



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 11 вересня 2018 року № 23–3

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аналізу виконання заходів з реалізації Стратегії подолання бідності

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аналізу виконання заходів з реалізації Стратегії подолання бідності.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Результати аналізу свідчать, що у 2017 році відповідно до показників оцінки бідності за абсолютним критерієм і показників, які характеризують доходи населення, загалом відбулися позитивні зрушення у ситуації з бідністю в Україні. Водночас показники бідності за відносними критеріями демонструють тенденцію до зростання.

Вперше з 2013 року після різкого зростання рівня бідності протягом 2014–2016 років вдалося досягти його зниження за абсолютним критерієм (незадоволення або часткове незадоволення першорядних фізіологічних потреб людини в харчуванні, одязі, житлі тощо): **за витратами нижче фактичного прожиткового мінімуму – з 58,6 у 2016 році до 47,3 відс. у 2017 році** (у 2013 році за межею фактичного прожиткового мінімуму перебувало **22,4 відс.** населення, у 2014 – **28,6 відс.**, а у 2015 році цей показник збільшився у **два рази – до 58,3 відс.**), **за доходами – з 51,1 до 34,9 відс.** (9,6 відс.; 16,7 відс.; 51,9 відс. відповідно).

Показники бідності за відносними критеріями (неможливість підтримувати деякий стандарт життя, прийнятий у даному суспільстві, тобто наскільки людина бідна порівняно з іншими людьми) зросли: рівень відносної бідності за витратами (75 відс. медіани сукупних витрат) у 2017 році становив 24,4 відс. (збільшився на 0,9 відс. пункту порівняно з 2016 роком), а за критерієм з використанням еквівалентної шкали Європейського Союзу (60 відс. медіани сукупних доходів) – 8,3 відс. (зріс на 0,6 відс. пункту). Це пояснюється випереджаючим зростанням вартісного значення межі бідності

за відносними критеріями, яке стало наслідком підвищення номінальних доходів переважної більшості населення.

При цьому Рахункова палата оцінює статистичні результати розрахунків показників бідності як **недостатньо надійні** через, зокрема, **відсутність достовірних даних** щодо чисельності, розміщення та структури населення України.

1.1. Аналіз виконання показників результативності Стратегії подолання бідності, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 161-р (далі – Стратегія), вказує на поступове просування в напрямі досягнення очікуваних результатів її реалізації у 2018 році за більшістю визначених показників, хоча деякі з них досягти у поточному році буде проблематично.

Упродовж 2016 року не вдалося досягти позитивної динаміки за показником «Рівень бідності за абсолютним критерієм (витрати, нижчі від фактичного прожиткового мінімуму)». Дані 2017 року свідчать про зниження рівня бідності за цим критерієм **на 8,8 відс. пункту** (з 58,6 до 47,3 відс.), однак є ризик **недосягнення цільового орієнтиру на 2018 рік (23 відсотки).**

Показник відносної бідності за критерієм з використанням еквівалентної шкали ЄС (60 відс. медіани сукупних доходів) **зріс у 2017 році до 8,3 відс. (на 0,6 відс. пункту)** при очікуваному результаті на 2018 рік **6,6 відс.**, тобто **ще більш віддаляється від цільового орієнтиру.**

Рівень бідності за абсолютним критерієм для порівняння з міжнародними показниками (за методологією Світового банку) скоротився, але несуттєво: у 2017 році він становив 1,9 відс., або на 0,1 відс. пункту був нижче значення 2016 року (цільовий орієнтир 2018 року – 0,8 відсотка).

Частка бідного населення, охопленого програмами соціальної підтримки, збільшилася з **70,3 відс.** у 2016 році до **73,6 відс.** у 2017 році, при цьому очікуваний показник 2018 року (61 відс.) перевищено ще на початку реалізації Стратегії. Рівень безробіття населення у віці 15–70 років порівняно з 2016 роком збільшився на 0,2 відс. пункту і становив 9,5 відс. при очікуваних 9,2 відсотка. За показником «Частка коштів (без урахування житлової субсидії), що доходять до 30 відс. найбіднішого населення», тобто адресність соціальних програм, у 2017 році досягнуто цільове значення 2018 року (43 відс.) достроково.

1.2. Рівень бідності за немонетарним критерієм (чотири з дев'яти депривацій згідно з методологією ЄС) у 2017 році збільшився до 27 відс. проти 26,7 у 2015 році. Частка депривованих осіб за чотирма з 18 ознак позбавлень певних благ у 2017 році була найбільшою за останні десять років майже в усіх групах домогосподарств. Умови життя більш як чверті українців не відповідають навіть мінімальним стандартам харчування, споживання непродовольчих товарів і послуг, належним житловим умовам тощо.

