

Політика житлових субсидій у країнах Центральної Європи

CASE Україна

Зміст

Вступ	3
1. Допомога на оренду житла в окремих країнах Центральної Європи	4
2. Системи житлових субсидій в окремих країнах Центральної Європи	7
3. Уроки країн Центральної Європи.....	11
Додаток. Порівняльний аналіз сектора соціального житла у країнах Центральної Європи та інших країнах – членах ЄС	14

Вступ

У цьому дослідженні ми впорядковуємо інформацію про політику надання житлових субсидій населенню у країнах Центральної Європи. До цієї категорії належать країни колишнього соціалістичного табору, які стали членами Європейського Союзу – Болгарія, Чеська Республіка, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Словаччина та Словенія. Всі вони є країнами з перехідною економікою і розташовані в одному регіоні. Вони мають багато спільного з Україною, у тому числі більш-менш однаковий рівень загального економічного розвитку і темпи політичного, соціального та економічного реформування. Звісно, ці країни не можна назвати однаковими. Деякі з них розвинені більше, ніж інші. Кожна країна має свої особливості; наприклад, ці країни різняться за політикою контролю за цінами на енергоносії або політикою оренди житла. Тим не менше, ці країни варті того, щоб провести порівняльний аналіз їхньої політики.

У першому розділі цього документу вміщено порівняльний огляд системи житлових субсидій для населення у п'яти країнах – Чеській Республіці, Угорщині, Польщі, Словаччині та Словенії. Другий розділ містить докладніший аналіз особливостей систем житлових субсидій в іншій групі країн ЄС – Болгарії, Чеській Республіці, Угорщині, Литві та Польщі. В останньому розділі автори роблять висновки з досвіду цих країн, які можуть бути корисними для вищих посадових осіб, відповідальних за формування політики у сфері житлових субсидій в Україні. У додатку наведено кілька таблиць, складених на основі інформації з бази даних "Статистичні дані про житлове забезпечення населення країн Європейського Союзу за 2004 рік", в якій ситуація з соціально-житловою політикою країн Центральної Європи порівнюється з аналогічною ситуацією в інших країнах ЄС (тобто "старих" членах ЄС).

1. Допомога на оренду житла в окремих країнах Центральної Європи¹

У більшості західноєвропейських країн житлові субсидії були запроваджені в 1960-х роках, щоб перейти від субсидування надавачів житла до субсидування наймачів житла та з метою регулювання ринку житла.

У колишніх соціалістичних країнах Центральної Європи житлові субсидії запроваджувалися у 1990-х роках в рамках реформування сектору орендованого державного житла для підвищення орендної плати до ринкового рівня або до рівня відшкодування собівартості житлово-комунальних послуг.

У всіх країнах Центральної Європи системи оренди державного житла і програми житлових субсидій населенню продовжують швидко змінюватися.

Таблиця 1. Системи житлових субсидій у країнах Центральної Європи (станом на 2002-2003 р.р.)

	Чеська Республіка	Угорщина	Польща	Словаччина	Словенія
Соціальне житло як частка усього житлового фонду, станом на 1990 р.	39,1	23,0	31,6	27,7	31,0
Соціальне житло як частка усього житлового фонду, станом на 2001р.	28,6	4,0	16,1	6,5	3,0
Регулювання орендної плати за державне житло	Встановлюється максимальна орендна плата залежно від типу населеного пункту	Орендна плата встановлюється органами місцевого самоврядування і не регулюється на центральному рівні. Програму житлових субсидій було запроваджено в 2000 р. У неприбутковому житловому секторі мінімальна орендна плата встановлена в розмірі 2% відновлювальної вартості	До 3% відновлювальної вартості у комунальному секторі та до 4% у неприбутковому секторі. Орендна плата у приватному секторі не регулюється	Держава регулює орендну плату як для муніципального, так і приватного житла. Вона не може перевищувати 5% відновлювальної вартості житла	Держава регулює орендну плату за житло у соціальному, приватному і неприбутковому секторах
Рік впровадження реформи житлових субсидій населенню	1993	1993/2004	1994	2000/2003	1994–2004

¹ Підготовлено на основі звітів Я. Ширмера "Політика житлових субсидій у країнах Центральної Європи" (2008 р.), підготовленого для проекту *Монетизація соціальної допомоги в Україні*; Д. Хігдус та Н. Теллер "Розвиток програм житлових субсидій в Угорщині порівняно з іншими центральноєвропейськими країнами з перехідною економікою", *Європейський журнал житлової політики*, том 5, серпень 2005 р.; Мартіна Люка "Житлова політика: кінець чи новий початок?" (2003 р.), Будапешт, Інститут відкритого суспільства; К. Дімітровської-Ендрюз "Житло у Європі, що розширюється" (2006 р.) (http://enhr2006-ljubljana.uirs.si/publish/PI_kaliopa.pdf).

