

Удосконалення механізмів надання житлових субсидій

В'ячеслав Герасімовіч, Богдан Кліщук, Людмила Котусенко

CASE Україна

Квітень 2010 року

Зміст

Резюме.....	11
Вступ	16
Чинна система субсидій	19
Законодавство.....	19
Критерії права на субсидію.....	19
Подача документів	21
Прийняття рішення	22
Відмови	24
Характеристики одержувачів субсидій.....	25
Рівень адресності надання субсидій.....	26
Методологія обрахунків	28
База порівняння	28
Використані величини	29
Показники адресності.....	30
Показники бідності й нерівномірності розподілу доходу.....	31
Застереження щодо інтерпретації результатів	31
Сценарії.....	33
СЦЕНАРІЙ 1. Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги	33
СЦЕНАРІЙ 2. Надання субсидій у грошовій формі на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм	39
ПІДСЦЕНАРІЙ 1. Розрахункові норми та фактична потреба в паливі.....	42
ПІДСЦЕНАРІЙ 2. Розрахункові норми на послуги та паливо.....	61
СЦЕНАРІЙ 3. Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій	72
СЦЕНАРІЙ 4. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми..	78
СЦЕНАРІЙ 5. Виключення заможніших домогосподарств	83
СЦЕНАРІЙ 6. Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4).....	88
СЦЕНАРІЙ 7. Підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)	92
Порівняння сценаріїв.....	97
Висновки та рекомендації	104

Додатки	106
А Наслідки потенційного підвищення цін на природний газ і тарифів на гарячу воду та опалення.....	106
В Окремі питання соціальної допомоги громадянам, які перебувають за межею бідності.....	110
Визначення рівня бідності	110
Доходи бідних	110
Житлово-комунальні послуги бідних	110
Причини ненадання бідним субсидії	113

Список таблиць

Таблиця 1. Цілі та сценарії реформування субсидій	17
Таблиця 2. Структура одержувачів субсидій і випланих коштів за категоріями домогосподарств у 2008 році	25
Таблиця 3. Площа помешкань, в яких проживають одержувачі субсидій, м ²	25
Таблиця 4. Площа житла та розміри субсидій за категоріями одержувачів	26
Таблиця 5. Дані про домогосподарства, що одержують одночасно житлові субсидії та пільги ..	27
Таблиця 6. Характеристики децильних груп	31
Таблиця 7. Наслідки заміни субсидій та допомоги малозабезпеченим єдиним видом допомоги (СЦЕНАРІЙ 1).....	35
Таблиця 8. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у сценарії 1	38
Таблиця 9. Типові набори послуг залежно від виду опалення на одну особу	40
Таблиця 10. Розрахункова вартість послуг на 1 м ² площі житла для типових наборів послуг, середньозважена за 2008 рік	41
Таблиця 11. Наслідки запровадження субсидій на основі розрахункових норм споживання послуг у підсценарії 1	42
Таблиця 12. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у підсценарії 1.....	45
Таблиця 13. Характеристики домогосподарств з 1–2 децилів за розміром сукупного доходу, що за підсценарієм 1 втрачають право на субсидію.....	45
Таблиця 14. Характеристики домогосподарств з 8–10 децилів за розміром сукупного доходу, що мають право на субсидію в підсценарії 1	46
Таблиця 15. Наслідки запровадження субсидій на основі розрахункових норм споживання послуг у підсценарії 1 для домогосподарств з централізованим опаленням	47
Таблиця 16. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у підсценарії 1 серед домогосподарств з централізованим опаленням.....	50
Таблиця 17. Характеристики домогосподарств з 1–2 децилів за розміром сукупного доходу, що за підсценарієм 1 втрачають право на субсидію, серед домогосподарств з централізованим опаленням	50
Таблиця 18. Характеристики домогосподарств з 8–10 децилів за розміром сукупного доходу, що мають право на субсидію в підсценарії 1, серед домогосподарств з централізованим опаленням	51
Таблиця 19. Наслідки запровадження субсидій на основі розрахункових норм споживання послуг у підсценарії 1 для домогосподарств з опаленням природним газом	52
Таблиця 20. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням природним газом.....	55
Таблиця 21. Характеристики домогосподарств з 1–2 децилів за рівнем сукупного доходу, що за підсценарієм 1 втрачають право на субсидію, серед домогосподарств з опаленням природним газом	55

Таблиця 22. Характеристики домогосподарств з 8–10 децилів за розміром сукупного доходу, що мають право на субсидію в підсценарії 1, серед домогосподарств з опаленням природним газом	56
Таблиця 23. Наслідки запровадження субсидій на основі розрахункових норм споживання послуг у підсценарії 1 для домогосподарств з опаленням вугіллям.....	57
Таблиця 24. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням вугіллям	60
Таблиця 25. Характеристики домогосподарств з 8–10 децилів за розміром сукупного доходу, що мають право на субсидію в підсценарії 1, серед домогосподарств з опаленням вугіллям	61
Таблиця 26. Наслідки запровадження субсидій на основі розрахункових норм споживання послуг у підсценарії 2	62
Таблиця 27. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у підсценарії 2.....	65
Таблиця 28. Характеристики домогосподарств з 1–2 децилів за розміром сукупного доходу, що за підсценарієм 2 втрачають право на субсидію.....	65
Таблиця 29. Характеристики домогосподарств з 8–10 децилів за розміром сукупного доходу, що мають право на субсидію в підсценарії 2	66
Таблиця 30. Наслідки запровадження субсидій на основі розрахункових норм споживання послуг у підсценарії 2 для домогосподарств з опаленням вугіллям.....	67
Таблиця 31. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у підсценарії 2 серед домогосподарств з опаленням вугіллям	69
Таблиця 32. Характеристики домогосподарств з 1–2 децилів за розміром сукупного доходу, що за підсценарієм 2 втрачають право на субсидію, серед домогосподарств з опаленням вугіллям.....	70
Таблиця 33. Характеристики домогосподарств з 8–10 децилів за розміром сукупного доходу, що мають право на субсидію в підсценарії 2, серед домогосподарств з опаленням вугіллям	70
Таблиця 34. Наслідки зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій (СЦЕНАРІЙ 3).....	73
Таблиця 35. Наслідки зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій (СЦЕНАРІЙ 3) для домогосподарств, що мали право на субсидію 2008 року	74
Таблиця 36. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у сценарії 3	77
Таблиця 37. Наслідки зниження обов'язкового платежу для малозабезпечених сімей з двома та більше дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)	79
Таблиця 38. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у сценарії 4	82
Таблиця 39. Зміна чисельності отримувачів внаслідок впровадження максимальної площі та доходу як критерію права на субсидію (СЦЕНАРІЙ 5)	83
Таблиця 40. Зміна фінансування внаслідок впровадження максимальної площі та доходу як критерію права на субсидію (СЦЕНАРІЙ 5).....	84
Таблиця 41. Наслідки впровадження максимальної площі житла та розміру доходу, що дають право на субсидію (СЦЕНАРІЙ 5)	85
Таблиця 42. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у сценарії 5	87

Таблиця 43. Наслідки запровадження комбінації сценаріїв 3 та 4.....	89
Таблиця 44. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у сценарії 6.....	91
Таблиця 45. Наслідки збільшення розміру обов’язкового платежу (СЦЕНАРІЙ 7).....	93
Таблиця 46. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у сценарії 7.....	95
Таблиця 47. Загальний опис.....	97
Таблиця 48. Кількість домогосподарств отримувачів.....	98
Таблиця 49. Витрати.....	98
Таблиця 50. Кількість отримувачів у 1–2 децилях сукупного доходу	99
Таблиця 51. Частка отримувачів, що належать до 1–2 децилів за розміром сукупного доходу...99	
Таблиця 52. Допомога, що надходить у 1–2 децилі за розміром сукупного доходу.....	100
Таблиця 53. Частка допомоги, що надходить до 1–2 децилів за розміром сукупного доходу ...	100
Таблиця 54. Охоплення допомогою	101
Таблиця 55. Охоплення домогосподарств 1–2 децилів допомогою.....	101
Таблиця 56. Пенсіонери серед отримувачів	102
Таблиця 57. Домогосподарства з дітьми серед отримувачів	102
Таблиця 58. Багатодітні сім’ї серед отримувачів.....	103
Таблиця 59. Наслідки підвищення тарифів	106
Таблиця 60. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у випадку підвищення тарифів	109
Таблиця 61. Доходи домогосподарств, які перебувають нижче межі бідності, грн.	110
Таблиця 62. Забезпеченість бідних житлово-комунальними благами	111
Таблиця 63. Витрати на житлово-комунальні послуги, грн./особа.....	111
Таблиця 64. Житлово-комунальні пільги, що отримують домогосподарства нижче межі бідності.....	112
Таблиця 65. Кількість домогосподарств, які перебувають нижче межі бідності, але не отримують субсидій, оскільки пільги зменшують частку витрат на житлово-комунальні послуги в їх доходах	112
Таблиця 66. Кількість домогосподарств, які перебувають нижче межі бідності, але не отримують субсидій	113
Таблиця 67. Розподіл одержувачів субсидій за децилями (7–10) та за розміром домогосподарств	115
Таблиця 68. Кількість одержувачів субсидій у 7–10 децилях	115

Список рисунків

Рис. 1. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 1, тис.	34
Рис. 2. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 1, %....	34
Рис. 3. Чисельність домогосподарств, які втратять право на допомогу в сценарії 1, серед тих, які мають його зараз, тис.....	36
Рис. 4. Частка домогосподарств, які втратять право на допомогу в сценарії 1, серед тих, які мають його зараз, %	36
Рис. 5. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в сценарії 1	36
Рис. 6. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в сценарії 1.....	36
Рис. 7. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в сценарії 1.....	37
Рис. 8. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в сценарії 1	37
Рис. 9. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у сценарії 1	37
Рис. 10. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у сценарії 1	37
Рис. 11. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в підсценарії 1.....	44
Рис. 12. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в підсценарії 1	44
Рис. 13. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в підсценарії 1	44
Рис. 14. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в підсценарії 1	44
Рис. 15. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1	44
Рис. 16. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1	44
Рис. 17. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з централізованим опаленням.....	48
Рис. 18. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з централізованим опаленням.....	48
Рис. 19. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з централізованим опаленням.....	49
Рис. 20. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з централізованим опаленням	49
Рис. 21. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1, серед домогосподарств з централізованим опаленням	49
Рис. 22. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1, серед домогосподарств з централізованим опаленням	49
Рис. 23. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням природним газом.....	53
Рис. 24. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням природним газом	53
Рис. 25. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням природним газом.....	54

Рис. 26. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням природним газом	54
Рис. 27. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1, серед домогосподарств з опаленням природним газом	54
Рис. 28. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1, серед домогосподарств з опаленням природним газом	54
Рис. 29. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням вугіллям.....	59
Рис. 30. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням вугіллям	59
Рис. 31. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням вугіллям	59
Рис. 32. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням вугіллям	59
Рис. 33. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1, серед домогосподарств з опаленням вугіллям.....	60
Рис. 34. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1, серед домогосподарств з опаленням вугіллям.....	60
Рис. 35. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в підсценарії 2.....	63
Рис. 36. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в підсценарії 2	63
Рис. 37. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в підсценарії 2	64
Рис. 38. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в підсценарії 2	64
Рис. 39. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у підсценарії 2	64
Рис. 40. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у підсценарії 2	64
Рис. 41. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в підсценарії 2 серед домогосподарств з опаленням вугіллям	68
Рис. 42. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в підсценарії 2 серед домогосподарств з опаленням вугіллям	68
Рис. 43. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в підсценарії 2 серед домогосподарств з опаленням вугіллям	68
Рис. 44. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в підсценарії 2 серед домогосподарств з опаленням вугіллям	68
Рис. 45. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у підсценарії 2 серед домогосподарств з опаленням вугіллям.....	69
Рис. 46. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у підсценарії 2 серед домогосподарств з опаленням вугіллям.....	69
Рис. 47. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 3, тис.	75
Рис. 48. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 3, %	75

Рис. 49. Чисельність домогосподарств, які втратять право на допомогу в сценарії 3, тис.....	75
Рис. 50. Чисельність домогосподарств, які втратять право на допомогу в сценарії 3, %.....	75
Рис. 51. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в сценарії 3.....	76
Рис. 52. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в сценарії 3.....	76
Рис. 53. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в сценарії 3.....	76
Рис. 54. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в сценарії 3.....	76
Рис. 55. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у сценарії 3.....	77
Рис. 56. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у сценарії 3.....	77
Рис. 57. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 4, тис.	80
Рис. 58. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 4, %	80
Рис. 59. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в сценарії 4.....	80
Рис. 60. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в сценарії 4.....	80
Рис. 61. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в сценарії 4.....	81
Рис. 62. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в сценарії 4.....	81
Рис. 63. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у сценарії 4.....	81
Рис. 64. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у сценарії 4.....	81
Рис. 65. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 5, тис.	85
Рис. 66. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 5, %..	85
Рис. 67. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в сценарії 5.....	86
Рис. 68. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в сценарії 5.....	86
Рис. 69. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в сценарії 5.....	86
Рис. 70. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в сценарії 5.....	86
Рис. 71. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у сценарії 5.....	87
Рис. 72. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у сценарії 5.....	87
Рис. 73. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 6, тис.	89
Рис. 74. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 6, %..	89
Рис. 75. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в сценарії 6.....	90
Рис. 76. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в сценарії 6.....	90
Рис. 77. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в сценарії 6.....	90
Рис. 78. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в сценарії 6.....	90

Рис. 79. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у сценарії 6.....	91
Рис. 80. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у сценарії 6.....	91
Рис. 1. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 7, тис.....	91
Рис. 82. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 7, %..	93
Рис. 83. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в сценарії 7.....	94
Рис. 84. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в сценарії 7.....	94
Рис. 85. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в сценарії 7.....	94
Рис. 86. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в сценарії 7.....	94
Рис. 87. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у сценарії 7.....	95
Рис. 88. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у сценарії 7.....	95
Рис. 2. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у випадку підвищення тарифів, тис.....	107
Рис. 3. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у випадку підвищення тарифів, %.....	107
Рис. 4. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу у випадку підвищення тарифів.....	107
Рис. 92. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у випадку підвищення тарифів, тис.	107
Рис. 93. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у випадку підвищення тарифів, %.....	107
Рис. 94. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу у випадку підвищення тарифів.....	107
Рис. 95. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу у випадку підвищення тарифів.....	107
Рис. 96. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу у випадку підвищення тарифів.....	108
Рис. 97. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу у випадку підвищення тарифів.....	108
Рис. 98. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у випадку підвищення тарифів.....	108
Рис. 99. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у випадку підвищення тарифів.....	108
Рис. 100. Розподіл суми наданих пільг залежно від доходу домогосподарства.....	113

Резюме

З метою захисту сімей з низьким доходом від наслідків підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги в Україні діє програма субсидій. Основними законодавчими актами, що регулюють надання субсидій в Україні, є Постанова Кабінету Міністрів України № 846 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» від 21 жовтня 1995 року та спільний Наказ Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України, Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України, Міністерства енергетики України, Державної акціонерної холдингової компанії «Укргаз» № 58/45/91/73/51/23/10-538 «Про затвердження Методики надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та пічного побутового (рідкого) палива» від 15 квітня 1998 року. Субсидія в Україні надається в тому випадку, якщо витрати на житлово-комунальні послуги за винятком пільг перевищують 20% середньомісячного (за останні шість місяців перед поданням заяви) сукупного декларованого доходу сім'ї. Крім, того існує ряд додаткових критеріїв і винятків для певних категорій сімей.

Відповідно до даних ОУЖД-2008, найчисленніша група отримувачів житлових субсидій представлена пенсіонерами. Частка домогосподарств, які складаються тільки з пенсіонерів, у загальній чисельності отримувачів житлових субсидій дорівнює 65%. Серед цих домогосподарств 83% є пенсіонерами, що проживають самотужки (53,5% усіх отримувачів субсидій). При цьому частка домогосподарств з дітьми становить 22%, а частка багатодітних сімей – лише 1,5%. Приблизно дві третини отримувачів житлових субсидій проживають у містах, і на них припадає майже три чверті загальної суми житлових субсидій.

Тим не менш система субсидій в Україні характеризується рядом проблем, серед яких:

- 1) складність адміністрування;
- 2) низький рівень адресності;
- 3) фактичне надання переваг в отриманні субсидії одноосібним домогосподарствам;
- 4) низьке охоплення домогосподарств за відсутності доступу до послуг;
- 5) перевантаженість комісій.

Проаналізувавши ці проблеми, ми сформуливали ряд потенційних цілей реформування:

- 1) спрощення системи субсидій;
- 2) підвищення рівня адресності їх надання;
- 3) стимулювання населення до раціональнішого використання енергоресурсів і житлово-комунальних послуг;
- 4) уникнення «подвійної» житлової допомоги у випадку надання допомоги малозабезпеченим сім'ям виходячи з прожиткового мінімуму, що вже включає витрати на житлово-комунальні послуги;
- 5) ширше охоплення домогосподарств, що складаються більш ніж з однієї особи;
- 6) ширше охоплення домогосподарств за відсутності доступу до послуг;
- 7) підвищення ефективності діяльності комісій;
- 8) забезпечення виплати субсидій в грошовій формі.

Ми використали ОУЖД-2008 для симуляцій гіпотетичних сценаріїв вдосконалення системи житлових субсидій в Україні. В цьому документі ми подаємо сім сценаріїв, що заслуговують на найбільшу увагу серед усіх розглянутих нами варіантів:

- 1) заміна державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям (ДСД) і субсидій єдиним видом допомоги;
- 2) надання субсидій у грошовій формі на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм;
- 3) зближення ДСД і субсидій;
- 4) створення сприятливіших умов для доступу до субсидій для сімей з дітьми;
- 5) виключення заможніших домогосподарств;
- 6) комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4);
- 7) підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення).

Очікується, що заміна допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій єдиним видом допомоги (СЦЕНАРІЙ 1) сприятиме досягненню всіх семи цілей, на які він спрямований. За результатами симуляцій, запропонований механізм призведе до суттєвого зростання адресності надання державної підтримки. Внаслідок запровадження єдиного виду допомоги частка отримувачів з перших двох децилів зросте з 44% до 75%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у ці децилі – з 62% до 74%. Такий результат є одним з найкращих з-поміж розглянутих сценаріїв.

Однак слід мати на увазі, що при зростанні порогової величини доходу рівень адресності надання допомоги за цим сценарієм знижуватиметься за рахунок включення до програми домогосподарств з ненайбідніших децилів. Окрім того, при реалізації цього сценарію з програми вибудуть сім'ї з доходами вище граничної величини, які, тим не менше, є відносно бідними (наприклад, пенсіонери), що може вивитися небажаним результатом змін.

Іншим варіантом реформування є надання субсидій готівкою на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм (СЦЕНАРІЙ 2). Цей сценарій теж сприяє досягненню зазначених вище потенційних цілей реформування, але він не дозволяє уникнути «подвійної» житлової допомоги.

Новий механізм обчислення субсидій на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм дозволить охопити цим видом допомоги ті домогосподарства, які зараз не можуть претендувати на субсидію через поганий доступ до послуг та відповідно низькі витрати на послуги у сукупному доході. В цілому коло потенційних отримувачів субсидії збільшиться на 15,9% або зменшиться на 16,8% залежно від того, який обсяг споживання вугілля взято до розрахунку при обчисленні вартості типового набору послуг при опаленні вугіллям – за потребою (Підсценарій 1, більший обсяг) чи за адміністративно встановленими нормами (Підсценарій 2, менший обсяг). Обсяг видатків при цьому має збільшитися на 40,6% або зменшитися на 8,3% відповідно.

Порівняно з Підсценарієм 1, Підсценарій 2 дозволить досягти вищої адресності у наданні субсидій. Частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидії) знизиться з 43,6% до 42,8% (Підсценарій 1) та зросте до 46,1% (Підсценарій 2), а частка коштів допомоги, що спрямовується у перші два децилі, зміниться з 60,2% до 59,9% та 65,6% за Підсценаріями 1 та 2 відповідно. При поділі потенційних отримувачів на децилі за

розміром декларованого доходу частка коштів допомоги, що надходитиме до перших двох децилів, зросте з 78,8% до 79,4% та 86,0% за Підсценаріями 1 та 2 відповідно.

Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій (СЦЕНАРІЙ 3) призведе до надмірного зростання кількості потенційних отримувачів субсидій та видатків на них (у 3,2 та 4,5 рази відповідно). Попри певне поліпшення показників адресності, охоплення домогосподарств субсидією суттєво зросте не лише за рахунок найбільш вразливих домогосподарств, а за рахунок домогосподарств з усіх децилів, що, на нашу думку, є недопустимим. Запровадження такого сценарію може розглядатися лише в тому випадку, якщо уряд вважатиме за необхідне та можливе надати підтримку приблизно 18% населення. Загалом у цього сценарію відсутні вагомі переваги порівняно зі Сценаріями 1 і 2.

Зниження розміру обов'язкового відсотка платежу малозабезпеченим домогосподарствам з двома та більше дітьми (СЦЕНАРІЙ 4) до 10% доходу призведе до більшого охоплення допомогою домогосподарств з 1 – 3 дециля, що є бажаним результатом впровадження змін за цим сценарієм. Кількість потенційних отримувачів субсидій серед домогосподарств з дітьми зросте на 75%, у тому числі серед багатодітних сімей – на 71%. Водночас, реалізація сценарію вимагатиме збільшення видатків на субсидії на 28%. Стримати зростання видатків можна шляхом встановлення вищого розміру обов'язкового платежу, наприклад, на рівні 12%, а не 10%, доходу для цих сімей. Недоліком цього сценарію є нехтування ряду інших цілей (окрім покращення адресності), на які спрямовані Сценарії 1 і 2.

Запровадження максимального розміру доходу та площі житла, що дають право на допомогу (СЦЕНАРІЙ 5), призведе до виключення з системи субсидій 9% їх потенційних отримувачів. Встановлення граничного рівня доходу на рівні двох прожиткових мінімумів дозволить зменшити помилки включення в систему (2,2% потенційних отримувачів втратять право на субсидію). Запровадження граничного розміру площі для заявників, за винятком домогосподарств, що складаються з однієї особи віком понад 70 років, призведе до виключення з системи 6,8% потенційних отримувачів субсидій. Попри доволі високий поріг площі житла, що застосовано у сценарії, право на субсидію втратять не лише заможніші її отримувачі, а й отримувачі з найбільш вразливих децилів, що не відповідає поставленим цілям. Тому поріг площі як критерій визначення права на допомогу можливо застосовувати лише з великою обережністю. Крім того, цей сценарій теж нехтує ряд цілей (окрім підвищення рівня адресності й ефективності діяльності комісій), на які спрямовані Сценарії 1 і 2. Перевагою цього сценарію порівняно зі Сценарієм 2 є встановлення граничного розміру доходу як критерію права на субсидію, відсутність якого є основною концептуальною відмінністю системи житлових субсидій України від міжнародної практики.

Комбінація зниженого розміру відсотка обов'язкового платежу для малозабезпечених домогосподарств з двома та більше дітьми разом з граничними розмірами доходів та площі (СЦЕНАРІЙ 6) призведе до поліпшення адресності надання субсидій. Частка потенційних отримувачів з перших двох децилів зросте внаслідок реалізації сценарію з 39% до 48%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у перші два децилі – з 46% до 57%. Охоплення субсидією домогосподарств з 1–2 дециля зросте, тимчасом як у наступних децилях – переважно зменшуватиметься. Потреба в коштах для фінансування субсидій зросте на 21%. Водночас, сценарію будуть притаманні недоліки впровадження порогу площі, що зумовить виключення з системи субсидій не лише заможніших домогосподарств, а й домогосподарств з 1–2 децилів. Крім того, цей сценарій нехтує ряд важливих цілей (окрім підвищення рівня адресності,

ширшого охоплення сімей з дітьми та збільшення ефективності діяльності комісій), на які спрямовані Сценарії 1 і 2. Перевагою цього сценарію, як і Сценарію 5, порівняно зі Сценарієм 2 є встановлення граничного розміру доходу як критерію права на субсидію, відсутність якого є основною концептуальною відмінністю системи житлових субсидій України від міжнародної практики.

Підвищення розміру обов'язкового платежу (СЦЕНАРІЙ 7) до 30% (збереження 15% для вразливих категорій) зумовить скорочення кількості потенційних отримувачів субсидій та видатків на них. Водночас, показники адресності надання субсидій погіршаться: частка отримувачів з перших двох децилів зменшиться з 39% до 36%, а частка коштів допомоги, що надходить у перші два децилі – з 46% до 45%. Зниження адресності пов'язане з тим, що внаслідок запровадження сценарію з системи будуть виключені домогосподарства переважно з 1–3 децилів, які потребують підтримки. Тому запровадження збільшеного розміру обов'язкового платежу, на нашу думку, не є виправданим.

Розв'язання великої кількості проблем у наданні субсидій вимагає масштабних перетворень. Вони повинні бути ретельно сплановані та підготовлені, що вимагає значних часових ресурсів. Тому в найближчій перспективі ми рекомендуємо встановити граничний рівень доходу як критерію права на субсидію (СЦЕНАРІЙ 5). Це дозволить за відносно короткий період часу покращити адресність субсидій.

Паралельно з запровадження граничного рівня доходу рекомендується вести підготовку до масштабнішої реформи. Ми рекомендуємо замінити допомогу малозабезпеченим сім'ям і субсидії єдиним видом допомоги (СЦЕНАРІЙ 1). Іншим прийнятним, однак менш доцільним з огляду на довгострокову перспективу, варіантом реформування є надання субсидій готівкою на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм (СЦЕНАРІЙ 2). Цей сценарій, на відміну від попереднього, не дозволяє уникнути «подвійної» житлової допомоги у випадку надання допомоги малозабезпеченим сім'ям виходячи з прожиткового мінімуму, що включає витрати на житлово-комунальні послуги. Привабливою рисою сценарію 2 є те, що його запровадження не виключає з програми житлової допомоги пенсіонерів – найчисельнішої категорії отримувачів субсидій.

Незалежно від вибору варіанту реформування, потрібно врахувати досвід інших країн. Наш аналіз міжнародного досвіду показує, що монетизація житлових субсидій має здійснюватися як складова частина систематичної реформи, що передбачає:

- 1) об'єднання житлових субсидій з іншими видами соціальної допомоги та поліпшення їх адресності за рахунок використання певних «фільтрів» (за допомогою яких здійснюватиметься «відсів» заявників за ознакою матеріального стану, статусу зайнятості тощо) та перевірки ступеню нужденності заявників;
- 2) класифікацію та зміцнення прав власності на ринку нерухомості;
- 3) забезпечення оплати спожитих послуг у точно вимірних обсягах (наприклад, за показаннями лічильників води, тепла тощо);
- 4) встановлення чіткої залежності всіх нарахунків за житлово-комунальні послуги від фактичної вартості виробництва та надання послуг;
- 5) скасування всіх субсидій у натуральній формі та всіх видів перехресного субсидування;
- 6) скасування (або вдосконалення регулювання) місцевих/природних монополій, які часто існують на ринку житла;

- 7) запровадження справедливої системи допомоги на житло з ретельно розробленими вбудованими стимулами, які б (1) заохочували одержувачів допомоги до збільшення своїх доходів (наприклад, за рахунок працевлаштування) та (2) запобігали надмірному споживанню послуг, тобто спотворенням ринку, за яких ціни на житлово-комунальні послуги є необґрунтовано низькими (що спричиняє неефективність);
- 8) забезпечення прозорості та стабільності/сталості житлової політики; уникнення частого перегляду політики.

Вступ

Відповідно до статті 46 Конституції України, завдання системи соціальної допомоги полягає у тому, щоб забезпечити громадянам рівень життя не нижче прожиткового мінімуму. Механізм забезпечення цього передбачено у Законі «Про надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям»: сім'ї, чий доходи нижчі за прожитковий мінімум, мають право на державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям (ДСД). Ця допомога обчислюється як різниця між прожитковим мінімумом сім'ї та її середньомісячним сукупним доходом за шість місяців, що передують зверненню по допомогу. Однак з огляду на брак фінансування, для обчислення розміру допомоги береться не прожитковий мінімум, а рівень забезпечення прожиткового мінімуму, що є відчутно нижчим за прожитковий мінімум.

Зважаючи на низький розмір допомоги, що спонукає звертатися за нею лише дуже бідні сім'ї, та низку чинників, які обмежують право сімей на отримання цього виду допомоги, рівень адресності допомоги малозабезпеченим сім'ям є дуже високим. Зокрема, як свідчать дані Обстеження умов життя домогосподарств 2008 року (ОУЖД-2008), 80% отримувачів допомоги належать до 1–2 децилів¹, і у ці децилі надходить 90% коштів допомоги.

Також з метою захисту сімей з низьким доходом від наслідків підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги в Україні з 1995 року діє програма житлових субсидій. За даними Державного комітету статистики України, програмою нині охоплено близько 740 тис. сімей, або 4,3% населення України (січень 2010 року).

Відповідно до даних ОУЖД-2008, найчисленніша група отримувачів субсидій представлена пенсіонерами. Частка домогосподарств, які складаються тільки з пенсіонерів, у загальній чисельності отримувачів житлових субсидій дорівнює 65%. Серед цих домогосподарств 83% є пенсіонерами, що проживають самотужки (53,5% усіх отримувачів субсидій). При цьому частка домогосподарств з дітьми становить 22%, а частка багатодітних сімей – лише 1,5%. Приблизно дві третини отримувачів житлових субсидій проживають у містах, і на них припадає майже три чверті загальної суми житлових субсидій.

На початку роботи над пропозиціями з удосконалення системи субсидій в Україні нашою основною ідеєю була заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги. Мотивацією для такого об'єднання двох видів допомоги слугувала можливість спростити систему соціальної допомоги в Україні та зменшити вартість її адміністрування. Крім того, нашою метою було використання досвіду надання допомоги малозабезпеченим сім'ям для підвищення рівня адресності надання житлових субсидій. Результати наших кінцевих симуляцій із **заміни житлових субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги** представлені в цьому документі як **СЦЕНАРІЙ 1**.

Результати симуляцій показали, що запровадження цього сценарію вимагатиме чи значного збільшення видатків на допомогу, чи позбавлення права на допомогу великої кількості домогосподарств (в основному пенсіонерів), що отримують житлові субсидії. Крім того, у більшості країн Центральної та Східної Європи програма субсидій на утримання житла/опалення існує паралельно з допомогою малозабезпеченим сім'ям. Тому ми також розглянули ряд альтернативних варіантів реформування системи житлових субсидій в Україні.

¹ Децилі сформовано за розміром середньомісячного сукупного доходу на одну особу за винятком допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Ці варіанти не передбачають об'єднання житлових субсидій з допомогою малозабезпеченим сім'ям. З розглянутих нами варіантів реформування ми вибрали ті, що заслуговують на увагу, і представляємо їх в цьому документі як **СЦЕНАРІЇ 2–7** (окрім того, ми також розглянули вплив підвищення цін на газ на показники системи субсидій):

- 2) надання субсидій у грошовій формі на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм;
- 3) зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій;
- 4) створення сприятливіших умов для доступу до субсидій для сімей з дітьми;
- 5) виключення заможніших домогосподарств;
- 6) комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4);
- 7) підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення).

Таблиця 1. Цілі та сценарії реформування субсидій

Ціль	Чи дозволяє сценарій досягнути ціль?						
	1	2	3	4	5	6	7
Спрощення системи субсидій	Так	Так	Так				
Підвищення рівня адресності	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так
Встановлення граничного розміру доходу як критерію права на субсидію	Так		Так		Так	Так	
Стимулювання населення до раціонального використання енергетичних ресурсів і житлово-комунальних послуг	Так	Так	Так				
Уникнення «подвійної» житлової допомоги у випадку надання допомоги малозабезпеченим сім'ям виходячи з прожиткового мінімуму, що вже включає витрати на житлово-комунальні послуги	Так						
Ширше охоплення домогосподарств, що складаються більш ніж з однієї особи				Так		Так	
Ширше охоплення домогосподарств за відсутності доступу до послуг		Так					
Підвищення ефективності діяльності комісій	Так	Так	Так		Так	Так	
Забезпечення виплати субсидій в грошовій формі рівномірно протягом року	Так	Так	Так				

Таблиця 1 підсумовує основні цілі реформування системи субсидій в Україні. Таблиця також містить мотивацію необхідності проведення змін і показує, на досягнення яких цілей були спрямовані представлені нами сценарії. Цілі реформування системи субсидій в Україні зумовлені рядом відповідних проблем:

- 1) **складність адміністрування.** Виглядає доцільним виключення перерахунків субсидії при зміні обсягу фактично спожитих послуг, зменшення документообігу між управліннями праці та соціального захисту населення та комунальними підприємствами – надавачами послуг, зниження вартості адміністрування системи субсидій, зменшення кількості довідок, що надаються заявниками;
- 2) **низька адресність.** Зокрема, як показують наші розрахунки на основі ОУЖД-2008, лише 23,8% отримувачів субсидій належать до 1–2 децилів, і лише 31,1% коштів субсидій спрямовуються у 1–2 децилі; на користь цього свідчить і те, що, за даними ОУЖД-2008, 93 тис. домогосподарств-отримувачів субсидій, або 12,3% усієї кількості отримувачів, мали сукупний дохід, що перевищував 1000 грн. на одну особу, а у 53 тис. домогосподарств, або 7% від усієї кількості отримувачів, площа на одного члена домогосподарства перевищувала 70 м²;
- 3) **відсутність граничного рівня доходу як критерію для отримання права на субсидію** є основною концептуальною відмінністю системи субсидій України від інших країн світу;
- 4) **фактичне надання переваг в отриманні субсидії одноосібним домогосподарствам** поряд із меншим охопленням субсидією інших вразливих груп населення, таких як багатодітні сім'ї. Зокрема 58% отримувачів субсидій – одноосібні домогосподарства; якщо субсидією охоплено 10,7% одноосібних домогосподарств, то у випадку сімей з дітьми – лише 2,6%, а багатодітних сімей – 4,6% (ОУЖД-2008). Таке фактичне надання переваг в отриманні субсидій одноосібним домогосподарствам зумовлено, з одного боку, можливістю звертатися по субсидію на збільшену площу житла через комісії, а з іншого – однаковими нормами споживання твердого палива для домогосподарств, що складаються з однієї та більше осіб;
- 5) **низьке охоплення субсидією домогосподарств за відсутності доступу до послуг;**
- 6) **надмірна завантаженість комісій зверненнями по субсидію** на всю площу житла, що перевищує нормативну (у більшості таких випадків субсидія назначається, і рішення комісії є формальністю).

