

Полісі бриф

Модель адресної продовольчої допомоги вразливим верствам населення в Україні в контексті Цілей сталого розвитку

АВТОРИ:

Сергій Щербина, Координатор РГ з питань адаптації міжнародного досвіду в аграрній сфері ГО «Аналітичний центр АСУ», кандидат сільськогосподарських наук, доцент, випускник Програми імені Фулбрайта.

Анна Остапенко, Координатор Проекту з продовольчої безпеки Громадської Спілки «Інноваційна Орхуська мережа територіальних громад України та міста Києва» та громадської ініціативи зі створення комунікативного простору [УІТ платформи «Еко-енерго-біоекономіки» \(UITP Eco-Energy-Bioeconomy\)](#).

Рецензенти:

Л.В. Старікова, керівник ГО «Аналітичний центр АСУ»;

С.Г. Фірсова, доцент кафедри менеджменту інноваційної та інвестиційної діяльності Економічного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат економічних наук, доцент.

Резюме

Полісі бриф присвячений розкриттю тематики адресної продовольчої підтримки вразливих верств населення України, як важливому альтернативному процесу забезпечення продовольчої безпеки громадян. Проблема якісного та кількісного недоїдання в Україні стосується 60% населення, віднесеного за класифікацією ООН до бідного, але досі відсутні ефективні процеси її вирішення. Україна загалом стабільно виробляє достатні обсяги продовольства для забезпечення внутрішніх потреб та зростання експорту, і має багаторічні зобов'язання за пріоритетами подолання бідності та голоду, в рамках приєднання до міжнародних угод. Проте продовольча безпека громадян не забезпечена, і не включена до пріоритетних питань урядової політики та міжнародної співпраці, а інструменти її вирішення практично не розкриті для українського суспільства.

Метою представленого полісі брифу є виявити основні причини, чому продовольча безпека не гарантована державою попри достатнє виробництво продуктів харчування соціального значення, а також запропонувати шляхи з акумулювання зусиль політиків та компетентних органів влади для вироблення необхідних програм адресної продовольчої допомоги вразливим верствам населення України.

Цей полісі бриф аналізує необхідність системного трансформування застарілих практик централізованого управління продовольчими резервами країни – у визнанні світом прозорі суспільні процеси адресної продовольчої підтримки. Для реалізації таких перетворень потрібно сформулювати та впровадити комплекс правових, організаційних і економічних механізмів публічного управління, спрямованих на забезпечення ефективного розподілу продовольства серед вразливих верств населення.

Вступ

Доступність продуктів харчування обмежується трьома основними чинниками: по-перше, низькою платоспроможністю значної частини населення України; по-друге, кризовими явищами внаслідок військової агресії у Південно-Східних територіях; по-третє, відсутністю ефективних механізмів планування та прозорого супроводу при наданні державної допомоги для найбіднішого населення та інших уразливих соціальних груп. Найбідніші домогосподарства України використовують на продукти харчування до 80-90% своїх доходів, при тому що сам по собі середній рівень доходів в Україні перебуває на рівні бідних країн (що передбачено подолати лише на межі 2030-х років), і не дозволяє значній частині населення досягати мінімального забезпечення поживними речовинами та енергією у відповідності до науково обґрунтованих норм {3}. У країнах ЄС питома частка витрат на харчування – в межах 20–25%, що з одного боку є проявом більш високого економічного розвитку, а з іншого – результатом цільової, прозорої та ефективної соціально-продовольчої політики {4}.

Визначення потреб *в адресному форматі*, тобто в розрізі окремих категорій громадян на основі їх персонального обліку, є основою забезпечення необхідних фінансових і продовольчих ресурсів як у регіональному так і в загальнонаціональному масштабі. Запропонована авторами система цільової продовольчої підтримки у вигляді адресної спрямованості, з урахуванням кращих світових підходів і практик,

дозволяє досягти суспільно визнаного рівня обґрунтованості потреб. Залучення внутрішніх стимулів для виробників продовольства, а також зовнішніх міжнародних фондів донорської підтримки, має бути персонально доступним для надійності в забезпеченні харчовими продуктами першої необхідності.

Представленим полісі брифом, вперше в українській теорії та практиці, пропонується низка узгоджених підходів і рішень щодо привертання уваги суспільства до сучасних механізмів вирішення продовольчої безпеки. Втілення прозорого формату адресної продовольчої допомоги найбільшій частині населенню в Україні потребує низки сфокусованих досліджень (ІКТ, соціологічних, фінансових, комунікативних тощо), а також програм за соціальною та регіональною специфікою, визначення пріоритетних напрямів та комплексних підходів до їх реалізації. Вдосконалення державної політики України у сфері продовольчого забезпечення вразливих та малозабезпечених верств населення має відбуватись на основі актуальних даних статистики, експертних обстежень і рекомендацій. Запропонований полісі бриф присвячений розкриттю тематики адресної продовольчої підтримки вразливих верств населення України як важливому процесу забезпечення продовольчої безпеки громадян в умовах євроінтеграції та втілення Глобальних цілей сталого розвитку.