	Чеська Республіка	Угорщина	Польща	Словаччина	Словенія
Хто має право на житлові субсидії?	Громадяни, які проживають у власному та орендованому житлі	Громадяни, які проживають у власному та орендованому житлі	Громадяни, які проживають у власному та орендованому житлі	Громадяни, які проживають у власному та орендованому житлі	Громадяни, які проживають в орендованому житлі
Правила призначення житлових субсидій	Встановлюються на центральному рівні	Встановлюються на центральному і місцевому рівнях	Встановлюються на центральному і місцевому рівнях	Встановлюються на центральному рівні	Встановлюються на центральному рівні
Адміністрування житлових субсидій	Управління праці	Органи місцевого самоврядування	Органи місцевого самоврядування	Районні відділи	Органи місцевого самоврядування
Формула розрахунку розміру житлових субсидій	Формула, що враховує різницю між офіційним мінімальним доходом і фактичним доходом заявника	Довільна формула, в якій використовується певна соціально прийнятна частка нарахувань за житлово-комунальні послуги; формула різниться за регіонами	Формула, що враховує різницю між нормативною вартістю житлово-комунальних послуг та встановленою часткою доходу заявника	Формула, що враховує різницю між нормативною вартістю житлово-комунальних послуг та встановленою часткою доходу заявника	Формула на основі співвідношення нарахувань за житлово-комунальні послуги і фактичним доходом. На оплату оренди житла може витрачатися не більше 25% доходу; субсидії не можуть перевищувати 80% орендної плати
Джерела фінансування житлових субсидій	Центральний бюджет	Центральний бюджет – 90%, місцевий бюджет – 10%	1994-1998 р.р: 50% з місцевого бюджету; 1998-2003 р.р.; 40% з місцевого бюджету	Центральний бюджет	Місцевий бюджет
Охоплення населення системою житлових субсидій станом на 2002-2003 р.р.	7,1% домогосподарств	7,3% домогосподарств	7,0% домогосподарств	3,4% домогосподарств	0,5% домогосподарств
Середній розмір житлової субсидії, євро на одну особу, станом на 2002-2003 р.р.	25	7	31	31	37

Джерело: див. виноску 1

Житлові субсидії призначаються домогосподарствам, які задовольняють встановлені критерії права на цей вид допомоги, в розмірах, що розраховуються за наведеними нижче формулами.

У **Польщі** застосовується така формула:

$$HRA = AHC - r * Y, HRA > 0,$$

де HRA – розмір житлової субсидії;

AHC – розмір нарахувань за житлово-комунальні послуги (орендна плата плюс нарахування за послуги) (максимально дозволений законом розмір нарахувань);

r – частка доходу, що має сплачуватися за житлово-комунальні послуги; дорівнює 10–15% залежно від кількості членів домогосподарства;

Y – дохід домогосподарства.

Приклади розрахунку розмірів житлових субсидій :

Якщо розмір нарахувань (AHC) за житлово-комунальні послуги для домогосподарства з чотирьох осіб дорівнює 200 злотих (PLN), а r = 10%, тоді розмір щомісячної субсидії:

- домогосподарству з доходом 800 злотих складатиме: $200 - 0.1 * 200 = 180$ PLN;
- домогосподарству з доходом 1600 злотих складатиме: $200 - 0.1 * 1600 = 40$ PLN;
- домогосподарству з доходом 2000 злотих складатиме: $200 - 0.1 * 200 = 0$ PLN.

У **Словаччині** застосовується така ж формула, однак з коефіцієнтом r=29%, з урахуванням якого домогосподарства у наведених вище трьох прикладах одержуватимуть, відповідно, 142, 0 та 0 словацьких крон.

Схожа формула застосовується у **Словенії**, де допомога надається населенню лише на покриття витрат на оренду. Відповідно до словенського Закону про житло 2003 року (на основі цього закону 2004 року було прийнято Національний план дій з подолання соціальної ізоляції), право на одержання допомоги мають малозабезпечені домогосподарства за умови, що їхня орендна плата за житло перевищує 25% їхнього доходу (r = 0,25), а житлові субсидії з муніципальних бюджетів можуть покривати до 80% орендної плати.

У **Чеській Республіці** розмір житлової субсидії обчислюється за такою формулою:

$$HRA = r * (Y_{min} - Y) > 0,$$

де Y_{min} – соціально прийнятний мінімальний дохід домогосподарства;

HRA та r є такими ж, як і в попередніх формулах.

Право на допомогу мають всі домогосподарства з доходом менше Y_{min}. Житлова субсидія (HRA) покриває певну частку різниці між соціально прийнятним мінімальним доходом домогосподарства та фактичним доходом одержувача. Розмір житлової субсидії залежить від категорії домогосподарства. При збільшенні доходу розмір житлової субсидії зменшується, але на меншу величину. Наприклад, для r = 0,2 збільшення доходу домогосподарства на 100 крон призводить до зменшення розміру субсидії на 20 крон.

В **Угорщині** застосовується простіша формула:

$$HRA = r * AHC,$$

де r лежить в інтервалі від 10% до 20% "адекватного максимального розміру витрат домогосподарства на житло", встановленого законом для різних категорій домогосподарств з урахуванням кількості членів родини та їхніх доходів (в розрахунку на члена домогосподарства);

АНС включає лише нарахування за комунальні послуги і не включає орендну плату за житло (допомога на покриття витрат домогосподарства на оренду житла урядом Угорщини не надається). Фактичні витрати домогосподарства на оренду житла не впливають на розмір допомоги.

У формулах, за якими розмір допомоги обчислюється з врахуванням різниці між доходами та нарахуваннями за житлово-комунальні послуги (такі формули застосовуються в Польщі, Словаччині та Чеській Республіці), розмір допомоги перебуває в оберненій залежності від розміру доходу домогосподарства. В Угорщині має місце вироджений випадок такої залежності: домогосподарства або одержують допомогу (розмір якої встановлюється у фіксованому розмірі для домогосподарства даного розміру), або не одержують (якщо дохід домогосподарства на члена родини перевищує встановлений пороговий рівень).

2. Системи житлових субсидій в окремих країнах Центральної Європи²

Докладний порівняльний аналіз системи житлових субсидій в Україні та аналогічних систем інших країн є інформативнішим, оскільки він дозволяє вивчити різні варіанти надання допомоги і вибрати найкращий з тих, що можуть бути адаптовані до специфіки України.

Для такого порівняльного аналізу було вибрано п'ять країн – Болгарію, Чеську Республіку, Угорщину, Литву і Польщу. У таблиці 1 вміщено деякі дані про системи житлових субсидій у цих країнах, які були взяті з бази даних MISSOC Європейської Комісії. Вони доповнені даними з аналітичних звітів, присвячених цим країнам, та з інших публікацій³. Дана інформація стосується будови систем житлових субсидій безвідносно їх ефективності. Особлива увага приділяється основним умовам призначення допомоги та порядку встановлення розмірів допомоги. Фінансові та адміністративні аспекти розглядаються побіжно.

Порівняльний аналіз систем житлових субсидій різних країн дозволяє зробити цікаві спостереження та висновки. Найважливіші з них наведено нижче.

1. Види допомоги/субсидій населенню. Житлові субсидії у різних країнах призначаються у різних розмірах. Складається враження, що у правилах призначення допомоги основна увага приділяється не орендній платі чи платі за утримання житла, а розміру нарахувань за комунальні послуги (опалення, паливо тощо). В усіх країнах надається певна допомога з оплати послуг опалення, але не в усіх – на покриття витрат на оренду житла. Така ситуація, можливо, віддзеркалює відмінності у політиці фінансування енергетичного сектора і сектора орендованого житла. У деяких країнах допомога надається тільки на оплату послуг опалення, гарячого і холодного водопостачання (наприклад, у Литві). У Болгарії допомога надається на опалення та на оренду житла, але ці два види допомоги призначаються за різними правилами, причому правила призначення допомоги на оренду житла є суворішими. Інколи допомога на оренду житла та оплату енергоємних комунальних послуг поєднується в єдину субсидію (наприклад, у Польщі). **В Україні житлові субсидії**

² Адаптовано за: І.Топінська "Трансформування житлових субсидій в соціальну допомогу малозабезпеченим домогосподарствам", 2009 р., проект "Удосконалення системи соціальної допомоги",.

³ Георге Богданов "Формування та впровадження політики житлових субсидій та повернення до трудової діяльності одержувачів соціальної допомоги у Болгарії" (2009 р.); Д. Хігідус та Н. Теллер "Розвиток програм житлових субсидій в Угорщині порівняно з іншими центральноєвропейськими країнами з перехідною економікою", Європейський журнал житлової політики, том 5, стор. 187-209; Мартін Люк та Петр Сунегга "Житлові субсидії у Чеській Республіці порівняно з іншими країнами" (2007 р.); Пітер Кемп "Житлові субсидії – порівняльний аналіз", стор. 239-264; Я. Ширмер "Політика житлових субсидій у країнах Центральної Європи" (2008 р.), звіт для проекту *Монетизація соціальної допомоги в Україні*; І. Топінська "Процес впровадження та правила призначення допомоги на житло: досвід та уроки Польщі" (2008 р.), презентація на круглому столі у Міністерстві праці та соціальної політики України 15 липня 2008 року.

надаються для відшкодування витрат на утримання житла, комунальні послуги, електроенергію та паливо.

2. Врахування доходів при призначенні допомоги. Принцип врахування доходів застосовується в усіх країнах. Іншими словами, в усіх країнах житлові субсидії призначаються лише тим заявникам, чії доходи є меншими за певне порогове значення (критерій права на допомогу). Водночас, слід зауважити, що критерій права на одержання допомоги на оплату житла зазвичай встановлюється на вищому рівні, ніж критерій права на соціальну допомогу найменш забезпеченим громадянам. У більшості країн такий критерій є доволі простим – кратною величиною мінімальної пенсії (Польща, Угорщина) або мінімального прожиткового мінімуму (Чеська Республіка). У той же час, у Болгарії застосовується доволі складний критерій права на допомогу в оплаті опалення, використання якого вимагає доволі складних розрахунків. **В Україні порядок призначення житлових субсидій не передбачає застосування верхньої межі доходу, що обмежує право на субсидію, що є незвичною практикою.**
3. Нормативи. Практично в усіх країнах при визначенні права на допомогу або обчисленні її розміру чи в обох випадках застосовуються ті чи інші нормативи. Найпоширенішим нормативом є норматив площі житла (він не застосовується лише в Болгарії). Він може називатися "стандартним розміром помешкання", "нормативною площею помешкання" чи якось інакше, але в будь-якому випадку він визначає максимальну площу житла, на яку надається житлова субсидія. Як правило, нормативи встановлюються диференційовано залежно від демографічних показників (для одинаків нормативи встановлюються в більшому розмірі) та/або рівня вразливості громадян, що визначається за фактом/групою інвалідності або сімейним станом. Нормативи споживання палива застосовуються, але визначені не всюди (у Польщі, наприклад, вони визначені у кВт-год.). Вони різняться між країнами і залежать від житлових умов населення та державної політики. **В Україні застосовуються доволі складні нормативи (особливо на паливо), і така ситуація не є винятковою. Складається враження, що нормативи площі житла в Україні є дещо меншими порівняно з іншими країнами, особливо для одинаків (в Україні, Польщі та Литві цей норматив має, відповідно, такі значення – 31,5м², 35м² та 38м²).**
4. Встановлення розміру допомоги. Розмір допомоги визначається через частку витрат домогосподарства на житлово-комунальні послуги в його сукупному доході і часто прив'язується до нормативу площі житла та/або інших нормативів. За допомогою цієї частки витрат визначається обов'язковий мінімальний платіж одержувача допомоги за житлово-комунальні послуги. Допомога покриває нарахування за послуги, що перевищують обов'язковий мінімальний платіж, визначений як частка сукупного доходу домогосподарства. Розмір обов'язкового платежу (частка сукупного доходу) залежить від урядової політики (бюджету програми житлових субсидій) та набору послуг, на які надається допомога (опалення плюс орендна плата за житло / опалення та інші комунальні послуги / лише опалення тощо). Зазначена частка дорівнює 30% у Чеській Республіці, 20% в Угорщині, 15% та менше в Польщі. В більшості випадків ця частка диференціюється (наприклад, у Чеській Республіці – за регіонами (у Празі вона є найбільшою), у Польщі – за розміром домогосподарства (чим більше домогосподарство, тим менша частка). **В Україні частка обов'язкових витрат на оплату житлово-комунальних послуг у сукупному доході домогосподарства (15% / 10%) не є винятковою, хоча її обґрунтованість й може бути поставлена під сумнів.** Зауважимо також, що Болгарія – єдина країна, де така частка не встановлюється взагалі. У цій країні допомога на опалення встановлюється в однаковому для всіх розмірі, що навряд чи можна вважати виваженим рішенням.

5. Адміністративне управління. У більшості країн програма житлових субсидій так чи інакше пов'язана з іншими програмами соціальної допомоги (це стосується питань адміністрування, фінансування та визначення права на допомогу), але з цього правила існують винятки. У Польщі, наприклад, адміністративне управління житловими субсидіями здійснюється окремо. Житлові субсидії фінансуються здебільшого з державного бюджету. Інколи органи місцевого самоврядування надають додаткову допомогу найменш забезпеченим громадянам (наприклад, в Угорщині). **В Україні фінансування та адміністрування житлових субсидій здійснюється спільно з іншими програмами соціальної допомоги; такий підхід є найпоширенішим у країнах Центральної Європи.**

Звісно, аналізувати й обговорювати можна й інші аспекти систем житлових субсидій, наприклад, форму виплати допомоги (готівкова чи безготівкова), строк, на який призначається допомога (на шість чи на дванадцять місяців (як у Болгарії)). Але й наведених даних достатньо для того, щоб зробити певні важливі висновки. По-перше, обмеження права на субсидію при доходах, що перевищують певний пороговий рівень, не застосовується лише в Україні. По-друге, застосування нормативної частки витрат домогосподарства на оплату житлово-комунальних послуг в його сукупному доході при розрахунку розмірів житлових субсидій є доволі звичною практикою. Зазвичай, ці частки встановлюються диференційовано. Регіональна диференціація (сільська місцевість на противагу містам) убачається особливо цікавою для України, якій, можливо, слід розглянути можливість запровадження такої диференціації. По-третє, нормативи застосовуються досить широко, і вони нерідко є доволі складними. Українські нормативи вбачаються низькими і досить складними (наприклад, нормативи споживання палива) і тому, ймовірно, потребують спрощення після проведення відповідного обговорення. Є також приклади значно простіших схем призначення житлових субсидій. Наприклад, у Болгарії допомога призначається в однаковому для всіх розмірі. Цей підхід також вартий окремого розгляду.

Таблиця 2. Допомога на оплату орендованого житла та опалення в окремих країнах ЄС

Болгарія	Чеська Республіка	Литва	Угорщина	Польща
Право на <u>щомісячну адресну допомогу на оплату оренди</u> муніципального житла мають особи, чий дохід за попередній місяць не перевищує 150% диференційованого мінімального доходу, і які належать до таких категорій: • сироти віком до 25 років; • одинаки віком понад 70 років; • одинокі батьки. Особи та сім'ї, чий дохід є меншим від диференційованого мінімального доходу, мають право на щомісячну адресну <u>допомогу на оплату послуг опалення</u>. Диференційований мінімальний дохід для цілей призначення допомоги на опалення визначається як частка гарантованого мінімального доходу і лежить в інтервалі 120%–229% залежно від категорії громадян так само, як і диференційований мінімальний дохід для цілей призначення щомісячної соціальної допомоги, але при цьому частки для опалення встановлюються на трохи вищому рівні. * Допомога призначається на 5-місячний опалювальний сезон (станом на сьогодні – в розмірі 276 левів (141 євро)) і виплачується помісячно готівкою або на банківський рахунок. При призначенні допомоги на опалення враховується інший диференційований дохід, який встановлюється в різних розмірах для різних категорій громадян і груп осіб та залежно від сімейного стану. Якщо особа належить одночасно до кількох категорій, для неї встановлюється найвигодніша для неї частка.	<u>Житлові субсидії</u> виплачуються власнику чи наймачеві квартири, в якій він/вона зареєстровані, якщо нарахування за житло перевищують 30% (у Празі – 35%) сукупного доходу домогосподарства, і при цьому дана 30%/35%-ва частка доходу є меншою за відповідну нормативну плату за житло, яка встановлена законом і диференційована залежно від категорії житла (орендоване, кооперативне, власне), категорії населеного пункту і кількості членів сім'ї. Розмір житлової субсидії за календарний місяць дорівнює різниці між нормативною платою за житло та 30% (у Празі – 35%) сукупного доходу сім'ї. Право на житлові субсидії мають домогосподарства, чий дохід є меншим за 160% прожиткового мінімуму.	<u>Відшкодування плати за опалення, гарячого і холодного водопостачання</u> надається малозабезпеченим сім'ям за результатами перевірки нужденності. Сім'я сплачує за опалення нормативної площі житла не більше 20% свого доходу понад гарантований державою рівень доходу, тобто 285 латів (83 євро) на члена сім'ї; не більше 5% доходу сім'ї за нормативний об'єм гарячої води та не більше 2% доходу за нормативний об'єм холодної води. Нормативна площа житла становить 38м² на першого члена сім'ї і 12м² на кожного наступного члена сім'ї.	<u>Допомога на оплату утримання житла</u> надається органами місцевого самоврядування як соціальна допомога сім'ям або особам, які проживають в будинках, площа яких не перевищує встановлену мінімальну площу, за умови, що вони не одержують дохід від цього будинку. Додаткові умови призначення допомоги: • витрати на утримання будинку дорівнюють щонайменше 20% сукупного щомісячного доходу домогосподарства; • місячний душевий дохід не перевищує 150% мінімальної пенсії за віком (40695 форинтів (172 євро)). Органи місцевого самоврядування можуть призначати допомогу також іншим категоріям громадян. Мінімальний розмір допомоги дорівнює 2500 форинтів (11 євро).	Житлові субсидії призначаються на таких умовах: • житлова площа є меншою за встановлений норматив (35м² на першого, 5м² на другого і третього, 10м² на четвертого і п'ятого членів сім'ї); при цьому залежно від категорії житла може робитися 30%-чи 50%-ве коригування в бік збільшення; • місячний душевий дохід є меншим від 175% (одинаки) або 125% (інші домогосподарства) мінімальної пенсії (630 злотих (160 євро)); • частка витрат на оренду та енергію в межах нормативної площі житла перевищує встановлену частку доходу домогосподарства (15% для одинаків, 12% для домогосподарств з 2–4 осіб, 10% для домогосподарств з 5 і більше осіб; для домогосподарств з більшими доходами встановлюються більші частки). Розмір допомоги дорівнює різниці між законодавчо встановленою часткою та фактичними витратами в межах нормативної площі житла; при цьому встановлено мінімальний та максимальний розміри допомоги. Допомога призначається на шість місяців. Житлові субсидії адмініструються органами місцевого самоврядування (гмінами) окремо від інших видів соціальної допомоги.

Джерело: Польща – законодавство Польщі про житлові субсидії; інші країни – база даних MISSOC за 2008 рік (http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_en.htm); Болгарія – Георге Богданов "Формування та впровадження політики житлових субсидій та повернення до трудової діяльності одержувачів соціальної допомоги у Болгарії" (2009 р.); Чеська Республіка – Мартін Люк та Петр Сунегга "Житлові субсидії у Чеській Республіці порівняно з іншими країнами" (2007 р.); Пітер Кемп "Житлові субсидії – порівняльний аналіз", стор. 239–264 (<http://books.google.pl/>).

3. Уроки країн Центральної Європи

Дотепер жодній з країн Центральної Європи не вдалося повністю замінити субсидії надавачам житлово-комунальних послуг, характерні для країн з плановою економікою, на субсидії/допомогу споживачам, що характерні для країн з ринковою економікою. Надаючи допомогу споживачам, а не надавачам житлово-комунальних послуг, держава сприяє ефективній роботі ринку житла та посиленню конкуренції серед надавачів послуг. За кейнсіанською економічною теорією поліпшений споживацький попит має стимулювати зростання пропозиції житлово-комунальних послуг та підвищувати ефективність житлово-комунального сектора в цілому. Однак, у центральноєвропейських країнах державна допомога населенню на житлово-комунальні послуги все ще недостатня, щоб суттєво впливати на ситуацію на ринках.

З багатьох причин цілі реформування систем допомоги населенню на оплату житлово-комунальних послуг так і не були досягнуті. У більшості випадків ринки надання житлово-комунальних послуг залишилися монополізованими, що унеможлиблює розвиток нормальної конкуренції. Система права власності на об'єкти комунальної інфраструктури нерідко є непрозорою і відносно слабкою. За таких умов перехід від субсидування надавачів послуг до субсидування споживачів не спричинив суттєвих змін у характері функціонування цих ринків. Не було помічено і будь-якого істотного зв'язку між субсидуванням споживачів і пропозицією житла. Насправді, житлові субсидії населенню покликані не підтримувати ринки, а полегшити тягар оплати житлово-комунальних послуг найменш забезпеченим категоріям громадян без стимулювання попиту на житло.

Існує багато аргументів на користь монетизації житлових субсидій та переходу від субсидування надавачів до субсидування споживачів житлово-комунальних послуг, зокрема такі:

- Прозорість. Виплата житлових субсидій споживачам у готівковій формі замість субсидування надавачів послуг забезпечує явний характер допомоги та уможлиблює її кількісний аналіз, у той час як безготівкові субсидії нерідко є непрозорими, і відстежити їх використання доволі складно, що створює умови для виникнення зловживань і корупції. Практика перехресного субсидування у житлово-комунальному секторі підриває конкурентоспроможність організацій, які виробляють комунальні послуги на комерційній основі, але при цьому змушені надавати їх за ціною, нижчою від собівартості.
- Ефективність. Субсидування надавачів житлово-комунальних послуг спотворює ринки та призводить до необґрунтованого завищення нарахувань за послуги.
- Адресність. Виплата грошової допомоги домогосподарствам, які мають право на неї відповідно до чітко визначених критеріїв, поліпшує адресний характер соціальної допомоги та уможлиблює організацію систематичного моніторингу та оцінювання.

З досвіду країн Центральної Європи впливає важливий висновок: монетизація субсидій і перехід від субсидування надавачів послуг до виплати допомоги споживачам є необхідною, але недостатньою умовою переходу від командної до дієвої ринкової економіки. Щоб одержати бажані результати, монетизація житлових субсидій має здійснюватися як складова частина систематичної реформи, що передбачає:

- об'єднання житлових субсидій з іншими видами соціальної допомоги та підвищення рівня їх адресності за рахунок використання певних "фільтрів" (за допомогою яких здійснюватиметься "відсів" заявників за ознакою матеріального стану, статусу зайнятості тощо) та перевірки ступеня нужденності заявників;
- класифікацію та зміцнення прав власності на ринку нерухомості;

- забезпечення оплати спожитих послуг у точно вимірних обсягах (наприклад, за показниками лічильників води, тепла тощо);
- встановлення чіткої залежності всіх нарахунків за житлово-комунальні послуги від фактичної вартості виробництва і надання послуг;
- скасування всіх субсидій у натуральній формі та всіх видів перехресного субсидування;
- скасування (або вдосконалення регулювання) місцевих/природних монополій, які часто існують на ринку житла;
- виведення всього соціального житла на ринок орендованого житла;
- запровадження справедливої системи допомоги на житло з ретельно розробленими вбудованими стимулами, які б (i) заохочували одержувачів допомоги до збільшення своїх доходів (наприклад, за рахунок працевлаштування) та (ii) запобігали надмірному споживанню житла, тобто спотворенням ринку, за яких ціни на житлово-комунальні послуги є необґрунтовано низькими (що спричиняє неефективність);
- забезпечення прозорості та стабільності/сталості житлової політики; уникнення частого перегляду політики.

Забезпечення соціальної справедливості і дотримання принципу адресності залишаються головними завданнями системи житлових субсидій населенню в будь-якій країні. Спільною рисою всіх програм житлових субсидій, запроваджених у країнах Центральної Європи у період після 1989 року, є спрямування допомоги у першу чергу родинам, які проживають у соціальному житлі. Ця категорія сімей користується перевагами, що надаються їм або прямо шляхом встановлення для них менш жорстких умов надання соціального житла (наприклад, у Словенії), або опосередковано шляхом встановлення для них нижчої порогової величини доходу. Мало- та середньо забезпечені сім'ї, які не мають власного і позбавлені доступу до соціального житла, змушені сплачувати дуже велику плату за орендоване житло, яка нерідко в кілька разів перевищує плату за соціальне житло. У більшості країн Центральної Європи наймачі соціального житла не зобов'язані виселятися з нього після того, як вони перестають задовольняти умови надання соціального житла. І багато з них користуються такою можливістю. Водночас, нестача соціального житла чи відносно високі доходи багатьох незаможних представників середнього класу унеможливають надання їм соціального житла, якого вони потребують, та будь-якого виду допомоги на житло при тому, що вони змушені сплачувати доволі високі податки (підтримуючи таким чином малозабезпечених одержувачів допомоги на житло) і високу орендну плату за приватне орендоване житло.

Цю проблему можна було частково вирішити шляхом значного підвищення орендної плати за соціальне житло з одночасним збільшенням розміру фінансової підтримки найменш забезпечених сімей. Такий захід поліпшив би фінансування витрат на утримання соціального житла, значна частка якого сьогодні перебуває у вкрай незадовільному стані через брак коштів, а також сприяв би створенню справедливішої системи допомоги на житло. За добрий приклад такого заходу можна взяти реформу 2003 року в угорському місті Нірегхаза. Аналогічні заходи можна здійснити й щодо цін на енергоємні та субсидовані житлові послуги. Вони повністю виправдані як з соціальних, так і з економічних міркувань, але їх складно реалізувати в умовах демократії, оскільки скорочення субсидування цін призводить до погіршення матеріального стану більшості громадян; всі, хто не має права на соціальну допомогу, сплачуватимуть за житло більше.

Досвід Угорщини свідчить, що у питаннях адміністрування програм допомоги на житло необхідно дотримуватися розумного балансу повноважень центральних і місцевих органів влади. Надміру децентралізована система, що впроваджується та адмініструється виключно на місцевому рівні без

залучення центральних органів влади, може опинитися під потужним тиском місцевих інтересів, через що найменш забезпечені громадяни не одержать необхідної їм допомоги на житло. З іншого боку, надто централізованій системі, за якої надається допомога однакового розміру домогосподарствам, що проживають в різних умовах та/або в різних населених пунктах, бракує гнучкості для врахування розмаїття специфіки житлових умов. До того ж існує небезпека того, що недостатньо ретельно розроблена система спричинятиме перерозподіл часток фінансування соціальної допомоги між центральним і місцевими бюджетами за рахунок "творчо" викривленого бухгалтерського обліку⁴.

Важливою складовою будови системи житлових субсидій є неявні незаплановані стимули, які можуть виникнути для одержувачів. З огляду на це Польща, Словаччина та кілька інших країн запровадили систему, яка не дестимулює одержувачів житлових субсидій отримувати додаткові доходи. Скорочення розміру допомоги з оплати оренди житла тим, чий доходи збільшуються, відбувається значно повільніше за зростання доходів. Наприклад, за польської системи збільшення доходу домогосподарства, яке одержує допомогу, з 800 до 1600 злотих призводить до скорочення розміру допомоги лише на 140 злотих.

Оскільки найменш забезпечені родини одержують доходи переважно у тіньовому секторі, здійснювати моніторинг доходів цієї категорії населення досить складно. Тому в Угорщині розмір допомоги на оплату оренди житла є однаковим для всіх домогосподарств, чий офіційні доходи не перевищують половину мінімального соціального доходу. В результаті незаможні громадяни не зацікавлені у приховуванні своїх фактичних доходів, якщо вони не виходять за межі даного інтервалу.

У кількох країнах розмір допомоги на оплату житла не залежить від фактичних витрат на житло одержувачів допомоги, але при цьому залежить від встановлених законом "адекватних витрат на житло". Це допомагає сім'ям економити на пов'язаних з житлом витратах і збільшує гнучкість допомоги. Наприклад, сім'я може вирішити перебратися до дешевшого житла і продовжувати одержувати допомогу у тому ж самому розмірі.

З досвіду країн Центральної Європи у реформуванні соціальної політики, у тому числі й системи допомоги на житло, можна зробити ще один важливий висновок: проведення будь-якої реформи вимагає підготовчої роботи. Запорукою успішного проведення реформи є ретельне виконання попереднього та основного економічного обґрунтування, концептуального аналізу, вивчення кращих практик, проведення експериментів, опитування населення та консультування з представниками громадських організацій, проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної кампанії (оскільки реформа торкається великої частини населення та багатьох важливих установ). Досвід Росії у проведенні реформи житлового сектора свідчить, що спорадичні, незадовільно підготовлені та погано впроваджені реформи спричиняють соціальну та політичну нестабільність і не дають очікуваних результатів. Досвід країн Центральної Європи, у свою чергу, показує, що частий перегляд соціальної політики істотно збільшує вартість реформ і погіршує їх дієвість.

⁴ Викривлений бухгалтерський облік добре ілюструється реформою системи соціальної допомоги 2004 року в Росії, яка запам'яталася "інвалідизацією" населення країни. Оскільки в результаті проведення реформи допомога інвалідам, на відміну від інших видів соціальної допомоги, стала фінансуватися з федерального бюджету, місцеві органи влади у регіонах охоче задовольняли заяви на призначення допомоги по інвалідності (І. Сініцина "Досвід монетизації соціальної допомоги в Росії" (2008 р.); звіт, підготовлений для проекту *Монетизація соціальної допомоги в Україні*). Інша проблема полягає в доцільності проведення реформ. Існує кілька прикладів передачі функцій фінансування соціальної допомоги від центральних до місцевих бюджетів без надання останнім необхідних фінансових ресурсів.

Додаток. Порівняльний аналіз сектора соціального житла у країнах Центральної Європи та інших країнах – членах ЄС⁵

Даний розділ містить кілька таблиць з порівняльними даними про соціальне житло, отриманими з офіційних статистичних джерел ЄС. Дані у таблицях дозволяють порівняти ситуацію у країнах – нових та старих членах ЄС (відповідно, центральноєвропейських та високорозвинених західноєвропейських країнах). Дані про країни Центральної Європи виділені жирним шрифтом. У таблицях відсутні країни, дані щодо яких відсутні, та найменші країни ЄС (Люксембург, Мальта і Кіпр).

Як видно з таблиць 3 та 4, серед вказаних у них країн можна виділити шість лідерів у наданні допомоги на оплату соціального житла (станом 2002–2003 р.р.) – Францію, Нідерланди, Чеську Республіку, та три скандинавські країни – члени ЄС (Данію, Швецію та Фінляндію). Вони витрачають на цей вид соціальної допомоги понад 0,5% ВВП і понад 2% витрат з державного бюджету. Крім того, у цих країнах на соціальне житло припадає 40%–80% сектора орендованого житла і 15%–35% усього житлового фонду. У Франції на житло було витрачено майже 2% ВВП (близько 30 млрд. дол. США). У Нідерландах соціальне житло становить понад третину житлового фонду.

Найменший обсяг фінансування соціального житла припадає на Грецію та країни Балтії. У Греції житло перебуває виключно в приватній власності. Соціальне житло практично відсутнє. На підтримку житлового сектора витрачається менш ніж 0,01% державного бюджету.

⁵ Джерело даних, що наводяться у цьому розділі: "Статистичні дані про ситуацію в житловому секторі у країнах Європейського Союзу, 2004 р."; адреса в мережі Інтернет: <http://www.iut.nu/EU/HousingStatistics2004.pdf>.

Таблиця 3. Субсидії на соціальне житло як частка сукупних державних витрат, витрат з державного бюджету та ВВП в окремих країнах ЄС, станом на 2003 р.

		Частка сукупних бюджетних витрат (%)	Частка витрат з державного бюджету (%)	Частка ВВП (%)
1	Франція	Дані відсутні	4,45	1,90
2	Фінляндія	2,00	4,30	1,05
3	Данія	1,90	3,40	1,00
4	Чеська Республіка	Дані відсутні	3,10	0,99
5	Іспанія	Дані відсутні	2,60	0,73
6	Швеція	1,20	2,10	0,70
7	Нідерланди	Дані відсутні	3,00	0,60
8	Португалія	Дані відсутні	Дані відсутні	0,50
9	Німеччина	0,61	2,45	0,30
10	Польща	Дані відсутні	1,01	0,24
11	Бельгія	Дані відсутні	2,07	0,20
12	Литва	0,70	1,14	0,20
13	Словаччина	Дані відсутні	0,52	0,12
14	Ірландія	0,24	0,32	0,10
15	Естонія	0,22	0,26	0,09
16	Словенія	Дані відсутні	0,19	0,04
17	Греція	0,01	0,01	0,01

Джерело: офіційні статистичні дані про житловий сектор у країнах Європейського Союзу (2004 р.)

У політиці підтримки соціального житла у країнах ЄС спостерігається чітко виражена тенденція. Серед країн, які надають найбільшу фінансову підтримку сектору соціального житла (країни, зазначені у перших дев'яти рядках таблиці 3), є лише один новий член ЄС (Чеська Республіка); всі інші країни є заможними західноєвропейськими державами. До решти країн належать переважно нові члени ЄС, населення яких одержує менші доходи. Різниця в обсягах фінансової підтримки дуже велика, особливо якщо врахувати той факт, що державні витрати та ВВП у країнах Західної Європи набагато перевищують аналогічні показники країн Центральної Європи. Окрім того, в останні роки більшість центральноєвропейських країн не збільшували, а скорочували державні витрати на підтримку соціального житла незважаючи на те, що багато їхніх громадян перебувають за межею бідності.

Таблиця 4. Соціальне житло як частка орендованого житла та усього житлового фонду в окремих країнах ЄС

		Рік	Як частка орендованого житла (%)	Як частка усього житлового фонду (%)
1	Нідерланди	2003	76,8	34,6
2	Польща	2002	Дані відсутні	23,4
3	Швеція	2002	45,0	21,0
4	Чеська республіка	2002	80,0	20,0
5	Данія	2003	43,0	20,0
6	Франція	2003	45,5	17,5
7	Фінляндія	2003	50,0	17,2
8	Австрія	2002	35,4	14,3
9	Ірландія	2002	45,0	8,0
10	Бельгія	2003	23,0	7,0
11	Словенія	2002	72,7	6,6
12	Німеччина	2002	12,5	6,5
13	Угорщина	2003	Дані відсутні	4,6
14	Словаччина	2003	54,0	4,5
15	Португалія	2001	15,8	3,3
16	Естонія	2002	Дані відсутні	3,0
17	Литва	2003	27,0	3,0
18	Іспанія	2003	11,6	0,9
19	Латвія	2003	1,5	0,1
20	Греція	2003	0,0	0,0

Джерело: офіційні статистичні дані про житловий сектор у країнах Європейського Союзу (2004 р.)