Окрім того, парламент у лютому 2010 року у першому читанні проголосував за законопроект, який передбачає надання допомоги малозабезпеченим виходячи з розміру прожиткового мінімуму. Оскільки прожитковий мінімум вже включає витрати на житлово-комунальні послуги, існування програми субсидій може виявитися невиправданим, якщо допомогу малозабезпеченим сім'ям надаватимуть виходячи з прожиткового мінімуму.

Втім, імовірність того, що в коротко- або середньостроковій перспективі вдасться забезпечити надання допомоги малозабезпеченим виходячи з прожиткового мінімуму, є низькою, оскільки таке рішення вимагатиме дуже стрімкого зростання бюджетних видатків. Зростання порогу входження в систему допомоги малозабезпеченим, з одного боку, призведе до суттєвого збільшення розміру допомоги поточним отримувачам, а з іншого – зумовить значне розширення кількості потенційних отримувачів допомоги. За розрахунками Міністерства економіки, для реалізації закону додатково потрібно буде 11 млрд. грн. За нашими попередніми розрахунками на основі ОУЖД-2008, потреба у коштах може перевищити 20 млрд. грн.

Чинна система субсидій

Субсидія на відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг і придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива (житлова субсидія) – це адресна безготівкова допомога держави сім'ям для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг (водо-, тепло-, газопостачання, водовідведення, електроенергії, вивезення побутових відходів), а також допомога один раз на рік готівкою на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. Право на отримання субсидії поширюється на громадян, які проживають як у державних, так і в приватизованих, приватних і кооперативних житлових будинках, тобто незалежно від форми власності житла.

Законодавство

Основними законодавчими актами, що регулюють надання субсидій, є Постанова Кабінету Міністрів України № 846 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» від 21 жовтня 1995 року та спільний Наказ Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України, Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України, Міністерства енергетики України, Державної акціонерної холдингової компанії «Укргаз» № 58/45/91/73/51/23/10-538 «Про затвердження Методики надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та пічного побутового (рідкого) палива» від 15 квітня 1998 року. Крім того, є ряд законодавчих актів, що поширюються на різні види соціальної допомоги.

Критерії права на субсидію

Субсидія на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива призначається у випадку, коли житло не забезпечене електро-, тепло-, або газопостачанням для опалення. У разі, якщо для опалення житла використовуються всі три види палива, то субсидія призначається лише на один вид палива.

Субсидія надається на нормативну житлову площу, виходячи з 21 м² на першого члена домогосподарства та 10,5 м² на кожного наступного. Для одноосібних домогосподарств субсидія надається на загальну площу незалежно від розміру житла.

Субсидія призначається за наявності різниці між розміром оплати за житлово-комунальні послуги відповідно до норм споживання та з урахуванням пільг і розміром обов'язкового платежу громадян, що становить 20% або 15% від середньомісячного сукупного доходу осіб, зареєстрованих у житловому приміщенні (будинку) за шість місяців, що передують місяцю звернення по субсидію. Субсидія на придбання палива призначається на основі річного доходу домогосподарства за попередній календарний рік з урахуванням коефіцієнта зростання середньої заробітної плати працівників. Для громадян, які займаються індивідуальною підприємницькою діяльністю, кустарно-ремісничими промислами або приватною практикою, середньомісячний дохід визначається на підставі даних районних державних податкових адміністрацій за два попередні квартали, що передують місяцю звернення за призначенням субсидії. Крім того, для отримання права на отримання субсидії необхідним є виконання наступних умов:

- 1) у сім'ї (домогосподарстві) заявника немає осіб, які не працювали і не навчалися на денних відділеннях навчальних закладів протягом трьох місяців, що передують місяцю звернення за наданням субсидії, та разом з тим не були зареєстровані в службі зайнятості населення як такі, що шукають роботу;
- 2) ніхто з членів сім'ї (домогосподарства) не має додаткових засобів до існування (здача в оренду житла, робота без оформлення трудових відносин, дохід від утримання худоби, від народних промислів тощо);
- 3) ніхто зі складу сім'ї (домогосподарства) протягом 12 місяців перед зверненням по допомогу не здійснив купівлю товарів чи послуг на суму, що перевищує 10 величин прожиткового мінімуму для зареєстрованих у житловому приміщенні осіб;
- 4) у власності чи володінні сім'ї немає другого житлового приміщення за умови, що загальна площа житла перевищує санітарні норми;
- 5) у власності чи володінні сім'ї немає більше одного транспортного засобу (механізму);
- 6) сім'єю не були подані недостовірні відомості або приховані відомості, що вплинули або могли вплинути на встановлення права на державну соціальну допомогу та на визначення її розміру.

При недотриманні цих критеріїв допомога може бути призначена на підставі рішень комісій, створених районними чи міськими адміністраціями, виходячи з конкретних обставин, що склалися в сім'ї. Рішення про призначення соціальної допомоги в таких випадках приймається на підставі обстеження матеріально-побутових умов сім'ї. Справа розглядається комісією також у наступних випадках:

- 1) працездатні члени сім'ї заявника працездатного віку не працювали, не служили, не навчалися протягом трьох місяців, що передують місяцю звернення за допомогою;
- 2) заявник зареєстрований у житловому приміщенні (будинку), але не є власником квартири / будинку;
- 3) подано повторне звернення за призначенням допомоги при відсутності доходів або за наявності доходів, менших ніж неоподаткований мінімум доходу громадян;
- 4) заявник звернувся за субсидією на збільшену норму житла;
- 5) заявник звернувся з проханням продовження терміну погашення заборгованості за житлово-комунальні послуги;
- 6) хто-небудь з членів сім'ї заявника чи зареєстрованих в одному приміщенні:
 - a) здає житло;
 - b) володіє двома чи більше автомобілями;
 - c) володіє двома чи більше житловими приміщеннями;
 - d) зробив за останній рік одноразову покупку на суму більше 10 прожиткових мінімумів;
 - e) має додаткові джерела доходу.

Домогосподарства, яким призначена субсидія на загальних підставах, оплачують житлово-комунальні послуги в межах 20% середньомісячного сукупного доходу. Домогосподарства, які складаються тільки з пенсіонерів або інших непрацездатних осіб, оплачують послуги в розмірі 15% середньомісячного сукупного доходу. Домогосподарства, до складу яких, крім працездатних осіб, входять діти, інваліди I або II групи, оплачують послуги в розмірі 15% середньомісячного сукупного доходу, якщо дохід на одного зареєстрованого в приміщенні не перевищує 50% прожиткового мінімуму в розрахунку на місяць. Якщо одержувачі субсидії економно використовували послуги, що вимірюються приладами обліку, то при призначенні

субсидії на наступний термін розмір обов'язкового платежу (20% або 15%) зменшується на 2 відсоткові пункти за кожні 10% економії послуг.

Субсидія призначається за умови пред'явлення розрахункових книжок, квитанцій або аналогічних документів, що підтверджують фактичну оплату житлово-комунальних послуг за попередній період. У разі виникнення заборгованості за житлово-комунальні послуги субсидія призначається за умови укладення громадянином з підприємствами-виконавцями житлово-комунальних послуг договорів про реструктуризацію заборгованості.

Субсидія призначається на шість місяців. У разі, якщо оплата за тепlopостачання здійснюється лише в опалювальний період, субсидія призначається на цей термін. Якщо у житловому приміщенні зареєстровані та проживають тільки пенсіонери, які не працюють, та інші непрацездатні громадяни, джерелом існування яких є лише пенсії та інші соціальні виплати, субсидія за бажанням призначається на 12 місяців. Про збільшення доходу або зміну у складі зареєстрованих громадян, яким призначена така субсидія, обов'язково інформують відділи субсидій.

Субсидії призначають і виплачують органи соціального захисту населення за місцем проживання заявника. Покриття витрат на виплату допомоги здійснюється за рахунок коштів державного бюджету у вигляді субвенцій місцевим бюджетам.

Подача документів

Для отримання субсидії в органи праці та соціального захисту населення подається комплект документів. Хоча в деяких специфічних випадках може знадобитися надання додаткових документів, в основному потрібні лише наступні:

- 1) заява про призначення допомоги;
- 2) документ, що засвідчує особу;
- 3) довідка про склад сім'ї;
- 4) декларація про доходи та майно осіб, зареєстрованих у житловому приміщенні;
- 5) довідка про наявність і розмір земельної ділянки, земельної частки (паю);
- 6) відомості про забезпеченість житловою площею та комунальними послугами.

Важливим елементом ефективного функціонування системи субсидій є (електронний) обмін даними між різними державними установами та надавачами житлово-комунальних послуг. На запити відділів (управлінь) субсидій відомості для нарахування субсидій надають:

- 1) про склад зареєстрованих у житлових приміщеннях – житлово-експлуатаційні організації або інші органи, визначені місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; в сільській місцевості – сільські (селищні) ради;
- 2) про фактичне використання за попередній період газу, води, електричної та теплової енергії за наявності засобів обліку – організації, які надають ці послуги.

Наразі відсутня система електронного обміну даними між різними державними установами. Необхідність звертатися до одних державних установ (центр зайнятості, податкова) для надання довідок в інші державні установи (управління праці та соціального захисту) викликає нарікання з боку заявників.

Управління праці та соціального захисту населення видає заявнику розписку про прийняття заяви та документів із зазначенням дати їх прийняття, що вважається днем подачі заяви для призначення допомоги. У разі, якщо до заяви додані не всі необхідні документи, заявнику

повідомляється, які документи слід подати додатково. Якщо вони будуть подані не пізніше трьох місяців з дня отримання такого повідомлення, днем подання заяви вважається день їх прийняття чи відправлення.

По закінченню терміну отримання субсидії одержувачі повинні підтвердити право на призначення субсидії на наступний період. Для цього вони подають в управління соціального захисту тільки довідки про доходи зареєстрованих громадян і заяву, в якій підтверджується відсутність змін у складі зареєстрованих і заяву, в якій підтверджується відсутність змін у характеристиці житла та послуг з моменту попереднього звернення за допомогою.

Прийняття рішення

Прийом заяви та документів для отримання субсидій здійснюється спеціалістом з прийому безпосередньо від заявника, його опікуна чи іншої особи за відповідним дорученням. Прийом документів включає: перевірку правильності заповнення заяви та, в разі необхідності, надання допомоги в її заповненні; перевірку правильності оформлення та повноти документів, що підтверджують право заявника на субсидію; видачу заявнику повідомлення (відривного талона) про прийняття заяви та документів.

Під час прийому заяви та документів спеціаліст з прийому звіряє відомості, наведені в заяві, з пред'явленими документами. Для нарахування субсидії можуть використовуватися відомості про доходи, розміри житлово-комунальних платежів та інші відомості у вигляді списків, довідок, даних на технічних носіях інформації, одержаних від підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності. При відсутності всіх необхідних відомостей для призначення субсидії чи наявності в особовій справі неправильно оформлених документів комплект документів з обґрунтованими поясненнями повертається спеціалісту з прийому. Спеціаліст з прийому зобов'язаний повідомити заявника про необхідність донесення документів або усунення недоліків в неправильно оформлених документах.

За необхідності проведення обстеження матеріального стану заявника чи перевірки достовірності наданих відомостей комплект документів заявника передається головним спеціалістом з прийому до відділу державних соціальних інспекторів. Державний соціальний інспектор проводить із заявником співбесіду, обстежує умови проживання та матеріальний стан заявника, направляє запити до відповідних установ та організацій з метою перевірки достовірності наданих відомостей.

Відсутність нормативно-правового забезпечення та програмного комплексу належного рівня, який би надавав доступ до баз даних різних відомств, не дозволяє здійснювати обмін інформацією в електронному форматі в режимі реального часу, зокрема з органами Міністерства внутрішніх справ (щодо володіння транспортними засобами, реєстрації за місцем проживання, виїзду за кордон у період отримання соціальної допомоги), бюро технічної інвентаризації тощо. Як наслідок, процес перевірки в основному зводиться до складання списків заявників, вибірки із загального масиву даних інформації про одержувачів допомоги та відправлення поштою запитів до цих органів.

Загалом на розгляд комісії виносяться випадки, в яких заявники мають право на субсидії за критерієм доходу, але не задовольняють всіх майнових та інших вимог, що пред'являються до одержувачів субсидій. Для об'єктивного врахування обставин таких заявників рішення про призначення їм допомоги приймається комісією. Серед причин звернення по субсидію через комісію переважають ті, за якими ризик шахрайства є незначним, зокрема:

- 1) звернення по субсидію на всю площу квартири, що перевищує санітарну норму (2009 року їх частка у загальній кількості задоволених комісіями заяв дорівнювала 63,3%; левову частку в цій категорії складають заяви самотніх пенсіонерів, в тому числі повторні звернення);
- 2) звернення по субсидію осіб, які не є власниками житла. На дану категорію припадає 22,8% всіх заяв, задоволених комісіями 2009 року.

Випадки звернення осіб, які не є власниками житла, зустрічаються в основному після смерті власника, коли його спадкоємці не переоформляють на себе право власності на житло, через що житло довгий час не має власника. Обстеження умов життя заявників, що передують розгляду справи комісією в даному випадку, зазвичай не допомагають виявити незадекларовані активи, оскільки більшість із заявників дійсно мають низькі доходи.

Трохи більше 8% звернень по субсидію через комісію пов'язані з наявністю у складі домогосподарства непрацюючих працездатних осіб (не студентів). На решту причини комісійних справ (такі як володіння двома квартирами (будинками) чи автомобілями, придбання активів протягом 12 місяців, що передують поданню заяви, тощо) припадає приблизно 6% задоволених комісіями заяв на призначення житлових субсидій.

Найбільша частка роботи комісій пов'язана саме з наданням субсидій. Частка комісійних справ у зверненнях за субсидіями зросла з 22% 2008 року до 35,3% 2009 року. 2009 року комісії надали допомогу за 362 213 заявами, з яких 291 622 припадає на житлові субсидії, що складає 80,5% всіх розглянутих комісіями заяв.

Склад комісій визначається розпорядженнями районних державних адміністрацій, тому він відрізняється за регіонами. Зазвичай до складу комісій входять представники районних державних адміністрацій (заступник голови, юрист) і управління праці та соціального захисту (начальник, державний соціальний інспектор, начальник відділу грошових виплат та компенсацій), фінансового управління. До складу комісії можуть входити також представники центру зайнятості та підприємств, що надають житлово-комунальні послуги.

Незважаючи на те, що комісії створювалися для того, щоб надавати допомогу у виняткових випадках, вони не відіграють цю роль належним чином. Частка заяв на призначення соціальної допомоги, які розглядаються комісіями, є неприпустимо великою та несумісна з поняттям «винятку».

У комісій часто відсутні стимули до відмови у призначенні соціальної допомоги. Оскільки соціальна допомога фінансується з державного бюджету, в дуже сумнівних випадках органи місцевої влади швидше призначають допомогу, ніж відмовляють в її призначенні. У той же час, допомога може призначатися в ряді сумнівних некомісійних випадків, що пояснюється відсутністю законодавчих положень і механізмів, що дозволяли б соціальним інспекторам або керівникам управлінь праці та соціального захисту не допускати призначення допомоги в таких випадках або хоча б виносити їх на розгляд комісії.

З огляду на вищесказане можна зробити висновок, що комісії фактично спотворюють існуючий порядок визначення ступеня нужденності при призначенні соціальної допомоги. Крім того, їх робота характеризується низькою ефективністю, оскільки комісії розглядають занадто багато заяв, більшість з яких насправді є простими та не вимагають серйозного розслідування або прийняття складного рішення. Комісії можуть налічувати велику кількість членів, що ускладнює їх роботу і може призводити до втрати почуття відповідальності.

Відмови

Рішення про відмову у наданні субсидії приймається органом праці та соціального захисту населення. Рішення повинне бути вмотивованим і містити роз'яснення порядку оскарження.

Незважаючи на законодавчо передбачену можливість обстеження умов життя сім'ї, справа якої не розглядається комісією, таке обстеження навіть у випадку виявлення фактів приховування інформації не може призвести до відмови в призначенні субсидії чи її припинення. Виходячи з цього факту можна стверджувати, що всі випадки відмов, причиною яких були візити соціального інспектора до заявника, – це випадки за комісійними справами. У трьох із п'яти пілотних управлінь обсяг обстежених комісійних справ досягає 100%, у той час як у Кам'янобрідському районі та у м. Умань наближається до 80%. Результативність таких обстежень невисока.

Види відмов

Відмова внаслідок невідповідності критеріям нужденності

Найчастіше такі відмови є наслідком поганого самовідбору заявників, які, не задовольняючи формальних критеріїв нужденності, оформляють заяви на призначення субсидії. Такі відмови мають місце тоді, коли заявник був поінформований про відсутність права на субсидію під час первинної консультації, але усе одно наполягає на поданні документів.

Відмова внаслідок виявлення прихованої чи помилкової інформації

Прихована чи помилкова інформація може бути виявлена при перевірці поданих документів або в результаті обстеження умов життя сім'ї. Рішення про відмову в призначенні допомоги в більшості таких випадків приймають комісії.

Відмова у призначенні субсидії на всю площу житла, що перевищує нормативну

Рішення про цей вид відмов також приймають комісії. У таких випадках заявнику відмовляють не в призначенні допомоги в принципі, а відмовляють у наданні додаткової субсидії.

Відмови в цифрах

Найбільша кількість рішень про відмову (10) 2009 року була винесена в Кам'янобрідському пілотному управлінні. Проте всі випадки відмов стосувалися заяв про призначення субсидії на збільшену площу житла, і в результаті цих рішень заявники продовжують отримувати допомогу, виходячи з санітарних норм. Причинами відмов були: відсутність газових лічильників, спільне проживання сім'ї заявника з іншою сім'єю, проживання заявника за іншою, ніж вказана, адресою.

Також порівняно велика кількість рішень (9) про відмову в призначенні житлової субсидії була прийнята в Корюківському управлінні. У п'яти випадках це рішення було обґрунтоване невідповідностями між матеріальним становищем і задекларованими доходами заявників, у трьох випадках заявники проживали спільно з іншими особами, а в одному випадку соціальний інспектор виявив додаткові джерела отримання доходу.

Єдиний випадок відмови у Кіцманському управлінні був зумовлений наявністю в сім'ї заявника непрацюючого працездатного. Повна відсутність відмов в Уманському управлінні свідчить про загальну політику надання всілякої допомоги заявникам, яка проводиться в управлінні.

Характеристики одержувачів субсидій

Відповідно до ОУЖД-2008, кількість одержувачів субсидій становить 755 529, а сума допомоги становить 435 млн. грн. Водночас, згідно з даними Міністерства праці та соціальної політики України, видатки бюджету на субсидії склали 914 млн. грн. у 2008 році.

За даними ОУЖД-2008, найчисленніша група одержувачів житлових субсидій представлена пенсіонерами (Таблиця 2). Частка домогосподарств, які складаються тільки з пенсіонерів, у загальній чисельності одержувачів житлових субсидій дорівнює 65%. Серед цих домогосподарств 83% є пенсіонерами, що проживають самотньо. Частка домогосподарств з дітьми складає 22%, а частка багатодітних сімей – лише 1,5%. Приблизно дві третини одержувачів житлових субсидій проживають у містах, і на них припадає майже три чверті загальної суми житлових субсидій.

Таблиця 2. Структура одержувачів субсидій і випланих коштів за категоріями домогосподарств у 2008 році

Категорія домогосподарств	Частки відповідних категорій, %	Частки у загальній сумі випланих субсидій, %
У складі є пенсіонери	75,8	69,2
Складаються виключно з пенсіонерів	64,5	57,7
Одинокпроживаючі пенсіонери	53,5	49,7
Одноосібні	58,0	55,7
З дітьми	22,0	27,5
Багатодітні сім'ї	1,5	1,6
Сільські	32,1	26,5
Міські	67,9	73,5

Джерело: ОУЖД-2008, власні розрахунки

Середня площа житла одержувачів субсидій (Таблиці 3 та 4) дорівнює 56,5 м² (у містах – 53 м², у сільській місцевості – 63,9 м², або на 20,5% більше). Домогосподарства з дітьми проживають у найбільших за площею помешканнях – у середньому 68,5 м².

Таблиця 3. Площа помешкань, в яких проживають одержувачі субсидій, м²

Категорія домогосподарств	Мінімальна	Середня	Максимальна
У складі є пенсіонери	18,0	53,6	120,0
Складаються виключно з пенсіонерів	18,0	52,0	120,0
Одинокпроживаючі пенсіонери	18,0	50,5	120,0
Одноосібні	18,0	50,7	120,0
З дітьми	25,0	68,5	209,0
Багатодітні сім'ї	45,5	88,6	110,0
Сільські	18,0	63,9	142,0
Міські	20,5	53,0	209,0
Загалом	18,0	56,5	209,0

Джерело: ОУЖД-2008, власні розрахунки

Таблиця 4. Площа житла та розміри субсидій за категоріями одержувачів

Категорія домогосподарств	Місцевість	Кількість	Площа житла, м ²			Субсидія, грн./місяць		
			Мінімальна	Середня	Максимальна	Мінімальна	Середня	Максимальна
У складі є пенсіонери	Міста	376 964	20,5	50,4	112,0	2,28	46,55	222,51
	Села	195 725	18,0	59,8	120,0	0,49	38,46	155,67
Складаються виключно з пенсіонерів	Міста	322 776	20,5	48,9	112,0	2,28	45,86	222,51
	Села	164 640	18,0	58,0	120,0	0,49	37,20	140,83
Одинокпроживаючі пенсіонери	Міста	274 818	20,5	47,6	112,0	2,28	47,04	222,51
	Села	129 027	18,0	56,8	120,0	0,49	39,55	140,83
Одноосібні	Міста	303 291	20,5	47,9	112,0	2,28	48,81	222,51
	Села	135 119	18,0	57,0	120,0	0,49	39,73	140,83
З дітьми	Міста	118 094	32,1	64,0	209,0	2,57	66,94	230,11
	Села	48 422	25,0	79,1	142,0	0,52	42,90	155,67
Багатодітні сім'ї	Міста	2 658	84,1	84,1	84,1	2,57	67,44	212,08
	Села	8 579	45,5	89,0	110,0	3,60	47,03	155,67

Джерело: ОУЖД-2008, власні розрахунки

Понад 55% одержувачів субсидій одержують також пільги з оплати житлово-комунальних послуг (Таблиця 5). Найбільша частка тих, хто одержує одночасно субсидії та пільги, припадає на домогосподарства, що складаються тільки з пенсіонерів (77%), а найменша – на домогосподарства з дітьми (14%).

Одночасне одержання житлових субсидій і пільг пояснюється малим розміром пільг, який не позбавляє пільговиків права й на одержання житлових субсидій. Розмір пільг, наданих таким домогосподарствам, в середньому на третину менший за розмір житлових субсидій.

Рівень адресності надання субсидій

Відповідно до ОУЖД-2008, лише 23,8% отримувачів субсидій належать до 1–2 децилів², і лише 31,1% коштів субсидій спрямовуються у 1–2 децилі. Про низьку адресність свідчить і те, що, за даними ОУЖД-2008, 93 тис. домогосподарств-отримувачів субсидій, або 12,3% усієї кількості отримувачів, мали сукупний дохід, що перевищував 1 000 грн. на одну особу, а у 53 тис. домогосподарств, або 7% від усієї кількості отримувачів, площа на одного проживаючого перевищувала 70 м².

² Децилі сформовано за розміром середньомісячного сукупного доходу за винятком субсидії на одну особу.

Таблиця 5. Дані про домогосподарства, що одержують одночасно житлові субсидії та пільги

Категорія домогосподарств	Кількість одержувачів, тис.	% загальної кількості одержувачів	% одержувачів субсидій і пільг серед одержувачів субсидій	Субсидії			Пільги		
				Грн./місяць	% загальної суми	Середній розмір, грн./місяць	Грн./місяць	% загальної суми	Середній розмір, грн./місяць
У складі є пенсіонери	414,2	98,6	72,3	16 784,2	97,6	40,52	11 636,9	99,4	28,09
Складаються виключно з пенсіонерів	374,5	89,2	76,8	15 210,4	88,4	40,62	10 276,2	87,8	27,44
Одинокпроживаючі пенсіонери	301,4	71,8	74,6	12 718,2	73,9	42,19	7 690,2	65,7	25,51
Одноосібні	303,7	72,3	69,3	12 763,4	74,2	42,02	7 719,8	66,0	25,42
З дітьми	22,7	5,4	13,6	1 032,0	6,0	45,47	629,7	5,4	27,75
Багатодітні сім'ї	1,2	0,3	10,8	115,0	0,7	94,50	84,2	0,7	69,19
Сільські	158,4	37,7	65,2	6 116,1	35,6	38,60	1 895,3	16,2	11,96
Міські	261,5	62,3	51,0	11 084,8	64,4	42,39	9 807,2	83,8	37,51
Загалом	419,9	100,0	55,6	17 200,9	100,0	40,96	11 702,5	100,0	27,87

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Методологія обрахунків

Усі розрахунки, представлені в цьому документі, здійснено на основі бази даних обстеження умов життя домогосподарств 2008 року (ОУЖД-2008). Ми відмовилися від коригування даних, представлених у базі, на інфляцію з огляду на цілісність цих даних, яка була б порушена при коригуванні, оскільки:

- 1) зміни макропоказників компонентів доходів, що є усередненими величинами, застосовані до усіх домогосподарств з бази ОУЖД, зумовили б викривлення початкової ситуації на мікрорівні;
- 2) застосування середньої зміни тарифів на житлово-комунальні послуги (компонент індексу споживчих цін) до усіх витрат на житлово-комунальні послуги домогосподарств також призвело б до викривлень, оскільки перегляд тарифів на житлово-комунальні послуги в різних регіонах відбувається у різний період, і величина зміни тарифів при цьому є неоднаковою.

База порівняння

Як базу порівняння для опису наслідків впровадження різних варіантів змін ми використали вибірку домогосподарств-потенційних отримувачів субсидій, тобто тих, які можуть мати право на субсидію виходячи з розміру доходу, витрат на житлово-комунальні послуги та інших умов, представлених у базі даних ОУЖД, які відповідно до законодавства дають право на отримання субсидії. Ми обрали саме потенційних отримувачів субсидій, а не фактичних, оскільки:

- 1) вибірки фактичних (дійсна ситуація) та потенційних (змодельована ситуація) отримувачів не збігаються як кількісно, так і внаслідок включення різних домогосподарств; вибірка потенційних отримувачів субсидій на 33% більша за вибірку отримувачів (1 003,7 тис. та 755,5 тис. домогосподарств відповідно). Водночас, лише 25% домогосподарств-отримувачів субсидій входять і до вибірки потенційних отримувачів субсидій; такі розбіжності між вибірками можуть бути зумовлені тим, що:
 - а) вибірка потенційних отримувачів субсидій формується на основі співвідношення доходів і витрат на житлово-комунальні послуги впродовж усього 2008 року, тимчасом як вибірка фактичних отримувачів (частково) формується за рахунок домогосподарств, які отримували субсидію 2008 року, обчислену за співвідношенням доходів та витрат на житлово-комунальні послуги 2007 року. При зростанні доходів низка цих домогосподарств можуть втратити право на субсидію та не потрапити до вибірки потенційних отримувачів за співвідношенням доходу та витрат на житлово-комунальні послуги; або ж, в окремих випадках, фактичними отримувачами субсидій є ті домогосподарства, які отримували субсидію лише впродовж частини 2008 року та відповідали критеріям права на субсидію лише частину року;
 - б) вибірка потенційних отримувачів не враховує фактор самовідбору, тобто включає у себе ті домогосподарства, які формально мають право на отримання субсидії, але фактично не звертаються за нею з низки причин, включаючи наявність неформального доходу чи допомоги від родичів.
- 2) симуляції з використанням даних ОУЖД дають нам можливість змодельовати ефекти від запровадження змін за різними сценаріями; порівняння ефектів від запровадження різних варіантів змін зі змодельованою за тими самими принципами початковою ситуацією

(потенційні отримувачі субсидій), а не з фактичною, краще демонструє очікувані обсяги змін в системі субсидій;

- 3) симуляції дозволяють нам виявити потенційних, а не фактичних, отримувачів субсидій, тобто ті домогосподарства, які можуть мати право на субсидію (хоча можуть ним і не скористатися) після змін; це ще один аргумент на користь використання вибірки потенційних отримувачів субсидій за чинних умов як бази для порівняння – в такому разі порівнювані величини є однорідними.

Саму ж вибірку домогосподарств, які мають право на субсидію (потенційних отримувачів субсидій) ми сформували наступним чином:

- 1) визначили декларований дохід, тобто величину доходу всіх домогосподарств бази ОУЖД-2008, яка швидше за все була би вказана при заповненні декларації про доходи та майновий стан під час звернення за субсидією;
- 2) розрахували витрати домогосподарств на житлово-комунальні послуги за винятком пільг в межах норм; для цього для домогосподарств, площа житла яких перевищує нормативи, сукупні витрати на житлово-комунальні послуги (за винятком пільг) множилися на коефіцієнт, що розрахований як відношення нормативної площі житла до фактичної;
- 3) виокремили домогосподарства потенційних отримувачів субсидій, розмір обов'язкового платежу для яких було законодавчо встановлено на рівні 15% доходу; зокрема, це були такі домогосподарства, чиї витрати на житлово-комунальні послуги в межах норм за винятком пільг перевищували 15% декларованого доходу, та які водночас:
 - а) складалися лише з пенсіонерів і дітей;
 - б) мали в складі дітей, але їх доходи були меншими за 50% прожиткового мінімуму;
- 4) всі інші домогосподарства, чиї витрати на житлово-комунальні послуги в межах норм за винятком пільг перевищували 20% доходу, ми віднесли до категорії тих, що мали сплачувати 20% свого доходу за послуги;
- 5) із сформованої на основі співвідношення доходу та витрат на житлово-комунальні послуги вибірки домогосподарств-потенційних отримувачів субсидій ми виключили такі категорії домогосподарств (за винятком тих, які відповідають переліченим нижче критеріям, однак є фактичними отримувачами субсидій)³:
 - а) що мають 2 житла (визначено опосередковано) чи 2 авто у власності;
 - б) домогосподарства, що складаються зі студентів, що проживають самотньо, оскільки такі студенти здебільшого зареєстровані за місцем проживання їх батьків і отримують субсидію в складі домогосподарств своїх батьків.

Використані величини

Ми намагалися максимально наблизити показники, за якими відносили домогосподарства до категорії потенційних отримувачів субсидій, до законодавчо визначених критеріїв. Зокрема, ми обчислили дохід, який, на нашу думку, максимально відповідав би доходу, задекларованому при зверненні за субсидією. Декларований дохід ми обчислили як суму компонентів, які вказуються заявником при заповненні декларації під час звернення за допомогою, серед яких:

- 1) заробітна плата на основній та інших роботах; оскільки в ОУЖД представлена «чиста» заробітна плата, а при розрахунку розміру допомоги береться валова, цю зарплату ми

³ Ці фільтри ми застосовували також до усіх домогосподарств, які потрапляли до системи субсидій під час симуляцій за всіма сценаріями.

- коригували на коефіцієнт 1,22 (враховано податок на прибуток та внески до фондів соціального страхування);
- 2) дохід від підприємницької та індивідуальної діяльності;
 - 3) пенсії;
 - 4) стипендії;
 - 5) допомоги по безробіттю;
 - 6) допомоги на дітей;
 - 7) допомоги малозабезпеченим сім'ям;
 - 8) інші допомоги (у зв'язку з припиненням роботи, по вагітності і пологах, чорнобильська, інші);
 - 9) аліменти отримані;
 - 10) виплата заборгованості з заробітної плати за місцем роботи;
 - 11) дохід від здачі внайми земельної ділянки (паю);
 - 12) виплата заборгованості за пенсіями, стипендіями та допомогами.