У 2017 році 9 відс. населення потерпало від усіх трьох форм бідності: за відносним критерієм за витратами, доходами нижче фактичного

прожиткового мінімуму та ознаками депривації (вимушене позбавлення особи внаслідок нестачі коштів можливості задовольняти свої базові потреби через відсутність доступу до основних матеріальних благ і соціальних ресурсів).

Частка витрат на харчування в бюджеті середньоукраїнської сім'ї є чутливим індикатором купівельної спроможності та рівня життя в цілому. Значні масштаби низькодохідності – головна причина незбалансованого споживчого бюджету родини, **половина якого витрачається на харчування**. У такій ситуації у сім'ї практично не залишається коштів не тільки для розвитку, але й для оплати базових послуг соціальної сфери.

Якщо у 2015 році частка витрат середньостатистичного домогосподарства на харчування становила **53,1 відс.**, у 2016 – 49,8 відс., то у 2017 році **вона знизилася до 47,9 відсотка**. Частка домогосподарств, які витрачають на харчування **більше 60 відс. сукупних витрат**, помітно зменшилась – з 43,1 відс. у 2015 році до 31,8 відс. у 2016 році та до 26,1 відс. у 2017 році.

1.3. Найбільш вразливою соціально-демографічною групою населення, за даними 2017 року, є **діти**, майже третина яких потрапляє до категорії бідних за відносним критерієм (рівень відносної бідності – 32,5 відсотка). Другою за ризиком бідності групою є **підлітки** (особи у віці 16–19 років), серед яких рівень відносної бідності становить 27,8 відс., за абсолютним критерієм (за доходами) рівень бідності в цих групах – 45,2 і 38,8 відс. відповідно.

Ще одна вразлива група – **особи у віці 75 років і старше**, 25,5 відс. яких є бідними за відносним критерієм, хоча в цілому рівень відносної бідності пенсіонерів не набагато нижчий – 24,6 відсотка.

1.4. Найвищі ризики бідності традиційно мають домогосподарства з **трьома та більше дітьми**, друге місце посідає економічний чинник – **наявність у домогосподарстві безробітної особи**. Майже кожне третє домогосподарство з дітьми не «дотягує» до межі відносної бідності, а у 42,5 відс. загальні еквівалентні доходи нижчі, ніж фактичний прожитковий мінімум на одну особу.

1.5. До зони підвищених ризиків бідності належить населення **малих міст і сільської місцевості**. Розрив у показниках бідності між містом і селом, як за абсолютним, так і за відносним критерієм, дещо зріс. При цьому малі міста все більше тяжіють до сільських населених пунктів і віддаляються від показників великих міст, що свідчить про подальше зростання диференціації залежно від розміру населеного пункту. За абсолютним критерієм рівень бідності в малих містах помітно перевищує значення не лише середньоукраїнське, а й сільської місцевості.

2. Аналізом виконання Плану заходів на 2016–2017 роки з реалізації **Стратегії подолання бідності**, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 573-р (далі – План заходів на 2016–2017 роки), встановлено, що фактично станом на **01.01.2018 із 159 заходів у повному обсязі виконано лише 59 (у 2,2 раза менше, ніж зазначено Мінсоцполітики в інформації Кабінету Міністрів України)**, що становить **37,1 відс. їх кількості (80,5 відс. за оцінкою Мінсоцполітики); 77 заходів**

виконано частково, не досягнуто індикатора виконання та/або відсутня повна інформація про виконання заходу (проти 25 заходів, які, за оцінкою Мінсоцполітики, продовжують виконуватися), 17 заходів не виконано, щодо шести заходів інформацію співвиконавцями не надано.

Аналіз показників моніторингу ефективності реалізації Стратегії за 2017 рік свідчить про позитивну динаміку порівняно з 2016 роком **показників, які характеризують підвищення доходів населення**: наявний дохід у розрахунку на одну особу збільшився **на 21,8 відс.**; розмір мінімальної заробітної плати – **у 2 рази**, мінімальної пенсії – **на 18,2 відс.**; середньомісячна заробітна плата – **на 37,1 відс.**, а реальна заробітна плата – **на 19,1 відс.**; частка заробітної плати у структурі доходів населення підвищилась **на 2,2 відс. пункту**; розмір середньої пенсії – **на 7,5 відсотка**.

Окремі показники, які **характеризують ситуацію на ринку праці**, дещо **знизилися**: рівень зайнятості населення у віці 15–70 років у 2017 році становив 56,1 відс. проти 56,3 відс. у 2016 році, а населення, що проживає у сільській місцевості – 54,4 відс. у 2017 році проти 54,9 відс. у 2016 році.