Загальна характеристика проблеми продовольчого забезпечення населення України

Управління продовольчою безпекою в Україні потребує конкретизації функціональних обов'язків центральних органів виконавчої влади, що наразі здебільшого віднесені до сфери впливу Міністерства соціальної політики та Міністерства охорони здоров'я, і меншою мірою – до сфери Мінагрополітики. Функції цих міністерств слід скоординувати на рівні країни в цілому та в регіональних аспектах зокрема, з урахуванням наявної різноманітності природно-кліматичних умов, соціально-економічного становища населення окремих територій. Особливого значення міжвідомче координування при наданні адресної продовольчої допомоги набуває внаслідок можливих змін клімату та міграції населення, загострення військово-політичної та демографічної ситуації.

Згідно з Угодою про асоціацію України з ЄС, використання національних бюджетних фондів України має узгоджуватись із фінансовими практиками планування та залучення фондів підтримки з боку ЄС, за результатами публічно представлених розрахунків та звітів, на прозорих засадах своєчасного обміну інформацією з реципієнтами (отримувачами бюджетних коштів), відповідно до принципу належного фінансового управління, за Регламентом (ЄС, Євратом) № 966/2012 Європейського Парламенту і Ради ("Фінансове положення") {20}. Ці положення також забезпечують вимоги, щоб підтримувані операції відповідали застосованому ЄС та суміжному національному законодавству, яке прямо чи опосередковано впроваджує цей Регламент, і визначають політику ефективності застосування фінансових ресурсів за конкретними цілями (Частина I). Спеціальне застосування фінансів ЄС (Частина II) розпочинається з теми *управління Аграрним Фондом* і дотичними фондами для розвитку рибництва, сільських територій тощо, що містить і завдання *збалансованого управління продовольчими потребами населення*.

Всі проаналізовані нами програми вирішення продовольчої проблеми є високо збалансованими за комплексом рішень, і українські реформи також потребують послідовних і узгоджених рішень. Зокрема директор Світового банку з питань України, Білорусі та Молдови Сату Кахконен оцінює економічний потенціал України вищим, аніж таких країн, як Польща, Румунія, Грузія, Індонезія. "В Україні найбільший у Європі запас родючої землі. Вигідним є і її географічне положення на перехресті Європи та Азії. Однак державна політика у плані розвитку економіки відстала на 20 років. Якщо будуть зміни, зокрема, створять прозорий ринок землі, буде і стимул для підвищення стандартів життя", - вважає Кахконен {21}.

Визначений Президентом України і підтриманий Верховною Радою незворотній курс на набуття членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, потребує відповідних підготовчих програм кадрового та інформаційно-аналітичного рівнів, зокрема з питань продовольчої безпеки для громадян {22}. В Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» {23} міститься констатація невдоволення в кадровому забезпеченні запланованих реформ, що мали забезпечити соціально-економічний прогрес країни, а вирішення цього питання потребує значного активування експертної спільноти і всієї громадськості та ефективного міжнародного партнерства.

Порівнюючи середньорічний рівень споживання основних продуктів харчування в Україні з країнами ЄС, слід зазначити, що жителі останніх споживають продукти харчування в обсягах, які є більш наближені до рекомендованих норм, ніж в Україні. Зокрема, середньостатистичний житель країн Європейського Союзу в порівнянні з середньостатистичним українцем споживає в 2,4 рази більше плодоовочевих продуктів, в 1,9 рази більше м'яса та м'ясопродуктів, в 1,5 рази – риби та рибопродуктів, в 1,4 рази – молока та молочних продуктів. Проте значно менше вони споживають хлібних продуктів та картоплі. Характерно, що українськими нормами передбачені спеціальні рівні забезпечення поживними речовинами окремих груп населення (зокрема в шкільних та рекреаційних закладах), але стан обґрунтованості цих нормативів та рівень їх дотримання викликає занепокоєння.

За часи незалежності в Україні спостерігається негативна динаміка щодо якісного і кількісного продовольчого забезпечення, що стало причиною нераціональної структури споживання продуктів харчування. Як свідчать дослідження, навіть у роки з найвищим рівнем реалізації продуктів харчування за останні 15 років, раціональні норми споживання в Україні були досягнуті: по м'ясу та м'ясопродуктах лише на 61,0%; по молокопродуктах – на 69,8%; яйцях – на 93,8%; овочах і баштанних – на 85,2%; плодах, ягодах та винограду – на 50,7%; рибі й рибних продуктах – на 87,5%, а рівень споживання, зафіксований у 1990 р. був досягнутий: по м'ясу і м'ясопродуктах - на 74,2%; молоку й молокопродуктах – на 62,9%; хлібу та хлібобулочних виробів – на 93,0%; плодах, ягодах і винограду – на 96,2% й по цукру – на 81,8%. Найбільш загрозлива ситуація в Україні спостерігається по м'ясу і м'ясопродуктах, молоку й молокопродуктах та плодах, ягодах і винограду, де споживання на 7-33% не досягає навіть мінімальних норм. Перевищення раціональних норм споживання має місце по хлібу та хлібопродуктах, картоплі, олії, цукру {24}.