Субсидію для фактичних отримувачів обчислено як суму субсидії на скраплений газ, тверде, рідке паливо готівкою та вартості безготівкової субсидії на житлово-комунальні послуги. Пільги на житлово-комунальні послуги та паливо обчислено як суму таких компонентів:

- 1) вартість пільги на паливо, скраплений газ, отриманої готівкою;
- 2) вартість безготівкової пільги на паливо, скраплений газ;
- 3) вартість безготівкової пільги на житлово-комунальні послуги;
- 4) вартість безготівкової пільги на електроенергію.

Показники адресності

Для дослідження впливу різних варіантів змін на показники адресності системи субсидій ми використовували поділ всіх домогосподарств ОУЖД-2008 на децилі за сукупним доходом за винятком розміру субсидій на одного члена домогосподарства. На нашу думку, при визначенні рівня добробуту домогосподарства слід якомога повніше враховувати різні види та форми доходів, що якраз і можливо зробити у випадку використання показника сукупного доходу. Ми досліджували зміну частки отримувачів субсидій з найбідніших двох децилів, частку витрат на субсидії, що надходить до цих децилів, та зміну охоплення субсидіями домогосподарств з різних децилів/груп населення. Таблиця 6 містить розподіл домогосподарств за децилями за розміром сукупного доходу (за винятком субсидій).

Поряд із цим, для відображення ситуації, обумовленої тільки декларованим доходом, ми поділили домогосподарства на децилі за розміром декларованого доходу та дослідили зміну тих само показників адресності системи субсидій для цих децильних груп. Зрозуміло, що при використанні декларованого доходу для формування децилів показники адресності будуть кращими, аніж у випадку децилів, сформованих за ознакою сукупного доходу за винятком субсидій.

Таблиця 6. Характеристики децильних груп

Дециль	Середньомісячний розмір сукупного доходу за винятком субсидії на особу, грн.			Середньомісячний розмір «декларованого» доходу, грн.		
	Мінімальний	Середній	Максимальний	Мінімальний	Середній	Максимальний
1	49	461	579	0	286	477
2	579	641	694	392	531	655
3	694	744	790	538	621	745
4	790	835	880	613	698	835
5	880	926	974	686	802	945
6	974	1 026	1 085	775	921	1 079
7	1 085	1 156	1 232	887	1 080	1 261
8	1 232	1 324	1 429	1 035	1 285	1 502
9	1 429	1 592	1 806	1 232	1 594	1 939
10	1 806	2 564	36 429	1 596	2 587	12 302
Загалом	49	1 127	36 429	0	1 040	12 302

Джерело: ОУЖД-2008

Показники бідності й нерівномірності розподілу доходу

Рівень бідності розраховувався відповідно до Наказу Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства фінансів України, Міністерства з економіки та з питань європейської інтеграції України, Державного комітету статистики України, Національної академії наук України № 171/238/100/149/2нд «Про затвердження Методики комплексної оцінки бідності» від 5 квітня 2002 року. Відповідно до цієї методики, рівень бідності – це питома вага домогосподарств, у яких рівень споживання (доходів) на умовну особу є нижчим від межі бідності. Наші розрахунки рівня бідності ми проводили на основі сукупного доходу, включаючи субсидію на оплату житлово-комунальних послуг. Межа бідності обчислювалася як 75% медіанного рівня сукупного доходу, включаючи субсидію, на умовну особу. У базовому сценарії рівень бідності становить 21,4%.

Ми також обчислювали коефіцієнти Джині (Gini) для виміру нерівномірності розподілу доходів для різних сценаріїв. Ці коефіцієнти розраховувалися на основі сукупного доходу на одну особу, включаючи субсидію. Коефіцієнт Джині може мати значення від 0 до 1, менше значення відповідає більшій рівномірності розподілу доходу. У базовому сценарії коефіцієнт Джині дорівнює 26,8%.

Застереження щодо інтерпретації результатів

Через неможливість врахувати усі чинники, що мають вплив на поведінку населення під час проведення ОУЖД, при симуляціях, результати обчислень, наведені у наступних частинах цього документа, мають низку обмежень. Результати симуляцій мають радше служити для якісного, а не кількісного аналізу, – попри те, що здійснене моделювання ефективно відображає тенденції, отримані величини змін не можуть вважатися абсолютно надійними. Під час обрахунків ми зіштовхнулися з такими обмеженнями:

- 1) структура ОУЖД не дозволила нам врахувати той факт, що економія при споживанні послуг дає зниження розміру відсотка обов'язкового платежу, а також що комісії можуть надавати субсидію на збільшену норму житла, а отже, для частини потенційних отримувачів розмір субсидії буде більшим за змодельований, що позначиться також на видатках на субсидії;
- 2) компонент «заробітна плата» в ОУЖД-2008, окрім офіційної зарплати, містить зарплату, отриману в неофіційному секторі економіки, оскільки в опитуванні офіційна зарплата не відокремлюється від неофіційної, що в контексті наших розрахунків може мати наслідком недооцінку кількості потенційних отримувачів субсидій (однак якщо припустити, що у початковій ситуації та при змінах за певним сценарієм частка осіб із зарплатою у неформальному секторі буде однаковою, відносні показники змін у кількості отримувачів субсидій можуть більш-менш адекватно описувати тенденції);
- 3) оскільки дані в ОУЖД подано в річному вимірі, право на субсидію ми визначали за співвідношенням річного розміру декларованого доходу та витрат на житлово-комунальні послуги; такий механізм визначення права на субсидію відрізняється від законодавчо встановленого та може спричинити недооцінку кількості потенційних отримувачів субсидій: при порівнянні річних показників доходів і витрат на житлово-комунальні послуги домогосподарство може бути віднесене до такого, яке не має права на субсидію, тимчасом як воно може мати право на субсидію в опалювальний період і не мати в неопалювальний;
- 4) через неможливість визначити рівень тарифів для кожного конкретного домогосподарства ми ніяк не враховували ситуацію з «субсидією по праву» («нульовою субсидією»), тобто до вибірки потенційних отримувачів субсидій потрапляли лише ті домогосподарства, чий розмір споживання ЖКП в межах норм перевищував їх 15% чи 20% доходу.

Окрім того, слід зважити, що в результаті симуляцій отримано величини тих, хто матиме право на допомогу (потенційних отримувачів допомоги), а не тих, хто отримуватиме допомогу. Зазвичай, як свідчить практика, рівень охоплення соціальною допомогою усіх осіб, які мають на неї право, менший за 100%. Тому наші результати показують завищену кількість отримувачів та видатків на допомогу, і їх слід коригувати з огляду на те, що не всі потенційні отримувачі звернуться за допомогою.

Сценарії

СЦЕНАРІЙ 1. Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги

Цей сценарій полягає в об'єднанні двох видів соціальної допомоги – житлових субсидій і державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Очікується, що такий механізм призначення субсидії дозволить:

- 1) спростити систему субсидій і систему соціальної допомоги в цілому;
- 2) підвищити адресність надання субсидій;
- 3) зблизити систему субсидій з міжнародною практикою завдяки встановленню граничного рівня доходу як критерію для отримання права на субсидію;
- 4) стимулювати населення до раціональнішого використання енергоресурсів і житлово-комунальних послуг;
- 5) уникнути «подвійної» житлової допомоги у випадку надання державної соціальної допомоги (ДСД) малозабезпеченим сім'ям виходячи з прожиткового мінімуму, що вже включає витрати на житлово-комунальні послуги;
- 6) розвантажити комісії;
- 7) забезпечити виплату субсидій в грошовій формі рівномірно протягом року.

Зважаючи на те, що державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям та субсидії де-факто охоплюють різні категорії населення (допомога малозабезпеченим – сім'ї з дітьми, тоді як субсидії – переважно домогосподарства пенсіонерів), які також суттєво різняться за рівнем доходу (доходи отримувачів допомоги малозабезпеченим є вкрай низькими та не досягають рівня забезпечення прожиткового мінімуму, тоді як доходи пенсіонерів дорівнюють або перевищують прожитковий мінімум), об'єднання двох видів допомоги в один – вкрай амбітне завдання. Запровадження єдиного виду допомоги, який би міг охопити і сім'ї з дітьми, і сім'ї пенсіонерів, вочевидь є дуже дорогим рішенням, оскільки для охоплення пенсіонерів потрібно буде встановити високі пороги доходу як критерію права на цей вид допомоги, що автоматично призведе до надмірного розширення кола потенційних отримувачів допомоги. Таке рішення буде дорожчим, аніж надання допомоги малозабезпеченим сім'ям виходячи з розміру прожиткового мінімуму.

В рамках цього варіанту ми розглядаємо такий механізм об'єднання двох видів допомоги в один, який би відповідав, з одного боку, критерію малозабезпеченості, а з іншого – включав би витрати на житлово-комунальні послуги у формулу обрахунку допомоги. При цьому ми маємо на меті розглянути бюджетно нейтральний варіант, тобто забезпечити, щоб загальна сума видатків на допомогу (субсидії та допомога малозабезпеченим) до і після запровадження змін була приблизно однаковою (принаймні на першому етапі). Розмір нового – об'єданого – виду допомоги, що виплачуватиметься готівкою, ми пропонуємо обраховувати наступним чином:

- 1) обчислювати наявний дохід домогосподарства – сукупний декларований дохід з урахуванням грошового еквівалента пільг на житлово-комунальні послуги за винятком витрат на житлово-комунальні послуги в межах норм споживання послуг (витрати на житлово-комунальні послуги віднімаються від декларованого доходу для того, щоб врахувати у розмірі допомоги компонент витрат на житлово-комунальні послуги);
- 2) розмір допомоги обчислювати як різницю між граничною величиною доходу сім'ї/домогосподарства та його наявним доходом.

За граничну величину доходу ми пропонуємо брати певну суму, що дозволить зберегти видатки на допомогу після запровадження варіанту незмінними (бюджетно нейтральний варіант). Величина порогу є розрахунковою та не прив'язаною до тих чи інших офіційних показників (прожиткового мінімуму, мінімальної зарплати тощо). При цьому ми пропонуємо враховувати коефіцієнт сімейності й встановлювати вдвоє вищий розмір граничної величини доходу на першого члена домогосподарства та нижчий для кожного з наступних членів, щоб не допустити дискримінації одноосібних домогосподарств, які зараз становлять найчисленнішу групу отримувачів житлових субсидій.

Попередні розрахунки показали, що шляхом перерозподілу бюджетних коштів, які 2008 року витрачалися на допомогу малозабезпеченим сім'ям і субсидії, на користь найбіднішого населення можна досягти граничного розміру доходу на рівні 270 грн. на першого та 135 грн. на кожного наступного члена домогосподарства. Опис цього сценарію, який відповідає «бюджетно нейтральному» варіанту змін, подано докладніше нижче.

Для визначення ефекту застосування цього сценарію як базу порівняння було взято вибірку, що складалася з тих домогосподарств, які мають право на субсидію (категорія, визначена нами на основі дохідних та інших критеріїв), і домогосподарств, до складу яких входили фактичні отримувачі допомоги малозабезпеченим (через практичну неможливість виявити ті домогосподарства, сім'ї у складі яких мали б право на допомогу). Для опису впливу сценарію термін допомога використано для позначення нового об'єднаного виду допомоги, а у випадку, коли йдеться про ситуацію до застосування сценарію, – на позначення обох видів допомоги – субсидій та допомоги малозабезпеченим.

При запровадженні сценарію чисельність отримувачів допомоги скоротиться на 49%, а охоплення домогосподарств допомогою – з 6,8% до 3,5%. Серед міських домогосподарств право на допомогу матимуть лише 29% від колишньої кількості, тимчасом як серед сільських – 84% (Таблиця 7, Рис. 1, Рис. 2).

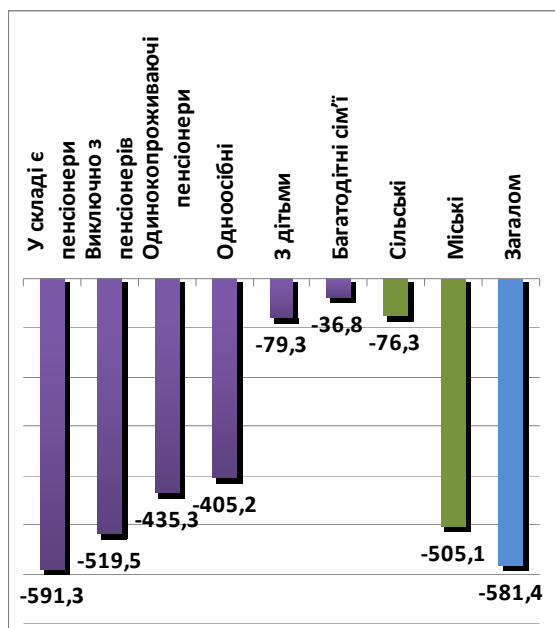


Рис. 5. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 1, тис.

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

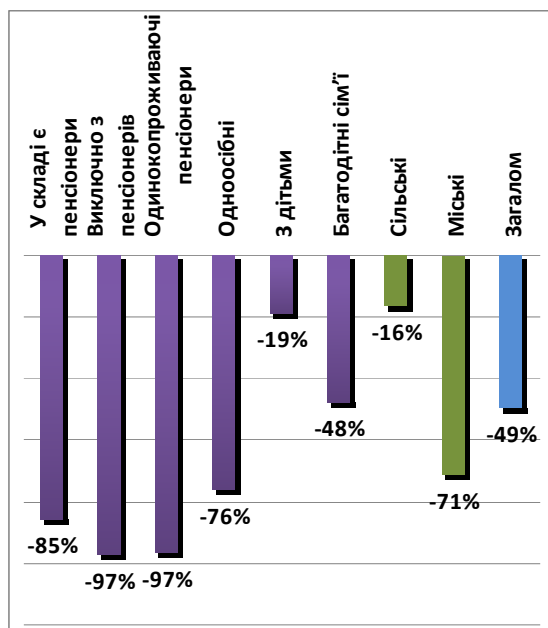


Рис. 6. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 1, %

Серед пенсіонерів, що проживають самотньо, право на новий вид допомоги матимуть лише 3%. Вони здебільшого не зможуть претендувати на новий вид допомоги через невідповідність критерію доходу. Найменшою мірою вплине сценарій на домогосподарства з дітьми. Однак при цьому гранична величина доходу за нових критеріїв виявиться нижчою за поточну, що призведе до скорочення одержувачів допомоги у цій категорії домогосподарств до 81% від колишньої кількості, а серед багатодітних сімей – до 52% (Таблиця 7).

Таблиця 7. Наслідки заміни субсидій та допомоги малозабезпеченим єдиним видом допомоги (СЦЕНАРІЙ 1)

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 1					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	692,4	461,2	666	8,5	101,2	15	134,1	29	1 325	1,2
Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів	535,3	262,7	491	11,7	15,8	3	9,9	4	625	0,3
Одинокпроживаючі пенсіонери	451,1	200,6	445	15,5	15,8	3	9,9	5	625	0,5
Одноосібні домогосподарства	532,6	262,0	492	12,9	127,4	24	216,8	83	1 701	3,1
Домогосподарства з дітьми	417,6	884,4	2 118	6,4	338,3	81	843,5	95	2 493	5,2
Багатодітні сім'ї	77,4	448,6	5 799	31,5	40,6	52	127,6	28	3 142	16,5
Сільські	468,2	776,3	1 658	8,8	391,9	84	843,8	109	2 153	7,3
Міські	707,4	535,5	757	6,0	202,3	29	475,5	89	2 351	1,7
Загалом	1 175,5	1 311,8	1 116	6,8	594,2	51	1 319,2	101	2 220	3,5

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Водночас, серед тих домогосподарств, які матимуть право на новий вид допомоги, дуже мало буде колишніх її отримувачів (Рис. 7, Рис. 8). 72% колишніх отримувачів допомоги втратять на неї право (78% у місті та 62% на селі). Серед домогосподарств, що складаються виключно з пенсіонерів, право на допомогу втратять 97%. Понад половина (54%) домогосподарств з дітьми серед колишніх отримувачів допомоги не матимуть права на новий вид допомоги; серед багатодітних сімей ця частка сягне 74%.

Разом з різким скороченням чисельності потенційних отримувачів допомоги, середній її розмір зросте вдвічі. Найбільшим буде зростання середнього розміру допомоги для категорії одноосібних домогосподарств (3,5 р.). Для домогосподарств з дітьми середній розмір допомоги зросте на 18%, тимчасом як у категорії багатодітних сімей – скоротиться на 46%.

У разі застосування цього сценарію видатки на допомогу зростуть на 1%. При цьому міським домогосподарствам надійде на 11% менше, ніж раніше, а сільським – на 9% більше.

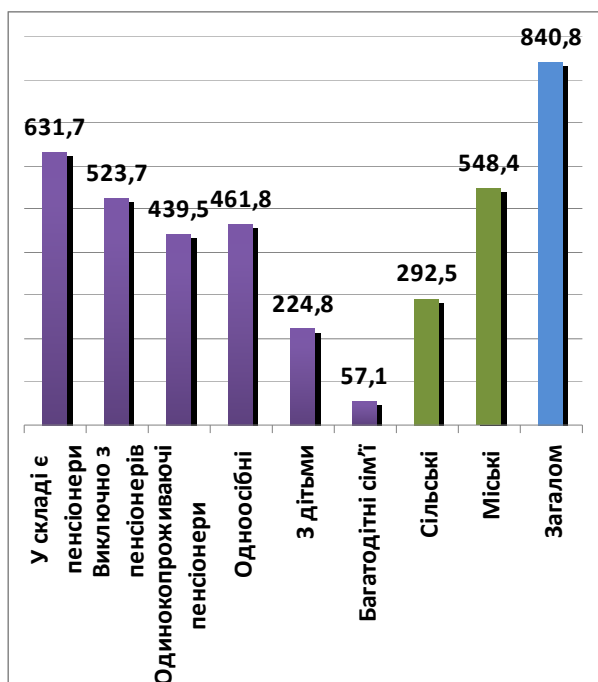


Рис. 7. Чисельність домогосподарств, які втратять право на допомогу в сценарії 1, серед тих, які мають його зараз, тис.

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

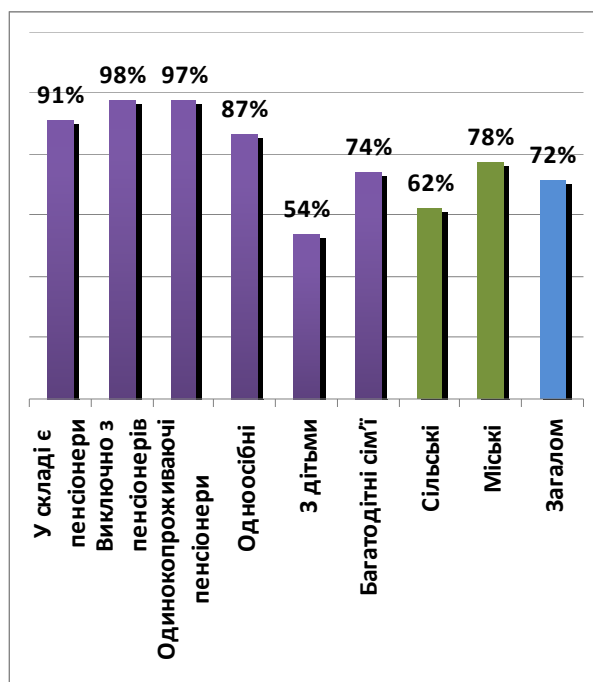


Рис. 8. Частка домогосподарств, які втратять право на допомогу в сценарії 1, серед тих, які мають його зараз, %

Внаслідок запровадження єдиного виду допомоги частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидії) зростає з 44% до 75%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у ці децилі – з 62% до 74% (Рис. 9, Рис. 10). У випадку застосування поділу на децилі за декларованим доходом, майже 100% видатків на допомогу надійдуть до першого дециля (Рис. 11, Рис. 12). За винятком першого дециля, охоплення домогосподарств допомогою суттєво скоротиться (Рис. 13, Рис. 14).

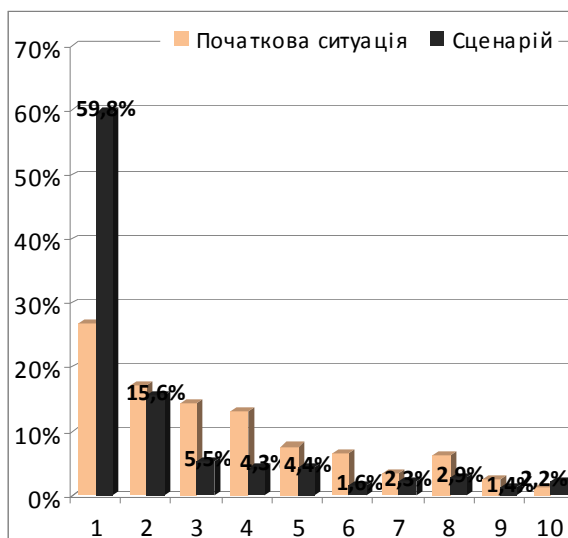


Рис. 9. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в сценарії 1

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

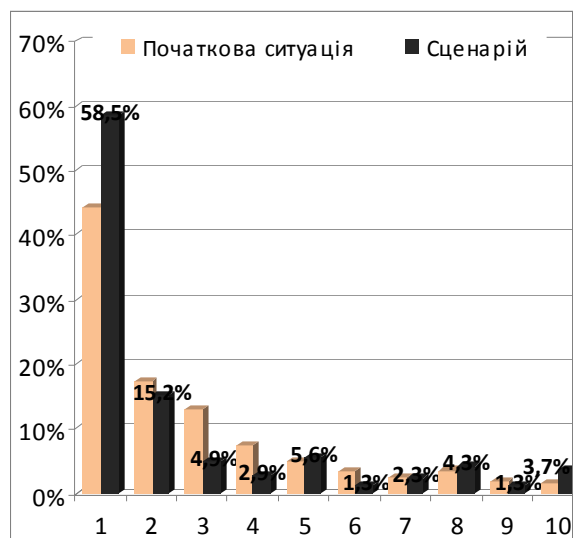


Рис. 10. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в сценарії 1

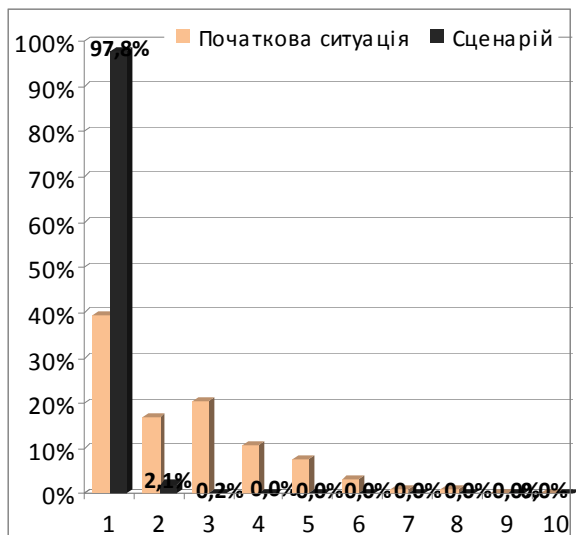


Рис. 11. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в сценарії 1

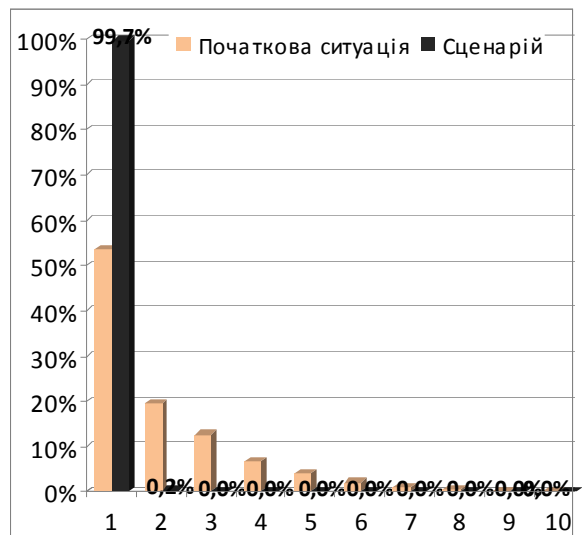


Рис. 12. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в сценарії 1

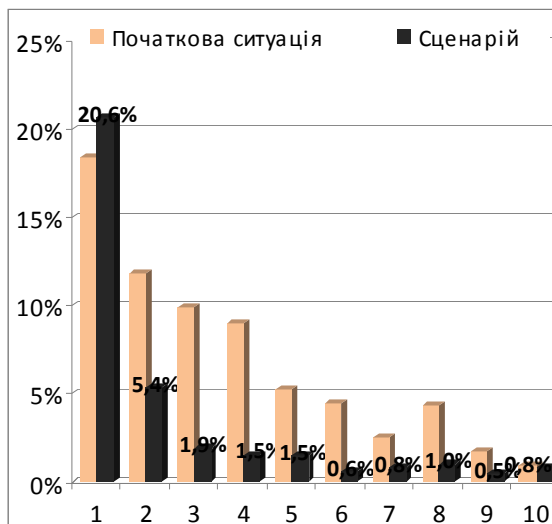


Рис. 13. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у сценарії 1

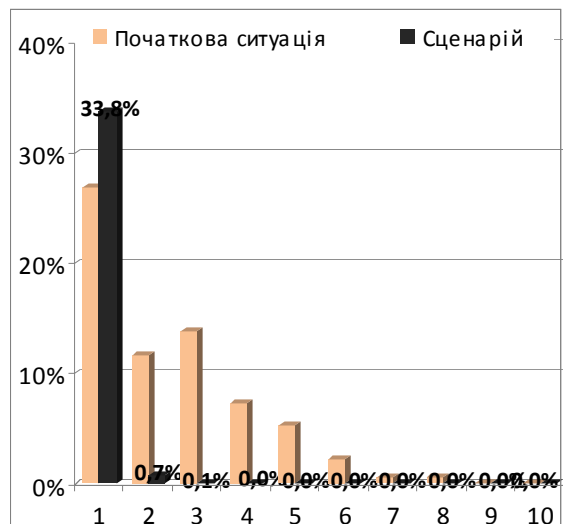


Рис. 14. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у сценарії 1

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності знизиться на 0,1 відсоткового пункту до 21,3%. Розподіл доходу стане дещо рівномірнішим: коефіцієнт Джині теж зменшиться на 0,1 відсоткового пункту до 26,7%.

Таблиця 8. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у сценарії 1

Децилі	Отримувачі						Видатки			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 1			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 1	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	317,0	27,0	18,4	355,1	59,8	20,6	580,2	44,2	771,1	58,5
2	202,4	17,2	11,8	92,7	15,6	5,4	227,2	17,3	200,6	15,2
3	169,4	14,4	9,8	32,5	5,5	1,9	169,9	12,9	64,8	4,9
4	154,3	13,1	9,0	25,6	4,3	1,5	98,0	7,5	38,1	2,9
5	91,0	7,7	5,3	26,0	4,4	1,5	65,7	5,0	73,6	5,6
6	77,1	6,6	4,5	9,7	1,6	0,6	45,9	3,5	17,3	1,3
7	42,9	3,7	2,5	13,8	2,3	0,8	34,0	2,6	30,8	2,3
8	75,0	6,4	4,4	17,1	2,9	1,0	47,0	3,6	56,1	4,3
9	30,4	2,6	1,8	8,4	1,4	0,5	23,7	1,8	17,5	1,3
10	16,0	1,4	0,9	13,2	2,2	0,8	20,2	1,5	49,4	3,7

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Висновки

Очікується, що реалізація цього сценарію сприятиме досягненню всіх семи цілей, на які він спрямований. За результатами симуляцій, запропонований механізм призведе до суттєвого зростання адресності надання державної підтримки. Внаслідок запровадження єдиного виду допомоги частка отримувачів з перших двох децилів зросте з 44% до 75%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у ці децилі – з 62% до 74%. Такий результат є одним з найкращих з-поміж розглянутих сценаріїв. Водночас, зважаючи на доволі низький поріг, який має бути встановлений для досягнення бюджетної нейтральності варіанту, з програми вибудуть сім'ї з доходами вище граничної величини, які, тим не менше, є бідними. Наприклад, серед пенсіонерів, що проживають самотньо, право на допомогу матимуть лише 3% від колишньої кількості, а охоплення цієї категорії населення новим видом допомоги становитиме лише 0,5%. Окрім того, зменшаться розміри допомоги, які надходитимуть багатодітним сім'ям. У довгостроковій перспективі, при збільшенні фінансових можливостей бюджету, запровадження цього варіанту може розглядатися при вищих порогах доходу. Однак слід зважати на те, що в такому разі показники адресності будуть гіршими, ніж у розглянутому сценарії.

СЦЕНАРІЙ 2. Надання субсидій у грошовій формі на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм

В рамках цього сценарію розглянуто надання готівкової субсидії населенню на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм на стандартний, однаковий для всіх, набір комунальних послуг, незалежно від благоустрою житла. Цілі цього сценарію майже повністю співпадають з цілями сценарію 1:

- 1) спростити систему житлових субсидій і систему соціальної допомоги в цілому;
- 2) підвищити адресність субсидій;
- 3) стимулювати населення до раціональнішого використання енергоресурсів послуг;
- 4) розвантажити комісії;
- 5) забезпечити виплату субсидій в грошовій формі рівномірно протягом року;
- 6) ширше охопити домогосподарства за відсутності доступу до послуг.

На відміну від сценарію 1, цей механізм не дозволяє уникнути «подвійної» житлової допомоги у випадку надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям виходячи з прожиткового мінімуму, що вже включає витрати на житлово-комунальні послуги. Натомість, цей сценарій спрямований на ширше охоплення домогосподарств за відсутності доступу до централізованого та газового опалення. Механізм призначення субсидій у цьому випадку полягає в наступному:

- 1) уряд України встановлює розрахункові норми споживання житлово-комунальних послуг на одну особу для призначення субсидій, а також типовий набір послуг, що може варіювати залежно від виду опалення (централізоване, газове, твердим паливом);
- 2) місцеві органи влади на підставі місцевих тарифів визначають і затверджують вартість послуг на 1 м² площі житла для даного регіону для типового набору послуг; вартість послуг визначається раз на рік, а також при зміні тарифів на житлово-комунальні послуги та паливо;
- 3) визначаються розрахункові витрати сім'ї на житлово-комунальні послуги як добуток вартості послуг на 1 м² на нормативну площу житла; нормативною визначається фактична площа житла, що не перевищує 21 м² на кожну 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 наступного⁴;
- 4) субсидія визначається як різниця між розрахунковою вартістю послуг для сім'ї (за винятком пільг) та відсотком обов'язкового платежу (15% або 20% доходу);
- 5) субсидія надається у готівковій формі отримувачу субсидії, який самостійно сплачує за послуги.

Ми також проводили розрахунки з обмеженням права на субсидію при доходах, що перевищують три прожиткові мінімуми на особу. Згідно з отриманими результатами, таке обмеження практично не впливає на кількість домогосподарств, що мають право на субсидію.

⁴ Мінімальний розмір площі впроваджено для того, щоб не допустити виключення з системи субсидій сімей з трьох і більше осіб, які проживають у малогабаритних помешканнях. У таких сімей розмір плати за житлово-комунальні послуги пов'язаний не стільки з розміром житлової площі, скільки з нарахуванням плати за холодну, гарячу воду та газ на кількість членів сім'ї. Фактична оплата такими сім'ями житлово-комунальних послуг, якщо її розрахувати на 1 м² житлової площі, на якій проживає сім'я, значно перевищує вартість послуг на 1 м² за розрахунковими нормами.

При використанні потенційних отримувачів субсидій як бази порівняння наші результати показали різке збільшення видатків на субсидії. Це не узгоджувалося з результатами пілотування механізму 2004 року: тоді середній розмір субсидії та видатки на програму в пілотних регіонах зменшувалися. Тому ми вирішили змінити базу порівняння для цього сценарію. Ми розрахували субсидію для бази порівняння як фактичні витрати на житлово-комунальні послуги в межах норм споживання житлово-комунальних послуг за вирахуванням відсотка обов'язкового платежу (15% чи 20% доходу) та за винятком пільг.

В рамках попередніх симуляцій за цим сценарієм ми дійшли висновку, що застосування єдиного типового набору послуг (кошик централізованого опалення станом на 2008 рік) для усіх потенційних отримувачів субсидій призводить до більшого числа отримувачів субсидій та видатків на них порівняно із застосуванням трьох типових наборів послуг залежно від виду опалення. Тому глибше ми розглянули такі модифікації цього сценарію:

- 1) ПІДСЦЕНАРІЙ 1 – надання субсидій з урахуванням розрахункової вартості послуг на 1 м² для трьох типових наборів послуг залежно від виду опалення (централізоване, газове, опалення твердим паливом) на фактичну площу **в межах мінімальної та максимальної площі жила**; при цьому для розрахунків вартості типового набору послуг у разі опалення твердим паливом покладено **фактичну потребу в паливі**;
- 2) ПІДСЦЕНАРІЙ 2 – надання субсидій з урахуванням розрахункової вартості послуг на 1 м² для трьох типових наборів послуг залежно від виду опалення (централізоване, газове, опалення твердим паливом) 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 нормативними документами**;
- 3) ПІДСЦЕНАРІЙ 3 – надання субсидій з урахуванням розрахункової вартості послуг на 1 м² для трьох типових наборів послуг залежно від виду опалення (централізоване, газове, опалення твердим паливом) на фактичну площу, **що не перевищує максимальної**; при цьому для розрахунків вартості типового набору послуг у разі опалення твердим паливом покладено **фактичну потребу в паливі**.

Таблиця 9. Типові набори послуг залежно від виду опалення на одну особу

Послуга	Централізоване опалення	Опалення природним газом	Опалення вугіллям
Утримання будинку (квартирна плата)	31,5 м ²	31,5 м ²	31,5 м ²
Централізоване опалення / природний газ на опалення / опалення вугіллям	31,5 м ²	31,5 м ²	31,5 м ²
Холодна вода	2,9 м ³	2,55 м ³	1,5 м ³
Гаряча вода / підігрів води	1,9 м ³		0,6 м ³
Газопостачання для приготування їжі	9,8 м ³		
Природний газ на приготування їжі та підігрів води		23,6 м ³	
Скrapлений газ			2 балони
Електроенергія	75 кВт-год	75 кВт-год	75 кВт-год

Джерело: законодавство України; дані, що використовувалися при пілотування механізму 2004 року

Для розрахунків ми використали дані щодо типових наборів послуг та їх вартості за областями України станом на 2008 рік, надані Міністерством праці та соціальної політики (Таблиці 9 та 10). Нижче ми подаємо результати симуляцій за підсценаріями 1 та 2. Ми не розглядаємо третій підсценарій, оскільки він лише ненабагато дешевший за перший, але показує найнижчий рівень адресності серед трьох підсценаріїв.

Таблиця 10. Розрахункова вартість послуг на 1 м² площі житла для типових наборів послуг, середньозважена за 2008 рік

Регіон	Централізоване опалення	Опалення природним газом	Опалення вугіллям	
			За потребою	За нормою
АР Крим	3,20	3,36	4,2	3,8
Вінницька	4,48	3,34	6,5	4,9
Волинська	4,59	3,35	5,1	4,0
Дніпропетровська	4,36	3,38	5,1	4,3
Донецька	5,19	3,43	5,3	4,2
Житомирська	4,71	3,43	6,0	4,6
Закарпатська	5,32	3,46	4,8	4,0
Запорізька	4,41	3,46	4,9	3,9
Івано-Франківська	4,89	3,44	5,6	4,2
Київська	4,60	3,45	6,6	5,0
Кіровоградська	4,90	3,47	6,5	4,7
Луганська	4,82	3,45	5,8	4,5
Львівська	5,19	3,41	5,0	3,7
Миколаївська	4,49	3,39	4,9	4,1
Одеська	4,18	3,39	5,0	3,8
Полтавська	4,06	3,41	6,3	4,8
Рівненська	4,66	3,40	5,5	4,0
Сумська	4,38	3,40	5,9	4,3
Тернопільська	4,73	3,42	5,2	4,1
Харківська	4,70	3,42	6,3	4,7
Херсонська	4,47	3,39	5,6	4,0
Хмельницька	4,27	3,42	6,1	4,7
Черкаська	4,63	3,41	6,3	4,8
Чернівецька	4,30	3,52	5,5	4,1
Чернігівська	4,39	3,38	5,7	4,0
м. Київ	3,80	3,35		
м. Севастополь	3,95	3,47		

Джерело: Міністерство праці та соціальної політики України

ПІДСЦЕНАРІЙ 1. Розрахункові норми та фактична потреба в паливі

Обчислення субсидій на основі розрахункової вартості послуг для сім'ї призведе до розширення кількості сімей, які матимуть право на субсидію – з 10,8% до 12,5% усіх домогосподарств. Станеться це за рахунок того, що право на субсидію отримають ті сім'ї, які внаслідок поганого доступу до житлово-комунальних послуг мають низький рівень витрат на них і з цієї причини не можуть претендувати на субсидію зараз. Оскільки доступ до послуг в селах суттєво гірший порівняно з містами, то приріст потенційних отримувачів відбудеться передусім саме там – чисельність потенційних отримувачів серед сільських домогосподарств зросте на 63,0%, тоді як серед міських домогосподарств зменшиться на 15,0% (Таблиця 11). Загалом же кількість потенційних отримувачів збільшиться на 15,9%. Видатки на субсидії зростуть на 40,6%, в тому числі для сільських домогосподарств – на 141,0%, а для міських зменшаться на 20,0%. Середній розмір субсидії збільшиться з 708,0 до 859,0 грн. на рік.

Таблиця 11. Наслідки запровадження субсидій на основі розрахункових норм споживання послуг у підсценарії 1

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				ПІДСЦЕНАРІЙ 1					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
1. Сім'ї з непрацездатних	1 117,4	593,6	531,2	23,6	1 257,5	112,5	734,8	123,8	584,3	26,6
1.1. Проживаючі одиноко	886,5	373,3	421,1	31,6	920,0	103,8	447,8	120,0	486,8	32,8
1.1.1. Пенсіонери за віком	822,5	317,7	386,3	32,1	857,5	104,3	393,4	123,8	458,8	33,5
1.1.2. Інваліди	31,5	16,4	521,1	45,4	32,0	101,6	18,6	113,4	582,7	46,1
1.2. Лише пенсіонери	905,1	354,1	391,3	23,0	1 056,8	116,8	493,9	139,5	467,4	26,9
1.3. Лише інваліди без дітей	32,1	16,7	520,5	42,4	32,7	101,9	19,1	114,4	583,7	43,2
1.4. З дітьми	103,5	136,3	1 317,4	46,0	85,1	82,2	125,7	92,2	1 476,4	37,8
2. Сім'ї з працездатними	744,9	724,8	973,1	6,0	900,2	120,8	1 119,0	154,4	1 243,0	7,2
2.1. Всі працездатні працюють	394,7	342,2	867,1	4,0	409,5	103,7	432,5	126,4	1 056,0	4,1

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				ПІДСЦЕНАРІЙ 1					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
2.1.1. Проживаючі одиноко	64,6	26,4	408,8	5,7	56,8	87,9	28,4	107,6	499,5	5,0
2.1.2. З однією дитиною	149,9	116,5	777,6	4,1	138,6	92,5	149,8	128,6	1 081,2	3,8
2.1.3. З двома дітьми	100,3	110,0	1 097,1	7,9	115,5	115,2	148,2	134,7	1 283,0	9,1
2.1.4. З трьома та більше дітьми	24,2	51,3	2 116,6	15,4	31,2	128,9	53,5	104,3	1 714,7	19,9
2.2. Є непрацюючі працездатні	350,2	382,6	1 092,5	13,8	490,7	140,1	686,6	179,5	1 399,1	19,4
2.2.1. Проживаючі одиноко	44,1	43,5	985,1	24,8	46,6	105,7	52,2	120,0	1 119,6	26,1
2.2.2. З однією дитиною	79,1	113,6	1 436,6	9,8	128,4	162,3	199,3	175,4	1 552,1	16,0
2.2.3. З двома дітьми	91,0	118,2	1 298,8	25,9	110,4	121,3	200,8	169,9	1 819,1	31,4
2.2.4. З трьома та більше дітьми	17,2	15,8	915,4	22,0	22,3	129,7	52,2	330,4	2 344,2	28,5
3. Сільські	730,0	497,5	682	13,7	1 190,3	163	1 199,9	241	1 008	22,3
4. Міські	1 132,3	820,8	725	9,5	967,5	85	653,9	80	676	8,2
Загалом	1 862,3	1 318,4	708	10,8	2 157,8	115,9	1 853,8	140,6	859	12,5

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Запровадження цього механізму матиме незначний вплив на адресність надання субсидій. Зокрема, частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидії) знизиться з 43,6% до 42,8%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у перші два децилі – з 60,2% до 59,9% (Рис. 15, Рис. 16, Таблиця 12).

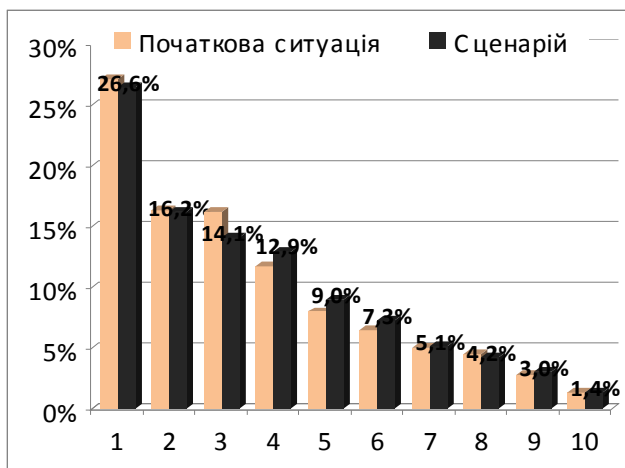


Рис. 15. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в підсценарії 1

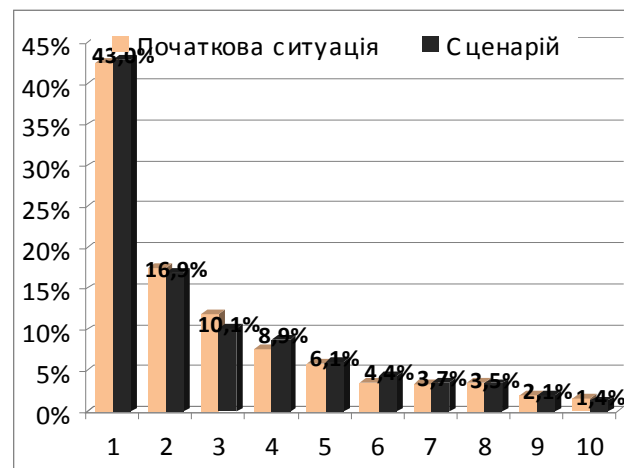


Рис. 16. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в підсценарії 1

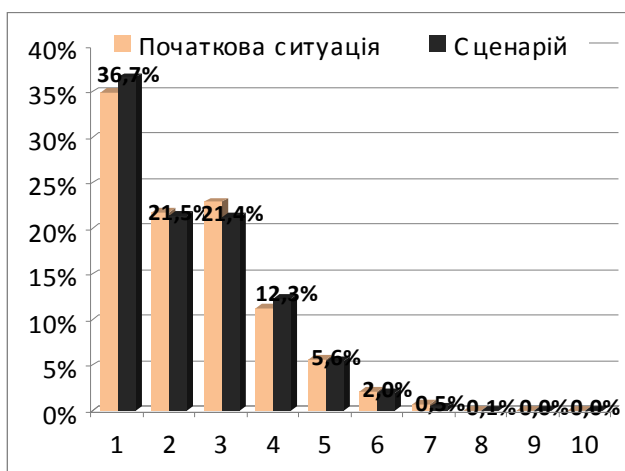


Рис. 17. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в підсценарії 1

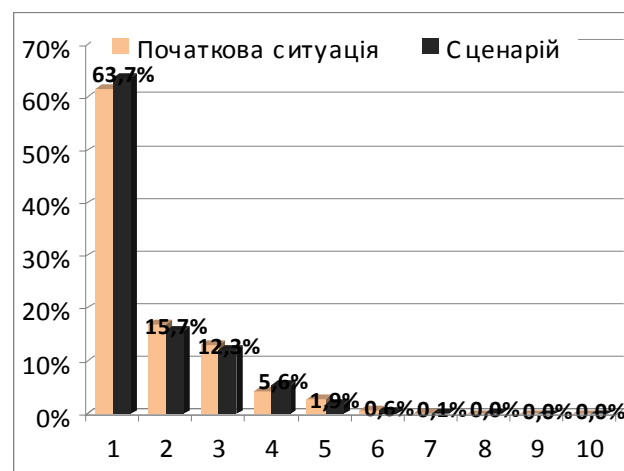


Рис. 18. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в підсценарії 1

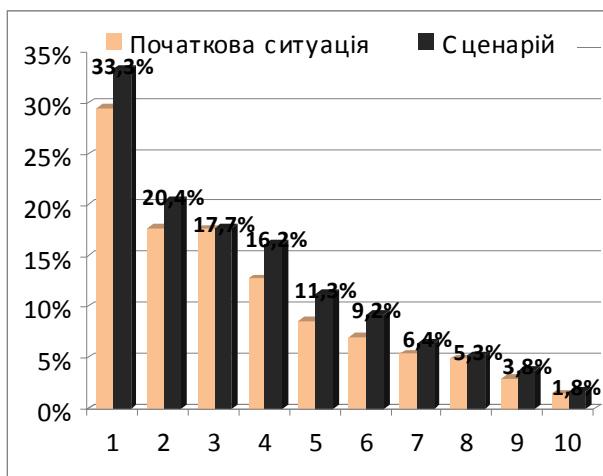


Рис. 19. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1

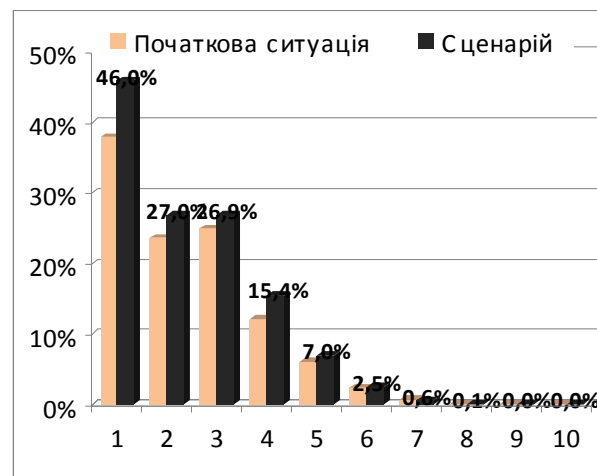


Рис. 20. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1

Джерело: ОУЖД-2008, власні розрахунки

Якщо формувати децилі за декларованим доходом, то зростання частки отримувачів з перших двох децилів буде несуттєвим – з 57,0% до 58,2%. Тимчасом частка коштів допомоги, що надходитиме у ці децилі, зросте з 78,8% до 79,4% (Рис. 17, Рис. 18).

Таблиця 12. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у підсценарії 1

Децилі	Отримувачі						Видатки			
	Початкова ситуація			ПІДСЦЕНАРІЙ 1			Початкова ситуація		ПІДСЦЕНАРІЙ 1	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	507,0	27,2	29,5	573,5	26,6	37,9	561,5	42,6	796,3	43,0
1	304,9	16,4	17,7	350,1	16,2	23,7	231,4	17,6	313,7	16,9
2	303,6	16,3	17,6	304,9	14,1	24,9	156,9	11,9	188,0	10,1
3	220,0	11,8	12,8	278,6	12,9	12,2	100,3	7,6	164,2	8,9
4	149,4	8,0	8,7	195,1	9,0	6,2	78,9	6,0	113,4	6,1
5	121,2	6,5	7,1	158,2	7,3	2,4	48,2	3,7	81,6	4,4
6	93,4	5,0	5,4	110,8	5,1	0,8	45,5	3,5	67,8	3,7
7	85,2	4,6	5,0	90,7	4,2	0,1	46,3	3,5	64,8	3,5
8	51,8	2,8	3,0	65,8	3,0	0,0	26,6	2,0	39,0	2,1
9	25,9	1,4	1,5	30,1	1,4	0,0	22,6	1,7	25,1	1,4

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Таблиця 13 містить характеристики домогосподарств з 1–2 децилів, що за сценарієм втрачають право на субсидію. Це в основному міські домогосподарства (88,2%) з трьох осіб із середньомісячним сукупним доходом без субсидії на одну особу на рівні 536,7 грн.

Таблиця 13. Характеристики домогосподарств з 1–2 децилів за розміром сукупного доходу, що за підсценарієм 1 втрачають право на субсидію

Показник	Значення
Середньомісячний сукупний дохід без субсидії на одну особу, грн.	536,7
Середня кількість осіб у домогосподарстві	3,1
Частка сільських домогосподарств, %	11,8
Частка домогосподарств з центральним опаленням, %	70,2
Частка домогосподарств з індивідуальною системою опалення, %	23,3
Частка домогосподарств з водопроводом, %	100,0
Частка домогосподарств з каналізацією, %	99,3
Частка домогосподарств з гарячим водопостачанням, %	76,0
Частка домогосподарств з газовою колонкою, %	8,5

Частка домогосподарств з централізованим газопостачанням, %	90,9
Частка домогосподарств з балонним газом, %	0,0
Частка домогосподарств з електроплитою підлоговою, %	9,1

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Характеристики домогосподарств, що за сценарієм матимуть право на субсидію, з 8–10 децилів залишаться практично незмінними (Таблиця 14). Такі домогосподарства мають в своєму складі в середньому дві особи. Близько 90% домогосподарств включають пенсіонерів, інвалідів або дітей.

Таблиця 14. Характеристики домогосподарств з 8–10 децилів за розміром сукупного доходу, що мають право на субсидію в підсценарії 1

Показник	Фактичні отримувачі	Потенційні отримувачі	За сценарієм
Середня кількість осіб у домогосподарстві	1,8	2,0	2,0
Частка домогосподарств, що включають пенсіонерів, інвалідів чи дітей, %	94,0	88,5	89,7
Частка домогосподарств з центральним опаленням, %	44,8	40,6	26,1
Частка домогосподарств з індивідуальною системою опалення, %	29,8	30,0	24,3
Частка домогосподарств з водопроводом, %	63,7	62,4	40,4
Частка домогосподарств з каналізацією, %	62,9	61,3	39,5
Частка домогосподарств з гарячим водопостачанням, %	29,6	32,3	16,2
Частка домогосподарств з газовою колонкою, %	17,9	13,4	10,6
Частка домогосподарств з централізованим газопостачанням, %	71,7	70,1	46,7
Частка домогосподарств з балонним газом, %	22,3	21,9	42,1
Частка домогосподарств з електроплитою підлоговою, %	2,4	3,6	2,0
Середньомісячний сукупний дохід без субсидії на одну особу, грн.	922,4	779,6	787,1
Середньомісячний декларований дохід на одну особу, грн.	715,7	496,8	494,0
Частка домогосподарств 8–10 децилів серед усіх домогосподарств, що мають право на субсидію, %	13,9	8,7	8,6

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Домогосподарства з централізованим опаленням

Ми також подаємо результати цього сценарію для груп домогосподарств з опаленням централізованим, газовим і твердим паливом. Запровадження цього сценарію призведе до зменшення кількості сімей, які матимуть право на субсидію, серед домогосподарств з централізованим опаленням – з 10,5% до 7,9% усіх домогосподарств (Таблиця 15). Загалом же

кількість потенційних отримувачів знизиться на 24,9%. Видатки на субсидії зменшаться на 35,7%. Середній розмір субсидії збільшиться з 600,7 до 671,7 грн. на рік.

Таблиця 15. Наслідки запровадження субсидій на основі розрахункових норм споживання послуг у підсценарії 1 для домогосподарств з централізованим опаленням

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				ПІДСЦЕНАРІЙ 1					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорій, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорій, %
1. Сім'ї з непрацездатних	475,9	339,2	712,6	30,7	403,9	84,9	253,3	74,7	627,1	26,0
1.1. Проживаючі одиноко	359,9	196,1	544,9	36,1	324,7	90,2	159,1	81,1	489,8	32,6
1.1.1. Пенсіонери за віком	321,3	156,4	486,7	39,1	286,1	89,0	121,6	77,7	424,9	34,8
1.1.2. Інваліди	15,1	8	530,9	49,6	14,2	94,0	6,4	80,0	450,1	46,6
1.2. Лише пенсіонери	350	177,4	506,9	29,3	305,8	87,4	131,2	74,0	429,1	25,6
1.3. Лише інваліди без дітей	15,7	8,3	529,2	45,2	14,2	90,4	6,4	77,1	450,1	40,7
1.4. З дітьми	53,6	82,7	1 543,4	58,5	37,8	70,5	61,4	74,2	1 624,4	41,3
2. Сім'ї з працездатними	290,7	261,5	899,8	5,1	171,5	59,0	133,2	50,9	776,5	3,0
2.1. Всі працездатні працюють	221,6	188,9	852,3	4,3	108,5	49,0	73,1	38,7	673,5	2,1
2.1.1. Проживаючі одиноко	34,8	12,4	356	5,0	26,6	76,4	9	72,6	338,6	3,9
2.1.2. З однією дитиною	99,3	76,5	770,3	5,1	37,8	38,1	23,5	30,7	621,6	1,9
2.1.3. З двома дітьми	46,7	58,9	1 261,1	9,7	22,7	48,6	28	47,5	1 232,9	4,7
2.1.4. З трьома та більше дітьми	7,3	16,3	2 224,5	16,9	6,5	89,0	6,1	37,4	943,1	15,1
2.2. Є непрацюючі працездатні	69,1	72,7	1 052,1	11,8	63	91,2	60,1	82,7	954	10,8
2.2.1. Проживаючі одиноко	11,7	13	1 108,3	25,3	10,7	91,5	11,6	89,2	1 075,7	23,3
2.2.2. З однією дитиною	11,6	16,6	1 433,4	6,1	12	103,4	13,1	78,9	1 098,2	6,3
2.2.3. З двома дітьми	6,5	11,3	1 734,0	12,6	8	123,1	15	132,7	1 868,4	15,6
2.2.4. З трьома та більше дітьми	0	0	–	0,0	0	–	0	–	–	0,0

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				ПІДСЦЕНАРІЙ 1					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
3. Сільські	7	3,6	510	9,7	9,2	131,4	6,1	169,4	666,2	12,7
4. Міські	759,6	597,1	85 413,9	10,5	566,3	74,6	380,4	63,7	671,8	7,9
Загалом	766,6	600,7	783,6	10,5	575,4	75,1	386,5	64,3	671,7	7,9

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Зміна адресності надання субсидій серед домогосподарств з централізованим опаленням буде також незначною. Зокрема, частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидії) знизиться з 47,4% до 46,6%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у перші два децилі – з 63,2% до 61,7% (Рис. 21, Рис. 22, Таблиця 16).

Якщо формувати децилі за декларованим доходом, то зростання частки отримувачів з перших двох децилів буде несуттєвим – з 48,4% до 51,0%. Тимчасом частка коштів допомоги, що надходитиме у ці децилі, зросте з 71,3% до 74,6% (Рис. 23, Рис. 24).

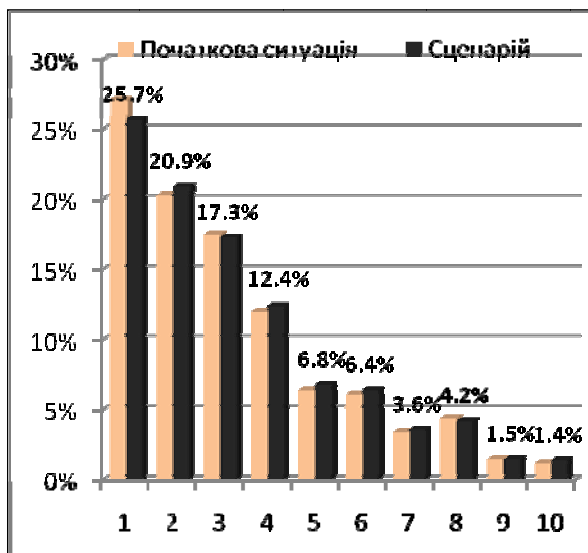


Рис. 21. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з централізованим опаленням

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

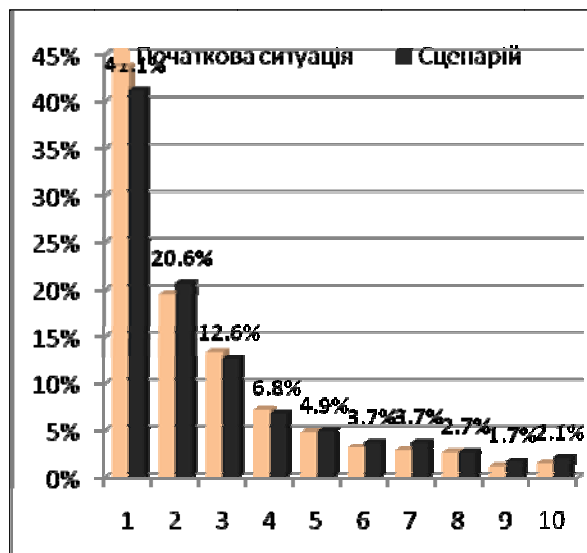


Рис. 22. Розподіл витрат на субсидії за децилями сукупного доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з централізованим опаленням

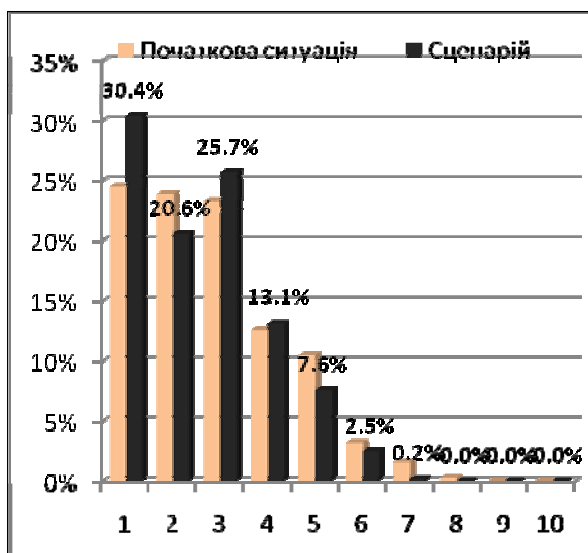


Рис. 23. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з централізованим опаленням

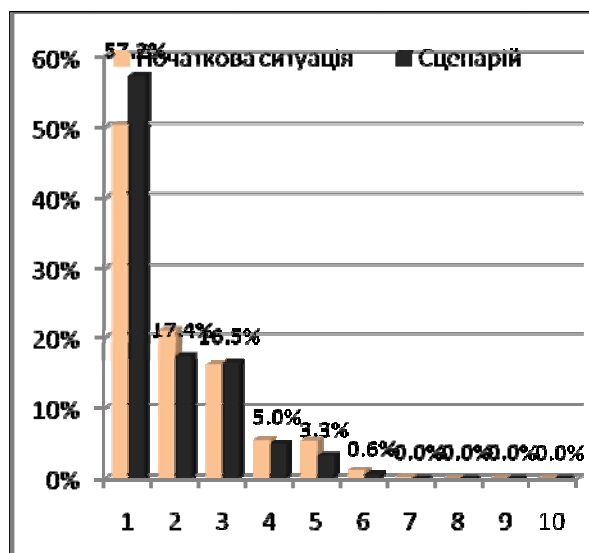


Рис. 24. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з централізованим опаленням

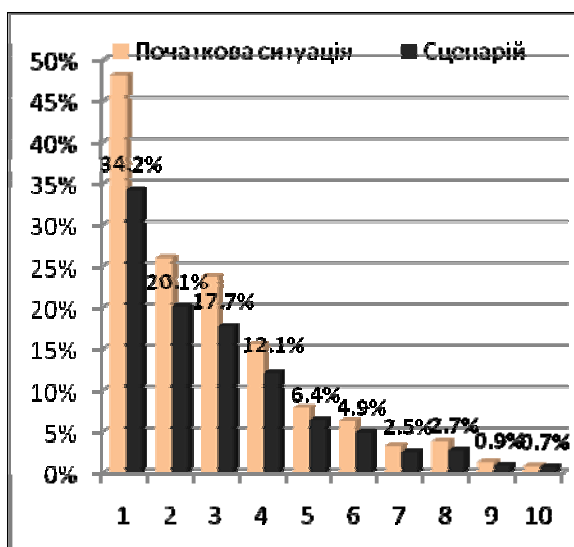


Рис. 25. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1, серед домогосподарств з централізованим опаленням

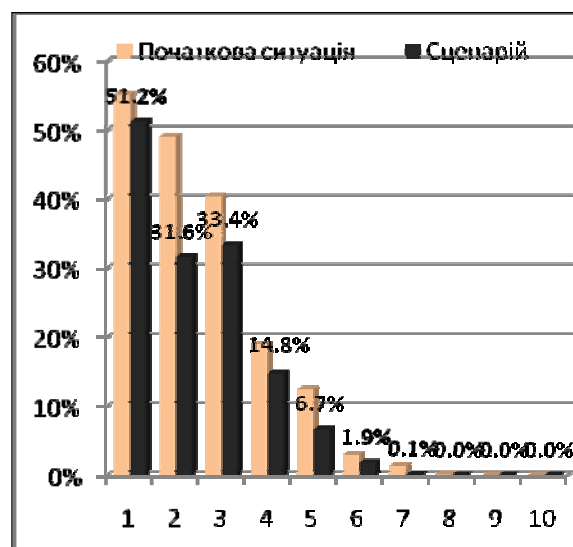


Рис. 26. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1, серед домогосподарств з централізованим опаленням

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Таблиця 16. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у підсценарії 1 серед домогосподарств з централізованим опаленням

Децилі	Отримувачі						Видатки			
	Початкова ситуація			ПІДСЦЕНАРІЙ 1			Початкова ситуація		ПІДСЦЕНАРІЙ 1	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	207,7	27,1	48,1	147,7	25,7	34,2	262,6	43,7	158,9	41,1
2	155,3	20,3	26,0	120	20,9	20,1	117,1	19,5	79,8	20,6
3	134,1	17,5	23,8	99,5	17,3	17,7	79,6	13,3	48,7	12,6
4	92,3	12,0	15,6	71,4	12,4	12,1	43,2	7,2	26,2	6,8
5	49,1	6,4	7,9	39,3	6,8	6,4	29	4,8	19	4,9
6	47,1	6,1	6,3	36,9	6,4	4,9	19,3	3,2	14,4	3,7
7	26,2	3,4	3,3	20,5	3,6	2,5	17,2	2,9	14,2	3,7
8	34,1	4,4	3,8	23,9	4,2	2,7	16,4	2,7	10,4	2,7
9	11,8	1,5	1,3	8,5	1,5	0,9	7,5	1,2	6,6	1,7
10	8,9	1,2	0,8	7,8	1,4	0,7	8,8	1,5	8,2	2,1

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Таблиця 17. Характеристики домогосподарств з 1–2 децилів за розміром сукупного доходу, що за підсценарієм 1 втрачають право на субсидію, серед домогосподарств з централізованим опаленням

Показник	Значення
Середньомісячний сукупний дохід без субсидії на одну особу, грн.	533,0
Середня кількість осіб у домогосподарстві	3,0
Частка сільських домогосподарств, %	0,0
Частка домогосподарств з центральним опаленням, %	100,0
Частка домогосподарств з індивідуальною системою опалення, %	0,0
Частка домогосподарств з водопроводом, %	100,0
Частка домогосподарств з каналізацією, %	100,0
Частка домогосподарств з гарячим водопостачанням, %	98,1
Частка домогосподарств з газовою колонкою, %	0,4
Частка домогосподарств з централізованим газопостачанням, %	87,1
Частка домогосподарств з балонним газом, %	0,0
Частка домогосподарств з електроплитою підлоговою, %	12,9

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Характеристики домогосподарств, що за сценарієм матимуть право на субсидію, у 8–10 децилях залишаються практично незмінними (Таблиця 18). Такі домогосподарства мають в своєму складі в середньому дві особи. Близько 90% домогосподарств включають пенсіонерів, інвалідів чи дітей.

Таблиця 17 містить характеристики домогосподарств з 1–2 децилів серед домогосподарств з централізованим опаленням, що за сценарієм втрачають право на субсидію. Це міські домогосподарства з трьох осіб із середньомісячним сукупним доходом без субсидії на одну особу на рівні 533,0 грн.

Таблиця 18. Характеристики домогосподарств з 8–10 децилів за розміром сукупного доходу, що мають право на субсидію в підсценарії 1, серед домогосподарств з централізованим опаленням

Показник	Фактичні отримувачі	Потенційні отримувачі	За сценарієм
Середня кількість осіб у домогосподарстві	1,8	1,8	1,6
Частка домогосподарств, що включають пенсіонерів, інвалідів чи дітей, %	92,6	87,3	86,3
Частка домогосподарств з центральним опаленням, %	100,0	100,0	100,0
Частка домогосподарств з індивідуальною системою опалення, %	1,4	1,0	1,3
Частка домогосподарств з водопроводом, %	99,6	99,7	98,2
Частка домогосподарств з каналізацією, %	99,6	99,7	98,2
Частка домогосподарств з гарячим водопостачанням, %	64,2	74,2	58,7
Частка домогосподарств з газовою колонкою, %	24,3	15,3	24,0
Частка домогосподарств з централізованим газопостачанням, %	95,0	91,2	91,2
Частка домогосподарств з балонним газом, %	0,0	0,0	0,3
Частка домогосподарств з електроплитою підлоговою, %	5,0	8,1	6,2
Середньомісячний сукупний дохід без субсидії на одну особу, грн.	923,8	758,6	762,2
Середньомісячний декларований дохід на одну особу, грн.	786,4	551,5	514,7
Частка домогосподарств 8–10 децилів серед усіх домогосподарств, що мають право на субсидію, %	15,7	7,1	7,0

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності знизиться на 0,4 відсоткового пункту до 21,0%. Розподіл доходу стане дещо рівномірнішим: коефіцієнт Джині зменшиться на 0,2 відсоткового пункту до 26,6%.

Домогосподарства з опаленням природним газом

Реалізація сценарію призведе також до зменшення кількості сімей, що матимуть право на субсидію, серед домогосподарств з опаленням природним газом – з 10,5% до 8,4% усіх

домогосподарств (Таблиця 19). Загалом же кількість потенційних отримувачів скоротиться на 20,5%, зокрема на 10,2% серед сільських домогосподарств і на 32,6% серед міських. Видатки на субсидії зменшаться на 28,3%, в тому числі для сільських домогосподарств – на 17,7%, а для міських – на 45,4%. Середній розмір субсидії знизиться з 825,4 до 744,1 грн. на рік.

Таблиця 19. Наслідки запровадження субсидій на основі розрахункових норм споживання послуг у підсценарії 1 для домогосподарств з опаленням природним газом

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				ПІДСЦЕНАРІЙ 1					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
1. Сім'ї з непрацездатних	281,2	132,4	470,9	17,3	203,1	72,2	70,4	53,2	346,6	12,5
1.1. Проживаючі одиноко	183,2	67,4	367,8	20,7	138,5	75,6	34	50,4	245,4	15,7
1.1.1. Пенсіонери за віком	167	58,4	349,9	19,8	126,7	75,9	28,1	48,1	221,8	15,0
1.1.2. Інваліди	6,1	1,9	315,9	38,9	5,6	91,8	1,5	78,9	261,5	35,6
1.2. Лише пенсіонери	218,7	73,6	336,4	15,7	155,1	70,9	31,6	42,9	203,9	11,2
1.3. Лише інваліди без дітей	6,1	1,9	315,9	36,1	5,6	91,8	1,5	78,9	261,5	33,0
1.4. З дітьми	40,4	45,8	1 133,6	59,0	30,2	74,8	30,2	65,9	997,6	44,1
2. Сім'ї з працездатними	326,2	368,9	1 131,1	7,9	280	85,8	289,1	78,4	1 032,4	6,7
2.1. Всі працездатні працюють	135,1	132	976,8	4,2	102,9	76,2	92,2	69,8	895,3	3,2
2.1.1. Проживаючі одиноко	16,2	6,3	389,2	5,9	11,2	69,1	4	63,5	361,4	4,1
2.1.2. З однією дитиною	38,8	33,8	870,4	3,5	25,8	66,5	18,4	54,4	714,1	2,3
2.1.3. З двома дітьми	47,3	49,5	1 046,1	9,5	37,6	79,5	40,2	81,2	1 070,4	7,5
2.1.4. З трьома та більше дітьми	14,5	33	2 269,8	24,4	13,9	95,9	22,7	68,8	1 635,1	23,4
2.2. Є непрацюючі працездатні	191,1	237	1 240,1	20,0	177,1	92,7	196,9	83,1	1 112,1	18,5
2.2.1. Проживаючі одиноко	10,8	7,9	732,2	50,5	9,9	91,7	7,3	92,4	736,3	46,2
2.2.2. З однією дитиною	50,1	86,6	1 729,9	16,5	48,3	96,4	76,2	88,0	1 575,9	15,9
2.2.3. З двома дітьми	61,1	84,5	1 383,2	35,3	54,6	89,4	66,3	78,5	1 214,9	31,6
2.2.4. З трьома та більше дітьми	9,5	9,3	976,3	45,6	9	94,7	8,2	88,2	919,6	42,8

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				ПІДСЦЕНАРІЙ 1					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
3. Сільські	328	309,5	943,7	14,4	294,7	89,8	254,8	82,3	864,6	12,9
4. Міські	279,4	191,8	584,9	8,0	188,4	67,4	104,7	54,6	555,7	5,4
Загалом	607,4	501,4	825,4	10,5	483,1	79,5	359,5	71,7	744,1	8,4

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

На відміну від усіх домогосподарств і групи домогосподарств з централізованим опаленням, серед домогосподарств з опаленням природним газом спостерігатиметься підвищення рівня адресності надання субсидій. Зокрема, частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидії) зростає з 48,7% до 53,9%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у перші два децилі – з 63,8% до 70,1% (Рис. 27, Рис. 28, Таблиця 20).

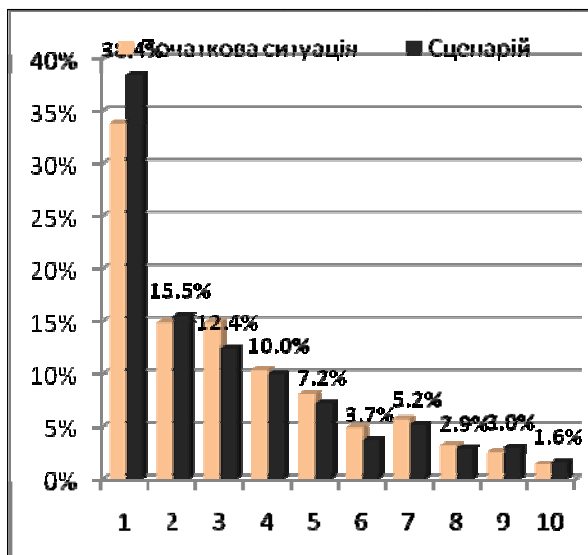


Рис. 27. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням природним газом

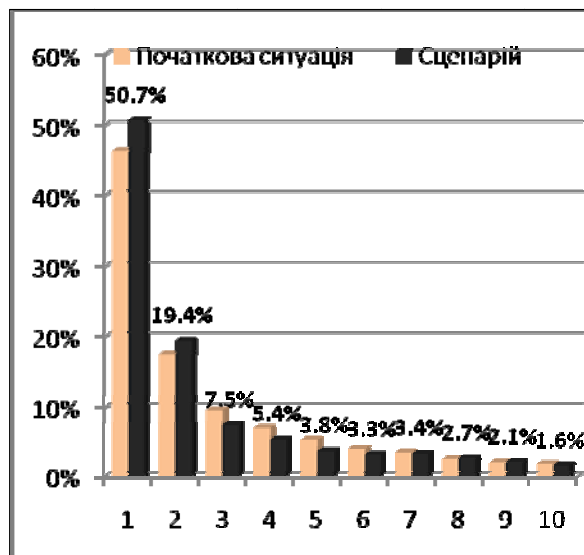


Рис. 28. Розподіл витрат на субсидії за децилями сукупного доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням природним газом

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

У випадку формування децилів за декларованим доходом, частка отримувачів з перших двох децилів зростає з 75,5% до 83,4%. Тимчасом частка коштів допомоги, що надходитиме у ці децилі, збільшиться з 91,8% до 97,0% (Рис. 29, Рис. 30).

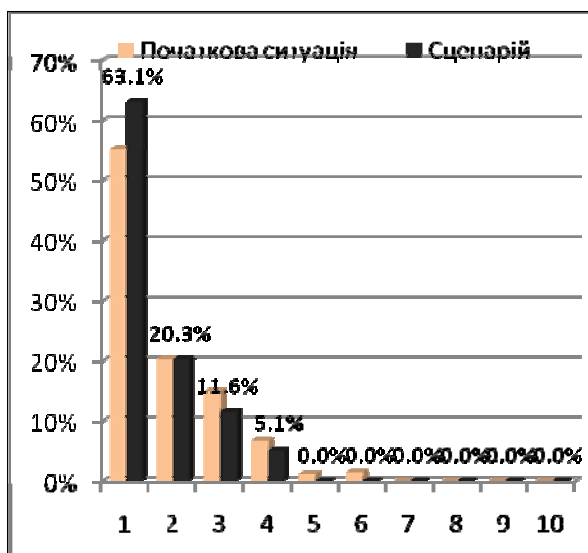


Рис. 29. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням природним газом

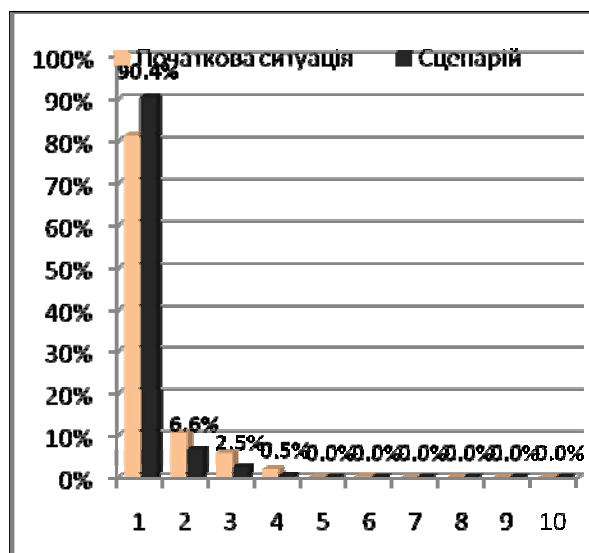


Рис. 30. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням природним газом

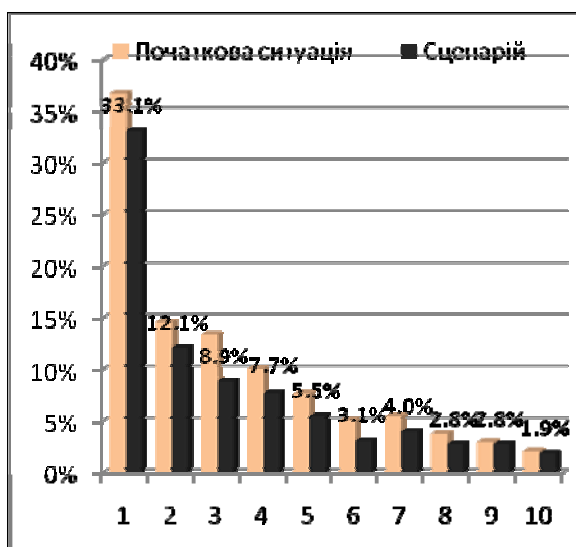


Рис. 31. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1, серед домогосподарств з опаленням природним газом

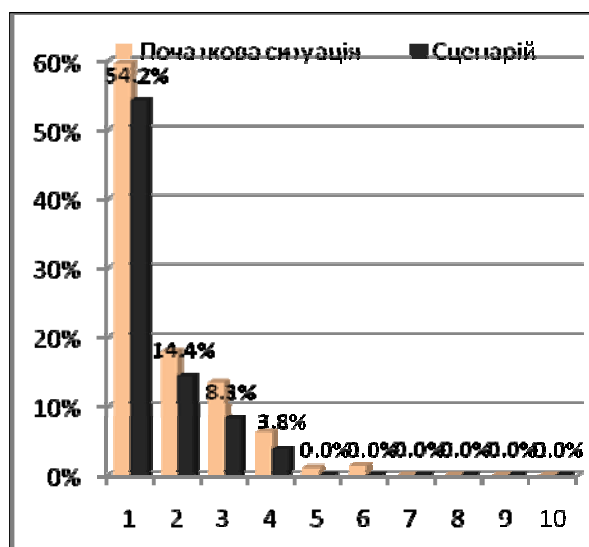


Рис. 32. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1, серед домогосподарств з опаленням природним газом

Джерело: ОУЖД-2008, власні розрахунки

Таблиця 20. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням природним газом

Децилі	Отримувачі						Видатки			
	Початкова ситуація			ПІДСЦЕНАРІЙ 1			Початкова ситуація		ПІДСЦЕНАРІЙ 1	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	205,6	33,8	36,7	185,3	38,4	33,1	232,3	46,3	182,3	50,7
2	90,6	14,9	14,6	75	15,5	12,1	87,9	17,5	69,9	19,4
3	90,7	14,9	13,4	60	12,4	8,9	48	9,6	27,1	7,5
4	63,4	10,4	10,1	48,5	10,0	7,7	35,7	7,1	19,5	5,4
5	49,1	8,1	7,7	34,9	7,2	5,5	27,3	5,4	13,6	3,8
6	30	4,9	5,1	18,1	3,7	3,1	20,5	4,1	11,9	3,3
7	34,4	5,7	5,5	24,9	5,2	4,0	18	3,6	12,3	3,4
8	19,2	3,2	3,8	14,2	2,9	2,8	12,7	2,5	9,6	2,7
9	15,8	2,6	3,0	14,5	3,0	2,8	9,9	2,0	7,4	2,1
10	8,6	1,4	2,1	7,8	1,6	1,9	9,1	1,8	5,9	1,6

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Серед домогосподарств 1–2 децилів, що за сценарієм втрачають право на субсидію (Таблиця 21), переважатимуть міські домогосподарства (59,3%). В середньому, ці домогосподарства складаються з трьох осіб, у яких середньомісячний сукупний дохід без субсидії на одну особу становить 545,8 грн.

Таблиця 21. Характеристики домогосподарств з 1–2 децилів за рівнем сукупного доходу, що за підсценарієм 1 втрачають право на субсидію, серед домогосподарств з опаленням природним газом

Показник	Значення
Середньомісячний сукупний дохід без субсидії на одну особу, грн.	545,8
Середня кількість осіб у домогосподарстві	3,4
Частка сільських домогосподарств, %	40,7
Частка домогосподарств з центральним опаленням, %	0,0
Частка домогосподарств з індивідуальною системою опалення, %	80,3
Частка домогосподарств з водопроводом, %	100,0
Частка домогосподарств з каналізацією, %	97,7
Частка домогосподарств з гарячим водопостачанням, %	22,2
Частка домогосподарств з газовою колонкою, %	28,3

Частка домогосподарств з централізованим газопостачанням, %	100,0
Частка домогосподарств з балонним газом, %	0,0
Частка домогосподарств з електроплитою підлоговою, %	0,0

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Характеристики домогосподарств, що за сценарієм матимуть право на субсидію, у 8–10 децилях залишаються практично незмінними (Таблиця 22). Такі домогосподарства мають в своєму складі в середньому 2–3 особи. Близько 90% домогосподарств включають пенсіонерів, інвалідів чи дітей.

Таблиця 22. Характеристики домогосподарств з 8–10 децилів за розміром сукупного доходу, що мають право на субсидію в підсценарії 1, серед домогосподарств з опаленням природним газом

Показник	Фактичні отримувачі	Потенційні отримувачі	За сценарієм
Середня кількість осіб у домогосподарстві	2,1	2,5	2,6
Частка домогосподарств, що включають пенсіонерів, інвалідів чи дітей, %	93,2	87,9	87,9
Частка домогосподарств з центральним опаленням, %	0,0	0,0	0,0
Частка домогосподарств з індивідуальною системою опалення, %	96,0	80,1	78,9
Частка домогосподарств з водопроводом, %	58,6	58,3	44,6
Частка домогосподарств з каналізацією, %	55,7	55,6	41,8
Частка домогосподарств з гарячим водопостачанням, %	1,7	5,4	2,1
Частка домогосподарств з газовою колонкою, %	24,2	21,8	18,5
Частка домогосподарств з централізованим газопостачанням, %	100,0	100,0	100,0
Частка домогосподарств з балонним газом, %	0,0	0,0	0,0
Частка домогосподарств з електроплитою підлоговою, %	0,0	0,0	0,0
Середньомісячний сукупний дохід без субсидії на одну особу, грн.	899,6	739,0	718,3
Середньомісячний декларований дохід на одну особу, грн.	648,5	412,5	369,4
Частка домогосподарств 8–10 децилів серед усіх домогосподарств, що мають право на субсидію, %	10,9	7,2	7,6

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Домогосподарства з опаленням вугіллям

На відміну від домогосподарств з централізованим опаленням і опаленням природним газом, у групі домогосподарств з опаленням вугіллям (Таблиця 23) спостерігатиметься подвоєння (ріст на 125,1%) кількості домогосподарств, що мають право на субсидію. Серед сільських домогосподарств кількість отримувачів збільшиться на 124,4%, а серед міських – на 128,1%. Охоплення домогосподарств збільшиться з 21,4% до 48,3%, в тому числі з 23,9% до 53,6% серед сільських домогосподарств і з 14,9% до 34,1% серед міських. Видатки на субсидії зростуть більш ніж у п'ятеро і для сільських, і для міських домогосподарств. Середній розмір субсидії збільшиться з 443,0 до 1007,8 грн. на рік.

Таблиця 23. Наслідки запровадження субсидій на основі розрахункових норм споживання послуг у підсценарії 1 для домогосподарств з опаленням вугіллям

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				ПІДСЦЕНАРІЙ 1					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
1. Сім'ї з непрацездатних	360,3	122	338,5	37,8	650,5	180,5	411,1	337,0	631,9	68,2
1.1. Проживаючі одиноко	343,4	109,8	319,8	61,2	456,8	133,0	254,8	232,1	557,8	81,4
1.1.1. Пенсіонери за віком	334,2	102,9	307,8	61,3	444,7	133,1	243,8	236,9	548,2	81,6
1.1.2. Інваліди	10,3	6,5	628,7	67,8	12,2	118,4	10,8	166,2	883,7	80,7
1.2. Лише пенсіонери	336,4	103,2	306,7	40,1	595,9	177,1	331,1	320,8	555,6	71,0
1.3. Лише інваліди без дітей	10,3	6,5	628,7	64,6	12,9	125,2	11,3	173,8	868,9	81,6
1.4. З дітьми	9,5	7,8	823,1	32,3	17,1	180,0	34,1	437,2	1 996,5	58,4
2. Сім'ї з працездатними	128	94,3	736,9	9,7	448,8	350,6	696,8	738,9	1 552,7	33,9
2.1. Всі працездатні працюють	38	21,4	562,9	4,6	198,1	521,3	267,2	1 248,6	1 349	24,2
2.1.1. Проживаючі одиноко	13,6	7,7	567,2	19,7	19	139,7	15,3	198,7	806,3	27,5
2.1.2. З однією дитиною	11,8	6,3	533,7	4,5	75	635,6	107,9	1 712,7	1 438,6	28,6

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				ПІДСЦЕНАРІЙ 1					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
2.1.3. З двома дітьми	6,2	1,6	257,3	4,1	55,3	891,9	80	5 000,0	1 448,1	36,3
2.1.4. З трьома та більше дітьми	2,4	2	855,4	9,1	10,8	450,0	24,6	1 230,0	2 282,6	41,3
2.2. Є непрацюючі працездатні	90,1	73	810,2	17,9	250,7	278,2	429,6	588,5	1 713,6	49,8
2.2.1. Проживаючі самотньо	21,6	22,6	1 044,9	62,9	26	120,4	33,3	147,3	1 283,8	75,4
2.2.2. З однією дитиною	17,4	10,3	593,8	10,5	68,1	391,4	109,9	1 067,0	1 615,1	41,1
2.2.3. З двома дітьми	23,4	22,4	957,2	30,7	47,7	203,8	119,4	533,0	2 502,1	62,7
2.2.4. З трьома та більше дітьми	7,7	6,5	840,1	30,1	13,3	172,7	44	676,9	3 301,2	52,0
3. Сільські	395	184,4	466,9	23,9	886,5	224,4	939,1	509,3	1 059,3	53,6
4. Міські	93,3	31,9	80,7	14,9	212,8	228,1	168,8	529,2	793,2	34,1
Загалом	488,3	216,3	443	21,4	1 099,3	225,1	1 107,9	512,2	1 007,8	48,3

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Серед домогосподарств з опаленням вугіллям також спостерігатиметься підвищення рівня адресності надання субсидій. Зокрема, частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом) зросте з 31,3% до 36,0%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у перші два децилі – з 43,0% до 55,9% (Рис. 29, Рис. 30, Таблиця 24).

У випадку формування децилів за декларованим доходом, частка отримувачів з перших двох децилів зросте з 47,1% до 50,9%. Тимчасом частка коштів допомоги, що надходитиме у ці децилі, збільшиться з 69,0% до 75,4% (Рис. 35, Рис. 36).

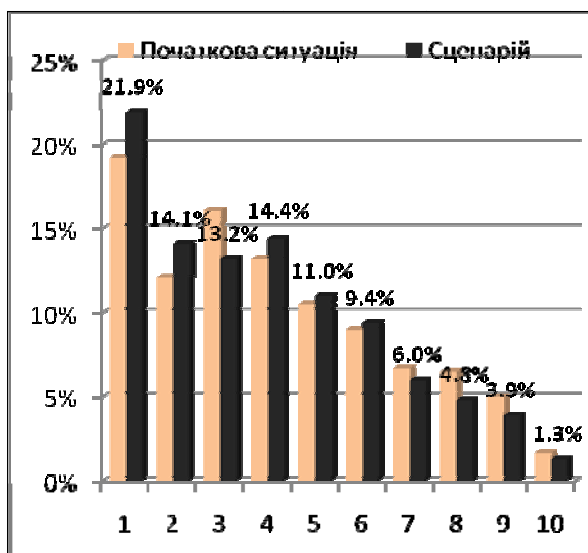


Рис. 33. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням вугіллям

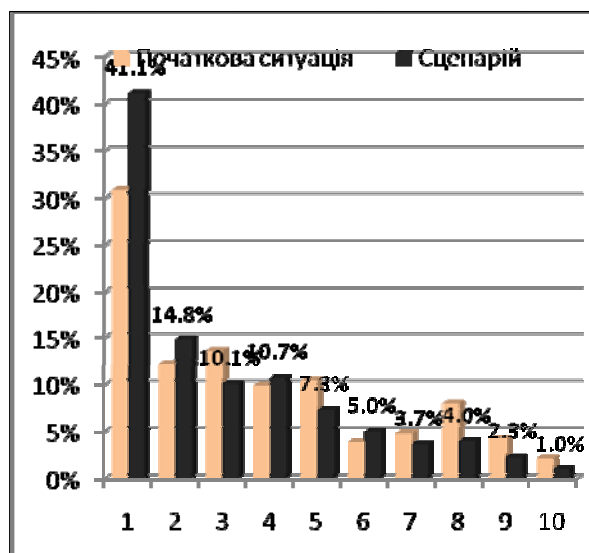


Рис. 34. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням вугіллям

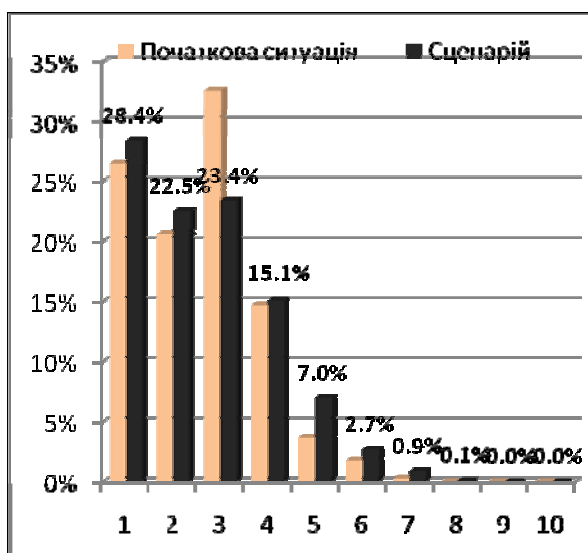


Рис. 35. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням вугіллям

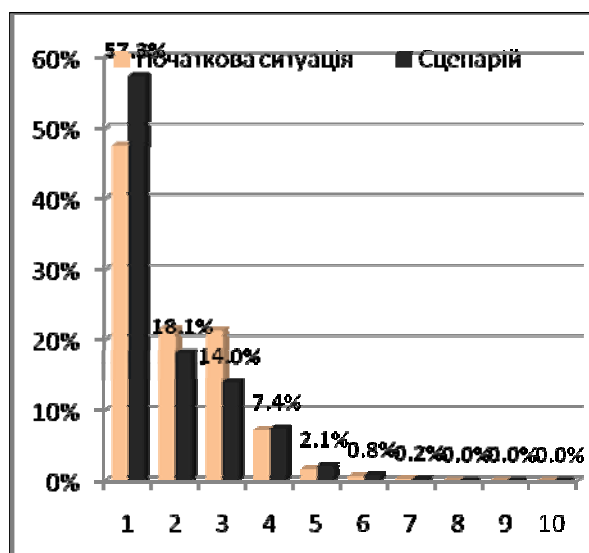


Рис. 36. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням вугіллям

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

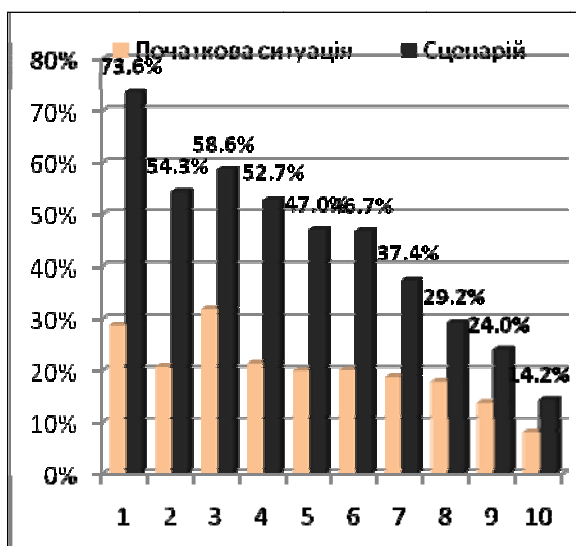


Рис. 37. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1, серед домогосподарств з опаленням вугіллям

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

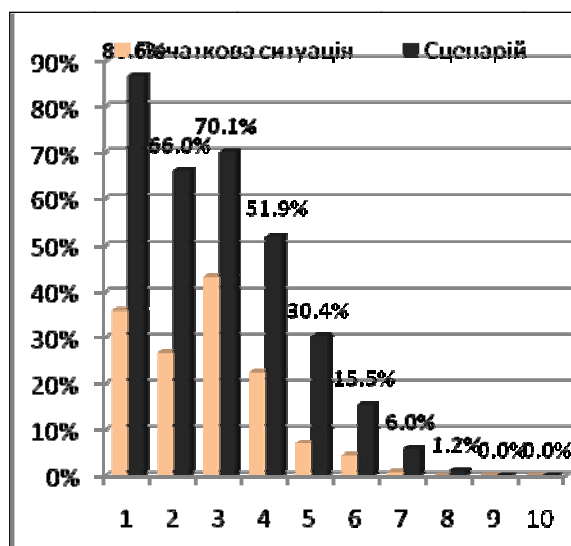


Рис. 38. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у підсценарії 1, серед домогосподарств з опаленням вугіллям

Таблиця 24. Розподіл отримувачів та витатків на допомогу за децилями у підсценарії 1 серед домогосподарств з опаленням вугіллям

Децилі	Отримувачі						Витатки			
	Початкова ситуація			ПІДСЦЕНАРІЙ 1			Початкова ситуація		ПІДСЦЕНАРІЙ 1	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	93,7	19,2	28,7	240,5	21,9	73,6	66,7	30,8	455	41,1
2	59	12,1	20,7	155,1	14,1	54,3	26,4	12,2	164	14,8
3	78,8	16,1	31,8	145,4	13,2	58,6	29,4	13,6	112,2	10,1
4	64,3	13,2	21,3	158,7	14,4	52,7	21,4	9,9	118,5	10,7
5	51,2	10,5	19,9	121	11,0	47,0	22,7	10,5	80,8	7,3
6	44,1	9,0	20,0	103,2	9,4	46,7	8,5	3,9	55,3	5,0
7	32,8	6,7	18,7	65,5	6,0	37,4	10,3	4,8	41,3	3,7
8	31,8	6,5	17,7	52,5	4,8	29,2	17,3	8,0	44,8	4,0
9	24,2	5,0	13,6	42,9	3,9	24,0	9,2	4,3	25	2,3
10	8,3	1,7	8,1	14,6	1,3	14,2	4,7	2,2	10,9	1,0

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Серед домогосподарств 1–2 децилів відсутні такі, що за сценарієм втрачають право на субсидію. Характеристики домогосподарств, що за сценарієм матимуть право на субсидію, у 8–

10 децилях залишаться теж практично незмінними (Таблиця 25). Такі домогосподарства мають в своєму складі в середньому дві особи. Близько 90% домогосподарств включають пенсіонерів, інвалідів чи дітей.

Таблиця 25. Характеристики домогосподарств з 8–10 децилів за розміром сукупного доходу, що мають право на субсидію в підсценарії 1, серед домогосподарств з опаленням вугіллям

Показник	Фактичні отримувачі	Потенційні отримувачі	За сценарієм
Середня кількість осіб у домогосподарстві	1,4	1,5	2,0
Частка домогосподарств, що включають пенсіонерів, інвалідів чи дітей, %	97,3	91,4	92,3
Частка домогосподарств з центральним опаленням, %	0,0	0,0	0,0
Частка домогосподарств з індивідуальною системою опалення, %	6,0	13,2	12,3
Частка домогосподарств з водопроводом, %	6,2	9,0	8,2
Частка домогосподарств з каналізацією, %	6,2	8,3	7,8
Частка домогосподарств з гарячим водопостачанням, %	0,0	0,2	0,1
Частка домогосподарств з газовою колонкою, %	0,0	0,0	0,0
Частка домогосподарств з централізованим газопостачанням, %	0,0	0,0	0,0
Частка домогосподарств з балонним газом, %	86,9	83,6	82,5
Частка домогосподарств з електроплитою підлоговою, %	0,8	0,8	0,7
Середньомісячний сукупний дохід без субсидії на одну особу, грн.	951,8	863,1	830,5
Середньомісячний декларований дохід на одну особу, грн.	670,1	515,9	537,8
Частка домогосподарств 8–10 децилів серед усіх домогосподарств, що мають право на субсидію, %	14,4	13,2	10,0

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

ПІДСЦЕНАРІЙ 2. Розрахункові норми на послуги та паливо

На відміну від підсценарію 1, реалізація підсценарію 2 призведе до зменшення кількості сімей, що матимуть право на субсидію, – з 10,8% до 10,1% усіх домогосподарств. Чисельність потенційних отримувачів серед сільських домогосподарств зросте на 16,7%, тоді як серед міських домогосподарств зменшиться на 21,9% (Таблиця 26). Загалом же кількість потенційних отримувачів скоротиться на 16,8%. Видатки на субсидії зменшаться на 8,3%, в тому числі для сільських домогосподарств зростуть на 34,2%, а для міських зменшаться на 34,1%. Середній розмір субсидії знизиться з 707,9 до 696,2 грн. на рік.

Таблиця 26. Наслідки запровадження субсидій на основі розрахункових норм споживання послуг у підсценарії 2

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				ПІДСЦЕНАРІЙ 2					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги грн./рік	Охоплення категорії, %
1. Сім'ї з непрацездатних	1 117,4	593,6	531,2	23,6	1 007,7	90,2	462,6	77,9	459	21,3
1.1. Проживаючі самотім	886,5	373,3	421,1	31,6	786,8	88,8	279,2	74,8	354,9	28,1
1.1.1. Пенсіонери за віком	822,5	317,7	386,3	32,1	727,1	88,4	229,5	72,2	315,6	28,4
1.1.2. Інваліди	31,5	16,4	521,1	45,4	30	95,2	13,6	82,9	454,6	43,3
1.2. Лише пенсіонери	905,1	354,1	391,3	23,0	822,6	90,9	260	73,4	316,1	20,9
1.3. Лише інваліди без дітей	32,1	16,7	520,5	42,4	30	93,5	13,6	81,4	454,6	39,7
1.4. З дітьми	103,5	136,3	1 317,4	46,0	83,2	80,4	111,6	81,9	1 341	37,0
2. Сім'ї з працездатними	744,9	724,8	973,1	6,0	728,3	97,8	746	102,9	1 024,3	5,8
2.1. Всі працездатні працюють	394,7	342,2	867,1	4,0	316,7	80,2	265,1	77,5	837,2	3,2
2.1.1. Проживаючі самотім	64,6	26,4	408,8	5,7	51,4	79,6	19,8	75,0	385	4,5
2.1.2. З однією дитиною	149,9	116,5	777,6	4,1	105,4	70,3	84,9	72,9	805	2,9
2.1.3. З двома дітьми	100,3	110	1 097,1	7,9	85,5	85,2	94,2	85,6	1 102,3	6,8
2.1.4. З трьома та більше дітьми	24,2	51,3	2 116,6	15,4	28	115,7	41,5	80,9	1 483,6	17,8
2.2. Є непрацюючі працездатні	350,2	382,6	1 092,5	13,8	411,7	117,6	480,9	125,7	1 168,3	16,3
2.2.1. Проживаючі самотім	44,1	43,5	985,1	24,8	39	88,4	39,6	91,0	1 016,2	21,9
2.2.2. З однією дитиною	79,1	113,6	1 436,6	9,8	104,3	131,9	140,2	123,4	1 343,8	13,0

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				ПІДСЦЕНАРІЙ 2					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги грн./рік	Охоплення категорії, %
2.2.3. З двома дітьми	91	118,2	1 298,8	25,9	97,7	107,4	150,1	127,0	1 537,2	27,8
2.2.4. З трьома та більше дітьми	17,2	15,8	915,4	22,0	21	122,1	36,7	232,3	1 742,2	26,9
3. Сільські	730	497,5	681,6	13,7	852	116,7	667,6	134,2	783,6	16,0
4. Міські	1 132,3	820,8	1 124,4	9,5	884,1	78,1	541	65,9	612	7,5
Загалом	1 862,3	1 318,4	707,9	10,8	1 736,1	93,2	1 208,6	91,7	696,2	10,1

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

На відміну від підсценарію 1, підсценарій 2 характеризується підвищенням рівня адресності надання субсидій. Зокрема, частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидії) зростає з 43,6% до 46,1%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у перші два децилі – з 60,2% до 65,6% (Рис. 39, Рис. 40, Таблиця 27).

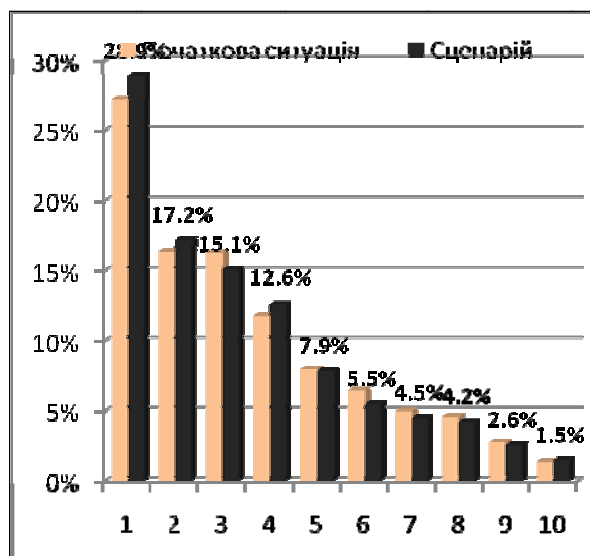


Рис. 39. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в підсценарії 2

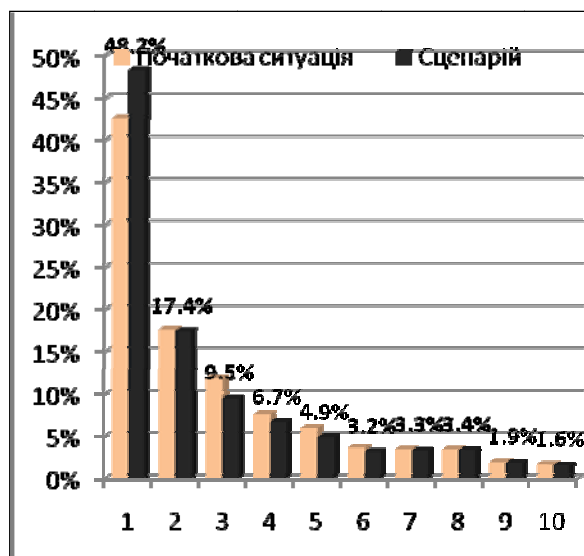


Рис. 40. Розподіл витрат на субсидії за децилями сукупного доходу в підсценарії 2

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

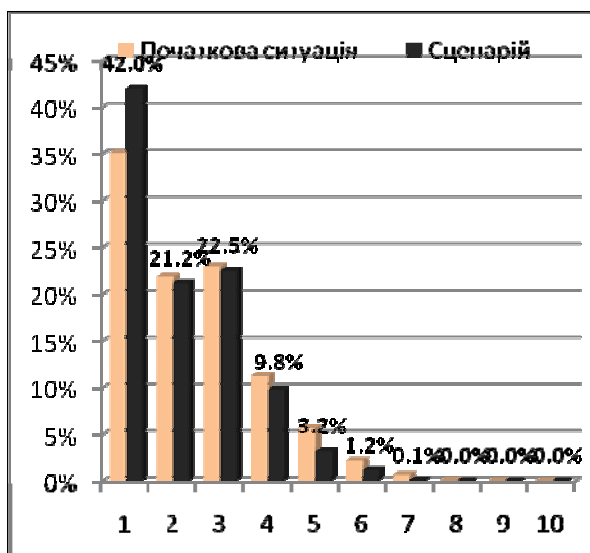


Рис. 41. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в підсценарії 2

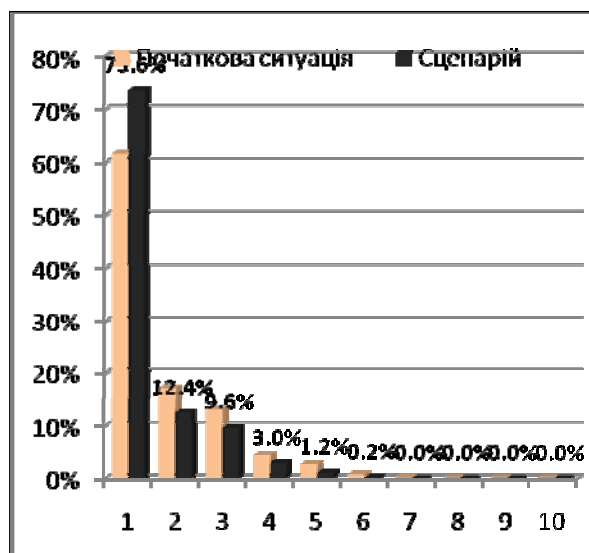


Рис. 42. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в підсценарії 2

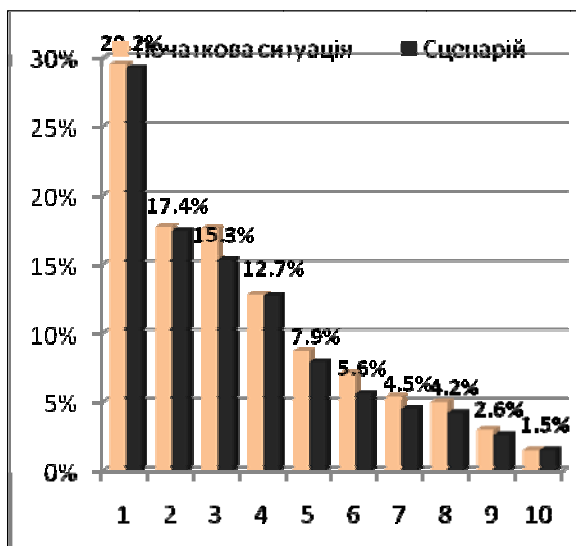


Рис. 43. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у підсценарії 2

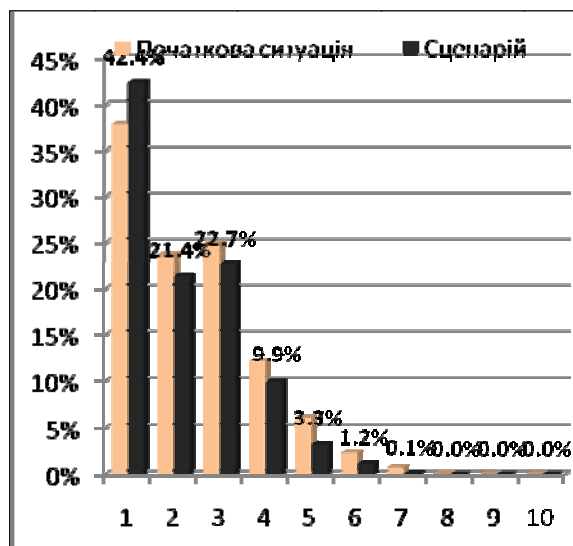


Рис. 44. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у підсценарії 2

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

У випадку формування децилів за декларованим доходом, частка отримувачів з перших двох децилів зростає з 57,0% до 63,2%. Тимчасом частка коштів допомоги, що надходитиме у ці децилі, – з 78,8% до 86,0% (Рис. 41, Рис. 42).

Таблиця 27. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у підсценарії 2

Децилі	Отримувачі						Видатки			
	Початкова ситуація			ПІДСЦЕНАРІЙ 2			Початкова ситуація		ПІДСЦЕНАРІЙ 2	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	К-ть отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	507	27,2	29,5	502	28,9	29,2	561,5	42,6	582,2	48,2
2	304,9	16,4	17,7	298,7	17,2	17,4	231,4	17,6	210,2	17,4
3	303,6	16,3	17,6	263	15,1	15,3	156,9	11,9	114,6	9,5
4	220	11,8	12,8	218,9	12,6	12,7	100,3	7,6	81,3	6,7
5	149,4	8,0	8,7	136,5	7,9	7,9	78,9	6,0	58,9	4,9
6	121,2	6,5	7,1	96,2	5,5	5,6	48,2	3,7	38,6	3,2
7	93,4	5,0	5,4	78	4,5	4,5	45,5	3,5	39,8	3,3
8	85,2	4,6	5,0	72,4	4,2	4,2	46,3	3,5	40,6	3,4
9	51,8	2,8	3,0	45,1	2,6	2,6	26,6	2,0	22,8	1,9
10	25,9	1,4	1,5	25,2	1,5	1,5	22,6	1,7	19,6	1,6

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Серед домогосподарств 1–2 децилів, що за сценарієм втрачають право на субсидію (Таблиця 28), переважатимуть міські (57,7%). Ці домогосподарства складаються здебільшого з трьох осіб, у яких середньомісячний сукупний дохід без субсидії на одну особу становить 538,0 грн.

Таблиця 28. Характеристики домогосподарств з 1–2 децилів за розміром сукупного доходу, що за підсценарієм 2 втрачають право на субсидію

Показник	Значення
Середньомісячний сукупний дохід без субсидії на одну особу, грн.	538,0
Середня кількість осіб у домогосподарстві	3,1
Частка сільських домогосподарств, %	12,3
Частка домогосподарств з центральним опаленням, %	69,5
Частка домогосподарств з індивідуальною системою опалення, %	23,1
Частка домогосподарств з водопроводом, %	98,9
Частка домогосподарств з каналізацією, %	98,3
Частка домогосподарств з гарячим водопостачанням, %	75,2
Частка домогосподарств з газовою колонкою, %	8,4
Частка домогосподарств з централізованим газопостачанням, %	89,9
Частка домогосподарств з балонним газом, %	1,1
Частка домогосподарств з електроплитою підлоговою, %	9,0

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Характеристики домогосподарств, що за сценарієм матимуть право на субсидію, у 8–10 децилях залишаться теж практично незмінними (Таблиця 29). Такі домогосподарства мають в своєму складі в середньому дві особи. Близько 90% домогосподарств включають пенсіонерів, інвалідів чи дітей.

Таблиця 29. Характеристики домогосподарств з 8–10 децилів за розміром сукупного доходу, що мають право на субсидію в підсценарії 2

Показник	Фактичні отримувачі	Потенційні отримувачі	За сценарієм
Середня кількість осіб у домогосподарстві	1,8	2,0	2,0
Частка домогосподарств, що включають пенсіонерів, інвалідів чи дітей, %	94,0	88,5	88,9
Частка домогосподарств з центральним опаленням, %	44,8	40,6	32,5
Частка домогосподарств з індивідуальною системою опалення, %	29,8	30,0	27,7
Частка домогосподарств з водопроводом, %	63,7	62,4	48,4
Частка домогосподарств з каналізацією, %	62,9	61,3	47,6
Частка домогосподарств з гарячим водопостачанням, %	29,6	32,3	20,1
Частка домогосподарств з газовою колонкою, %	17,9	13,4	13,1
Частка домогосподарств з централізованим газопостачанням, %	71,7	70,1	58,1
Частка домогосподарств з балонним газом, %	22,3	21,9	31,2
Частка домогосподарств з електроплитою підлоговою, %	2,4	3,6	2,5
Середньомісячний сукупний дохід без субсидії на одну особу, грн.	922,4	779,6	764,3
Середньомісячний декларований дохід на одну особу, грн.	715,7	496,8	461,5
Частка домогосподарств 8–10 децилів серед усіх домогосподарств, що мають право на субсидію, %	13,9	8,7	8,2

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності знизиться на 0,2 відсоткового пункту до 21,2%. Розподіл доходу стане дещо рівномірнішим: коефіцієнт Джині зменшиться на 0,1 відсоткового пункту до 26,7%.

Домогосподарства з опаленням вугіллям

Підсценарії 1 і 2 відрізняються лише в частині домогосподарств з опаленням вугіллям. Реалізація підсценарію 2 також призведе до збільшення кількості сімей, які матимуть право на субсидію, серед домогосподарств з опаленням вугіллям – з 21,4% до 29,8% усіх домогосподарств. Чисельність потенційних отримувачів серед сільських домогосподарств зросте на 38,8%, тоді як серед міських домогосподарств – на 38,7% (Таблиця 30). Видатки на субсидії зростуть на 113,9%, в тому числі для сільських домогосподарств – на 120,6%, а для міських – на 75,5%. Середній розмір субсидії збільшиться з 443,0 до 682,9 грн. на рік.

Таблиця 30. Наслідки запровадження субсидій на основі розрахункових норм споживання послуг у підсценарії 2 для домогосподарств з опаленням вугіллям

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				ПІДСЦЕНАРІЙ 2					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
1. Сім'ї з непрацездатних	360,3	122	338,5	37,8	400,7	111,2	138,9	113,9	346,6	42,0
1.1. Проживаючі одиноко	343,4	109,8	319,8	61,2	323,6	94,2	86,2	78,5	266,4	57,7
1.1.1. Пенсіонери за віком	334,2	102,9	307,8	61,3	314,4	94,1	79,8	77,6	253,8	57,7
1.1.2. Інваліди	10,3	6,5	628,7	67,8	10,3	100,0	5,8	89,2	565,7	67,8
1.2. Лише пенсіонери	336,4	103,2	306,7	40,1	361,6	107,5	97,2	94,2	268,7	43,1
1.3. Лише інваліди без дітей	10,3	6,5	628,7	64,6	10,3	100,0	5,8	89,2	565,7	64,6
1.4. З дітьми	9,5	7,8	823,1	32,3	15,2	160,0	20	256,4	1 319,1	51,9
2. Сім'ї з працездатними	128	94,3	736,9	9,7	276,8	216,2	323,8	343,4	1 169,7	20,9
2.1. Всі працездатні працюють	38	21,4	562,9	4,6	105,2	276,8	99,9	466,8	949,2	12,8
2.1.1. Проживаючі одиноко	13,6	7,7	567,2	19,7	13,6	100,0	6,7	87,0	494,9	19,7
2.1.2. З однією дитиною	11,8	6,3	533,7	4,5	41,9	355,1	43	682,5	1 026,4	16,0
2.1.3. З двома дітьми	6,2	1,6	257,3	4,1	25,2	406,5	26	1 625,0	1 032,1	16,5
2.1.4. З трьома та більше дітьми	2,4	2	855,4	9,1	7,5	312,5	12,6	630,0	1 671,2	28,9
2.2. Є непрацюючі працездатні	90,1	73	810,2	17,9	171,6	190,5	223,9	306,7	1 304,8	34,1
2.2.1. Проживаючі одиноко	21,6	22,6	1 044,9	62,9	18,3	84,7	20,8	92,0	1 132,4	53,3
2.2.2. З однією дитиною	17,4	10,3	593,8	10,5	44	252,9	50,8	493,2	1 155,6	26,6
2.2.3. З двома дітьми	23,4	22,4	957,2	30,7	35	149,6	68,8	307,1	1 963,7	46,0
2.2.4. З трьома та більше дітьми	7,7	6,5	840,1	30,1	12,1	157,1	28,4	436,9	2 351,4	47,2
3. Сільські	395	184,4	466,9	23,9	548,2	138,8	406,7	220,6	742	33,2
4. Міські	93,3	31,9	80,7	14,9	129,4	138,7	56	175,5	432,4	20,7
Загалом	488,3	216,3	443	21,4	677,6	138,8	462,7	213,9	682,9	29,8

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

У групі домогосподарств з опаленням вугіллям також спостерігатиметься покращення адресності надання субсидій. Зокрема, частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидії) зростає з 31,3% до 40,2%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у перші два децилі – з 43,0% до 65,2% (Рис. 45, Рис. 46, Таблиця 31).

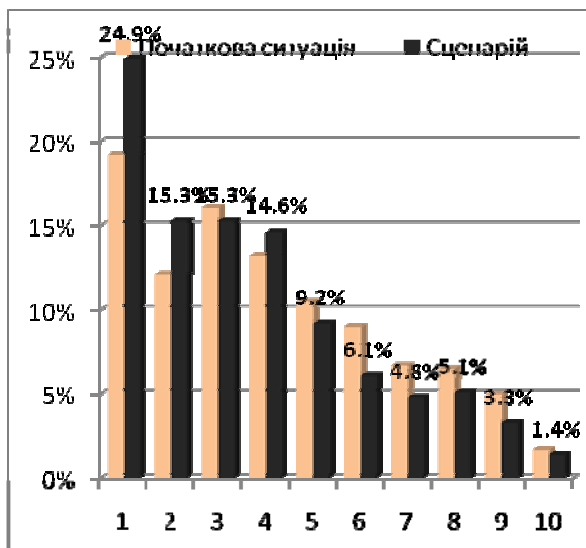


Рис. 45. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в підсценарії 2 серед домогосподарств з опаленням вугіллям

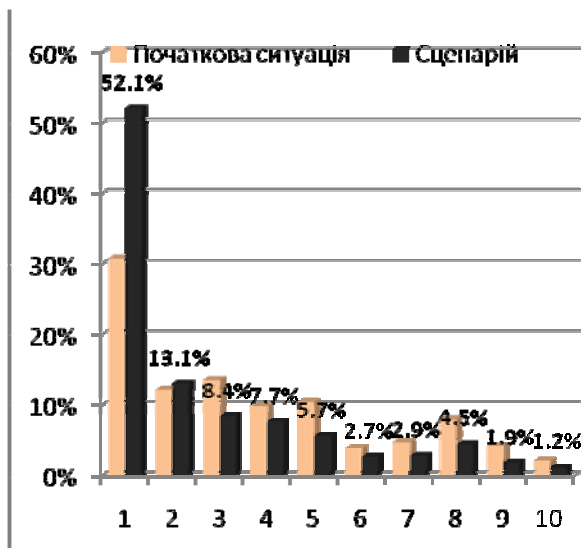


Рис. 46. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в підсценарії 2 серед домогосподарств з опаленням вугіллям

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

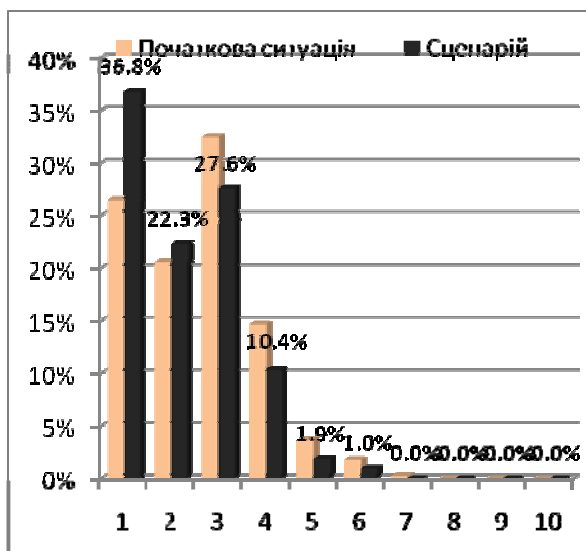


Рис. 47. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в підсценарії 2 серед домогосподарств з опаленням вугіллям

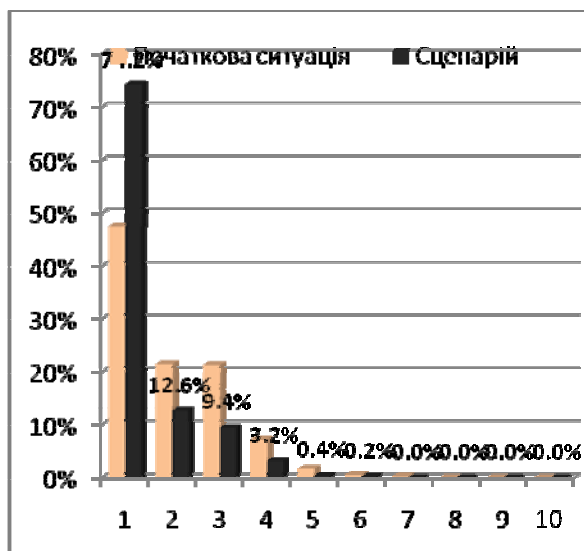


Рис. 48. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в підсценарії 2 серед домогосподарств з опаленням вугіллям

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

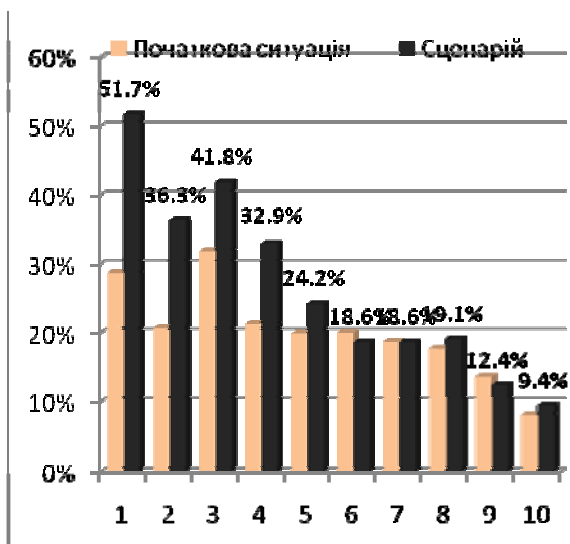


Рис. 49. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у підсценарії 2 серед домогосподарств з опаленням вугіллям

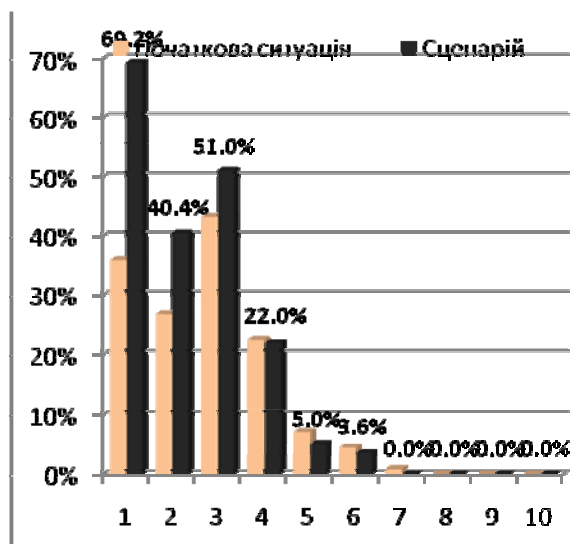


Рис. 50. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у підсценарії 2 серед домогосподарств з опаленням вугіллям

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

У випадку формування децилів за декларованим доходом, частка отримувачів з перших двох децилів зростає з 47,1% до 59,1%. Тимчасом частка коштів допомоги, що надходитиме у ці децилі, – з 69,0% до 86,8% (Рис. 47, Рис. 48).

Таблиця 31. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у підсценарії 2 серед домогосподарств з опаленням вугіллям

Децилі	Отримувачі						Видатки			
	Початкова ситуація			ПІДСЦЕНАРІЙ 2			Початкова ситуація		ПІДСЦЕНАРІЙ 2	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	93,7	19,2	28,7	168,9	24,9	51,7	66,7	30,8	241	52,1
2	59	12,1	20,7	103,8	15,3	36,3	26,4	12,2	60,5	13,1
3	78,8	16,1	31,8	103,6	15,3	41,8	29,4	13,6	38,8	8,4
4	64,3	13,2	21,3	99	14,6	32,9	21,4	9,9	35,5	7,7
5	51,2	10,5	19,9	62,4	9,2	24,2	22,7	10,5	26,3	5,7
6	44,1	9,0	20,0	41,2	6,1	18,6	8,5	3,9	12,3	2,7
7	32,8	6,7	18,7	32,6	4,8	18,6	10,3	4,8	13,3	2,9
8	31,8	6,5	17,7	34,3	5,1	19,1	17,3	8,0	20,6	4,5
9	24,2	5,0	13,6	22,2	3,3	12,4	9,2	4,3	8,8	1,9
10	8,3	1,7	8,1	9,6	1,4	9,4	4,7	2,2	5,5	1,2

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

На відміну від підсценарію 1, за результатами підсценарію 2 серед домогосподарств 1–2 децилів з опаленням вугіллям деякі домогосподарства втратять право на субсидію (Таблиця 32). Серед них переважатимуть сільські одноосібні домогосподарства (54,6%) з середньомісячним сукупним доходом без субсидії на одну особу на рівні 658,4 грн.

Таблиця 32. Характеристики домогосподарств з 1–2 децилів за розміром сукупного доходу, що за підсценарієм 2 втрачають право на субсидію, серед домогосподарств з опаленням вугіллям

Показник	Значення
Середньомісячний сукупний дохід без субсидії на одну особу, грн.	658,4
Середня кількість осіб у домогосподарстві	1,0
Частка сільських домогосподарств, %	54,6
Частка домогосподарств з центральним опаленням, %	0,0
Частка домогосподарств з індивідуальною системою опалення, %	0,0
Частка домогосподарств з водопроводом, %	0,0
Частка домогосподарств з каналізацією, %	0,0
Частка домогосподарств з гарячим водопостачанням, %	0,0
Частка домогосподарств з газовою колонкою, %	0,0
Частка домогосподарств з централізованим газопостачанням, %	0,0
Частка домогосподарств з балонним газом, %	100,0
Частка домогосподарств з електроплитою підлоговою, %	0,0

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Характеристики домогосподарств, що за сценарієм матимуть право на субсидію, у 8–10 децилях залишаться теж практично незмінними (Таблиця 33). Такі домогосподарства мають в своєму складі в середньому дві особи. Близько 90% домогосподарств включають пенсіонерів, інвалідів чи дітей.

Таблиця 33. Характеристики домогосподарств з 8–10 децилів за розміром сукупного доходу, що мають право на субсидію в підсценарії 2, серед домогосподарств з опаленням вугіллям

Показник	Фактичні отримувачі	Потенційні отримувачі	За сценарієм
Середня кількість осіб у домогосподарстві	1,4	1,5	2,0
Частка домогосподарств, що включають пенсіонерів, інвалідів чи дітей, %	97,3	91,4	91,8
Частка домогосподарств з центральним опаленням, %	0,0	0,0	0,0
Частка домогосподарств з індивідуальною системою опалення, %	6,0	13,2	13,7
Частка домогосподарств з водопроводом, %	6,2	9,0	8,8
Частка домогосподарств з каналізацією, %	6,2	8,3	8,7

Показник	Фактичні отримувачі	Потенційні отримувачі	За сценарієм
Частка домогосподарств з гарячим водопостачанням, %	0,0	0,2	0,1
Частка домогосподарств з газовою колонкою, %	0,0	0,0	0,0
Частка домогосподарств з централізованим газопостачанням, %	0,0	0,0	0,0
Частка домогосподарств з балонним газом, %	86,9	83,6	79,6
Частка домогосподарств з електроплитою підлоговою, %	0,8	0,8	1,1
Середньомісячний сукупний дохід без субсидії на одну особу, грн.	951,8	863,1	798,9
Середньомісячний декларований дохід на одну особу, грн.	670,1	515,9	482,0
Частка домогосподарств 8–10 децилів серед усіх домогосподарств, що мають право на субсидію, %	14,4	13,2	9,7

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Висновки

Підсценарій 2 цього сценарію сприятиме досягненню всіх шести поставлених цілей. Підсценарій 1 буде дієвим лише у випадку п'яти цілей – за результатами наших розрахунків вплив реалізації підсценарію 2 на рівень адресності надання субсидій буде майже відсутній.

Новий механізм обчислення субсидій на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм дозволить охопити цим видом допомоги ті домогосподарства, які зараз не можуть претендувати на субсидію через поганий доступ до послуг та відповідно низькі витрати на послуги у сукупному доході. В цілому, коло потенційних отримувачів субсидії збільшиться на 15,9% (зменшиться на 16,8%) залежно від того, який обсяг споживання вугілля взято до розрахунку при обчисленні вартості типового набору послуг при опаленні вугіллям – за потребою (Підсценарій 1, більший обсяг) чи за адміністративно встановленими нормами (Підсценарій 2, менший обсяг). Обсяг видатків при цьому має збільшитися на 40,6% (зменшитися на 8,3%).

Порівняно з Підсценарієм 1, Підсценарій 2 дозволить досягти вищого рівня адресності у наданні субсидій. Частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидії) знизиться з 43,6% до 42,8% (Підсценарій 1) та зросте до 46,1% (Підсценарій 2), а частка коштів допомоги, що спрямовуються у перші два децилі, зміниться з 60,2% до 59,9% та 65,6% за Підсценаріями 1 та 2 відповідно. При поділі потенційних отримувачів на децилі за розміром декларованого доходу частка коштів допомоги, що надходитиме до перших двох децилів, зросте з 78,8% до 79,4% та 86,0% за Підсценаріями 1 та 2 відповідно.

За показниками витрат і адресності Підсценарій 2 (вартість типового набору послуг при опаленні вугіллям визначено на основі адміністративно встановлених норм споживання) є привабливішим. Однак виключення з системи значної частини домогосподарств, які зараз мають право на субсидію, вимагають подальшого дослідження впливу та вдосконалення механізму.

СЦЕНАРІЙ 3. Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій

Альтернативою заміни житлових субсидій і державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги є зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій. Цей сценарій спрямовується на досягнення тих же цілей, що й Сценарії 1 і 2, за двома винятками. Першим є уникнення «подвійної» житлової допомоги у випадку надання допомоги малозабезпеченим сім'ям, виходячи з прожиткового мінімуму, що вже включає витрати на житлово-комунальні послуги, що вирішується Сценарієм 1. Другим винятком є ширше охоплення домогосподарств за відсутності доступу до послуг, на що спрямований Сценарій 2. Загалом, сценарій покликаний:

- 1) спростити систему субсидій і систему соціальної допомоги в цілому;
- 2) підвищити адресність субсидій;
- 3) зблизити систему житлових субсидій України з міжнародною практикою завдяки встановленню граничного рівня доходу як критерію для отримання права на субсидію;
- 4) стимулювати населення до раціональнішого використання енергоресурсів і житлово-комунальних послуг;
- 5) розвантажити комісії;
- 6) забезпечити виплату субсидій в грошовій формі рівномірно протягом року.

В рамках цього варіанту субсидія має виплачуватися готівкою. Розглянуто такий механізм обрахунку розміру субсидії:

- 1) субсидія обчислюється як різниця між прожитковим мінімумом для сім'ї та її декларованим середньомісячним доходом з урахуванням пільг (дохід розраховується як при призначенні допомоги малозабезпеченим);
- 2) при цьому субсидія не може бути більшою за розмір витрат на житлово-комунальні послуги в прожитковому мінімумі та розміру витрат на послуги в межах норм споживання домогосподарства.

Запропонований механізм обрахунку субсидії як різниці між прожитковим мінімумом для сім'ї та її декларованим доходом з урахуванням пільг насправді не має прямого відношення до витрат на житлово-комунальні послуги, за винятком тих обмежень, які застосовуються до цієї різниці. Однак він доповнює допомогу малозабезпеченим сім'ям доплатою «зверху» (понад рівень забезпечення прожиткового мінімуму), таким чином дозволяючи зблизити механізми обрахунку двох видів допомоги.

Свої розрахунки ми базували на наступному:

- 1) для обрахунку прожиткового мінімуму сім'ї брався середній розмір прожиткового мінімуму на одну особу для першого члена домогосподарства (607,5 грн. 2008 року) та 70% цього розміру для інших членів домогосподарства (підхід, що використовується Організацією Економічного Співробітництва та Розвитку);
- 2) для пенсіонерів, що проживають самотньо (що зараз є головними отримувачами субсидій), та інвалідів як вразливих груп населення середній розмір прожиткового мінімуму було збільшено на коефіцієнт 1,1. Приклади подібного додаткового захисту зустрічаються в міжнародній практиці, наприклад, раніше такий коефіцієнт застосовувався в Польщі;
- 3) розмір витрат на житлово-комунальні послуги в прожитковому мінімумі брався станом на грудень 2008 року та дорівнював 108,01 грн. Ми припустили, що витратам на

житлово-комунальні послуги може бути властивий «ефект масштабу», коли кожен наступний член домогосподарства додає до цих витрат менше, ніж перший, що було перевірено на основі адміністративних даних Міністерства праці та соціальної політики України (обрахунки на цих даних показали, що витрати одноосібних домогосподарств на житлово-комунальні послуги 2008 року становили приблизно 183 грн., а кожен наступний член домогосподарства додавав до цих витрат приблизно 55 грн, тому це співвідношення (1:0,355) було покладено в основу розрахунку витрат на житлово-комунальні послуги в прожитковому мінімумі, що обраховувався за формулою $(108,01 + (\text{кількість членів домогосподарства} - 1) \times 108,01 \times 0,355)$.

Застосування запропонованого механізму обчислення субсидії (Таблиця 34) матиме наслідком значне розширення кількості її отримувачів та видатків на субсидію – у 3,2 та у 4,5 рази відповідно. Середній розмір субсидії зростає на 40%, а для вибірки, що складається з домогосподарств, які мають право на субсидію зараз – майже удвічі (Таблиця 35). Зростання середнього розміру субсидії буде зумовлено передусім тим, що домогосподарства не повинні будуть сплачувати за послуги 15–20% їх доходу, тобто вартість програми субсидій збільшиться на вартість обов’язкового власного платежу домогосподарств.

Таблиця 34. Наслідки зближення допомоги малозабезпеченим сім’ям і субсидій (СЦЕНАРІЙ 3)

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 3					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	653,7	346,6	530	8,0	1 797,9	275	1 405,4	406	782	22,1
Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів	533,9	260,9	489	11,6	1 221,2	229	741,6	284	607	26,6
Одинокпроживаючі пенсіонери	449,7	198,8	442	15,5	1 197,9	266	726,7	366	607	41,2
Одноосібні домогосподарства	529,1	258,5	489	12,9	1 389,7	263	857,5	332	617	33,8
Домогосподарства з дітьми	257,1	265,8	1 034	4,0	1 317,6	512	1 648,1	620	1251	20,3
Багатодітні сім’ї	25,2	45,9	1 819	10,3	141,6	561	206,1	449	1456	57,6
Сільські	348,7	298,2	855	6,5	1 897,6	544	1 721,5	577	907	35,6
Міські	655,0	381,2	582	5,5	1 336,8	204	1 315,5	345	984	11,3
Загалом	1 003,7	679,5	677	5,8	3 234,4	322	3 036,9	447	939	18,8

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Найбільше – майже у півтора рази – середній розмір субсидії зросте для домогосподарств, до складу яких входять пенсіонери. Для домогосподарств з дітьми він збільшиться на 21%, тимчасом як для багатодітних сімей – скоротиться на 20% (для вибірки, що складається з домогосподарств, які мають право на субсидію зараз – зросте на 68%).

Таблиця 35. Наслідки зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій (СЦЕНАРІЙ 3) для домогосподарств, що мали право на субсидію 2008 року

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 3					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	653,7	346,6	530	8,0	389,6	60	408,1	118	1 047	4,8
Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів	533,9	260,9	489	11,6	294,9	55	247,3	95	838	6,4
Одинокпроживаючі пенсіонери	449,7	198,8	442	15,5	293,0	65	243,9	123	832	10,1
Одноосібні домогосподарства	529,1	258,5	489	12,9	360,3	68	314,4	122	873	8,8
Домогосподарства з дітьми	257,1	265,8	1 034	4,0	224,2	87	440,7	166	1 965	3,5
Багатодітні сім'ї	25,2	45,9	1 819	10,3	25,2	100	76,9	168	3 049	10,3
Сільські	348,7	298,2	855	6,5	251,2	72	384,9	129	1 533	4,7
Міські	655,0	381,2	582	5,5	447,9	68	541,8	142	1 210	3,8
Загалом	1 003,7	679,5	677	5,8	699,1	70	926,8	136	1 326	4,1

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Охоплення домогосподарств субсидією зросте з 5,8% до 18,8%. Найбільше воно зросте для сімей з дітьми – з 4% до 20%. Серед багатодітних сімей 58% матимуть право на допомогу порівняно з 10% зараз. Охоплення пенсіонерів, що проживають одиноко, зросте з 15,5% до 41%. 35,6% сільських та 11,3% міських домогосподарств матимуть право на субсидію після запровадження нового механізму проти 6,5% та 5,5% до змін (Таблиця 34).

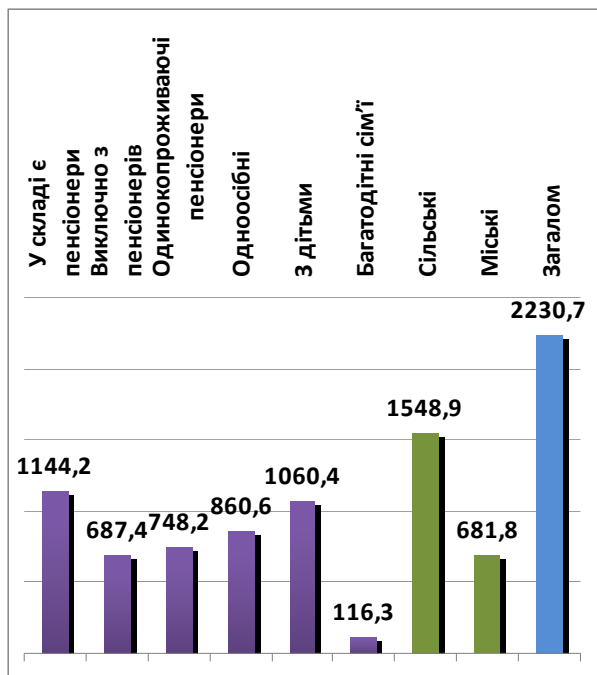


Рис. 51. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 3, тис.

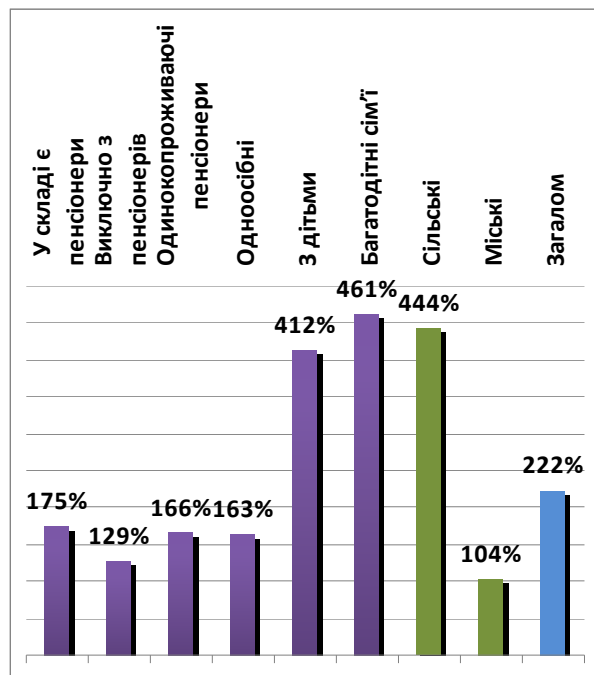


Рис. 52. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 3, %

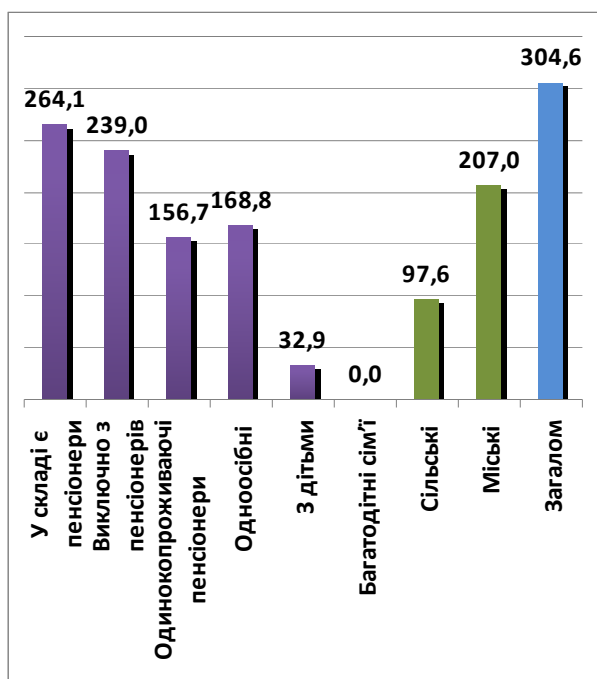


Рис. 53. Чисельність домогосподарств, які втратять право на допомогу в сценарії 3, тис.

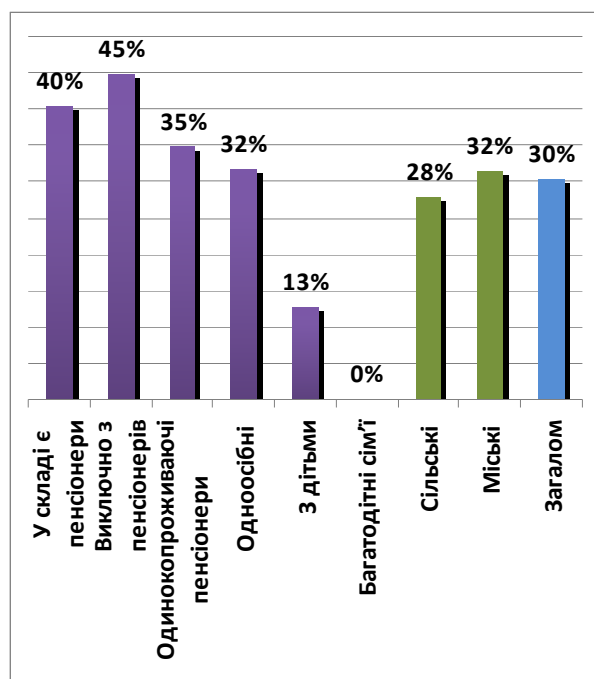


Рис. 54. Чисельність домогосподарств, які втратять право на допомогу в сценарії 3, %

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Водночас, 30% домогосподарств, які мають право на субсидію зараз, втратять його при застосуванні нового механізму обрахунку субсидії (Рис. 53, Рис. 54). Найбільше у відносному вимірі таких домогосподарств – 45% – буде серед домогосподарств, що складаються виключно з пенсіонерів. Серед домогосподарств з дітьми таких буде 13%.

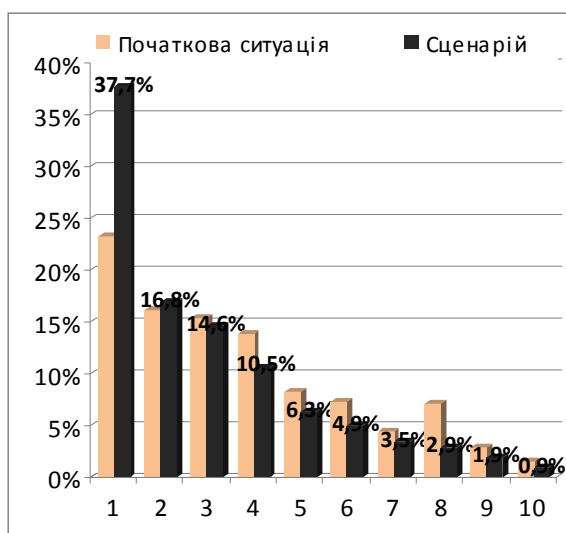


Рис. 55. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в сценарії 3

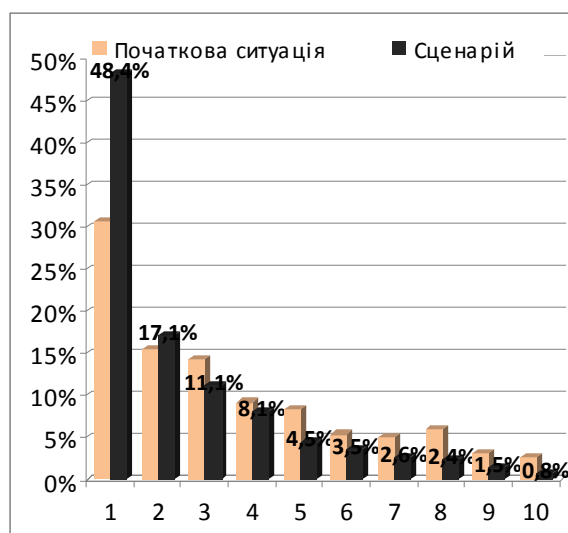


Рис. 56. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в сценарії 3

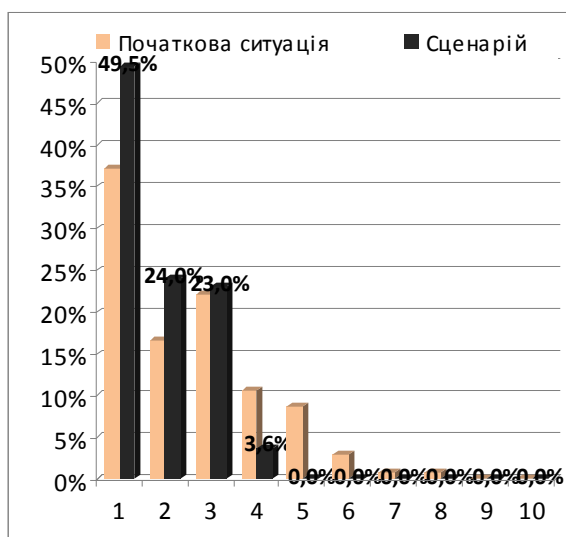


Рис. 57. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в сценарії 3

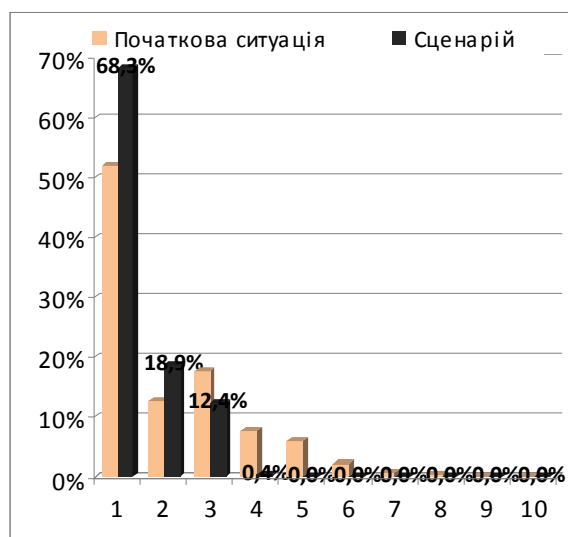


Рис. 58. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в сценарії 3

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Внаслідок запровадження єдиного виду допомоги частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидії) зростає з 39% до 55%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у ці децилі – з 46% до 65,5% (Рис. 55, Рис. 56, Таблиця 36). У випадку застосування поділу на децилі за декларованим доходом, частка отримувачів у перших дох децилях збільшиться з 54% до 73,5%, а частка коштів, що надійде у ці децилі – з 65% до 87% (Рис. 57, Рис. 58).

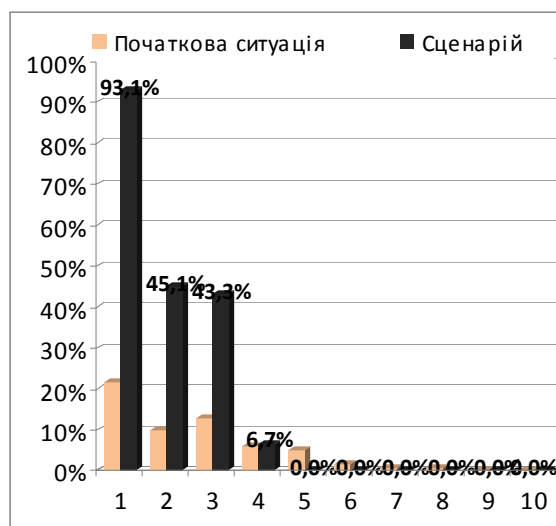
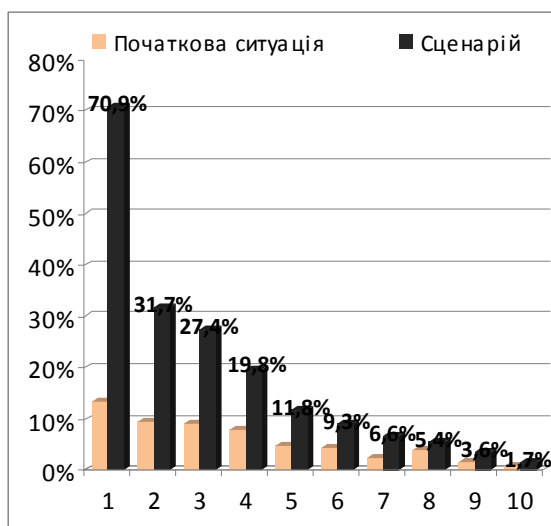


Рис. 59. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у сценарії 3

Рис. 60. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у сценарії 3

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Таблиця 36. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у сценарії 3

Децилі	Отримувачі						Видатки			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 3			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 3	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	233,5	23,3	13,6	1 218,8	37,7	70,9	208,0	30,6	1 350,8	48,4
2	161,3	16,1	9,4	544,9	16,8	31,7	104,4	15,4	478,2	17,1
3	154,7	15,4	9,0	471,3	14,6	27,4	97,5	14,3	311,1	11,1
4	139,3	13,9	8,1	339,6	10,5	19,8	62,2	9,2	226,1	8,1
5	83,2	8,3	4,8	203,8	6,3	11,8	56,2	8,3	124,6	4,5
6	73,2	7,3	4,3	159,1	4,9	9,3	36,6	5,4	99,1	3,5
7	42,9	4,3	2,5	113,1	3,5	6,6	34,0	5,0	73,0	2,6
8	71,5	7,1	4,2	93,0	2,9	5,4	40,3	5,9	66,0	2,4
9	29,5	2,9	1,7	61,2	1,9	3,6	22,0	3,2	42,4	1,5
10	14,6	1,5	0,8	29,6	0,9	1,7	18,4	2,7	22,2	0,8

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Охоплення домогосподарств допомогою суттєво зросте, причому відбудеться це за рахунок домогосподарств з усіх децилів, а не лише за рахунок бідних домогосподарств (децилі сформовано за сукупним доходом). При поділі домогосподарств на децилі за розміром

декларованого доходу охоплення субсидією домогосподарств з 1–4 децилів різко зросте, тимчасом як серед домогосподарств 5–10 децилів отримувачів субсидії не буде (Рис. 59, Рис. 60, Таблиця 36).

Рівень бідності знизиться на 0,7 відсоткового пункту до 20,7%. Розподіл доходу стане дещо рівномірнішим: коефіцієнт Джині теж зменшиться на 0,4 відсоткового пункту до 26,4%.

Висновки

Запровадження нового механізму обрахунку субсидій відповідно до цього сценарію призведе до надмірного зростання кількості потенційних отримувачів субсидій та видатків на них (у 3,2 та 4,5 рази відповідно). Попри певне поліпшення показників адресності, охоплення домогосподарств субсидією суттєво зросте не лише за рахунок найбідніших домогосподарств, а за рахунок домогосподарств з усіх децилів, що, на нашу думку, є недопустимим. Запровадження такого сценарію може розглядатися лише в тому випадку, якщо уряд вважатиме за необхідне та можливе надати підтримку приблизно 18% населення. Загалом у цього сценарію відсутні вагомі переваги порівняно зі Сценаріями 1 і 2.

СЦЕНАРІЙ 4. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми

Виходячи з бюджетних обмежень і, як наслідок, неможливості в поточних умовах забезпечити допомогу всім «бажаючим», як один з варіантів зміни системи субсидій, який можна запровадити в короткостроковому періоді, ми розглянули сценарій створення сприятливіших умов для доступу до субсидій для сімей з дітьми. Порівняно з іншими категоріями отримувачів, домогосподарства з дітьми мають нижчий рівень сукупного доходу на одну особу та водночас є найменш охопленими субсидією. За нашими розрахунками на основі ОУЖД-2008, лише 4% таких домогосподарств отримують субсидію, тимчасом як в середньому по Україні такий показник становить 5,8%. Оскільки серед багатодітних сімей субсидію отримують 10,3%, недостатньо охопленими лишаються сім'ї з 1–2 дітьми.

В рамках цього сценарію ми здійснили розрахунки виходячи зі зниженого розміру відсотка обов'язкового платежу (10%) для домогосподарств з двома та більше дітьми, розмір середньомісячного доходу яких не перевищує прожиткового мінімуму. Зниження розміру обов'язкового платежу має на меті поліпшити соціальний захист сімей з дітьми.

Подібний механізм обрахунку субсидії застосовується в Польщі, де розмір відсотка обов'язкового платежу зменшується зі збільшенням кількості членів домогосподарства (15% – для одноосібних домогосподарств, 12% – для домогосподарств, що складаються з 2–4 членів і 10% для домогосподарств, що складаються з 5 і більше членів). У цьому ж варіанті зменшений розмір відсотка обов'язкового платежу пропонується застосовувати лише для малозабезпечених сімей з дітьми.

Застосування зниженого розміру відсотка платежу для вказаної категорії населення призведе до зростання потенційних отримувачів субсидій серед домогосподарств з дітьми на 75%, а серед багатодітних сімей – на 71%. Загалом же кількість потенційних отримувачів субсидії зросте на 19%, при цьому у містах – на 14%, а у сільській місцевості – на 29% (Таблиця 37, Рис. 57, Рис. 58). Окрім того, частина отримувачів субсидій після нововведення будуть отримувати більше, ніж раніше.

Рівень охоплення субсидією домогосподарств з дітьми зросте з 4% до 7%, а серед багатодітних сімей – з 10% до 18%. Загалом кількість потенційних отримувачів субсидій збільшиться на 1,2 відсоткового пункту до 7% від сукупної кількості домогосподарств (Таблиця 37).

Таблиця 37. Наслідки зниження обов'язкового платежу для малозабезпечених сімей з двома та більше дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 4					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової кількості отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	653,7	346,6	530	8,0	686,5	105	377,6	109	550	8,4
Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів	533,9	260,9	489	11,6	533,9	100	260,9	100	489	11,6
Одинокпроживаючі пенсіонери	449,7	198,8	442	15,5	449,7	100	198,8	100	442	15,5
Одноосібні домогосподарства	529,1	258,5	489	12,9	529,1	100	258,5	100	489	12,9
Домогосподарства з дітьми	257,1	265,8	1 034	4,0	450,5	175	457,8	172	1 016	6,9
Багатодітні сім'ї	25,2	45,9	1 819	10,3	43,2	171	80,9	176	1 872	17,6
Сільські	348,7	298,2	855	6,5	451,1	129	389,2	131	863	8,5
Міські	655,0	381,2	582	5,5	746,0	114	482,3	126	646	6,3
Загалом	1 003,7	679,5	677	5,8	1 197,1	119	871,5	128	728	7,0

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Запровадження сценарію вимагатиме збільшення видатків на субсидії на 28%. При цьому видатки на субсидії домогосподарствам з дітьми мають зрости на 72%.

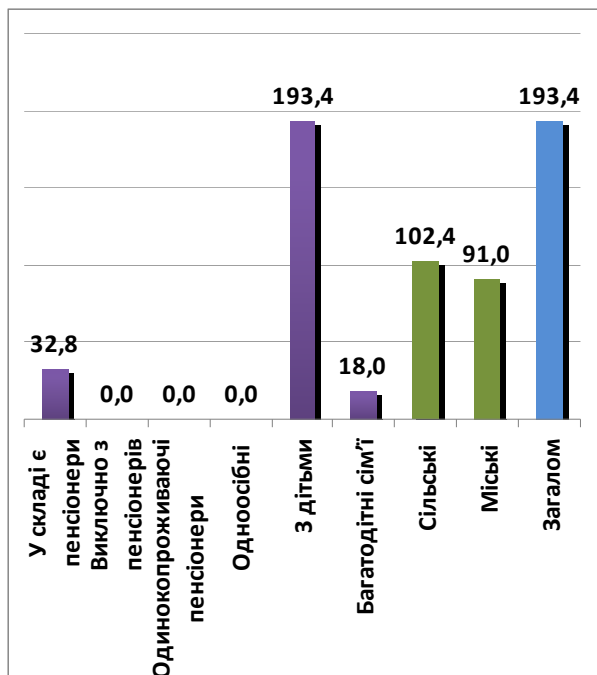


Рис. 61. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 4, тис.

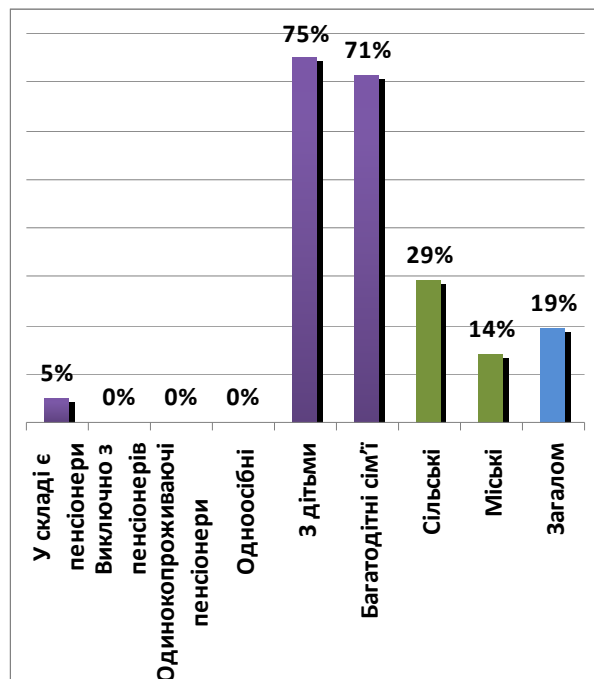


Рис. 62. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 4, %

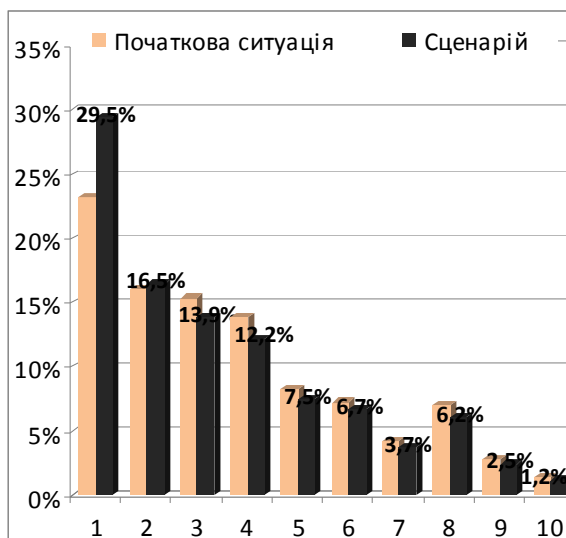


Рис. 63. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в сценарії 4

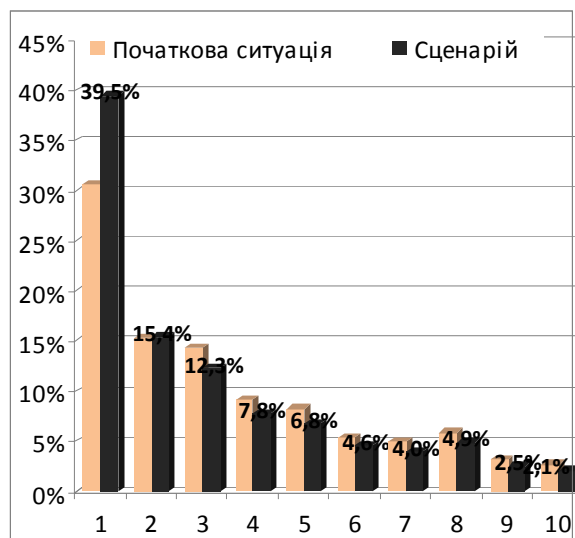


Рис. 64. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в сценарії 4

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

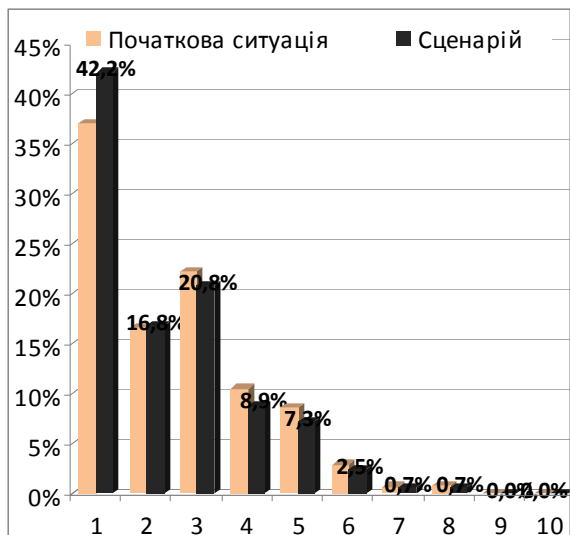


Рис. 65. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в сценарії 4

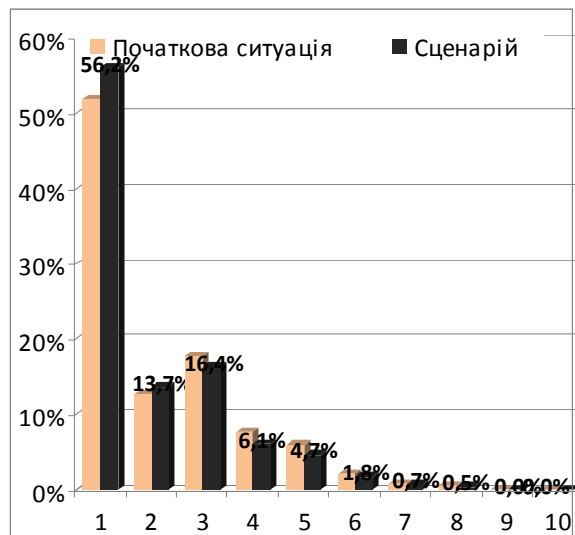


Рис. 66. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в сценарії 4

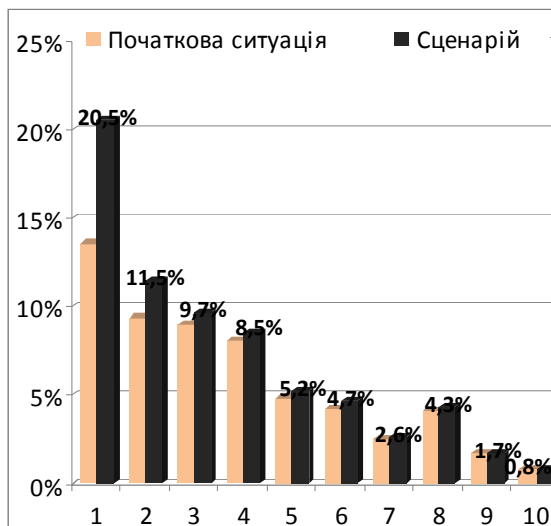


Рис. 67. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у сценарії 4

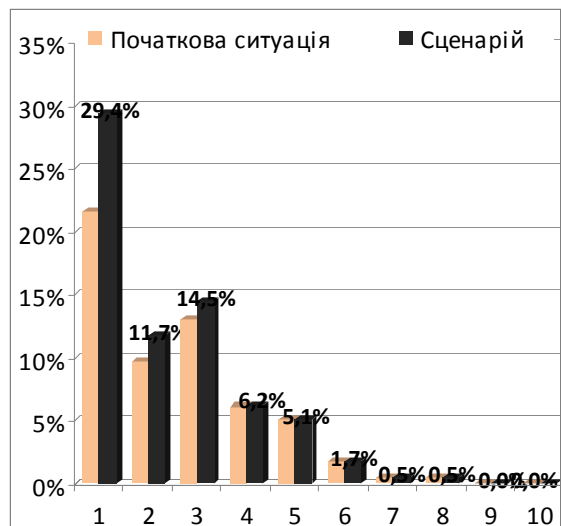


Рис. 68. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у сценарії 4

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Реалізація сценарію призведе до поліпшення адресності в наданні субсидій. Зокрема, частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидії) зросте з 39% до 46%, а частка коштів допомоги, що спрямовуються у перші два децилі – з 46% до 55% (Рис. 63, Рис. 64). При розподілі домогосподарств на децилі за розміром декларованого доходу, частка отримувачів з перших двох децилів зросте з 54% до 59%, тимчасом як частка коштів допомоги, що надходитиме у ці децилі, – з 65% до 70% (Рис. 65, Рис. 66).

Запровадження сценарію призведе до збільшення охоплення субсидією домогосподарств передусім у перших трьох децилях. Зростання охоплення у 4–8 децилях буде несуттєвим і коливатиметься в межах 0,1–0,4 відсоткового пункту (у випадку децилів, сформованих за

сукупним доходом мінус субсидія). У випадку децилів, сформованих за декларованим доходом, збільшиться охоплення субсидією тільки домогосподарств з 1–3 децилів (Рис. 67, Рис. 68).

Таблиця 38. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у сценарії 4

Децилі	Отримувачі						Видатки			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 4			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 4	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	233,5	23,3	13,6	353,0	29,5	20,5	208,0	30,6	344,2	39,5
2	161,3	16,1	9,4	197,6	16,5	11,5	104,4	15,4	134,4	15,4
3	154,7	15,4	9,0	167,0	13,9	9,7	97,5	14,3	107,4	12,3
4	139,3	13,9	8,1	146,4	12,2	8,5	62,2	9,2	67,6	7,8
5	83,2	8,3	4,8	89,6	7,5	5,2	56,2	8,3	59,3	6,8
6	73,2	7,3	4,3	80,7	6,7	4,7	36,6	5,4	40,3	4,6
7	42,9	4,3	2,5	44,7	3,7	2,6	34,0	5,0	35,1	4,0
8	71,5	7,1	4,2	74,0	6,2	4,3	40,3	5,9	42,9	4,9
9	29,5	2,9	1,7	29,5	2,5	1,7	22,0	3,2	22,0	2,5
10	14,6	1,5	0,8	14,6	1,2	0,8	18,4	2,7	18,4	2,1

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності знизиться на 0,1 відсоткового пункту до 21,3%. Розподіл доходу стане дещо рівномірнішим: коефіцієнт Джині теж зменшиться на 0,1 відсоткового пункту до 26,7%.

Висновки

Зниження розміру обов'язкового відсотка платежу малозабезпеченим домогосподарствам з двома та більше дітьми до 10% доходу призведе до більшого охоплення допомогою домогосподарств з 1–3 дециля, що є бажаним результатом впровадження змін за цим сценарієм. Кількість потенційних отримувачів субсидій серед домогосподарств з дітьми зросте на 75%, у тому числі серед багатодітних сімей – на 71%. Водночас, реалізація сценарію вимагатиме збільшення видатків на субсидії на 28%. Стримати зростання видатків можна шляхом встановлення вищого розміру обов'язкового платежу, наприклад, на рівні 12%, а не 10%, доходу для цих сімей. Недоліком цього сценарію є нехтування ряду інших цілей (окрім підвищення рівня адресності), на які спрямовані Сценарії 1 і 2.

