



- © А.М. Новікова, докт. екон. наук, заст. директора,
- © Т.М. Ященко, зав. відділу,
- © О.В. Новікова, провідний інженер (ДП “ДержавтотрансНДІпроект”)

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПІЛЬГ НА ТРАНСПОРТНІ ПОСЛУГИ: МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ

Анотація. Розглянуто основні проблеми системи пільг в Україні, досвід зарубіжних країн щодо реформування системи пільг. Запропоновано стратегічні пріоритети удосконалення системи пільг та можливі альтернативні варіанти до вирішення проблеми пільгових перевезень пасажирів громадським (зокрема автомобільним) транспортом.

Ключові слова: Програма економічних реформ, система пільг, право на пільги, норма споживання транспортних послуг, монетизація, адресна грошова допомога, громадський транспорт, зарубіжний досвід.

Аннотация. Рассмотрены основные проблемы системы льгот в Украине, опыт зарубежных стран по реформированию системы льгот. Предложено стратегические приоритеты улучшения системы льгот и возможные альтернативные варианты решения проблемы льготных перевозок пассажиров общественным (в том числе автомобильным) транспортом.

Ключевые слова: Програма економічних реформ, система льгот, право на льготы, норма потребления транспортных услуг, монетизация, адресная денежная помощь, общественный транспорт, зарубежный опыт.

Annotation. The basic problems of the system of privileges in Ukraine, experience of foreign countries on reformation of the system of privileges are considered. Strategic directions of improvement of the system of privileges and possible alternative variants of decision of problem of favourable transportations of passengers offer a public (including motor-car) transport.

Keywords: the Program of economic reforms, system of privileges, right on privileges, norm of consumption of transport services, monetization, address financial aid, public transport, foreign experience.

Вступ

Державна підтримка соціально незахищених верств населення в Україні є одним із елементів соціальної політики, яка започаткована та реалізується керівництвом країни. Враховуючи сучасні тенденції розвитку держав-учасниць СНГ, а також світовий досвід, актуальним питанням є оптимізація механізму соціальної підтримки з метою створення ефективнішої та дієвішої системи соціального захисту вразливих категорій громадян. Таким чином будуть створені умови для активного інвестиційного розвитку суб'єктів господарювання, які надають послуги пільговим категоріям громадян.

Проблемою сучасного суспільства залишається той факт, що система соціальної підтримки населення України формувалася в часи становлення незалежності держави. Сьогодні ця система є надмірно складною та непрозорою, охоп-

лює все населення, незалежно від рівня доходів громадян. Основними проблемами чинної системи пільг є:

- низька адресність при наданні соціальної підтримки, або взагалі її відсутність при наданні певних послуг – наприклад, перевезенні пасажирів громадським пасажирським транспортом;
- наявні механізми субсидій побудовані на недостатньо обґрунтованих нормах споживання послуг або такі норми відсутні (норми транспортної рухомості);
- обмежені можливості бюджетів усіх рівнів щодо надання субвенцій перевізникам, які втрачають доходи через надмірно розгалужену систему пільг та перевезення пільгових категорій населення, несвоєчасне та не у повному обсязі отримання субвенцій;
- нерівномірний рівень доступу до пільг – транспортними пільгами можуть користуватися



далеко не всі категорії громадян, особливо, це стосується, громадян з обмеженими фізичними можливостями та мешканців сільської місцевості;

- незавершеність формування та недосконалість єдиної бази даних (Єдиного державного реєстру) щодо осіб, що мають право на пільги.

Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [1], якою визначені ключові пріоритети розвитку українського суспільства на п’ятирічний термін, окремим розділом визначає проведення реформ системи соціальної підтримки. Актуальним у контексті реформ є питання удосконалення системи пільг на громадському транспорті.

Основна частина

Сьогодні різноманітними пільгами в Україні користується майже 50% громадян (включаючи членів сімей пільговиків, на яких розповсюджуються окремі пільги), що передбачено більш ніж 50 законодавчими актами України. Пільги на проїзд у громадському транспорті регулюються більш ніж 30 законодавчими актами, зокрема й тими, що надаються за соціальною та професійною ознаками.