Для подолання цих проблем Уряд України схвалив Стратегію подолання бідності {25}, відповідно до Цілей сталого розвитку на 2015 – 2030 роки (SDG), схвалених на Саміті ООН у вересні 2015 року {26}, й прийнятих у вигляді Національної доповіді «Цілі Сталого Розвитку: Україна» {27}. В цих документах відзначається, що забезпечення права на захист від бідності та соціального відчуження є одним із головних напрямів Європейської соціальної хартії (переглянутої), що була ратифікована Верховною Радою України у 2006 році {29}. Підкреслюється, що належні соціальні програми можуть надавати численні рішення для отримання необхідного доходу та подолання бідності уразливими групами населення, зокрема щодо забезпечення рівних прав і можливостей для осіб з інвалідністю – особливо при розширенні ролі та можливостей цифрової економіки {30}.

Планами на виконання Стратегії подолання бідності, в рівній мірі на 2016-2017 і на 2018-тий роки, передбачено підвищення рівня охопленості бідного населення соціальною підтримкою, забезпечення адресної допомоги та підвищення ефективності програм соціальної підтримки, для чого в 2016-2017-х роках планувалось здійснити низку широких міжсекторальних програм відносно забезпечення інформування населення щодо права на участь у програмах соціальної підтримки через місцеві канали телебачення, радіо, друковані видання та інститути громадянського суспільства {31}; налагодження співпраці установ з територіальними громадами, загальноосвітніми навчальними закладами, закладами охорони здоров'я, громадськими організаціями з метою раннього виявлення сімей, що потрапили у складні життєві обставини; проведення моніторингу стану реалізації програми житлових субсидій з метою забезпечення її ефективності; підготовка проектів нормативно-правових актів щодо надання пільговим категоріям громадян грошової допомоги замість пільг (виконання цього пункту було заплановано на грудень 2016-го року, у вигляді внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проекту закону).

Одночасно передбачалось запровадження єдиної інформаційно-аналітичної системи соціального захисту населення для формування реєстру отримувачів допомоги та осіб, які потребують допомоги, а також для налагодження інформаційного обміну з іншими центральними органами виконавчої влади під час призначення адресних видів соціальної підтримки та пільг з метою спрощення процесу їх призначення, перевірки реальних доходів отримувачів соціальної підтримки та підтвердження права на отримання пільг, розширення сфери застосування принципу “єдиного вікна” під час надання соціальної підтримки. "Реалізація зазначених заходів сприятиме досягненню основних цільових показників щодо зниження рівня бідності, а також досягненню європейських стандартів життя, створенню особливих умов для усунення відчуження окремих груп населення", - йдеться в повідомленні щодо затвердження Плану-2018, що здебільшого повторює завдання попередніх років, але в більш стислому форматі. На відміну від міжнародних практик розвинених країн, бюджет і програми підтримки розвитку аграрного сектору досі не містять фінансового забезпечення для вирішення завдань адресної продовольчої допомоги, так само і соціальних програм {32}.

Формування альтернативних варіантів вирішення проблеми

Метою даного розділу є проаналізувати три альтернативні варіанти розв'язання проблеми. Вибір альтернативних рішень спирався на обговорення зі стейкхолдерами, за наступним форматом:

1. Залишити все без змін;
2. Впровадження електронних карток продовольчої допомоги через торгові мережі;
3. Впровадження електронних карток продовольчої допомоги через фермерську асоціацію.

Аналізування та обговорення стану продовольчої безпеки в Україні здійснювалось з урахуванням опрацювання й уточнення статистичної інформації за власними дослідженнями в пілотних регіонах – Житомирському, Київському, Одеському і Дніпропетровському (й 5-ти пунктах районного і селищного рівнів, додаток 1), визначених на стадії планування підготовки представленого аналітичного документу, на рівні точкових обстежень, а також участі в семінарах та воркшопах різного масштабу (локальних, регіональних, загальнонаціональних та міжнародних), за тематикою дослідження. Відбір пілотних регіонів здійснювався згідно з методологією, за попередніми контактами при плануванні аналітичного документу, де були визначені прояви найбільшої суспільної активності щодо вирішення проблематики продовольчої безпеки на ефективному рівні.

Підставою для державного втручання встановлено неспроможність чинних механізмів регулювання ринку вирішити проблему продовольчого забезпечення малозабезпечених верста населення України з огляду на соціальні, моральні та політичні чинники.

За результатами опитувань, публічних дискусій та персонального анкетування найбільш зацікавлених учасників в розбудові подальших суспільних програм продовольчої безпеки серед представників всіх зацікавлених соціальних груп за тематикою проекту, було достеменно визначено загальну занепокоєність неефективною ситуацією у вирішенні продовольчої безпеки в Україні, що потребує акумулювання намірів і подальших планів дій, вироблення різноманітних варіантів налагодження процесу управління адресною продовольчою допомогою, організації пілотних проектів в регіонах за повним спектром завдань адресної продовольчої допомоги у прозорому форматі (від проведення розрахунків до спрощення процедур надання допомоги і головне – надання можливості отримувачам допомоги вільного вибору постачальника продуктів харчування).