Збільшилася частка бідних (за відносним критерієм бідності) серед багатодітних сімей на 14,3 відс. пункту – 63,3 відс. проти 49 відс. у 2016 році.

Аналіз свідчить, що окремі заходи Плану заходів на 2016–2017 роки з реалізації Стратегії є несуттєвими, формальними або належать до функціональних обов'язків державних органів – співвиконавців Стратегії. Затверджені індикатори виконання заходів мають низку недоліків, зокрема, окремі з них визначені не для конкретного заходу, а загалом для завдання, деякі з індикаторів не відображають суті заходу, рівня та/або позитивної динаміки його виконання. Зазначене ускладнює надання об'єктивної оцінки виконання як заходів, так і Плану заходів на 2016–2017 роки у цілому.

У щоквартальній інформації Мінсоцполітики про виконання заходів, надісланих Кабінету Міністрів України, не надано загальної оцінки виконання заходів у цілому та за окремими співвиконавцями, не акцентовано уваги на заходах, які не виконано. При цьому **в Мінсоцполітики як координатора відсутні важелі впливу на співвиконавців Стратегії щодо виконання заходів і своєчасного та повного надання ними інформації.**

Кабінетом Міністрів України при затвердженні планів заходів з реалізації Стратегії на 2016–2017 роки та на 2018 рік не визначено функції контролю за їх реалізацією, не передбачено складання звітів про їх виконання з висвітленням проблемних питань і шляхів їх вирішення для прийняття обґрунтованих управлінських рішень, а також публічного обговорення та оприлюднення таких звітів.

3. Фінансування реалізації Стратегії здійснюється в межах коштів державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, інших не заборонених законодавством джерел. Водночас саме цільове фінансування передбачає досягнення конкретних результатів за рахунок реалізації конкретних заходів, а не діяльності в передбачених нормативними документами межах.

Визначення при затвердженні планів заходів з реалізації Стратегії пріоритетних завдань (заходів) та їх цільове фінансування шляхом затвердження у Державному бюджеті України відповідних бюджетних програм дало б змогу встановити чіткі індикатори досягнення виконавцями результатів і визначити міру відповідальності за їх невиконання.

4. Україн обмежена інформаційно-статистична база для дослідження ситуації в країні щодо соціального відчуження. Разом з тим проведення такого дослідження є необхідною вимогою для реалізації соціальної політики в країнах ЄС.

Соціальне відчуження в Україні гостро проявляється як через обмежений доступ окремих категорій, насамперед соціально вразливих, до життєво важливих благ та послуг, так і через низький рівень доступності послуг соціальної сфери для широких верств населення.

Несприятливою є ситуація щодо повноцінного доступу до послуг охорони здоров'я. У 2017 році **13,4 відс.** населення страждало через відсутність поблизу житла закладу охорони здоров'я чи аптеки; **14,8 відс.** населення не мало можливості своєчасно отримати послуги екстреної (швидкої) медичної допомоги; майже третина населення (**29,7 відс.**) за потреби не змогла отримати медичну допомогу чи придбати лікарські засоби.

Найбільш вразливим до бідності та соціального відчуження є сільське населення: 45,7 відс. домогосподарств потерпають через відсутність закладів, які надають побутові послуги; **41,8 відс.** – через незабезпеченість населеного пункту своєчасними послугами екстреної медичної допомоги; **28,5 відс.** – через відсутність поблизу закладів охорони здоров'я; **кожне четверте домогосподарство** – через відсутність регулярного щоденного транспортного сполучення з населеним пунктом із більш розвиненою інфраструктурою; **понад 50 відс.** – через неможливість забезпечення елементарних побутових зручностей у помешканні.

5. Статистична надійність результатів розрахунків показників бідності неухильно погіршується. Це пов'язано з дією різних факторів, зокрема, зі зниженням рівня участі домогосподарств в обстеженнях Держстату, зростаючим рівнем недоохоплення обстеженнями заможних верств населення, відсутністю достовірних даних щодо чисельності, розміщення та структури населення України. За таких умов необхідно застосовувати комплексні методи отримання інформації для визначення показників бідності з прийнятним рівнем надійності.

Дані вибіркового обстеження умов життя домогосподарств – єдине джерело інформації для розрахунків показників бідності. У 2016–2018 роках не забезпечено в повному обсязі відповідно до обрахованої потреби видатки загального фонду державного бюджету Держстату за бюджетною програмою «Щоквартальна плата домогосподарствам за ведення записів доходів, витрат та інших відомостей під час проведення обстеження умов їх життя»

(КПКВК 1207030): 2016 рік – 97 відс., 2017 рік – 87 відс., 2018 рік – 80 відсотків.