Загалом кількість електронних справ в Україні, створених нині в Єдиному державному автоматизованому реєстрі осіб, які мають право на пільги, складає 13,1 млн (тільки пільговиків без членів сімей). Більше ніж 40% населення України користується сьогодні правом на пільги при перевезеннях громадським пасажирським транспортом. Таке право передбачає для громадян пільгових категорій (а в окремих випадках – також і осіб, що їх супроводжують) безоплатний проїзд у міському та приміському сполученні без обмеження кількості поїздок, і певні умови щодо кількості та вартості проїзду міжміським транспортом для окремих категорій пільговиків залежно від їхнього статусу. Пенсіонери за віком (більше 36%), діти війни (більше 21%) та ветерани праці (більше 17%) складають найчисленніші групи за категоріями отримувачів пільг (рис. 1).

У Державному бюджеті України щорічно передбачаються певні обсяги коштів (на рівні 500-700 тис. грн) для надання субвенцій місцевим бюджетам для компенсацій перевізникам (автомобільним, електротранспорту, метрополітенам, залізниці) за безоплатне перевезення або перевезення зі знижкою громадян, право на пільги яким надано чинними законодавчими актами. За нашими розрахунками ця величина фактично має бути більшою не менше ніж у 6 разів – орієнтовно не менше ніж 3 млрд грн.

У зв’язку з відсутністю достовірного обліку кількості поїздок громадян пільгових категорій громадським транспортом у міському сполу-

ченні, відсутністю норм транспортної рухомості для таких категорій громадян, обмеженістю можливостей державного та місцевих бюджетів (окремі категорії громадян – школярі, студенти, працівники транспортних підприємств – користуються правом безоплатного проїзду за рахунок коштів місцевих бюджетів чи інших – наприклад, транспортних підприємств), незавершеністю формування єдиної бази даних щодо осіб, що мають право на пільги на автомобільному транспорті, як і на інших видах громадського пасажирського транспорту, мають місце проблеми, пов’язані з невчасним та не в повному обсязі відшкодуванням автомобільним перевізникам втрат їхніх доходів при перевезенні пільгових категорій громадян.

Ця проблема багато років залишається не вирішеною, що ускладнює фінансову ситуацію перевізників та спричиняє низьку ефективність їхньої господарської діяльності. Крім того, недосконалість чинної системи компенсацій перевізникам і необхідність переходу на адресні дотації проявляється у тому, що не всі громадяни (особливо в сільській місцевості та з обмеженими фізичними можливостями) можуть фактично реалізувати своє право на пільги щодо перевезень автотранспортом.

Вирішення завдання переходу до адресних дотацій потребує розробки стратегічних засад щодо здійснення таких заходів, визначення щорічних прогнозованих обсягів фінансових ресурсів для забезпечення надання адресних дотацій, обґрунтування норм споживання транспортних послуг для окремих категорій громадян, а також достатнього часу для широкого ознайомлення громадян та підготовки суспільної думки щодо доцільності й обґрунтованості такого переходу.

Стратегічними пріоритетами щодо удосконалення механізму надання соціально значущих послуг громадським пасажирським транспортом, за висновками більшості фахівців, є:

- розроблення та затвердження соціально й економічно обґрунтованих розрахункових норм транспортної рухомості за видами сполучення (міське, приміське) із розрахунку на одну особу;
- оптимізація переліку категорій отримувачів пільг, зокрема за професійною ознакою та переліку умов щодо отримання пільг (адекватне підвищення рівня доходів працюючих пільговиків та використання непрямих методів оцінювання майнового стану претендентів на одержання пільг);
- визначення обсягів бюджетних видатків для надання пільг у грошовому виразі;
- розроблення та запровадження узгодженого для всіх видів громадського пасажирського транспорту (автомобільний транспорт, електротранспорт, метрополітени, залізничний транспорт) механізму та порядку надання пільг