За розробленою авторами анкетою було отримано 32 варіанти відповідей, опрацювання яких підтверджує зорієнтованість респондентів на залучення кращого світового досвіду у вирішенні питань забезпечення продовольством в поєднанні з сталим природокористуванням. При цьому серед найважливіших завдань для подальшого вирішення проблеми продовольчого забезпечення при розбудові національної системи адресної допомоги було відзначено переважною більшістю голосів:

1. Визначення категорій громадян, що найбільше потребують допомоги;
2. Визначення потреб у продуктах харчування для надання продовольчої допомоги;
3. Налагодження процесів оперативного надання допомоги в місцевих громадах, безпосередньо від фермерів до цільових груп;
4. Залучення фермерських об'єднань виробничого і громадського формату;
5. Залучення громадських та урядових інституцій для відбору екологічно чистих і безпечних продуктів харчування;
6. Донесення можливостей вибору між різними типами використання допомоги (пряма доставка від фермерів чи звичайні заклади торгівлі).

Всі опитані респонденти схиляються до практики з використання електронних ваучерів для здійснення адресного надання допомоги, але звертають увагу на потребу врахування і можливості тимчасового застосування персоніфікованих паперових карток для окремих вікових категорій та регіонів проживання громадян, де застосування цифрових технологій може бути ускладнене.

Учасники опитувань закликають не втрачати бажання подолати труднощі, починаючи роботу над такою складною програмою, що розвивається в світі вже багато десятиліть, але майже не відома в Україні; звертають увагу на балансування поживних речовин при наданні допомоги, особливо для пенсіонерів; наголошують на потребі проведення спеціальних просвітницьких заходів чи розповсюдження матеріалів щодо кращих світових практик надання адресної продовольчої допомоги; пропонують співпрацю на всіх рівнях зі створення електронного та організаційного рівнів системи, зокрема із залученням ВПО та мешканців Східних територій країни, а також вироблення партнерських програм з фермерами. Виявлені стейкхолдери проявляють гаряче бажання долучитись до наступних етапів співпраці при виробленні різних форм проекту та реалізації програм продовольчої безпеки в Україні, зокрема в форматах публічних дискусій на тематичних заходах, що поєднують представників різних регіонів та соціальних груп, а також шляхом організації обговорень та опитувань в форматі фокус-груп чи індивідуальних консультацій, в рамках діючих нормативно-правових актів, завдань їх вдосконалення і можливостей міжнародної співпраці.

Альтернатива 1. Залишити все без змін

Альтернатива, яка полягає у незмінності механізмів щодо врегулювання проблеми, передбачає залишити все так як є, у форматі складних розрахунків, фактично в ручному режимі для кожного конкретного випадку, без врахування регіональної специфіки та впливу надання загальної грошової допомоги – безпосередньо на стан продовольчого забезпечення громадян. На сьогоднішній день, державна політика щодо допомоги малозабезпеченим родинам призначається і виплачується у грошовій формі особам, які постійно проживають на території України та мають середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для родини.

Середньомісячний сукупний дохід сім'ї визначається згідно з Методикою обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги {49}, що затверджується Мінпраці, Мінекономіки, Мінфіном, Держкомстатом і Держкомсім'ямолоддю. Процедури ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності при наданні соціальної допомоги, ведення карток і книг аналітичного обліку,

визначаються окремими методичними рекомендаціями {50, 51}. Максимальний розмір державної соціальної допомоги з урахуванням збільшення її розміру на кожну дитину, яка входить до складу малозабезпеченої сім'ї, не може бути більшим за прожитковий мінімум для сім'ї».

08 червня 2015 року Президент підписав Закон України «Про внесення змін до статті 7 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» щодо соціального захисту сімей, члени яких мають у власності чи володінні земельні ділянки» {52}. Згідно з законом, розширюється коло сімей, які матимуть право на призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. До таких сімей закон відносить сім'ї, у власності чи володінні яких є земельна ділянка, незалежно від розміру такої земельної ділянки – але ніякі стимули для покращення продовольчого забезпечення таких родин (з урахуванням світового досвіду) не пропонуються.

