

*Ігор Потанов,*

*здобувач кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ*

## **Соціальна картка як інструмент державного управління соціальним захистом населення на регіональному рівні**

У статті проаналізовано вітчизняний та зарубіжний досвід впровадження соціальних карток різного типу як інформаційно-аналітичного інструменту соціально-економічної політики, визначено можливі шляхи впровадження в Україні соціальної електронної картки. *Ключові слова:* соціальна картка, смарт-картка, соціальні пільги, соціальне страхування.

The paper analyses domestic and foreign experience in implementation of different types of social cards as an informational and analytical tool for social and economic policy. It defines the possible ways for implementation in Ukraine the social electronic card.

*Key words:* social card, smart-card, social privileges, social insurance.

*Постановка проблеми.* 2010 р. в Україні було ухвалено низку нормативно-правових актів, покликаних урегулювати питання, пов'язані із фінансуванням державних соціальних програм, а отже, сприяти соціальному вирівнюванню в суспільстві, створенню системи соціальної безпеки для підтримки тих, хто опинився в уразливому соціальному становищі.

8 липня 2010 р. Верховна Рада ухвалила Закон України "Про збір і облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" (№ 2464-VI). Згідно із цим нормативно-правовим актом з 2011 р. Україна переходить на систему єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Це означає, що замість звичної сплати соціальних внесків до чотирьох фондів соціального страхування платіж буде один - до Пенсійного фонду України.

11 жовтня 2010 р. була підписана Постанова Кабінету Міністрів України "Про запровадження електронної соціальної

картки" (№ 947). Цим документом визначено основні засади здійснення експерименту щодо побудови системи регіонального управління і запровадження електронної соціальної картки на території Автономної Республіки Крим, у м. Києві, Харківській та Чернівецькій областях. Реалізація ухвалених рішень потребує значних організаційних та фінансових ресурсів, а також відповідного науково-аналітичного супроводу.

*Аналіз останніх досліджень та публікацій.* Питання соціального захисту, реалізації державних соціальних гарантій, оптимізації соціальних пільг досліджували І.Гнибіденко [1], О.Крентовська [2], Е.Лібанова [3], А.Халецька [4] та інші науковці, які наголошували на економічній і соціальній неефективності нинішньої системи соціальної допомоги, зокрема в частині надання соціальних пільг, потребі в упорядкуванні системи державної підтримки різних груп населення. Так, Ю.Бондаренко вважає, що "принциповим є реальне забезпечення пільг без шкоди економіці" [5]. Водночас дослідники наголошують на потребі розвитку системи соціального страхування.

М.Аровіна [6], В.Собченко [7], Ю.Юрченко [8] у своїх дисертаційних дослідженнях пропонують певні моделі державного управління розв'язанням соціальних питань на регіональному рівні, розвитку інформаційно-аналітичної системи, яка б забезпечила регіональне управління соціальною політикою та соціальним захистом.

Досвід реформування системи соціальних гарантій та монетизації пільг, впровадження соціальної картки в Росії вивчали російські науковці Н.Волчкова, Е.Горшкова, С.Лобанов, А.Макрушін, Н.Турдієва, Ю.Халеєва [9], які відзначали неоднозначність наслідків проведених реформ. В.Макаров [10] досліджував питання інформаційного забезпечення запровадження соціальної картки в Москві в контексті формування єдиного інформаційного простору Росії.

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття.* Проведені дослідження надають цінний матеріал для осмислення методологічних засад та практичних аспектів формування інформаційно-аналітичної системи управління соціальними даними, водночас вони не

узагальнюють досвід впровадження соціальних карток у різних країнах та не дають відповіді на завдання, що випливають із державних рішень, якими зумовлюються зміни соціального інформаційного поля України, зокрема щодо форми та порядку впровадження таких карток у нашої державі.

*Мета статті* полягає в аналізі досвіду впровадження соціальних карток у зарубіжних країнах та обґрунтуванні механізмів запровадження соціальної електронної картки в Україні.