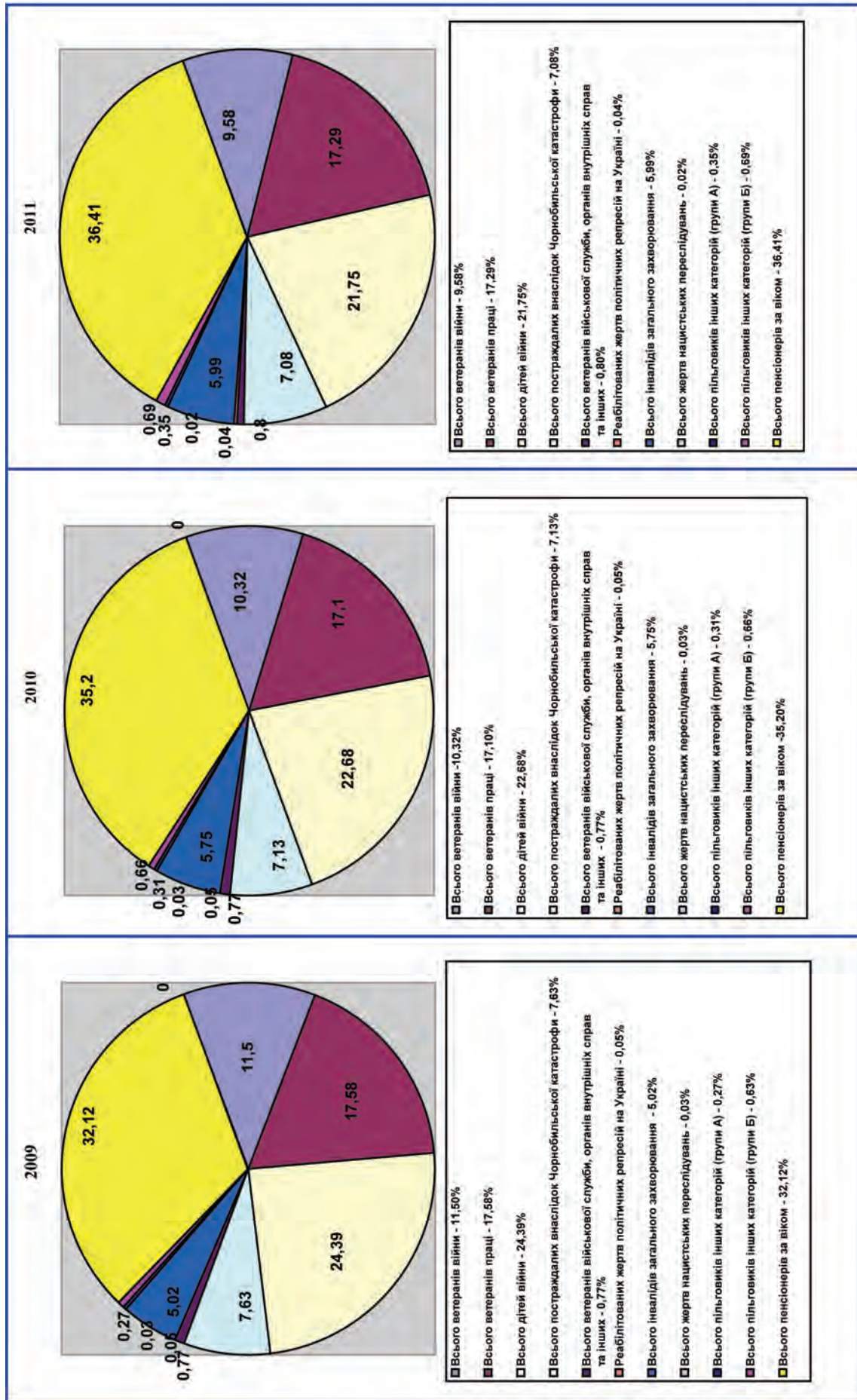


Рис. 1. Динаміка співвідношення окремих категорій пільговиків, у відсотках



у грошовому виразі (переходу на адресні дотації громадянам замість компенсацій перевізникам).

Із метою визначення оптимальних підходів до реформування системи пільг є цінним досвід країн, які пройшли шлях до монетизації пільг, досягли в цьому певних успіхів та зазнали якихось невдач.

Монетизація, проведена в Російській Федерації (далі – РФ) – один із таких напрямів реформування системи пільг. Її суть полягала в заміні натуральних пільг грошовими компенсаціями. Проте варто врахувати, що розмір їх зазвичай істотно нижчий, ніж реальна вартість відповідних преференцій. Так, більшість російських громадян (близько 75%) висловили думку, що розмір компенсації не відповідає розміру пільг, замість яких вона була призначена.

Саме з цієї причини процес дістав у РФ широкий суспільний резонанс. Через масштабність системи пільгового забезпечення, що збереглася з радянських часів, повністю перевести її в грошову форму було просто не реально.

Якби РФ профінансувала всі задекларовані пільги, то, за оцінками експертів, їй довелося б щорік витратити на це майже 68,3% обсягів консолідованого бюджету [3].

Головні надбання реформи системи пільг у РФ можна описати так:

- були розмежовані обов'язки між федеральними і регіональними бюджетами;
- зона федеральної відповідальності щодо соціальних витрат була істотно зменшена та збалансована з доступними фінансовими й економічними ресурсами;
- головна частина нефінансованих або неадекватно фінансованих пільг було перенесено до сфери відповідальності регіональних і місцевих органів влади;
- фінансове становище постачальників послуг загалом поліпшилося.

Водночас на регіональному рівні реформа системи пільг у РФ спричинила серйозні негативні наслідки:

- монетизація стимулювала зростання міжобласного диференціювання в матеріальному статусі “федеральних” одержувачів допомоги, тому що компенсації з федерального бюджету (виплачені 40% загальної кількості одержувачів допомоги) не беруть до уваги відмінності у вартості життя в регіонах, тоді як компенсації на душу населення, виплачені “регіональним” одержувачам допомоги, значною мірою відрізняються в регіонах;

- монетизація сприяла зростанню диференціювання прибутків між населенням “багатих” і “бідних” регіонів, тому що в більшості регіонів з вищим бюджетним достатком розмір компенсацій на душу населення є більшим;

- матеріальний добробут одержувачів допомоги в північних і східних регіонах країни, де

вартість життя вища, погіршилися, тому що розмір компенсацій погано пристосований до високої вартості життя;

- зросла нерівність спроможності регіонів для впровадження соціальної програми, оскільки “бідні” регіони були вимушені прийняти соціальні обов'язки, які перевищували їхні можливості.

У Литві [3] проведена у 2000 році реформа мала такі наслідки:

- пільги за професійною ознакою були скасовані (7 категорій);
- пільговий безкоштовний проїзд соціальним категоріям замінений на проїзд зі знижками 80% або 50% (залежно від категорій);
- пільги на проїзд у місцевому транспорті (міський, місцевого значення і водний) децентралізовані – фінансуються місцевими органами влади;
- пільги за проїзд у приміських автобусах найкрупніших міст компенсуються відповідним міським бюджетом прилеглого муніципалітету відповідно до укладених взаємних угод;
- державний бюджет фінансує пільги лише на залізничний і міжміський автомобільний транспорт.

У Молдові [3] проведена у 2000 році реформа мала такі наслідки:

- усі пільги були скасовані, зокрема транспортні;
- замість транспортних пільг введено грошові компенсації на проїзд у громадському транспорті, але тільки для інвалідів I, II груп та дітей-інвалідів;
- грошові компенсації фінансуються місцевими бюджетами;
- розмір компенсацій встановлюється місцевими органами влади і залежить від можливостей місцевих бюджетів, тому варіює від району до району;
- єдина професійна категорія, що користується пільгами, – Дорожня поліція (не більше 50 км за одну поїздку).

У Киргизстані [3] проведена у 2007 році реформа мала такі наслідки:

- транспортні пільги були скасовані;
- у травні 2007 року введено грошові компенсації, які фінансуються Державним бюджетом;
- розмір компенсації залежить від категорії пільговика, та знаходиться у межах від 80 до 330 сомів (15 до 60 грн) на місяць;
- у Бішкеку транспортні пільги збережені та фінансуються міським бюджетом.

На нашу думку, існує декілька можливих альтернативних варіантів та підходів до вирішення проблеми функціонування системи пільг, зокрема пільг на перевезення пасажирів громадським транспортом у міському та приміському сполученнях.