Процеси управління державними фондами продовольчої допомоги, що мають аналізуватись згідно до Наказу Міністерства розвитку України від 15.03.2013 № 253 Про затвердження Методичних рекомендацій застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності {53}, не підкріплені прозорою звітністю. Результати аудиту ефективності використання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям {54}, переконливо свідчать про недоліки нормативно-правового регулювання та організаційного забезпечення використання коштів державного бюджету на надання допомоги малозабезпеченим сім'ям. Порядок призначення допомоги та контроль за виплатою є недосконалим, що призводить до зниження ефективності використання бюджетних коштів. Відзначається, що офіційно затверджений прожитковий мінімум, який є основою для визначення права на призначення соціальної допомоги, а також мінімальної заробітної плати, пенсії та інших державних соціальних гарантій і стандартів, у грудні 2015 року був майже вдвічі менший за фактичний (1,3 тис. грн проти 2,5 тис. грн., визначених Мінсоцполітики). Це свідчить, що фактично малозабезпечених сімей в Україні більше, але значну частину з них права на отримання відповідної допомоги позбавлено. При цьому набір продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, вартість якого має відображати прожитковий мінімум, у порушення вимог Закону України "Про прожитковий мінімум", не переглядався Кабінетом Міністрів України з 2000 року (мав бути переглянутий тричі). П. 2.4 рішення визначає потребу запровадження відкритих даних, констатує, що низка органів праці та соціального захисту населення всупереч чинному законодавству не має доступу до даних державних реєстрів фізичних осіб - платників податків, нерухомості, земельного кадастру та власників транспортних засобів, а існуючі порядки взаємодії з відповідними державними органами та норма п. 27 Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям щодо механізму такої взаємодії не передбачають механізму своєчасного виявлення відомостей, які унеможливають призначення або подовження виплати допомоги.

За результатами цього рішення, були розроблені Норми фізіологічних потреб населення України в основних харчових речовинах і енергії {55} (на заміну документу 18-річної давнини {56}), але актуальність в обґрунтуванні цих норм та дотриманні надалі не аналізується в офіційних джерелах.

Потенційні переваги. Серед механізмів що задіяні на сьогоднішній день слід відзначити державну соціальну допомогу, наслідки від застосування якої є результативними, але не достатньо ефективними, в національному та міжнародному форматі.

Потенційні недоліки. Процес імплементації потребує великих адміністративних зусиль, а проблема соціального захисту вирішується лише частково, а у зв'язку із застарілими соціальними стандартами врахування вартості продовольчого кошику відбувається на застарілій нормативно-правовій базі.

Альтернатива 2. Впровадження електронних карток продовольчої допомоги через торгові мережі

Дана альтернатива передбачає в якості основної форми адресної продовольчої допомоги перерахування на картку коштів з бюджету, на які незаможний зможе купувати продукти. Використовуватися для нарахувань можуть соціальні карти, вже діючі в регіоні, або спеціальні банківські карти, що вводяться для реалізації програми адресної допомоги за участю одного з банків України.

У разі нестабільної ситуації на ринку, гіперінфляції або дефіциту певних необхідних продуктів в країні передбачається механізм отримання продовольчої допомоги в натуральному вигляді, коли громадянин по картці зможе отримувати безпосередньо набір продуктів. Слід запропонувати нову методику визначення потреб. Було б справедливо надавати допомогу з позицій реального прожиткового мінімуму. Ми пропонуємо видавати продуктові картки тим сім'ям, в яких середньодушовий дохід на члена сім'ї менше реального прожиткового мінімуму.

Перерахована на соціальну або спеціальну банківську карту сума повинна підвищувати дохід до рівня реального прожиткового мінімуму. Фінансування продовольчої безготівкової адресної допомоги слід здійснювати як з місцевих, так і з державного бюджету, надавши програмі національний статус. Якщо наближати національну практику до досвіду ЄС та США, де подібні програми вже існують, то в цих країнах громадяни, які значаться в соціальних службах як малозабезпечені, отримують право на отримання спеціальної банківської карти. На неї держава регулярно перераховує субсидії, які можна витратити тільки на

продукти харчування. При цьому в ЄС та США продуктові картки також видають в залежності від доходів громадян, а не їх приналежності до певної соціальної групи.

Головна умова для отримання «електронної карти продовольчої допомоги»: кожен член сім'ї повинен бути зареєстрований за однією і тією ж адресою (в одній квартирі чи в одному будинку). Також знадобляться документи, що підтверджують складне матеріальне становище сім'ї. Якщо людина просто ухиляється від роботи, їй буде відмовлено у наданні продовольчої допомоги. При запровадженні даної альтернативи створюються операційні програми, які повинні ідентифікувати та підтверджувати форми проблем харчування та/або матеріальної бідності, які потребують вирішення, та/або підтримку соціальної інтеграції, а також повинні описувати особливості допомоги найбіднішим особам, які будуть надані через Державну службу соціального захисту. Вони повинні включати також елементи, необхідні для забезпечення ефективного та доцільного здійснення адресної продовольчої допомоги.

Органи влади мають прийняти належні заходи для забезпечення належного встановлення та функціонування їх систем управління та контролю, щоб забезпечити впевненість у законному та регулярному наданні адресної продовольчої допомоги. Тому слід зазначити зобов'язання служби соціального захисту стосовно систем управління та контролю їх операційних програм, а також щодо запобігання, виявлення та виправлення порушень законодавства України. Особи, які потребують на допомогу отримують електронну картку продовольчої допомоги (дебетову банківську карту національної платіжної системи), якою можна буде оплачувати покупки. Зараховані бали, не витрачені протягом місяця, будуть згоряти. Зняти готівку з карти неможливо, але її можна поповнювати.

Витратити кошти можна тільки на продукти харчування першої необхідності. Їх перелік має бути розроблений спільно з Міністерством охорони здоров'я. До рекомендованого асортименту включається борошно, крупи, макарони, картопля, свіжі овочі і фрукти, цукор, сіль, вода питна, яйця, масло рослинне, м'ясо, риба і молочні продукти. З метою забезпечення ефективного та результативного здійснення заходів адресної продовольчої допомоги, що фінансується з державного та місцевого бюджетів, держава має сприяти співпраці між обласними та місцевими органами влади та організаціями, що представляють громадянське суспільство. Принцип партнерства має застосовуватися, щоб максимально ефективно та адекватно реагувати на різні потреби та краще охопити найбідніших осіб. Слід застосовувати закон про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних та про вільне переміщення таких даних {57} (що має запроваджуватись з урахуванням європейських підходів, та визначених іншими торговими і чесними правилами), зокрема в форматі державно-приватного партнерства з дотриманням прав інтелектуальної власності {58} при виробленні процедур, які відповідають вимогам Регламенту (ЄС) № 223/2014 Європейського Парламенту та Ради від 11 березня 2014 року щодо Фонду європейської допомоги найбіднішим {59}.

До потенційні переваг відноситься впровадження міжнародних стандартів надання адресної продовольчої допомоги; контроль та забезпечення продовольчої безпеки вразливих верств населення; розгалужена торгова мережа; широкий асортимент продуктів харчування.

Потенційні недоліки заключаються в тому, що початковий етап реалізації потребує великих фінансових затрат; відсутність державного органу з досвідом впровадження електронних карток продовольчої допомоги через торгівельну мережу як на національному так і на регіональному рівні.

Альтернатива 3. Впровадження електронних карток продовольчої допомоги через фермерську асоціацію

Слід зазначити, що ця альтернатива адресної продовольчої допомоги націлена на допомогу місцевим товаровиробникам. Взяти участь у програмі зможуть всі фермерські господарства, які є членами асоціації фермерів, що пройшла сертифікацію для участі у програмі адресної продовольчої допомоги та якщо вони приймають до оплати банківські картки і налаштовують обладнання для підрахунку балів.

Участь фермерів у реалізації продуктів харчування через програму адресної продовольчої допомоги вразливим верствам населення може відігравати важливу роль у підвищенні доступності високоякісної свіжої їжі. Фермери можуть реалізовувати свою продукцію для отримувачів допомоги як напряму так і через фермерські ринки. Перевага фермерських ринків у тому, що вони, як правило, пропонують більш високий відсоток свіжих фруктів і овочів у порівнянні з роздрібними магазинами. Крім того, як свідчить досвід ЄС, ринкова модель фермерської торгівлі є більш гнучкою ніж інші види роздрібною торгівлі, а фермерські ринки потребують меншого капіталу для введення в експлуатацію. Фермерські ринки також мають потенціал для зміцнення місцевої економіки різними шляхами. Наприклад, оскільки фермерський ринок є прямим каналом розподілу від фермера до споживача, даний вид збуту є бажаною торговельною точкою для фермерів і, таким чином, може зміцнити сільські громади, які оточують ринок.

Для того, щоб фермерські ринки України були загальноприйнятною моделлю, яка характеризується доступом до здорового харчування, ці ринки мають забезпечити можливість приймати електронні картки

адресної продовольчої допомоги. Фермерський ринок дійсно може покращити рівень харчування у сільських громадах з низьким рівнем доходу та ускладненим доступом до існуючої розгалуженої торгової мережі в районних та обласних центрах.

Однак можуть виникнути серйозні проблеми, пов'язані з доступністю фермерських ринків для міського населення. Ринки фермерів потребують часу та капіталу для введення в експлуатацію. Від залучення фермерів до навігаційного районування існує безліч завдань, пов'язаних із заснуванням фермерського ринку. Транспортне сполучення може бути викликом як у міських, так і сільських районах. Люди, що живуть у сільській місцевості, можуть не мати доступу до системи громадського транспорту і навіть для людей, що живуть у містах, громадська транспортна система може бути неефективною. За досвідом ЄС та США, існує потенціал поліпшення транзитної системи – завдяки переміщенню автобусних зупинок ближче до ринків фермерів, або через створення додаткових зупинок {62}.

Фермери можуть розглянути питання співпраці з партнерами із ОГС для забезпечення транспортування адресної продовольчої допомоги для людей похилого віку або людей з особливими потребами безпосередньо до місця їх проживання. Для цього органи соціальної допомоги можуть надавати таким категоріям отримувачів адресної допомоги можливість придбання продуктів харчування з використанням паперових ваучерів. Фермерські ринки повинні бути зручно розташовані в просторі, який добре використовується спільнотою, або знаходиться в центральній частині міста чи селища. Парки, рекреаційні та молодіжні центри є чудовими прикладами громадських просторів. Наприклад, ринок, розташований неподалік молодіжного центру чи дитячого саду, може стати зручним місцем для батьків, щоб їм придбати продукти харчування.