*Вклад основного матеріалу.* Аналіз закордонного та вітчизняного досвіду реалізації політики забезпечення соціального добробуту населення дає підстави виокремити низку підходів до застосування так званих соціальних карток. Попри спільні назви соціальні картки відрізняються за метою впровадження, функціями, рівнем обов'язковості тощо. При цьому в деяких випадках призначення карток змінювались із часом. А зі становленням сучасних інформаційних технологій, зокрема у банківській сфері та торгівельних мережах, розвивались і можливості використання карток та їх форма.

Розглянемо детальніше різновиди соціальних карток та досвід їх впровадження.

1. *Соціальна картка як підтвердження права на певні (додаткові) соціальні пільги чи допомогу.* Такі соціальні картки можуть бути успішно впроваджені як на місцевому, так і на національному рівні. Їх отримання та використання добровільне.

Наприклад, 1 квітня 2008 р. в Одесі запроваджено "Соціальну карту одесита". Відповідне рішення № 250-01р Одеський міський голова підписав 21 березня. Бенефіціари: малозабезпечені громадяни, які перебувають на обліку в структурних підрозділах управління соціального захисту населення та праці (багатодітні сім'ї, інваліди першої групи, пенсіонери, які отримують мінімальну пенсію, тощо). Соціальна картка розроблена таким чином, що може мати кілька "кишень". Це зумовлює можливість надавати громадянину кілька видів допомоги та послуг. Зараз за допомогою соціальної картки надається щомісячна (щоквартальна) адресна грошова допомога на: забезпечення гарячим харчування, придбання ліків, оплату

житлово-комунальних послуг, а також дотація на придбання хлібобулочних виробів [11].

Дещо інший досвід впровадження цільових соціальних карток накопичено в США, де з 1972 р. діє федеральна Спеціальна Програма додаткового харчування для жінок, новонароджених та дітей, скорочена назва WIC. Вона адмініструється Міністерством США з питань сільського господарства. Бенефіціари: вагітні жінки та жінки, які годують дітей груддю, мають дітей до п'яти років із малозабезпечених сімей. Учасники програми можуть придбати певні продукти харчування (соки, фрукти, молоко, сир, хліб, яйця тощо) за кошти, які їм виділяються у вигляді ваучера. Також програма передбачає діагностику анемії у дітей-учасників програми та навчання батьків основам здорового харчування, догляду за немовлятами тощо [12].

2. *Соціальна картка як інструмент упорядкування соціальних пільг та відшкодування за їх надання.* В Україні застосування соціальної карти такого типу розпочалось у Харкові наприкінці 2009 р., коли КП "Харківський метрополітен" було передано з державної у комунальну власність і постало питання щодо відшкодування витрат за перевезення пільгових категорій пасажирів. Отже, соціальна картка, впроваджена в Харкові спільним рішенням керівництва метрополітену та "Приватбанку", призначалась для обліку пільгових категорій пасажирів у харківському метрополітені. Соціальна картка цього типу - це банківська картка з вмонтованим чипом для оплати проїзду. Крім того, на цій картці можна розміщувати гроші, наприклад пенсію чи зарплатню. Картка імітує "Приватбанк". Керівництво метрополітену провело кампанію видачі електронних карток пільговикам, організувало для цього пункти в метро.

Схожий досвід використання соціальної картки набуто в Москві. Тут проект "Соціальна картка москвича" впроваджується з 2001 р. урядом Москви та реалізується Департаментом економічної політики і розвитку м. Москва та Державним підприємством "Московський соціальний реєстр". Соціальна картка москвича це пластикова картка встановленого зразка, що дає змогу отримувати послуги мешканцям міста, реалізовувати

право на пільговий проїзд у громадському транспорті столиці Російської Федерації (автобус, тролейбус, трамвай, метрополітен) і Московської області (приміське залізничне сполучення). Бенефіціари - п'ять категорій громадян, передовсім ті, що перебувають на обліку в органах соціального захисту населення [13].

Слід відзначити, що для впровадження цього проекту довелось інтегрувати понад десяток відомчих баз даних, що дали змогу створити інформаційно-аналітичну систему управління соціальним бюджетом міста. За оцінкою М.Задорнова, соціальна картка москвича є дорогим та збитковим проектом, оскільки картка виконує лише дві реальні функції - нарахування коштів та проїзд у міському транспорті, а компенсація витрат можлива лише за умови користування картою щонайменше 50% москвичів [14].

3. *Соціальна картка як обліковий документ системи соціального страхування та трудових відносин.* Система соціальних карток такого типу діє у багатьох країнах світу, зокрема Великобританії, Новій Зеландії, США, Австралії та інших. З часом функції цих карток розширювались і зараз вони тяжіють до багатофункціональності.

Так, наприклад у Сполучених Штатах Америки, будь-яка особа, яка після 31 жовтня 1962 р. працює за наймом, повинна отримати у місцевому відділенні спеціально уповноваженого федерального урядового органу - Адміністрації соціального страхування - номер соціального страхування (SSN), за яким здійснюється облік доходів такої особи для цілей оподаткування, а також для цілей сплати соціальних внесків до страхових фондів, а будь-який роботодавець повинен вимагати номер соціального страхування при працевлаштуванні такої особи [15].

Отримання карти не є обов'язковим для кожного громадянина, однак в останні роки номер соціального страхування, по суті, виконує функцію єдиного ідентифікаційного номера, без якого не можливо внести особу до більшості баз даних - від банку до користування університетською бібліотекою, хоча це й не вітається Адміністрацією соціального страхування.

У Великобританії номер соціального страхування спочатку застосовувався виключно для контролю за сплатою внесків на всі види соціального страхування, а з 2007 р. номер соціального страхування застосовується також і для контролю за сплатою податку з доходів фізичних осіб та обліку трудових ресурсів. Ведеться відповідна комп'ютерна база даних платників і їх внесків [16].

У Канаді номер соціального страхування і картка, що його підтверджує, спочатку призначались лише для адміністрування різноманітних державних соціальних програм (пенсійних, страхування на випадок безробіття тощо). З 1967 р. номер соціального страхування почали використовувати й для цілей податкового обліку та обліку трудових ресурсів [17].

У трьох розглянутих країнах соціальні картки (картки із номером соціального страхування), впровадження яких розпочалось задовго до становлення сучасних інформаційних технологій, не є предметом щоденного використання. Відповідні урядові структури радять громадянам ретельно зберігати цей документ, адже видача дубліката можлива лише раз чи двічі за життя. Водночас на нинішньому етапі в цих країнах поширені й інші типи соціальних карток, переважно у вигляді смарт-карт, що підтверджують право на отримання певних соціальних пільг чи гарантій.

Впровадження соціальної картки в Україні має брати до уваги як світовий досвід, так і власне потреби унормування вітчизняної соціальної сфери.

З одного боку, привабливою є ідея прив'язати соціальну електронну карту до розв'язання проблеми непрозорості та неефективності чинної системи пільг. Адже нинішня модель соціального захисту і соціальних гарантій є складною і багаторівневою системою, що адмініструється різними відомствами та структурами на центральному і регіональному рівнях. Це призводить до непрозорості інформації щодо реальних фінансових витрат на надання пільг, послуг та гарантій, унеможлиблює формування механізму повернення з місцевого бюджету вартості наданих пільгових послуг їх надавачам [18].

Дослідження доводять економічну і соціальну неефективність нинішньої системи соціальної допомоги. Хоча

більшість українських громадян мають право на певні пільги чи соціальну допомогу, насправді значна частина допомоги надається заможним громадянам, а чимало малозабезпечених домогосподарств і громадян залишаються неохопленими соціальними програмами [19].

Згідно із постановою Кабінету Міністрів України "Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги" від 29 січня 2003 р. № 117 установи соціального захисту населення ведуть реєстр осіб, які мають право на пільги. Але в цьому реєстрі немає, наприклад, даних щодо осіб, які мають право на певні пільги відповідно до законів України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ, "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ, "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів" від 23 вересня 1997 р. № 540/97-ВР, "Про наукову і науково-технічну діяльність" від 13 грудня 1991 р. № 1977-ХІІ, "Про статус народного депутата України" від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХІІ, "Про Національний банк України" від 20 травня 1999 р. № 679-ХІV, "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 р. № 2493-ІІІ тощо. Тобто досі відсутня всебічна база даних соціальної допомоги, що створює додаткові можливості для зловживань з боку окремих громадян і підприємств.