Невиділення на 2019 рік необхідних видатків загального фонду державного бюджету за цією бюджетною програмою ускладнить проведення відповідних моніторинрів та інших досліджень, що унеможливить прийняття обґрунтованих управлінських рішень та надання необхідної інформації міжнародним організаціям.

6. Кабінетом Міністрів України рекомендації Рахункової палати за результатами попереднього аналізу, який здійснено у 2011 році, виконано частково. Як наслідок, окремі рекомендації актуальні і на сьогодні.

Зокрема, не виконано рекомендації щодо внесення на затвердження Верховній Раді України законопроекту про Загальнодержавну програму розвитку соціального житла, а також продовження проведення пенсійної реформи в напрямі формування багаторівневої системи пенсійного страхування. Залишається актуальною проблема перегляду основних принципів визначення прожиткового мінімуму та розроблення нових законодавчих механізмів, які б забезпечували максимальну відповідність базового соціального стандарту реальній вартості споживчого кошика та послуг і відповідали соціально-економічним та суспільно-політичним реаліям. Оновлені набори продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг на сьогодні не враховують всіх життєво необхідних витрат.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу виконання заходів з реалізації Стратегії подолання бідності затвердити.
2. Про результати аналізу поінформувати Верховну Раду України.
3. Відомості про результати аналізу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:
 - вжити заходів з метою забезпечення затвердження при прийнятті Верховною Радою України законів про Державний бюджет України фактичного розміру прожиткового мінімуму, визначеного Мінсоцполітики;
 - вжити заходів щодо удосконалення методології визначення прожиткового мінімуму із врахуванням положень Конвенції МОП про основні цілі та норми соціальної політики № 117;
 - продовжити проведення пенсійної реформи в напрямі формування багаторівневої системи пенсійного страхування;
 - при затвердженні планів заходів з реалізації Стратегії опрацювати питання:

запровадження щорічних звітів про виконання планів заходів з реалізації Стратегії з висвітленням проблемних питань і шляхів їх вирішення, передбачивши оприлюднення та публічне обговорення звітів;

передбачення вимог щодо контролю за реалізацією виконання співвиконавцями заходів Стратегії, наданням ними своєчасної, об'єктивної та вичерпної інформації про виконання заходів, визначення відповідальності за ненадання інформації або її викривлення;

визначення пріоритетних завдань (заходів) Стратегії та їх цільове фінансування шляхом затвердження у Державному бюджеті України відповідних бюджетних програм;

- забезпечити виділення необхідних обсягів видатків загального фонду державного бюджету за бюджетною програмою «Щоквартальна плата домогосподарствам за ведення записів доходів, витрат та інших відомостей під час проведення обстеження умов їх життя» (КПКВК 1207030);

- вжити заходів для розроблення методології інформаційно-статистичного забезпечення дослідження ситуації в країні щодо соціального відчуження.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу надіслати Міністерству соціальної політики України і рекомендувати:

- забезпечити надання Кабінету Міністрів України об'єктивної оцінки виконання планів заходів;

- з метою ефективного реалізації завдань Стратегії та виконання планів заходів посилити координаційно-організаційну роль Мінсоцполітики та налагодити ефективну взаємодію зі співвиконавцями;

- при формуванні проектів планів заходів з реалізації Стратегії опрацювати питання:

запровадження щорічних звітів про виконання планів заходів з реалізації Стратегії з висвітленням проблемних питань і шляхів їх вирішення, передбачивши оприлюднення та публічне обговорення звітів;

передбачення вимог щодо контролю за реалізацією виконання співвиконавцями заходів Стратегії, наданням ними своєчасної, об'єктивної та вичерпної інформації про виконання заходів, визначення відповідальності за ненадання інформації або її викривлення;

визначення пріоритетних завдань (заходів) Стратегії та їх цільове фінансування шляхом затвердження у Державному бюджеті України відповідних бюджетних програм;

- визначити критерії формування заходів та індикаторів їх виконання, вимог до надання співвиконавцями інформації про виконання заходів;

- запровадити проведення моніторингу фінансування реалізації Стратегії в межах коштів державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, інших не заборонених законодавством джерел.

5. Оприлюднити рішення та Звіт про результати аналізу на офіційному веб-сайті Рахункової палати з урахуванням вимог Закону України «Про Рахункову палату» та Закону України «Про доступ до публічної інформації».

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В. І.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан