



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 288-09-59
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

09.10.2018 № 07-2444

На № _____ від _____

Голові Верховної Ради
України
Парубію А. В.

Щодо результатів аналізу

Шановний Андрію Володимировичу!

На засіданні Рахункової палати 11.09.2018 розглянуто та затверджено Звіт про результати аналізу виконання заходів з реалізації Стратегії подолання бідності і за підсумками обговорення прийнято рішення (додаються).

Згідно з частиною першою статті 37 Закону України «Про Рахункову палату» інформуємо.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 161-р схвалено Стратегію подолання бідності (далі – Стратегія), яку передбачається реалізувати до **2020 року**. Стратегія визначає основний вектор діяльності органів державної влади щодо зменшення масштабу бідності, соціального відчуження та запровадження нових механізмів її запобігання, проведення відповідних реформ у сфері соціального захисту, освіти, охорони здоров'я, політики зайнятості тощо.

На відміну від попередніх стратегічних документів, Стратегія враховує курс України на інтеграцію до Європи, а тому при її розробленні було враховано діючу Європейську соціальну хартію і положення Європейської платформи проти бідності та соціального відчуження.

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.

Аналіз показників, які характеризують **доходи населення**, свідчить про їх позитивну динаміку: за 2017 рік порівняно з 2016 роком 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**.

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

Дещо **знизилися** окремі показники, які **характеризують ситуацію на ринку праці**: 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.

Стратегією у 2018 році передбачалося досягнення відповідних показників подолання бідності (проміжні цільові орієнтири).

Аналіз виконання показників результативності Стратегії 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 нижчий 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.

Відмінність діючої Стратегії від попередніх програмних документів з цього питання полягає у розширенні розуміння бідності до немонетарних аспектів та соціального відчуження.

В Україні оцінка рівня бідності за немонетарним критерієм за чотирма з дев'яти депривацій (це вимушене позбавлення особи внаслідок нестачі коштів можливості задовольняти свої базові потреби через відсутність доступу до основних матеріальних благ і соціальних ресурсів) згідно з методологією ЄС здійснюється з 2015 року.

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. Отже, 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.

Найбільш вразливою соціально-демографічною групою населення, за даними 2017 року, є **діти**, майже третина яких потрапляє до категорії бідних за відносним критерієм. Другою за ризиком бідності групою є **підлітки**, 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.

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.

Водночас Рахункова палата оцінює статистичні результати розрахунків показників бідності **як недостатньо надійні**, при цьому їх статистична надійність **неухильно погіршується**. Це пов'язано з дією різних факторів, зокрема, з **відсутністю достовірних даних** щодо чисельності, розміщення та структури населення України, зі зниженням рівня участі домогосподарств в обстеженнях Держстату, зростаючим рівнем недоохоплення обстеженнями заможних верств населення. 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 моніторингів та інших досліджень, що унеможливить прийняття обґрунтованих управлінських рішень та надання необхідної інформації міжнародним організаціям.

Україна 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**.

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 свідчить, що окремі заходи Плану заходів на 2016–2017 роки 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, надісланий 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 звітів.

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.

Аудит засвідчив **неврахування Мінсоцполітики низки рекомендацій Рахункової палати** за результатами попереднього аудиту, зокрема, 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 розгляду Звіту Рахункова палата рекомендувала Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо забезпечення затвердження при прийнятті Верховною Радою України законів про Державний бюджет України фактичного розміру прожиткового мінімуму, розрахованого Мінсоцполітики, та 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 рекомендовано 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. Також рекомендовано 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.

Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслано Мінсоцполітики. Міністру соціальної політики України рекомендовано, зокрема, забезпечити надання Кабінету Міністрів України об'єктивної оцінки виконання планів заходів. З метою ефективної реалізації завдань Стратегії та виконання планів заходів рекомендовано посилити координаційно-організаційну роль Мінсоцполітики, визначити критерії формування заходів та індикаторів їх виконання, запровадити проведення моніторингу фінансування реалізації Стратегії в межах коштів державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, інших не заборонених законодавством джерел.

Додаток: на 101 арк.

З повагою

Голова



В. В. Пацкан