Схожа ситуація спостерігається і з фондом соціального житла. У той час як перші десять позицій у таблиці 4 посідають західні країни з високими доходами населення, в останніх десяти рядках опинилися переважно центральноєвропейські країни та західні країни з порівняно меншими доходами, такі як Португалія та Греція.

Будівництво соціального житла субсидується з державних коштів в усіх країнах, перелічених у таблиці 5, за винятком Латвії. Але при цьому більшість країн не надає фінансову підтримку на адміністрування і технічне обслуговування соціального житла і суворо контролює розміри орендної плати для соціального житла. Лише в Естонії та Литві розміри орендної плати формуються в ринкових умовах. Нерідко регулювання розмірів орендної плати є причиною недостатнього фінансування необхідних витрат на поточне технічне обслуговування будівель фонду соціального житла. Хоча така ситуація і вигідна наймачам у короткостроковій перспективі (тому що вони сплачують низьку орендну плату), вона невигідна власникам будівель (як державним, так і приватним), оскільки унеможливорює утримання будинків у належному стані і не заохочує будівництво нового житла⁶.

Соціальне житло призначається малозабезпеченим і соціально уразливим категоріям населення в усіх країнах, зазначених у таблиці 5, за винятком Швеції. Як видно зі стовпчика 5, лише у лічених країнах приватне орендоване житло прирівнюється до соціального житла; особливо це стосується Швеції, Нідерландів, Німеччини, Чеської Республіки, Словачії та Словенії. У решті країн сектор соціального житла має певну форму захисту та одержує підтримку з боку держави. В усіх країнах, перелічених у таблиці 5, за винятком Австрії, Чеської Республіки та Угорщини, від наймачів соціального житла не вимагається відшкодовувати вартість будівництва житла. Нарешті, у більшості країн ставлення до мешканців соціального житла є доволі ліберальним; вони не зобов'язані виселятися зі своїх помешкань після того, як перестають задовольняти критерії права на поселення у соціальному житловому фонді (у тому числі вимоги щодо розміру доходу). Така політика спрямована на заохочення таких громадян активно працювати і збільшувати свої доходи, замість того, щоб уникати офіційної роботи для збереження свого права на проживання у соціальному житлі. Як видно з таблиці 5, виселення у такій ситуації є обов'язковим лише в Іспанії, Бельгії, Австрії, Словенії та Латвії.

⁶ Відомий прибічник вільного ринку Мілтон Фрідман (лауреат Нобелівської премії з економіки) продемонстрував, як поєднання контролю за розмірами орендної плати і недостатнє субсидування приватного житла призводить до катастрофічних наслідків у нижньому ціновому сегменті житлового фонду Нью-Йорку, де, на відміну від більшості інших міст США, у період після завершення другої світової війни досі не відмовилися від контролю за розмірами орендної плати.

Таблиця 5. Параметри соціального житла в окремих країнах ЄС (2003 р.)

	Житлове будівництво підтримується напряду за рахунок державних ресурсів (субсидій, пільгових кредитів, гарантій)	На управління надається підтримка за рахунок державних ресурсів (операційні субсидії)	Державний контроль за орендною платою (розмір якої залежить від доходів наймачів та інших чинників)	Соціальне житло призначається для малозабезпечених та соціально уразливих категорій населення	Наймачі соціального житла захищені краще, ніж наймачі приватного (прибуткового) житла	Наймачі не відшкодовують вартість будівництва	Наймачі зобов'язані виселитися, якщо вони більше не належать до цільових категорій
	1	2	3	4	5	6	7
Австрія	ТАК	НІ	ТАК	ТАК	ТАК	НІ	ТАК
Бельгія	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК
Чехія	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	НІ	НІ	НІ
Данія	ТАК	НІ	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	НІ
Естонія	ТАК	НІ	НІ	ТАК	ТАК	ТАК	НІ
Фінляндія	ТАК	НІ	ТАК	ТАК	ТАК/НІ	ТАК	НІ
Франція	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	НІ
Німеччина	ТАК	НІ	ТАК	ТАК	НІ	ТАК	НІ
Угорщина	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	НІ	НІ
Ірландія	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	НІ
Латвія	НІ	НІ	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК
Литва	ТАК	НІ	НІ	ТАК	ТАК	ТАК	НІ
Нідерланди	ТАК	НІ	ТАК	ТАК	НІ	ТАК	НІ
Польща	ТАК	НІ	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	НІ
Португалія	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	НІ
Словаччина	ТАК	НІ	ТАК	ТАК	НІ	ТАК	НІ
Словенія	ТАК	НІ	ТАК	ТАК	НІ	ТАК	ТАК
Іспанія	ТАК	ТАК/НІ	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК	ТАК
Швеція	ТАК	НІ	ТАК	НІ	НІ	ТАК	НІ

Джерело: офіційні статистичні дані про житловий сектор у країнах Європейського Союзу (2004 р.)

На відміну від двох попередніх таблиць, у таблиці 5 ситуація у країнах – нових членах ЄС мало відрізняється від ситуації в західноєвропейських країнах. Політика у сфері соціального житла суттєво різниться по країнах – як нових, так і старих членах ЄС. Поступова гармонізація політики соціального житла в об'єднаній Європі допоможе поступово усунути її поділ на Схід і Захід.