Потенційні переваги. Нарощування обсягів споживання свіжої та здорової їжі місцевого виробництва; зниження ризику вживання фальсифікованих продуктів харчування; додатковий механізм захисту сільгоспвиробників; прямий вплив на врегулювання проблеми виробництва та реалізації локальної продукції; залучення організацій громадянського суспільства, а саме: регіональних та національних асоціацій фермерів, благодійних та інших організацій, що опікуються соціальною сферою.

Потенційні недоліки. Початковий етап реалізації потребує значних фінансових затрат; відсутність державного органу з досвідом впровадження електронних карток продовольчої допомоги через торгівельну мережу як на національному так і на регіональному рівні.

Порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики

Для визначення оптимального варіанту надання адресної соціальної та продовольчої допомоги необхідно оцінити ці альтернативи за п'ятьма критеріями, що були застосовані за визнаними методичними підходами з оцінювання політик (табл. 4) {63-68}.

Таблиця 1

Розгляд та оцінювання запропонованих альтернатив

Критерій	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3
Ефективність	1	3	3
Політична здійсненність	3	1	2
Адміністративна здійсненність	3	1	1
Результативність	1	3	2
Справедливість	1	3	3
Прозорість	1	3	3
Загальна сума	10	14	14

Для оцінювання альтернативи за критерієм ефективності необхідним є проведення аналізу вигід та витрат, для чого потрібно зібрати широкий набір статистичних даних. Такий досконалий аналіз було зроблено під час зустрічей у пілотних регіонах. Проте, слід зазначити, що альтернатива 2 вимагає незначних фінансових

затрат для створення та нормального функціонування інфраструктури надання продовольчої допомоги через торгові мережі. На відміну від альтернативи 2, альтернатива 3 потребує значних фінансових затрат при організації торгівлі через фермерські ринки, інфраструктура яких в Україні розвита слабо. Обидві альтернативи торгівлі з використанням електронних карток будуть корисними та можуть допомогти ліквідувати реальні причини неефективності боротьби з проблемою незадовільного продовольчого забезпечення вразливих верств населення.

Щодо політичної здійсненності то ранжування альтернатив демонструє, що альтернатива 2 є найбільш конфліктною через велику зацікавленість багатьох центральних органів влади щодо підпорядкованості новоствореної інфраструктури. Альтернатива 3 передбачає взаємопорозуміння та державно-приватного партнерства, так як її можуть реалізувати асоціації фермерів та інші ОГС у співпраці з органами влади як на національному та регіональному, так і на місцевому рівнях. Критерій адміністративної здійсненності демонструє, що альтернатива 1 є найкращою, бо вона не потребує ні фінансових, ні технічних ресурсів для впровадження. Альтернатива 2 і 3 потребують підготовки та перепідготовки персоналу для їх адміністрування.

За критерієм результативності, оптимальною є та альтернатива, за допомогою якої продовольча допомога вразливим верствам населення надаватиметься на достатньому рівні на протязі всього року. Альтернативи 2, 3 тут є найкращими. Альтернатива 1 є найгіршою, так як вона вирішує не в повному обсязі проблему недостатнього продовольчого забезпечення вразливих верств населення. Справедливості можна досягти через соціальний захист вразливих верств населення та виведення їх з бідності. Альтернатива 1 не забезпечує справедливості, так як частково вирішує проблему недостатнього продовольчого забезпечення вразливих верств населення. Альтернативи 2 і 3 є найбільш оптимальними, тому що через надання адресної продовольчої допомоги малозабезпеченим громадянам сприяють вирішенню проблеми. Щодо прозорості. То впровадження електронних систем надання адресної продовольчої допомоги з використанням електронних карток допоможе мінімізувати рівень корупції та нецільового використання виділених бюджетних коштів.

Отже, відповідно до ключових критеріїв рекомендується впровадити альтернативи 2 і 3, що передбачають впровадження електронних карток для надання адресної продовольчої допомоги через торгові мережі або асоціації фермерів у різних співвідношеннях в залежності від регіональних особливостей..

Висновки

1. Проблема якісного та кількісного недоїдання в Україні стосується 60% населення, віднесеного за класифікацією ООН до бідного. Відстеження та задоволення потреб у продовольстві повинно здійснюватися відносно кожної конкретної людини в фокусі визначених уразливих груп населення та регіональною диференціацією.

2. Основний тягар у забезпеченні найбіднішого населення адресною допомогою у продуктах харчування покладається саме на компетентні органи державного управління та місцевого самоврядування, які несуть безпосередню відповідальність перед населенням як всієї країни так і окремих її регіонів за достатнє забезпечення безпечним продовольством належної якості за умови дотримання принципів прозорості та контролю за ефективним використанням бюджетних коштів.