Грунтовний аналіз діючої системи органів державного управління обласного рівня показує, що їх управлінський потенціал сьогодні використовується не повною мірою, зокрема через те, що інформаційні системи, які мають забезпечувати органи державної влади об'єктивною і достовірною інформацією, сьогодні побудовані і розвиваються за відомчим принципом. На рівні територій (село, селище, район, місто, область) інформаційні потоки, необхідні для здійснення ефективного державного управління, не поєднуються. Така система не дає змоги комплексно визначати і оцінювати економічний, трудовий, ресурсний, енергетичний потенціал території, рівень соціального захисту населення і, власне, ухвалювати обґрунтовані й фахові управлінські рішення.

Проведений аналіз засвідчує потребу у впровадженні сучасних інформаційних технологій у систему управління,

маючи на увазі при цьому єдині методологічні та організаційні підходи, єдині програмні продукти, з тим, щоб у державі можна було бачити всі процеси життєдіяльності людей на тій чи іншій території без запиту, довідок, доповідей тощо. Одним з елементів регіональної інформаційно-аналітичної системи може стати соціальна електронна картка.

У межах цього підходу електронна соціальна картка може бути визначена як спеціальний документ у вигляді електронної смарт-карти з візуальними персоніфікованими ознаками, що забезпечує документування, збереження і використання індивідуальної інформації про набуті особою права у сферах загальнообов'язкового державного соціального страхування і соціального забезпечення та який може мати інші функції для реалізації прав осіб на отримання коштів та послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням і соціальним забезпеченням.

Проведений аналіз дає підстави констатувати, що впровадження соціальної електронної картки потребує ретельного визначення: 1) стратегії її впровадження (якій меті вона слугуватиме, хто має отримувати таку картку, хто має здійснювати емісію картки, хто буде здійснювати управління та контроль); 2) правових моментів (узгодження із чинним законодавством, зокрема щодо захисту персональних даних; визначення порядку та обов'язків щодо передачі даних до інтегрованої інформаційно-аналітичної системи); 3) технічних аспектів (ведення баз даних, наявність терміналів з обслуговування картки та/або її додатків, ресурси, підготовлені фахівці тощо); 4) інформаційного супроводу (роз'яснювальна робота з населенням). Останнє є важливим з огляду на проблеми, що виникали при впровадженні соціальної картки Харківського метрополітену, довкола чого частиною ЗМІ було сформовано негативне інформаційне поле, та результати опитування громадської думки москвичів, які неприхильно ставляться до зберігання багатьох особистих даних на електронному носії [9].

*Висновки та перспективи подальших досліджень.* У зарубіжній практиці соціальна картка використовується переважно як засіб контролю за надходженнями та видатками соціального страхування. Крім цього, в деяких випадках вона



використовується як підтвердження участі в певній соціальній програмі, обліку отриманих послуг та витрат отриманої фінансової допомоги. Але, по суті, це - різні типи карток.

В Україні сформувався уявлення щодо потреби застосування соціальної електронної картки як засобу обліку отриманих соціальних пільг. Проте, виходячи із світового досвіду, прив'язка емісії електронної соціальної картки до Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, нівелює сам зміст електронної соціальної картки як засобу (1) для контролю за сплатою податків з доходів фізичних осіб і (2) для здійснення соціальних виплат, передусім страхових (що на порядок перевищують обсяг державних видатків на підтримку пільгових категорій громадян).

Виходячи з аналізу, проведеного на території Чернівецької області, можна зробити висновок, що без узгодження відомчих баз даних, запровадження в цілому в Україні електронної універсальної соціальної картки може бути ризикованим. Тому потребують розробки механізми здійснення єдиного обліку окремих складових доходів і видатків як місцевих бюджетів, так і бюджетів Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що особливо актуально в умовах переходу до єдиного соціального внеску.