Одним із варіантів є посилення і модифікація існуючої системи.

Такий варіант передбачає:

- скорочення кількості категорій пільговиків (передусім, за професійною ознакою);
- скорочення/модифікація пільг за соціальною ознакою (приміром, домінуючий безкоштовний проїзд замінити диференційованою системою знижок – приклад Польщі: 95%, 78%, 49%, 37% залежно від категорії пільговика);
- часткове делегування відповідальності за регулювання і фінансування пільг місцевим бюджетам;
- регулювання транспортних пільг одним законодавчим актом;
- розробка системи обліку спожитих пільг (наприклад, за допомогою електронних соціальних карток).

Очевидно, іншим оптимальним варіантом є передбачений Програмою економічних реформ на 2010-2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” поступовий перехід на адресні грошові компенсації. Такий варіант може передбачати:

- заміна транспортних пільг адресною грошовою допомогою;
- визначення розміру адресної грошової допомоги на основі встановлених норм транспортної рухомості для пільгових категорій населення;
- введення механізму оцінки доходів пільговика;
- відповідальність за грошові компенсації поступово передається із загальнодержавного на регіональний рівень;
- можливість громадян (наприклад, ветеранів праці, інвалідів, інших окремих категорій) обирати спосіб отримання пільг – через надання адресної грошової допомоги або через можливість користування транспортом завдяки соціальній картці пільговика.

Висновки

Наведені у статті аргументи дають змогу стверджувати про обґрунтовану необхідність запровадження найближчим часом в Україні механізму заміни компенсацій перевізникам, які здійснюють перевезення пасажирів пільгових категорій, на адресну грошову допомогу громадянам, яким законодавчо надано право на пільговий проїзд громадським пасажирським транспортом.

Така необхідність обґрунтовується збитковим, часто критичним станом перевізників, які здійснюють перевезення пільгових категорій громадян і працюють за регульованими тарифами, а також, з іншої сторони, неможливістю окремих категорій пільгових громадян, особливо інвалідів, мешканців невеликих населених пунктів та сільської місцевості, реалізувати визначене законодавством право на пільги. Необхідність реформи пільг

визначають стратегічні документи, ухвалені Президентом України та Урядом – Програмою економічних реформ на 2010-2014рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [1] та Стратегією упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року [2].

Першим кроком на шляху реформ є розроблення порядку розрахунку та застосування норм споживання транспортних послуг, у межах яких надаватиметься адресна грошова допомога (для реалізації права громадян на пільги при перевезеннях громадським пасажирським транспортом у міському та приміському сполученнях). Після отримання пропозицій і зауважень зацікавлених фахівців розроблений порядок направлений на розгляд до центральних органів виконавчої влади з ініціюванням щодо його погодження та подальшим направленням до зацікавлених організацій.

Наступним кроком на шляху реформ є розроблення порядку надання послуг пасажирського автомобільного транспорту для пасажирів, яким законодавчо надано право пільгового проїзду громадським пасажирським транспортом у міському та приміському сполученнях.

При запровадженні цих документів необхідно дотримуватися послідовної спільної політики щодо створення та впровадження норм транспортної рухомості для їх застосування в межах усієї системи громадського пасажирського транспорту загального користування.

Особливо важливу роль при запровадженні системи адресної грошової допомоги замість виплати компенсації перевізникам за втрати їхніх доходів при перевезенні громадян пільгових категорій є своєчасна масштабна підготовка суспільства до сприйняття ним зазначених реформ і обов’язковість збереження принципу соціальної справедливості при отриманні певних благ усіма членами суспільства.

Тільки у цьому випадку така реформа може бути сприйнятою громадськістю та сприяти подальшому ефективному розвитку держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Програма економічних реформ Президента України на 2010-2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”/ president.gov.ua.
2. Стратегія упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.06.2009р. № 594-р./kmu.gov.ua.
3. Пілотний проект соціальної допомоги “Реформування транспортних пільг в Україні з урахуванням міжнародного досвіду”/ www.case-ukraine.com.ua. ✓