки:

- 1) черга громадян, які мають пільги на встановлення квартирних телефонів, в межах зазначених груп (позачергове, першочергове, переважне право) визначається датою подання до оператора телекомунікацій документів, якими ці пільги засвідчені;
- 2) порядок надання телекомунікаційних послуг на пільгових умовах може змінюватися у зв'язку зі змінами, які відбуваються в бюджетному законодавстві України.