Додаткових досліджень потребують як питання формування регіональної інформаційно-аналітичної системи, що спростить ухвалення політичних рішень стосовно соціально-економічних програм, так і соціально-економічні ефекти експерименту з впровадження соціальної електронної карти в ряді областей України.

### ***Список використаних джерел***

1. Соціальна безпека: теорія та українська практика : монографія / І. Ф. Гнибіденко, А. М. Колот, О. Ф. Новикова та ін.; за ред. І. Ф. Гнибіденка, А. М. Колота, В. В. Рогового. - К. : КНЕУ, 2006. - 292 с.

2. Крентовська О. П. Управління державними соціальними гарантіями в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Крентовська О. П. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К., 2005. - 226 с.

3. *Лібанова Е. М.* Бідність населення України: причини, масштаби, наслідки / Е. М. Лібанова. - К. : КНЕУ, 2008. - 328 с.

4. *Халецька А. А.* Проблеми реалізації соціальних прав і державних соціальних гарантій в Україні / А. А. Халецька // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. : Серія "Управління". - 2009. - Вип. 2(8). Державне управління та місцеве самоврядування. - С. 120-126.

5. *Бондаренко Ю. М.* Державне управління соціальним захистом населення в умовах європейської інтеграції України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Бондаренко Ю. М. ; НАДУ, Харків. регіон. ін-т держ. упр. - Х., 2008. - 197 с.

6. *Аровина М. П.* Структурирование государственной социальной политики в регионе как основа ее эффективности : дис. ... канд. наук гос. упр. : 25.00.02 / Аровина М. П. ; Дон. гос. ун-т упр. - Донецк, 2005. - 202 с.

7. *Собченко В. В.* Трансформація системи державного управління соціальним захистом населення : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Собченко В. В. ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. - Х., 2005. - 210 с.

8. *Юрченко Ю. Д.* Державне управління в сфері соціального захисту населення: теоретико-методологічні аспекти : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Юрченко Ю. Д. - К., 2006. - 20 с.

9. Оценка последствий реформирования системы социальных гарантий: монетизация льгот и реформа ЖКХ / Н. Волчкова, Е. Горшкова, С. Лобанов и др. - М. : Центр экон. и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР), 2006. - Режим доступа : [www.cefir.ru/download.php?id=469](http://www.cefir.ru/download.php?id=469)

10. *Макаров В. П.* Особенности информационной политики города Москвы в свете формирования единого информационного пространства России : дис. ... д-ра социол. наук : 23.00.02 / Макаров В. П. - М., 2006. - Режим доступа : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/177265.html>

11. *Юрченко М.* Соціальна картка одесита / Асоціація міст України та громад. - Режим доступу : <http://www.auc.org.ua>

12. Women, Infants and Children / U.S. Department of Agriculture. Режим доступу : <http://www.fns.usda.gov/wic/aboutwic>

13. О социальной карте москвича / Офиц. сайт Проекта "Социальная карта москвича". - Режим доступа : <http://www.soccard.ru/index.php>

14. *Задорнов М.* Социальная карта москвича является убыточным проектом. - Режим доступа : <http://www.newsmsk.com>

15. Social Security Number & Card / Social Security Online. - Режим доступу : <http://www.socialsecurity.gov/ssnumber/>
16. National Insurance // Wikipedia. - Режим доступу : <http://en.wikipedia.org>
17. Social Insurance Number / Wikipedia. - Режим доступу : [http://en.wikipedia.org/wiki/Social\\_Insurance\\_Number/](http://en.wikipedia.org/wiki/Social_Insurance_Number/)
18. Підходи до реформування пільгових послуг в Україні / Проект "Підготовка стратегії монетизації соціальної грошової допомоги в Україні". - К. : CASE, 2009. - 83 с.
19. Соціально-економічне становище домогосподарств України у 2009 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств) / Держ. к-т статистики України. - Режим доступу : [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdvdg\\_rik/dop\\_sesd\\_2006/arh\\_sesd.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdvdg_rik/dop_sesd_2006/arh_sesd.htm)