3. За часи незалежності в Україні загострились проблеми соціально-економічних гарантій продовольчого забезпечення вразливих верств населення, тому особливої актуальності набуло запровадження адресної допомоги малозабезпеченим. Управління продовольчою безпекою потребує конкретизації функціональних обов'язків центральних органів виконавчої влади

4. Порівнюючи середньорічний рівень споживання основних продуктів харчування в Україні з країнами ЄС, слід зазначити, що жителі останніх споживають продукти харчування в обсягах, які є більш наближені до рекомендованих норм, ніж в Україні. Зокрема, середньостатистичний житель країн Європейського Союзу в порівнянні з середньостатистичним українцем споживає в 2,4 рази більше плодовоовочевих продуктів, в 1,9 рази більше м'яса та м'ясопродуктів, в 1,5 рази – риби та рибопродуктів, в 1,4 рази – молока та молочних продуктів.

5. Як свідчать дослідження, навіть у роки з найвищим рівнем реалізації продуктів харчування за останні 15 років. раціональні норми споживання в Україні були досягнуті: по м'ясу та м'ясопродуктах лише на 61,0 %; по молокопродуктах – на 69,8%; яйцях – на 93,8%; овочах і баштанних – на 85,2%; плодах, ягодах та винограду – на 50,7%; рибі й рибних продуктах – на 87,5%, а рівень споживання, зафіксований у 1990 р. був

досягнутий: по м'ясу і м'ясопродуктах - на 74,2%; молоко й молокопродуктах – на 62,9%; хлібу та хлібобулочних виробах – на 93,0%; плодах, ягодах і винограду – на 96,2% й по цукру – на 81,8%.

6. Частка витрат на харчування у структурі споживчих витрат в Україні склала 55,3 % проти 58,9% у 2015 році. Насправді покращення економічної доступності населення до продовольства за рахунок зростання купівельної спроможності не сталося. Відбулась лише переорієнтація родинних бюджетів на оплату ЖКП, навіть на шкоду харчуванню. В той самий час у країнах ЄС витрати на харчування у структурі споживчих витрат населення у 4,5 раза менші і становлять 12%.

7. Низька купівельна спроможність українського населення завжди була в центрі уваги Уряду, особливо у неврожайні роки, коли відбувалось підвищення цін на більшість продуктів харчування. Одним з інструментів стримування підвищення цін є впровадження контролю над цінами шляхом встановлення граничного рівня рентабельності для виробників і граничного розміру націнок для роздрібних торговців. Однак із зростанням цін на зернові політика втручання ставала все більш дорогою з економічної точки зору, тому в деяких регіонах пряме державне втручання було замінено прямими виплатами бідним верствам населення. В той час як державне втручання дороге коштує, з огляду на негативні економічні наслідки, які воно спричиняє, і є за своєю суттю неефективним у наданні допомоги малозабезпеченим верствам населення, грошові трансферти відіграють важливу роль у наданні продовольчої допомоги бідним.

8. Державна продовольча допомога повинна зміцнювати соціальну єдність, сприяючи зменшенню рівня бідності та, в кінцевому підсумку, подолання найгірших форм бідності в Україні, підтримуючи національні програми, які надають нефінансову допомогу для полегшення доступу до продовольства та подолання суттєвої матеріальної скрути та / або сприяють соціальному включенню найбільш вразливих осіб. Адресна продовольча допомога повинна пом'якшити форми крайньої бідності з найбільшим впливом соціального відчуження, таким як безпритульність, дитяча бідність та позбавлення їжі.

9. Адресна допомога малозабезпеченим верствам населення в Україні за прикладом країн ЄС та США має здійснюватися за допомогою інструментів впровадження єдиної системи електронних карток продовольчої допомоги через торгові мережі та фермерські асоціації у різних співвідношеннях в залежності від регіональних особливостей.

Рекомендації

1. З метою забезпечення ефективного та результативного здійснення заходів адресної продовольчої допомоги, що фінансується з державного та місцевого бюджетів, держава повинна сприяти співпраці між обласними та місцевими органами влади та організаціями, що представляють громадянське суспільство. Відстеження та задоволення потреб у продовольстві повинно здійснюватися відносно кожної конкретної людини в фокусі визначених уразливих груп населення й за регіональною диференціацією.

2. Вирішення проблеми адресної допомоги малозабезпеченим верствам населення має здійснюватися за допомогою інструментів впровадження єдиної системи електронних карток продовольчої допомоги через торгові мережі та фермерські асоціації у різних співвідношеннях в залежності від регіональних особливостей. Для цього необхідно розробити низку програм та пілотних проектів, з урахуванням соціальних та регіональних особливостей.

3. Застосування альтернатив 2 і 3 передбачає впровадження єдиної системи електронних карток для надання адресної продовольчої допомоги через торгові мережі або асоціації фермерів у різних співвідношеннях в залежності від регіональних особливостей. На початкових етапах реалізації варто обрати декілька пілотних регіонів для відпрацювання механізмів та інструментів ідентифікації домогосподарств, що потребують державної підтримки. Фінансуватись дана програма адресної допомоги має як з державного так і місцевих бюджетів. При цьому кошти на придбання продуктів харчування мають надходити із Державного бюджету, а фінансування процесу ідентифікації домогосподарств, що потребують адресної продовольчої допомоги та адміністрування процесу її надання має здійснюватися з використанням коштів місцевих бюджетів.