



Пілотні Проекти Соціальної Допомоги

Семінар

**“Представлення та обговорення проміжних результатів
впровадження та оцінки пілотних проектів соціальної
допомоги”**

Шляхи удосконалення системи житлових субсидій

Людмила Котусенко
CASE Україна

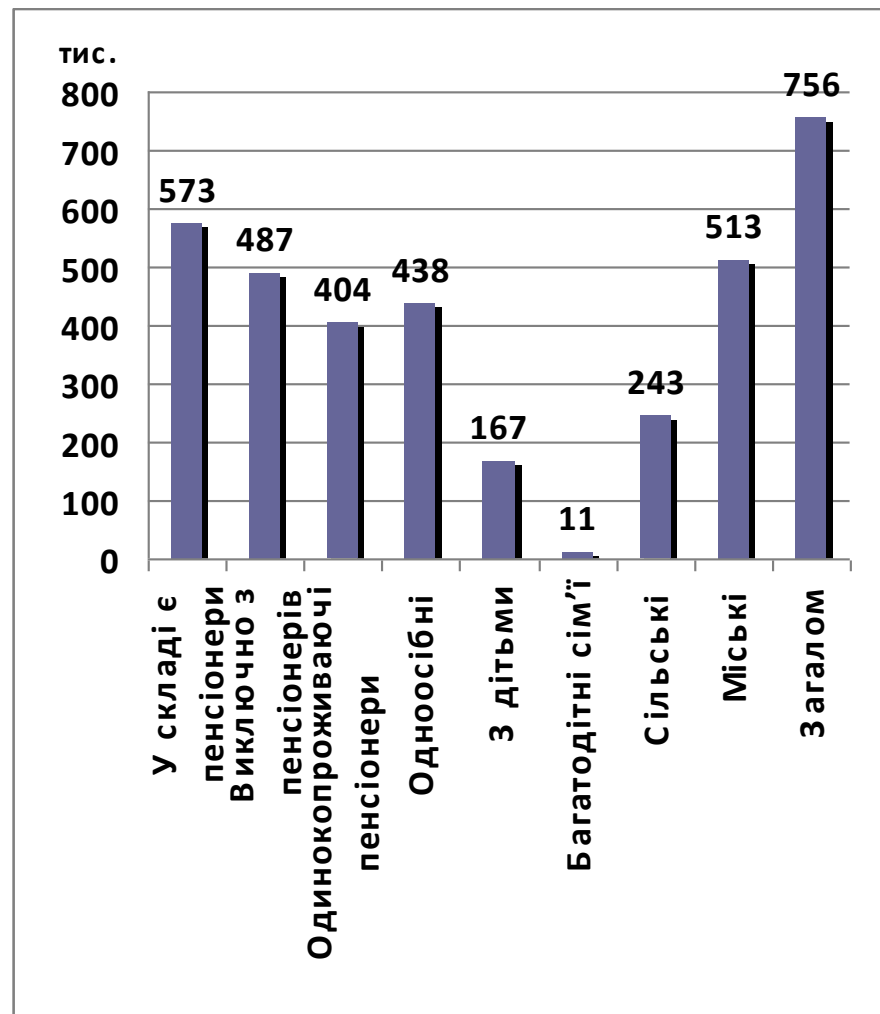
Березень 2010

1. Характеристика отримувачів житлових субсидій
2. Проблеми системи житлових субсидій
3. Шляхи удосконалення системи субсидій
4. Методологія обрахунків впливу варіантів удосконалення
5. Очікувані ефекти від впровадження варіантів удосконалення системи субсидій
6. Порівняння ефектів різних варіантів змін

Характеристика отримувачів житлових субсидій (ОУЖД-2008)



- 65% отримувачів субсидій – домогосподарства пенсіонерів
- 53,5% – одинокопроживаючі пенсіонери
- 22% – домогосподарства з дітьми
- 1,5% – багатодітні сім'ї
- 55% отримувачів субсидій користуються пільгами з оплати ЖКП (77% з них – домогосподарства пенсіонерів)



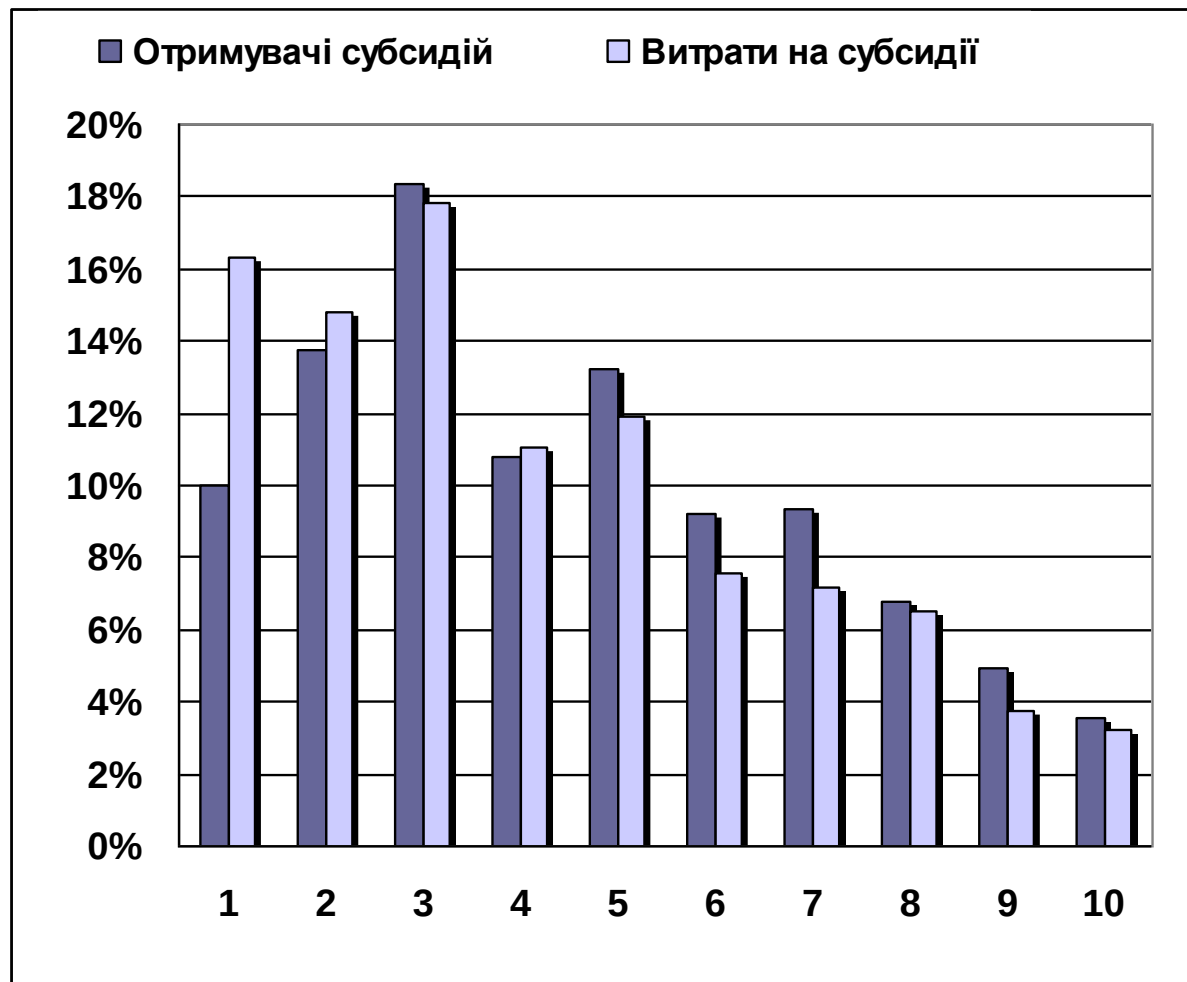
Розподіл отримувачів житлових субсидій за децильними групами (ОУЖД-2008)



Адресність системи субсидій низька:

- Лише 23,8% отримувачів субсидій належать до 1-2 децилів*
- Лише 31,1% коштів субсидій спрямовуються у 1-2 децилі*

*Децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидія на одну особу



Характеристики децильних груп (ОУЖД-2008)



Дециль	Середньомісячний розмір сукупного доходу за винятком субсидії , грн. на особу	
	Межі децилів	Середній розмір
1	49 – 579	461
2	579 – 694	641
3	694 – 790	744
4	790 – 880	835
5	880 – 974	926
6	974 – 1 085	1 026
7	1 085 – 1 232	1 156
8	1 232 – 1 429	1 324
9	1 429 – 1 806	1 592
10	1 806 – 36 429	2 564
Загалом	49 – 36 429	1 127

1. Охоплення субсидією небідних домогосподарств:
 - 93 тис. домогосподарств (12,3% отримувачів) з сукупним доходом понад 1000 грн. на особу отримували субсидію
 - 53 тис. домогосподарств (7% отримувачів) мали площу на одного проживаючого, що перевищує 70 м².
2. Фактичне надання переваг в отриманні субсидії одноосібним домогосподарствам (поряд із меншим охопленням субсидією інших вразливих груп населення, таких як багатодітні сім'ї)
3. Низьке охоплення субсидією домогосподарств за відсутності доступу до послуг
4. Складність адміністрування системи субсидій (необхідність щомісячних перерахунків субсидій за фактом спожитих послуг)

Варіанти удосконалення системи субсидій: гіпотетичні сценарії



- Сценарій 1: Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сім'ям з дітьми
- Сценарій 2: Виключення з системи субсидій заможніших домогосподарств
- Сценарій 3: Комбінація сценаріїв 1 та 2
- Сценарій 4: Підвищення розміру обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)
- Сценарій 5: Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям та субсидій
- Сценарій 6: Надання субсидій у грошовій формі на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм
- Сценарій 7: Заміна житлових субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиною допомогою

- Усі розрахунки здійснено на основі ОУЖД-2008
- Для оцінки очікуваних наслідків змін сформовано вибірку **потенційних отримувачів субсидій** – домогосподарств, які могли мати право на субсидію 2008 року на основі співвідношення доходу та витрат на житлово-комунальні послуги та інших характеристик
- За подібними критеріями визначалися домогосподарства, які матимуть право на субсидію після запровадження змін
- При оцінці права на субсидію бралися до уваги задекларовані домогосподарством пільги

Сценарій 1: Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сім'ям з дітьми (1)



- Проблема:** субсидією охоплено лише 2,6% домогосподарств з дітьми, тоді як показник охоплення усіх домогосподарств становить 4,4%, а одноосібних домогосподарств – 10,7% (ОУЖД-2008)
- Мета:** допомогти малозабезпеченим сім'ям з дітьми, які й після отримання інших допомог потребують додаткового захисту
- Суть змін:** зниження розміру обов'язкового платежу (до 10% доходу) для домогосподарств з двома та більше дітьми, розмір середньомісячного доходу яких не перевищує прожиткового мінімуму

Сценарій 1: Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми (2)



Кількість отримувачів: +21%

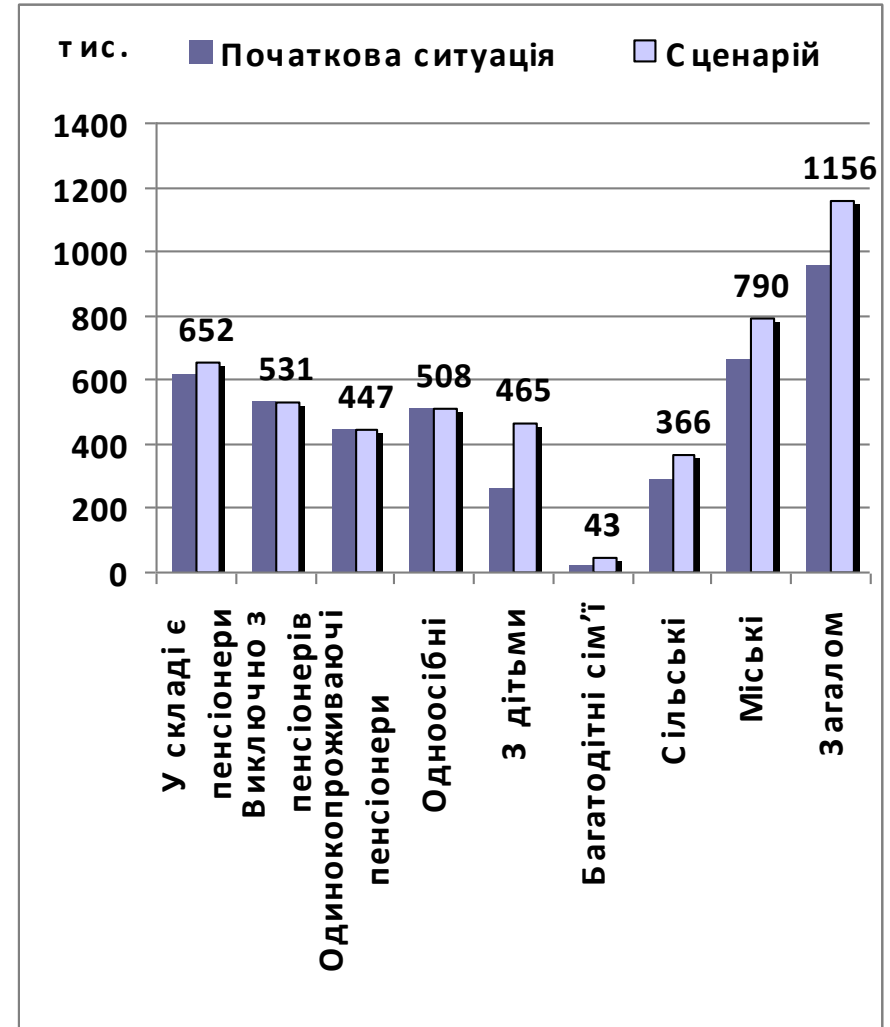
Кількість отримувачів серед сімей з дітьми: +77%

Видатки на субсидії: +34%

Частка коштів, що надходить до 1-2 дециля, зростає з 44% до 53%

Охоплення домогосподарств з 1-2 дециля субсидією зростає з 10% до 15%

Зростає розмір субсидії для частини колишніх отримувачів



Сценарій 1: Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сім'ям з дітьми (3)



- За:
- (1) Охоплення субсидією домогосподарств з дітьми зростає з 4% до 7,2%, а багатодітних сімей – з 8,4% до 17,5%.
 - (2) Розширення числа отримувачів відбувається переважно за рахунок домогосподарств з 1-3 децилів
 - (3) Підвищується адресність надання субсидій

При цьому спостерігається зростання видатків на субсидію на третину

Сценарій 2: Виключення з системи субсидій заможніших домогосподарств (1)



Проблема: наявність серед отримувачів субсидій домогосподарств, що належать до вищих децильних груп за розміром сукупного доходу

Мета: виключити з системи субсидій заможні домогосподарства

Суть змін:

- (1) запровадження максимального розміру доходу, який дає право на субсидію, на рівні двох прожиткових мінімумів
- (2) запровадження максимального розміру площі житла, яка дає право на субсидію:
 - (а) у містах: 55 м² на першу та 20 м² на кожну наступну особу в домогосподарстві
 - (б) у селах: 66 м² на першу та 20 м² на кожну наступну особу в домогосподарстві

Сценарій 2: Виключення з системи субсидій заможніших домогосподарств (2)



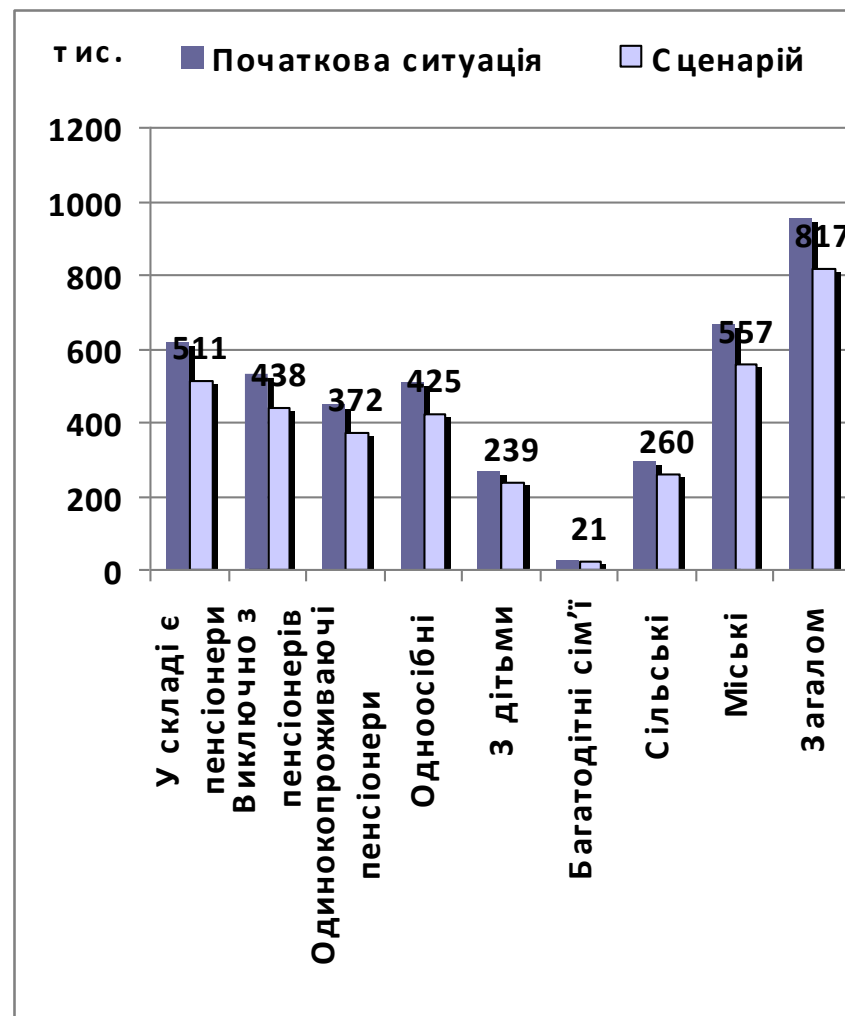
Кількість отримувачів: -14%

Кількість отримувачів серед
одинокпроживаючих
пенсіонерів: -17%

Видатки на субсидії: -10%

Частка коштів, що надходить
до 1-2 дециля, зростає
з 44% до 46%

Охоплення домогосподарств з 1-2
дециля субсидією зменшується
з 10% до 9%



Сценарій 2: Виключення з системи субсидій заможніших домогосподарств (3)



За: невелике підвищення адресності, зменшення навантаження на бюджет

Проти: запровадження максимального розміру площі житла, що дає право на субсидію, призводить до виключення з системи не лише заможніших домогосподарств, а й домогосподарств з 1-2 децилів

Сценарій 3: Комбінація сценаріїв 1 та 2 (1)



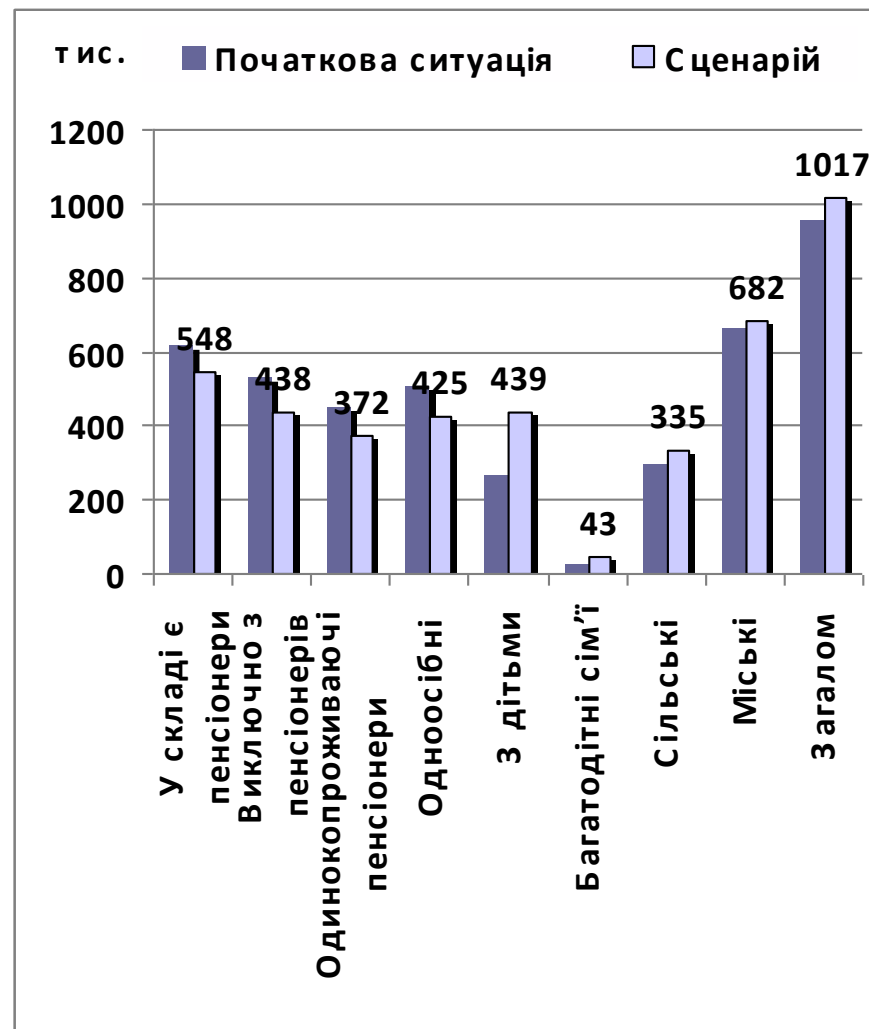
Кількість отримувачів: +7%

Кількість отримувачів серед
одинокпроживаючих
пенсіонерів: -17%

Видатки на субсидії: +24%

Частка коштів, що надходить
до 1-2 дециля, зростає
з 44% до 55%

Охоплення домогосподарств з 1-2
дециля субсидією зростає
з 10% до 14%



Сценарій 3: Комбінація сценаріїв 1 та 2 (2)



- За:
- (1) Розширення числа отримувачів відбувається переважно за рахунок домогосподарств з 1-2 децилів, тоді як серед домогосподарств 4-10 дециля скорочується
 - (2) Показники адресності зростають за помірного зростання витрат на субсидії
- Проти:
- запровадження максимального розміру площі житла, що дає право на субсидію, призводить до виключення з системи не лише заможніших домогосподарств, а й домогосподарств з 1-2 децилів

Сценарій 4: Підвищення розміру обов'язкового платежу (1)



Проблема: ризик різкого зростання видатків на субсидії при значному підвищенні тарифів на житлово-комунальні послуги та паливо

Мета: зменшити навантаження на бюджет шляхом перекладання більшої частини витрат на послуги та паливо на споживачів

Суть змін: підвищення розміру обов'язкового платежу до 30% для домогосподарств, які зараз мають сплачувати за послуги 20% свого доходу, збереження розміру обов'язкового платежу на рівні 15% для вразливих категорій населення

Сценарій 4: Підвищення розміру обов'язкового платежу (2)



Кількість отримувачів:

зменшується на 19%

Кількість отримувачів серед

домогосподарств з дітьми:

зменшується на 29%

Видатки на субсидії:

зменшуються на 16%

Частка коштів, що надходить

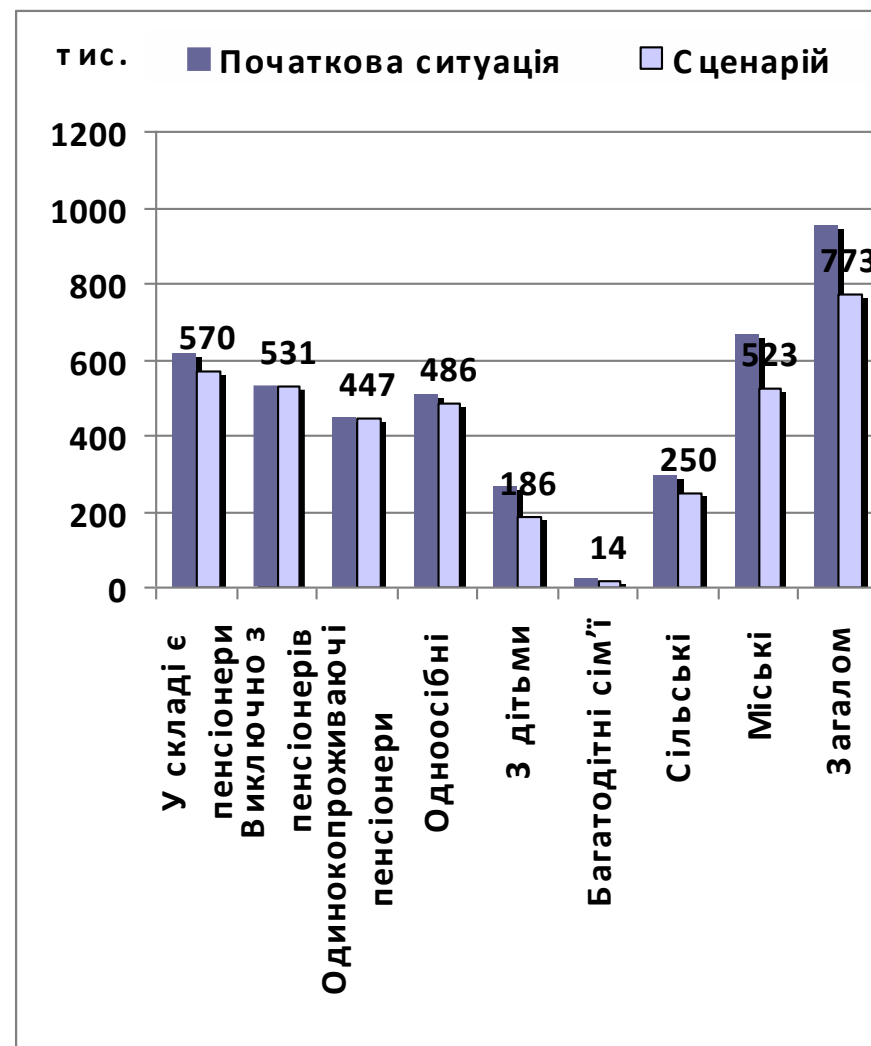
до 1-2 дециля, зменшується

з 44% до 41%

Охоплення домогосподарств з 1-2

дециля субсидією зменшується

з 10% до 7%



Сценарій 4: Підвищення розміру обов'язкового платежу (3)



За: зменшення навантаження на бюджет

Проти: погіршення показників адресності: тих, хто втратить право на субсидію, найбільше буде у 1-3 децилях

Сценарій 5: Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям та субсидій (1)

- Проблема:** обґрунтованість існування житлових субсидій в контексті надання допомоги малозабезпеченим сім'ям виходячи з прожиткового мінімуму
- Мета:** спростити механізм обрахунку субсидії та зблизити його з механізмом надання допомоги малозабезпеченим сім'ям з метою поступового витіснення програми субсидій
- Суть змін:** субсидія обчислюється як різниця між прожитковим мінімумом для сім'ї та її середньомісячним доходом з урахуванням пільг. Субсидія не може бути більшою за розмір витрат на житлово-комунальні послуги у прожитковому мінімумі та розміру фактичних витрат на послуги в межах норм споживання. Розмір субсидії гарантовано зростає на частку обов'язкового платежу

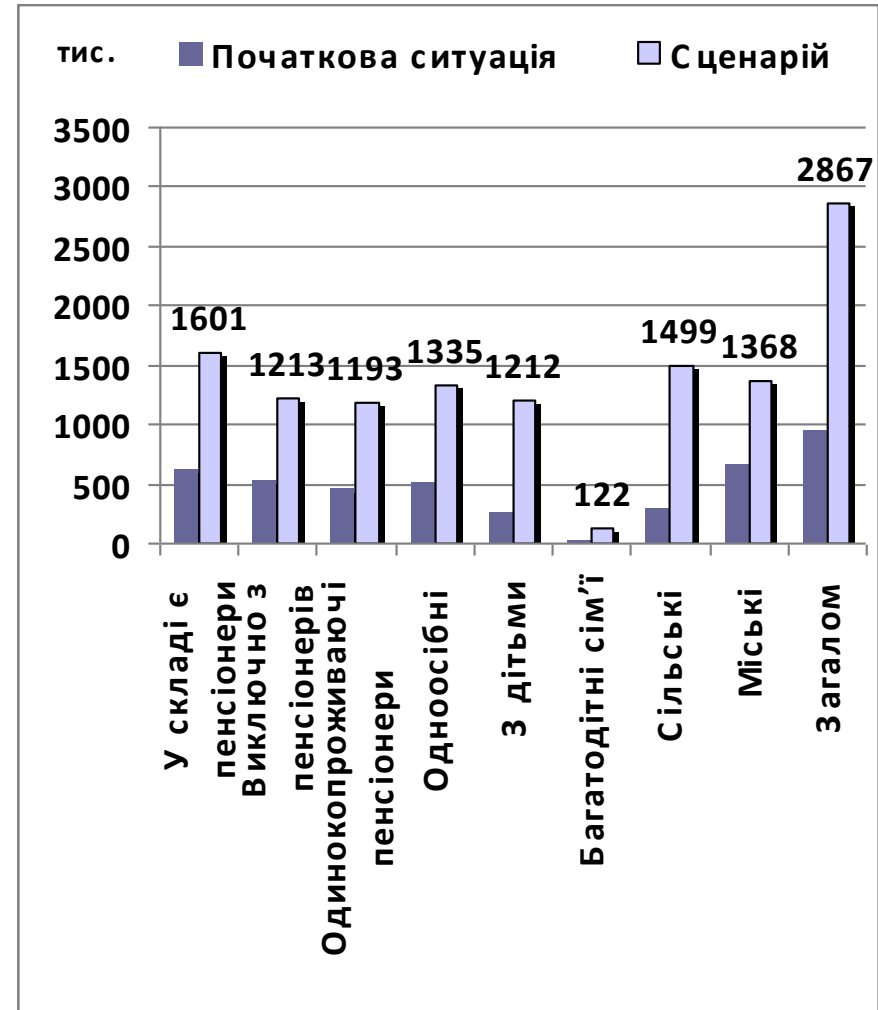
Сценарій 5: Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям та субсидій (2)

Кількість отримувачів: у 3 рази
більше

Видатки на субсидії: у 4,2 рази
більше

Частка коштів, що надходить
до 1-2 дециля, зростає
з 44% до 63%

Охоплення домогосподарств
з 1-2 дециля субсидією
зростає з 10% до 42%,
а усього населення – з 5,5%
до 17%

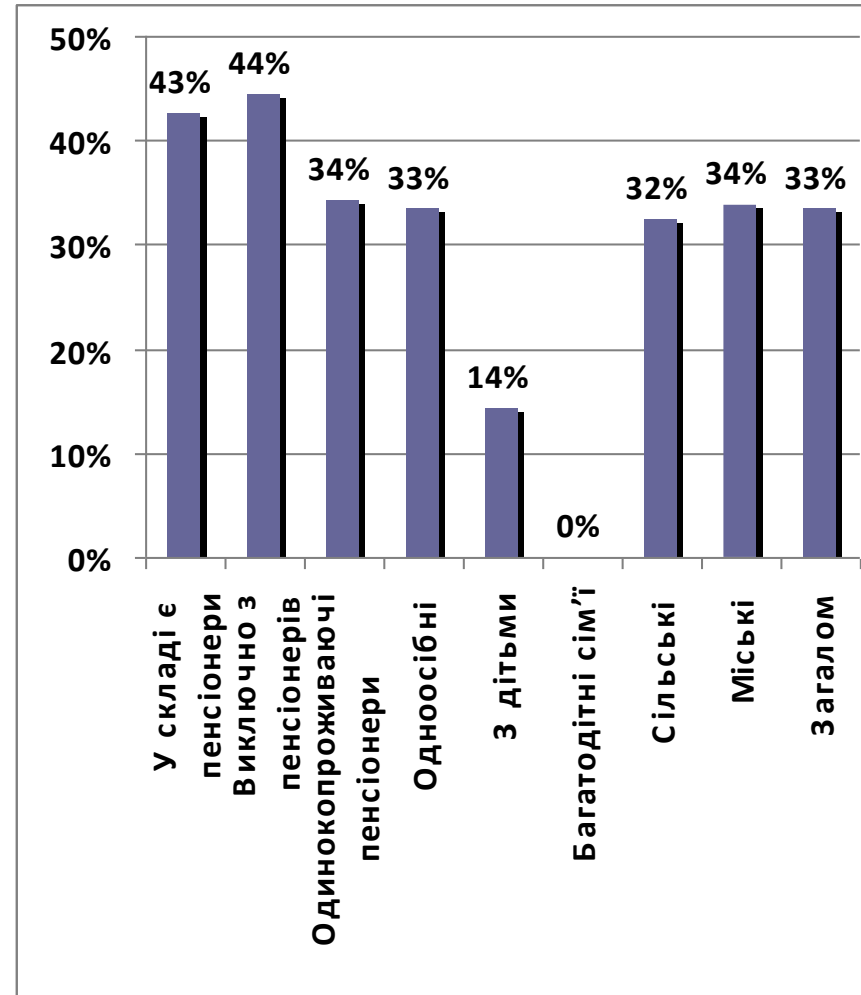


Сценарій 5: Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям та субсидій (3)

**Вибірка колишніх отримувачів
субсидій: хто вибуде із
системи**

Право на субсидію втратять 33% її
колишніх отримувачів

Найбільше постраждають
домогосподарства пенсіонерів,
найменше – сім'ї з дітьми



Частка домогосподарств, що будуть виключені
з програми субсидій, серед тих, хто має право
на субсидію, за категоріями

Сценарій 5: Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям та субсидій (4)

- За: зростання охоплення субсидією найбільш бідних домогосподарств
- Проти:
- (1) стрімке зростання видатків на субсидії внаслідок розширення кількості отримувачів субсидій та збільшення субсидії на розмір обов'язкового відсотка платежу
 - (2) розширення кількості отримувачів в усіх децилях, а не лише за рахунок найбільш бідних домогосподарств
 - (3) 44% домогосподарств, що складаються виключно з пенсіонерів і мають право на субсидію, втратять його внаслідок запровадження сценарію

Сценарій 6: Надання субсидій у грошовій формі на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм (1)



Проблема: (1) необхідність щомісячного перерахунку субсидій за фактом спожитих послуг
(2) недостатнє охоплення субсидією бідних домогосподарств, що не мають доступу до послуг, зокрема у сільській місцевості

Мета: спростити механізм обрахунку субсидії, зробити субсидії доступнішими для населення, яке не має доступу до послуг

Суть змін: субсидія надається у готівковій формі та обчислюється виходячи не з фактичних витрат на ЖКП, а з розрахункових норм споживання послуг в межах типового набору послуг для трьох видів опалення (централізоване, газове, опалення твердим паливом). (Аналогічний механізм пілотувався Мінпраці 2004 року).

Сценарій 6: Надання субсидій у грошовій формі на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм (2)



Деталі механізму:

1. Уряд встановлює розрахункові норми споживання житлово-комунальних послуг на одну особу, а також типовий набір послуг (може варіювати залежно від виду опалення).
2. Місцеві органи влади затверджують вартість послуг на 1 м² площі житла для типового набору послуг.
3. Обчислюються розрахункові витрати сім'ї на житлово-комунальні послуги як добуток вартості послуг на 1 м² на нормативну площу житла. Нормативна площа – фактична площа житла, що не перевищує 21 м² на особу та додатково 10,5 м² на сім'ю та не менша від 31,5 м² на першого зареєстрованого та по 10 м² на кожного наступного.
4. Субсидія визначається як різниця між розрахунковою вартістю послуг для сім'ї (за винятком пільг) та розміром обов'язкового платежу (15% або 20% доходу).

Сценарій 6: Надання субсидій у грошовій формі на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм (3)



Розглянуто підсценарії:

- (1) Надання субсидій з урахуванням розрахункової вартості послуг на 1 м² на фактичну площу **в межах мінімальної та максимальної площі жила**. Для розрахунків вартості типового набору послуг у разі опалення твердим паливом покладено **фактичну потребу в паливі**.
Найдорожчий сценарій, середні показники адресності.
- (2) Надання субсидій з урахуванням розрахункової вартості послуг на 1 м² на фактичну площу **в межах мінімальної та максимальної площі жила**. При цьому для розрахунків вартості типового набору послуг у разі опалення твердим паливом покладено **норму споживання палива, затверджену урядом**. **Найдешевший сценарій (на третину дешевший за перший), найкращі показники адресності.**
- (3) Надання субсидій з урахуванням розрахункової вартості послуг на 1 м² на фактичну площу, **яка не перевищує максимальної**. При цьому для розрахунків вартості типового набору послуг у разі опалення твердим паливом покладено **фактичну потребу в паливі**. **Середній за витратами сценарій (на 12% дешевший за перший), найгірші показники адресності.**

Сценарій 6: Надання субсидій у грошовій формі на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм (4)



Підсценарій (2)

**Зростання кількості отримувачів субсидій у сільській місцевості
буде значно вищим, ніж у містах**

**Частка коштів, що надходить до 1-2 дециля, зростає з 44% до
59%**

Охоплення домогосподарств з 1-2 дециля субсидією зростає

Сценарій 6: Надання субсидій у грошовій формі на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм (5)



- За:
- (1) зростання охоплення субсидією найбільш вразливих домогосподарств та тих, які мають поганий доступ до послуг
 - (2) спрощення механізму надання субсидій
 - (3) стимули до економії
- Проти:
- (1) виключення з системи домогосподарств, обов'язковий платіж яких більший за розрахункову вартість послуг (при встановленні вартості послуг на 1 м² на рівні областей право на субсидію втрачатимуть ті, у кого розмір тарифів вищий, і виграватимуть ті, у кого нижчий)

Сценарій 7: Заміна житлових субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги (1)



Проблема: субсидії назначаються не лише бідним домогосподарствам

Мета: уніфікувати порядок надання допомоги малозабезпеченому населенню шляхом об'єднання субсидій та допомоги малозабезпеченим сім'ям в один вид допомоги

Суть змін: Запровадження єдиного виду допомоги, що розраховується як різниця між пороговою величиною доходу домогосподарства (350 грн. на першу особу та 175 грн. на кожну наступну) та його **наявним** доходом. Наявний дохід домогосподарства – це сукупний дохід з урахуванням пільг за винятком витрат на житлово-комунальні послуги в межах норм споживання

Сценарій 7: Заміна житлових субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги (2)

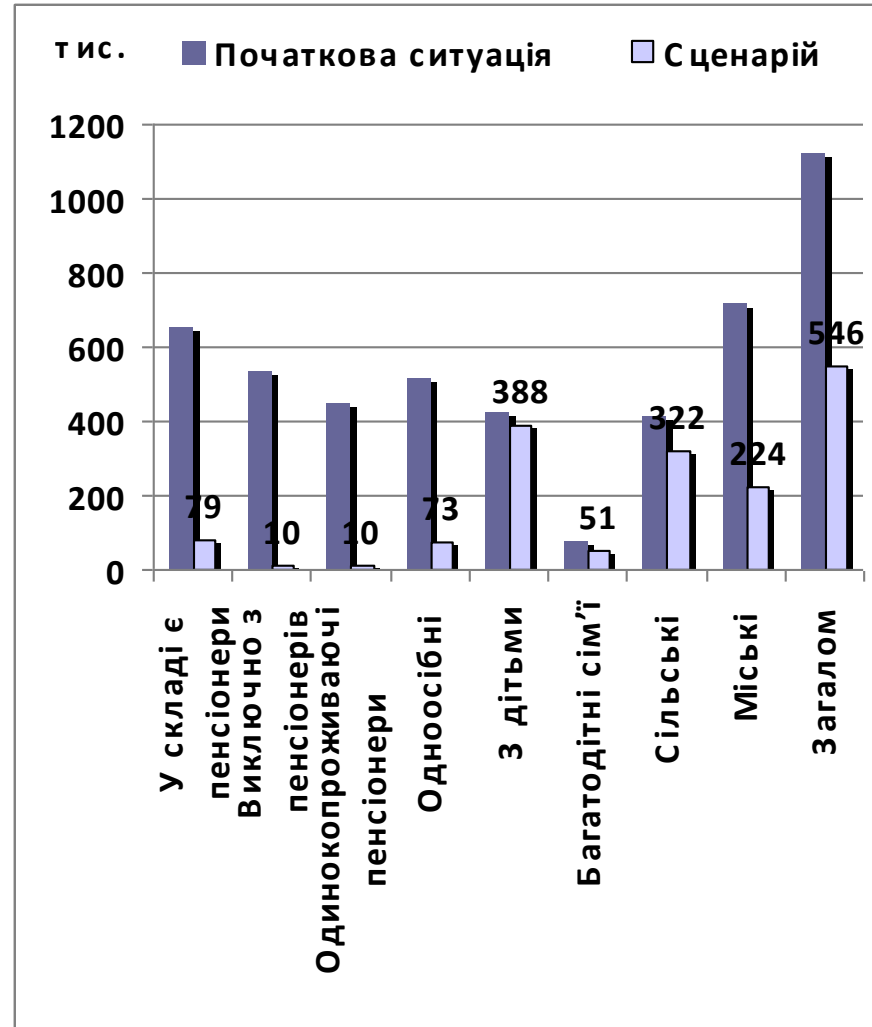
Кількість отримувачів: -51%

Видатки на допомогу: +3%

Частка коштів, що надходить до 1-2 дециля, зростає 62% до 74%

Охоплення домогосподарств з 1-2 дециля допомогою зменшується з 13% до 12%, а усього населення – з 6,5% до 3,2%

Охоплення допомогою зменшується в усіх децилях, окрім першого

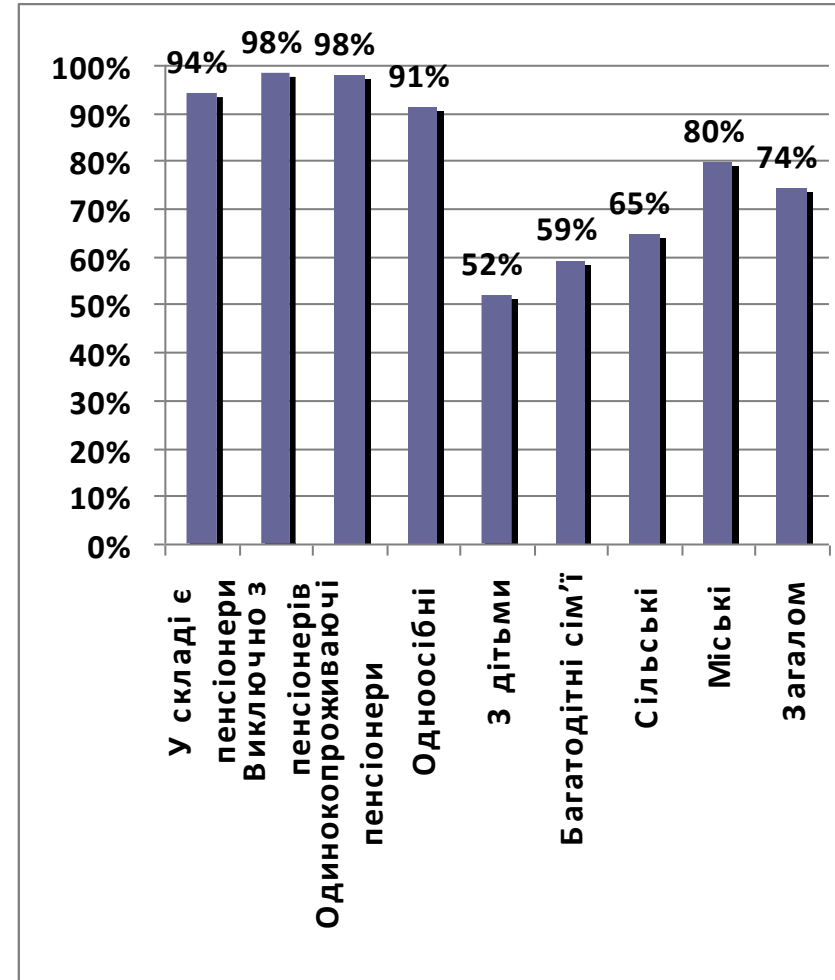


Сценарій 7: Заміна житлових субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги (3)

Вибірка колишніх отримувачів субсидій та допомоги малозабезпеченим сім'ям: хто вибуде із системи

74% колишніх отримувачів допомоги втратять на неї право

98% домогосподарств пенсіонерів не матимуть права на допомогу



Частка домогосподарств, що втратять право на допомогу, серед тих, хто таке право має, за категоріями 31

Сценарій 7: Заміна житлових субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги (4)



За: збільшення обсягу коштів, що надходить найбільшій домогосподарствам, за незмінних витрат на допомогу

Проти: (1) двократне зменшення охоплення допомогою усього населення (за рахунок домогосподарств з усіх децилів, окрім першого)
(2) домогосподарства, що складаються з пенсіонерів, майже не будуть охоплені допомогою
(3) не забезпечуватиметься поступовий перехід до допомоги малозабезпеченим сім'ям

Ефекти запровадження різних варіантів змін системи субсидій



	Початкова ситуація	(1) 10%, 15%, 20%	(2) Поріг доходу + поріг площі	(3) Сценарій 1 + Сценарій 2	(4) 15%, 30%	(5) Зближення субсидій та ДСД	(6) Розрахункові норми	(7) Один вид допомоги
Зміна кількості отримувачів, %	—	+22	-14	+7	-19	3 рази більше	—	-51
Зміна видатків, %	—	+34	-10	+24	-16	4.2 рази більше	—	+3
Частка отримувачів з 1-2 децилів, %	36	44	39	47	32	50	40	41* / 77
Частка коштів, що надходить до 1-2 децилів, %	44	53	46	55	41	63	59	62* / 74
Частка домогосподарств, охоплених субсидією, %	5,5	6,7	4,8	5,9	4,5	16,7	—	6,5* / 3,2

* – початкова ситуація для сценарію 7

Дослідження можливості об'єднання житлових субсидій та допомоги малозабезпеченим сім'ям, що є головним завданням пілотного проекту №2, показало, що за чинних правил призначення допомоги цього важко буде досягнути, оскільки ці види допомоги охоплюють різні категорії населення з різним рівнем доходу:

- ДСД – сім'ї з дітьми, чиї доходи нижчі за рівень забезпечення прожиткового мінімуму,
- субсидії – переважно домогосподарства пенсіонерів, чиї доходи зазвичай дорівнюють або перевищують прожитковий мінімум.

Запровадження єдиного виду допомоги замість цих двох може виявитися дуже дорогим рішенням.

Можливо, сценарій 3 (більше охоплення субсидіями сімей з дітьми та зменшення підтримки заможнішим домогосподарствам) може виявитися найкращим рішенням за умови, що поріг площі буде підкориговано, щоб не виключати з програми субсидій пенсіонерів, які належать до 1-2 децилів за рівнем доходу.