СЦЕНАРІЙ 5. Виключення заможніших домогосподарств

В рамках цього сценарію здійснено спробу виключити з системи заможніші домогосподарства. Цей сценарій орієнтований на підвищення рівня адресності субсидій та ефективності діяльності комісій. Зокрема, для цього застосовано:

- 1) верхню межу доходу, що дає право на отримання субсидії, на рівні двох прожиткових мінімумів для домогосподарства;
- 2) верхній розмір площі, при якій заявники мають право на субсидію, на рівні 55 м² для першої особи у домогосподарстві та 20 м² на кожну з наступних у містах і на рівні 66 м² для першої особи у домогосподарстві та 20 м² на кожну з наступних у сільській місцевості.

Вищий поріг для жителів одноосібних домогосподарств сільської місцевості враховує той факт, що там домогосподарства зазвичай проживають у більших за площею помешканнях. Ми застосували коригувальний коефіцієнт 1,2, оскільки саме настільки в середньому площа помешкання отримувачів субсидії в сільській місцевості є більшою за площу в містах.

Ми розглянули варіант, за якого граничний розмір площі не впливає на право на субсидію для домогосподарств, що складаються з однієї особи віком понад 70 років. У людей в такому віці можливості вибору місця проживання обмежені.

Додатковим результатом введення обмежень на площу житла стане зниження навантаження на комісії. Вони розглядають справи заявників, що проживають у великих житлових приміщеннях.

Таблиця 39. Зміна чисельності отримувачів внаслідки впровадження максимальної площі та доходу як критерію права на субсидію (СЦЕНАРІЙ 5)

Категорія	Кількість отримувачів, тис.	Обмеження площі		Обмеження доходу	
		Кількість домогосподарств, які втратять субсидію, тис.	Частка домогосподарств, які втратять субсидію, %	Кількість домогосподарств, які втратять субсидію, тис.	Частка домогосподарств, які втратять субсидію, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	653,7	37,8	5,8	20,4	3,1
Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів	533,9	35,1	6,6	20,4	3,8
Одинокопроживаючі пенсіонери	449,7	33,6	7,5	12,7	2,8
Одноосібні домогосподарства	529,1	47,3	8,9	14,6	2,8
Домогосподарства з дітьми	257,1	11,8	4,6	0,0	0,0
Багатодітні сім'ї	25,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Сільські	348,7	28,0	8,0	5,5	1,6
Міські	655,0	40,6	6,2	16,8	2,6
Загалом	1 003,7	68,6	6,8	22,3	2,2

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Внаслідок застосування граничного розміру доходу, який дає право на субсидію, це право втратять 2,2% домогосподарств (у містах – 2,6%, у селах – 1,6%). Найбільше будуть виключені домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів (3,8%), у тому числі пенсіонери, що проживають самотньо, – 2,8%. Тимчасом, домогосподарства з дітьми не відчують впливу нововведень. Фінансування програми зменшиться на 2,2% (Таблиця 40).

Таблиця 40. Зміна фінансування внаслідки впровадження максимальної площі та доходу як критерію права на субсидію (СЦЕНАРІЙ 5)

Категорія	Витрати, млн. грн.	Обмеження площі		Обмеження доходу	
		Зменшення фінансування, млн. грн.	Зменшення фінансування, %	Зменшення фінансування, млн. грн.	Зменшення фінансування, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	320,3	13,5	4,2	12,8	4,0
Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів	238,0	10,1	4,2	12,8	5,4
Одинокпроживаючі пенсіонери	184,5	9,1	4,9	5,2	2,8
Одноосібні домогосподарства	234,5	17,4	7,4	6,7	2,8
Домогосподарства з дітьми	260,8	4,9	1,9	0,0	0,0
Багатодітні сім'ї	45,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Сільські	281,1	11,2	4,0	5,9	2,1
Міські	355,4	17,5	4,9	8,3	2,3
Загалом	636,5	28,7	4,5	14,2	2,2

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Застосування граничного розміру площі, яка дає право на субсидію, призведе до виключення з системи 6,8% отримувачів субсидій. Серед домогосподарств, що складаються тільки з пенсіонерів, виключено буде 6,6%, серед пенсіонерів, що проживають самотньо, – 7,5%. 4,6% домогосподарств з дітьми втратять право на субсидію, тимчасом як серед багатодітних сімей не буде тих, які постраждають від нововведення (Таблиця 40). Застосування граничного розміру площі призведе до зменшення фінансування програми субсидій на 4,5 %.

Таблиця 41 показує сумарний ефект від застосування двох обмежень. Число потенційних отримувачів субсидій скоротиться на 9%, а видатки на субсидії – на 6%. Найбільше зазнає впливу комбінації обмежень група одноосібних пенсіонерів – майже 12% їх втратять право на субсидію. Скорочення числа потенційних отримувачів субсидій у містах та селах буде приблизно однаковим – 9% та 10% відповідно (Рис. 65, Рис. 66).

Таблиця 41. Наслідки впровадження максимальної площі житла та розміру доходу, що дають право на субсидію (СЦЕНАРІЙ 5)

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 5					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової к-ті отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	653,7	346,6	530	8,0	595,5	91	320,3	92	538	7,3
Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів	533,9	260,9	489	11,6	478,4	90	238,0	91	498	10,4
Одинокпроживаючі пенсіонери	449,7	198,8	442	15,5	403,3	90	184,5	93	458	13,9
Одноосібні домогосподарства	529,1	258,5	489	12,9	467,2	88	234,5	91	502	11,4
Домогосподарства з дітьми	257,1	265,8	1 034	4,0	245,4	95	260,8	98	1 063	3,8
Багатодітні сім'ї	25,2	45,9	1 819	10,3	25,2	100	45,9	100	1 819	10,3
Сільські	348,7	298,2	855	6,5	315,2	90	281,1	94	892	5,9
Міські	655,0	381,2	582	5,5	597,6	91	355,4	93	595	5,0
Загалом	1 003,7	679,5	677	5,8	912,8	91	636,5	94	697	5,3

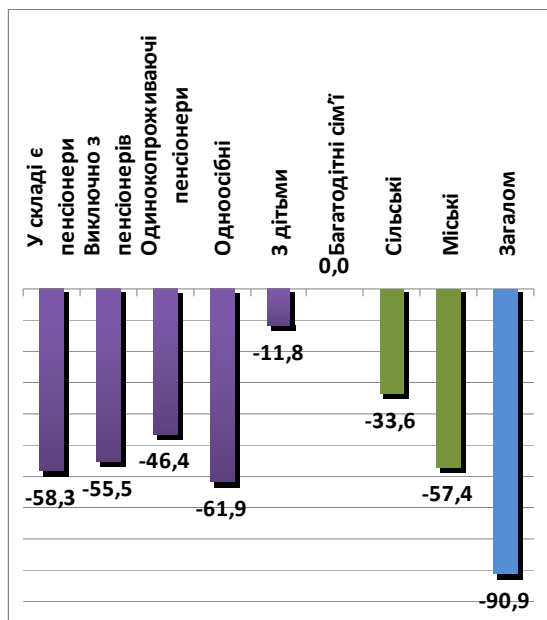


Рис. 69. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 5, тис.

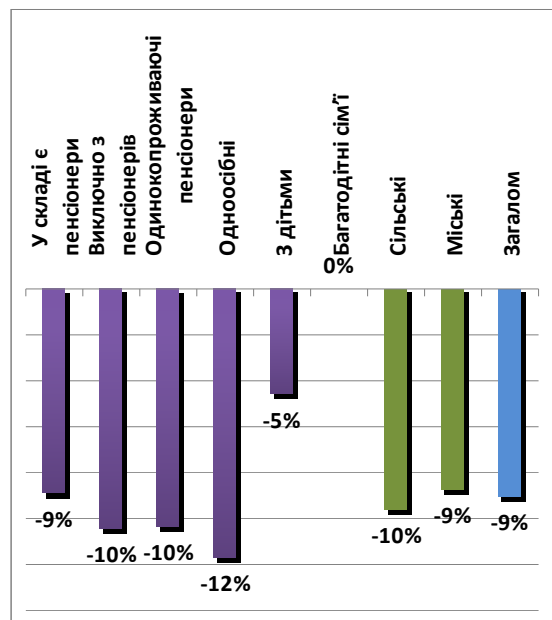


Рис. 70. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 5, %

Джерело: ОУЖД-2008, власні розрахунки

Реалізація сценарію зумовить незначне підвищення рівня адресності надання субсидій. Зокрема, частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидії) зросте з 39% до 41%, а частка коштів допомоги, що спрямовуються у перші два децилі – з 46% до 48% (Рис. 71, Рис. 72, Таблиця 42). При розподілі домогосподарств на децилі за розміром декларованого доходу частка отримувачів з перших двох децилів зросте теж незначно – з 53,9% до 54,1%, тимчасом як частка коштів допомоги, що надходитиме у ці децилі, – з 64,8% до 65,5% (Рис. 73, Рис. 74).

Внаслідок запровадження механізму охоплення субсидією домогосподарств зменшиться з 5,8% до 5,3%. Найбільше – на 0,9 відсоткового пункту – скоротиться охоплення домогосподарств у восьмому децилі (у випадку децилів, сформованих за сукупним доходом). У випадку децилів сформованих за розміром декларованого доходу, найбільше буде виключено домогосподарств з 1 децилю (Рис. 75, Рис. 76).

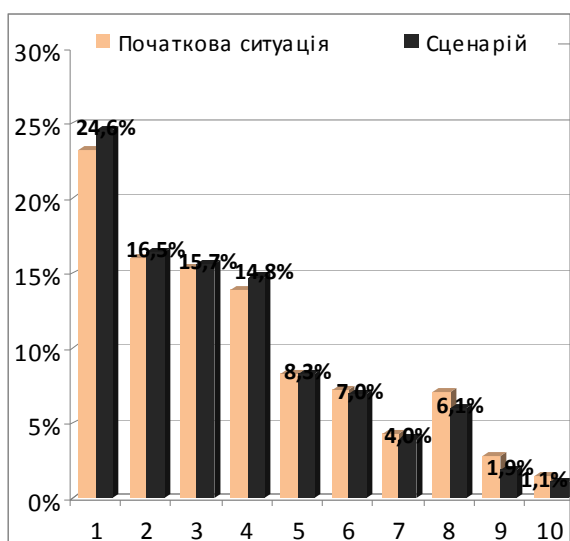


Рис. 71. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в сценарії 5

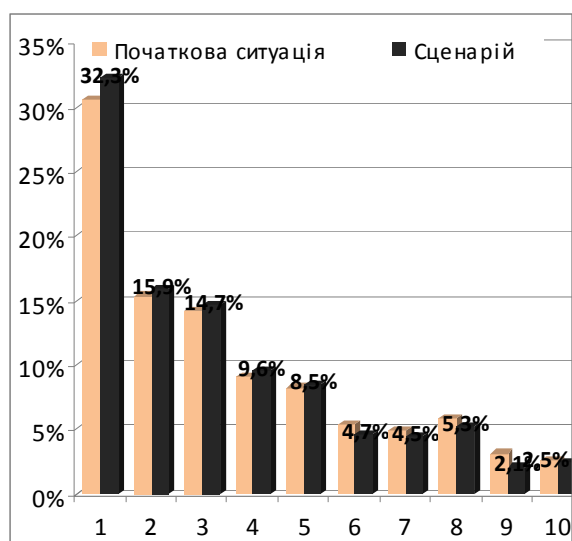


Рис. 72. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в сценарії 5

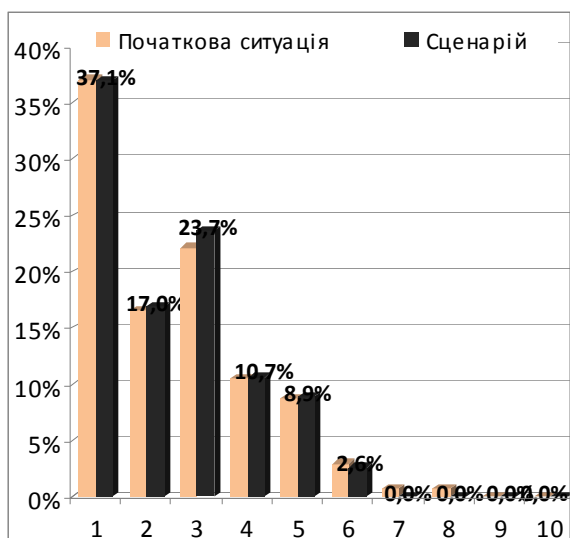


Рис. 73. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в сценарії 5

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

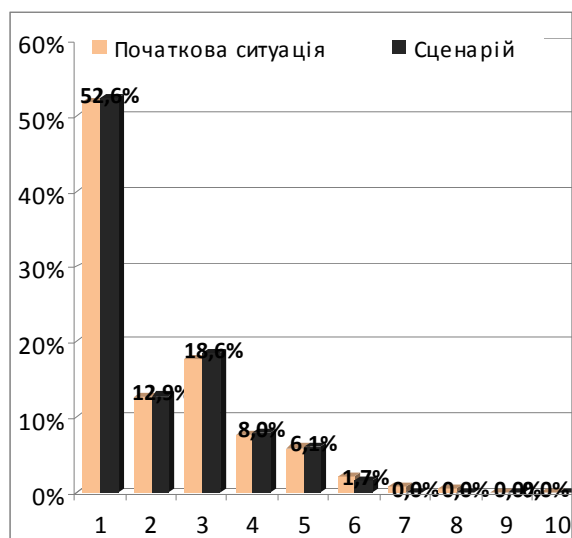


Рис. 74. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в сценарії 5

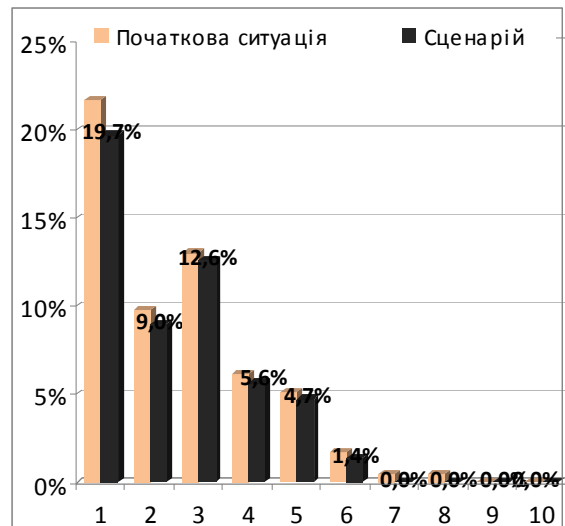
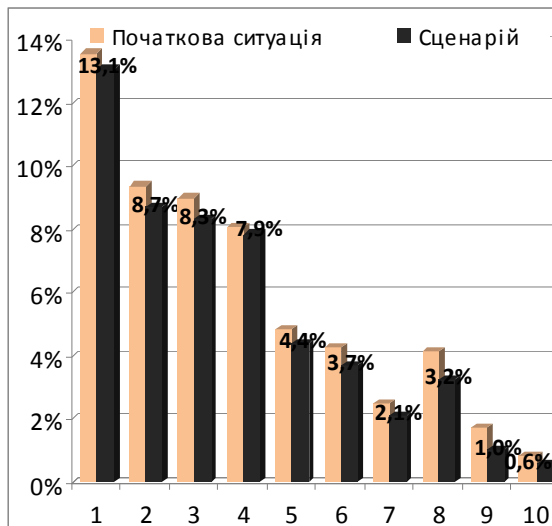


Рис. 75. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у сценарії 5

Рис. 76. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у сценарії 5

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності залишиться без змін на рівні 21,4%. Нерівномірність розподілу доходу теж залишиться на початковому рівні: коефіцієнт Джині становитиме 26,8%.

Таблиця 42. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у сценарії 5

Децилі	Отримувачі						Видатки			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 5			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 5	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	233,5	23,3	13,6	224,7	24,6	13,1	208,0	30,6	205,4	32,3
2	161,3	16,1	9,4	150,2	16,5	8,7	104,4	15,4	101,1	15,9
3	154,7	15,4	9,0	143,2	15,7	8,3	97,5	14,3	93,3	14,7
4	139,3	13,9	8,1	135,1	14,8	7,9	62,2	9,2	61,3	9,6
5	83,2	8,3	4,8	76,1	8,3	4,4	56,2	8,3	54,2	8,5
6	73,2	7,3	4,3	63,7	7,0	3,7	36,6	5,4	29,8	4,7
7	42,9	4,3	2,5	36,5	4,0	2,1	34,0	5,0	28,6	4,5
8	71,5	7,1	4,2	55,9	6,1	3,2	40,3	5,9	33,5	5,3
9	29,5	2,9	1,7	17,5	1,9	1,0	22,0	3,2	13,2	2,1
10	14,6	1,5	0,8	10,1	1,1	0,6	18,4	2,7	16,1	2,5

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Висновки

Запровадження максимального розміру доходу та площі житла, що дають право на допомогу, призведе до виключення з системи субсидій 9% їх потенційних отримувачів. Встановлення граничного рівня доходу на рівні двох прожиткових мінімумів дозволить зменшити помилки включення в систему (2,2% потенційних отримувачів втратять право на субсидію). Запровадження граничного розміру площі з винятком для домогосподарств, що складаються з однієї особи віком понад 70 років, призведе до виключення з системи 6,8% потенційних отримувачів субсидій. Попри доволі високий поріг площі житла, право на субсидію втратять не лише заможніші її отримувачі, а й отримувачі з найбідніших децилів, що не відповідає поставленим цілям. Тому поріг площі як критерій визначення права на допомогу можливо застосовувати лише з великою обережністю. Крім того, цей сценарій теж нехтує ряд цілей (окрім підвищення рівня адресності й ефективності діяльності комісій), на які спрямовані Сценарії 1 і 2. Перевагою цього сценарію порівняно зі Сценарієм 2 є встановлення граничного розміру доходу як критерію, відсутність якого є основною концептуальною відмінністю системи житлових субсидій України від міжнародної практики, для отримання права на субсидію.

СЦЕНАРІЙ 6. Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)

Метою сценарію є збільшення рівня адресності надання субсидій, розширення охоплення сімей з дітьми та підвищення ефективності діяльності комісій. У цьому сценарії ми намагаємося оцінити вплив на показники надання субсидій одночасного застосування:

- 1) зниженого розміру відсотка обов'язкового платежу (10%) для домогосподарств з двома та більше дітьми, доходи яких не досягають рівня прожиткового мінімуму (СЦЕНАРІЙ 4);
- 2) верхньої межі доходу, що дає право на отримання субсидії, на рівні двох прожиткових мінімумів для домогосподарства (СЦЕНАРІЙ 5);
- 3) максимального розміру площі, яка дає право на субсидію (СЦЕНАРІЙ 5).

Таблиця 43 показує сумарний ефект від комбінації сценаріїв. Число потенційних отримувачів субсидій збільшиться на 10%, а видатки на субсидії – на 21%. На 70% зросте кількість отримувачів субсидій серед домогосподарств з дітьми. Водночас, у решті категорій спостерігатиметься зменшення кількості потенційних отримувачів на 4–12%. Кількість потенційних отримувачів у сільській місцевості зросте на 19%, тоді як у містах – лише на 5% (Рис. 77, Рис. 78).

Таблиця 43. Наслідки запровадження комбінації сценаріїв 3 та 4

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 6					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової к-ті отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	653,7	346,6	530	8,0	628,2	96	351,4	101	559	7,7
Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів	533,9	260,9	489	11,6	478,4	90	238,0	91	498	10,4
Одинокпроживаючі пенсіонери	449,7	198,8	442	15,5	403,3	90	184,5	93	458	13,9
Одноосібні домогосподарства	529,1	258,5	489	12,9	467,2	88	234,5	91	502	11,4
Домогосподарства з дітьми	257,1	265,8	1 034	4,0	436,1	170	449,5	169	1 031	6,7
Багатодітні сім'ї	25,2	45,9	1 819	10,3	43,2	171	80,9	176	1 872	17,6
Сільські	348,7	298,2	855	6,5	414,9	119	368,7	124	889	7,8
Міські	655,0	381,2	582	5,5	688,6	105	456,4	120	663	5,8
Загалом	1 003,7	679,5	677	5,8	1 103,5	110	825,1	121	748	6,4

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

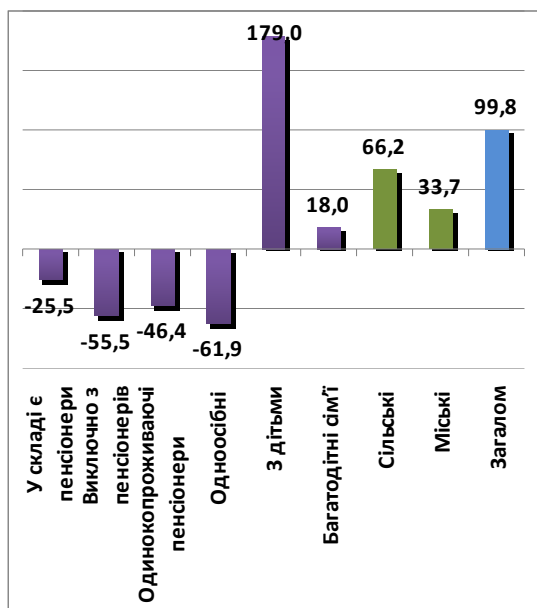


Рис. 77. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 6, тис.

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

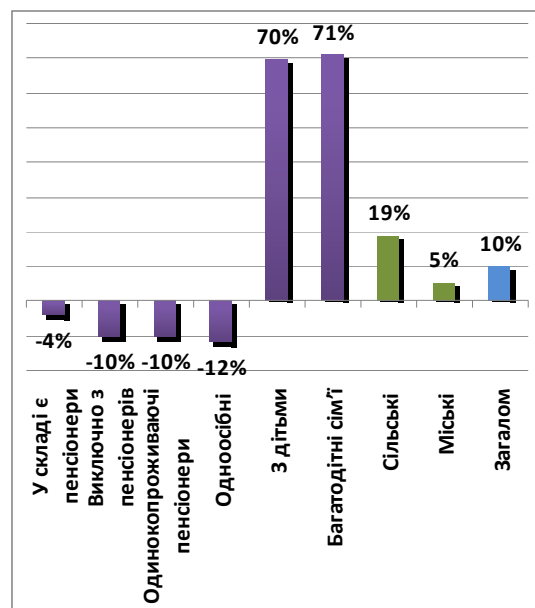


Рис. 78. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 6, %

Комбінація сценаріїв виключення заможніших домогосподарств та включення більшої кількості домогосподарств з дітьми зумовить поліпшення адресності в наданні субсидій. Зокрема, частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом) зростає з 39% до 48%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у перші два децилі – з 46% до 57% (Рис. 79, Рис. 80, Таблиця 44). При розподілі домогосподарств на децилі за розміром декларованого доходу частка отримувачів з перших двох децилів зростає з 54% до 59,5%, тимчасом як частка коштів допомоги, що надходитиме у ці децилі, – з 65% до 71% (Рис. 80, Рис. 81).

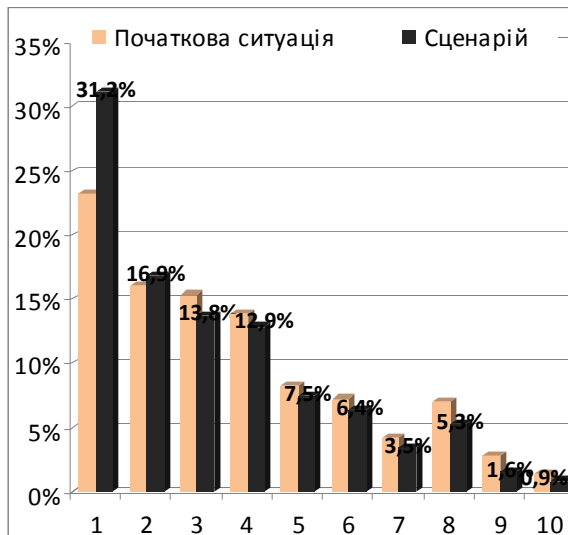


Рис. 79. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в сценарії 6

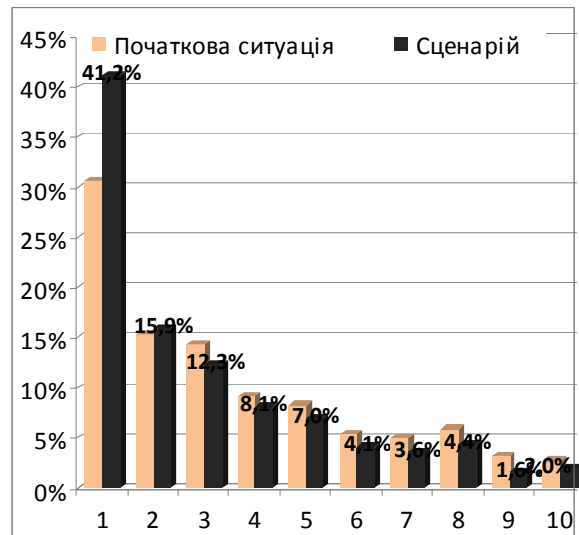


Рис. 80. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в сценарії 6

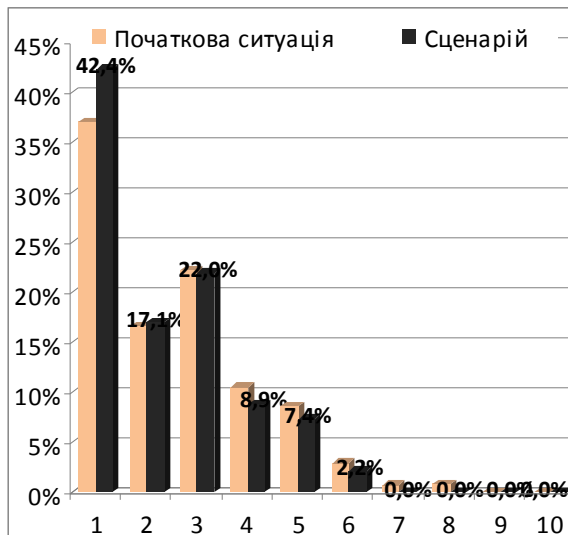


Рис. 81. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в сценарії 6

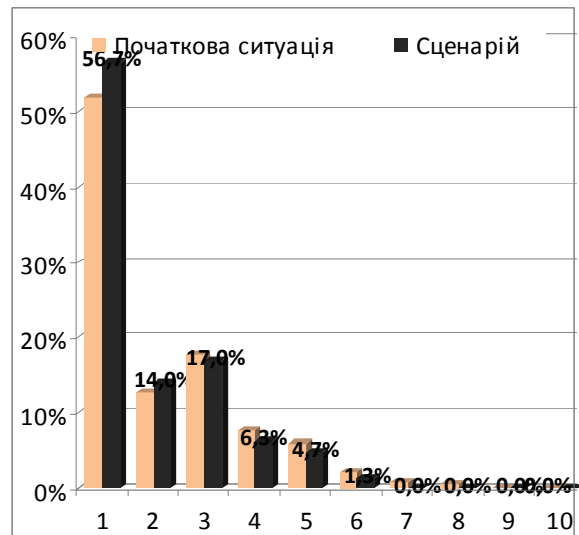


Рис. 82. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в сценарії 6

Джерело: ОУЖД-2008, власні розрахунки

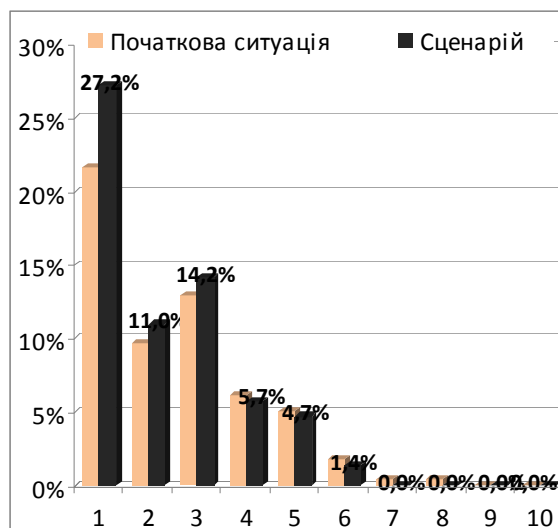
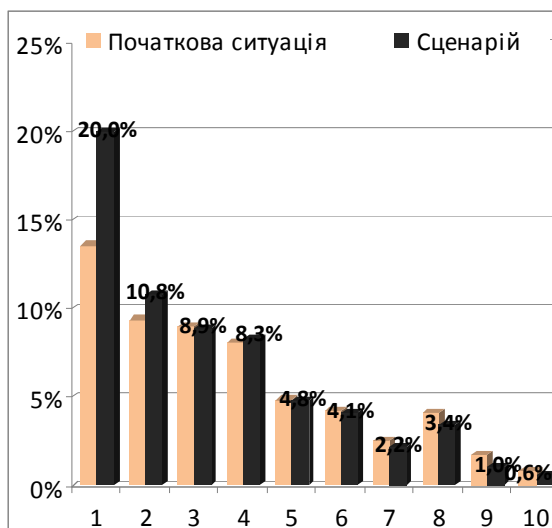


Рис. 83. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у сценарії 6

Рис. 84. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у сценарії 6

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Внаслідок запровадження комбінованого сценарію охоплення субсидією домогосподарств збільшиться з 5,8% до 6,4%. Причому зростання охоплення відбудеться за рахунок домогосподарств 1-2 децилів, тоді як майже в усіх наступних децилях воно зменшуватиметься (Рис. 83, Рис. 84, Таблиця 44).

Таблиця 44. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у сценарії 6

Децилі	Отримувачі						Видатки			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 6			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 6	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	233,5	23,3	13,6	344,2	31,2	20,0	208,0	30,6	340,2	41,2
2	161,3	16,1	9,4	186,4	16,9	10,8	104,4	15,4	131,1	15,9
3	154,7	15,4	9,0	152,7	13,8	8,9	97,5	14,3	101,1	12,3
4	139,3	13,9	8,1	142,2	12,9	8,3	62,2	9,2	66,7	8,1
5	83,2	8,3	4,8	82,5	7,5	4,8	56,2	8,3	57,3	7,0
6	73,2	7,3	4,3	71,1	6,4	4,1	36,6	5,4	33,6	4,1
7	42,9	4,3	2,5	38,3	3,5	2,2	34,0	5,0	29,7	3,6
8	71,5	7,1	4,2	58,5	5,3	3,4	40,3	5,9	36,1	4,4
9	29,5	2,9	1,7	17,5	1,6	1,0	22,0	3,2	13,2	1,6
10	14,6	1,5	0,8	10,1	0,9	0,6	18,4	2,7	16,1	2,0

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності знизиться на 0,1 відсоткового пункту до 21,3%. Розподіл доходу стане дещо рівномірнішим: коефіцієнт Джині теж зменшиться на 0,1 відсоткового пункту до 26,7%.

Висновки

Комбінація зниженого розміру відсотка обов'язкового платежу для малозабезпечених домогосподарств з двома та більше дітьми разом з граничними розмірами доходів та площі призведе до поліпшення адресності надання субсидій. Частка потенційних отримувачів з перших двох децилів зросте внаслідок реалізації сценарію з 39% до 48%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у перші два децилі – з 46% до 57%. Охоплення субсидією домогосподарств з 1–2 дециля зросте, тимчасом як у наступних децилях – переважно зменшуватиметься. Потреба в коштах для фінансування субсидій зросте на 21%. Водночас, сценарію будуть притаманні недоліки впровадження порогу площі, що зумовить виключення з системи субсидій не лише заможніших домогосподарств, а й домогосподарств з 1–2 децилів. Крім того, цей сценарій нехтує ряд важливих цілей (окрім підвищення рівня адресності, ширшого охоплення сімей з дітьми та підвищення ефективності діяльності комісії), на які спрямовані Сценарії 1 і 2. Перевагою цього сценарію, як і Сценарію 5, порівняно зі Сценарієм 2 є встановлення граничного розміру доходу як критерію права на субсидію, відсутність якого є основною концептуальною відмінністю системи житлових субсидій України від міжнародної практики.

СЦЕНАРІЙ 7. Підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)

Мета цього варіанту – зменшити навантаження на бюджет шляхом перекладання більшої частини витрат на послуги та паливо на споживачів й одночасно покращити адресність надання субсидій. Для цього пропонується підвищити розмір обов'язкового платежу до 30% для домогосподарств, які мали сплачувати за послуги 20% свого доходу, та зберегти розмір обов'язкового платежу на рівні 15% для вразливих категорій населення (домогосподарств, що складаються тільки з пенсіонерів і дітей, сімей з дітьми, чії середньомісячні доходи на одного члена сім'ї менші за 50% прожиткового мінімуму). Такий 30%-ий розмір обов'язкового платежу застосовується у Чехії (35% – для жителів Праги).

Число потенційних отримувачів субсидій скоротиться на 16%, а видатки на субсидії – на 15% (Таблиця 45). Найбільше – на 26% – зменшиться кількість потенційних отримувачів у групі багатодітних сімей, тимчасом як домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів, сценарій не зачепить. Кількість потенційних отримувачів у сільській місцевості зменшиться на 18%, тоді як у містах – на 15% (Рис. 85, Рис. 86).

Таблиця 45. Наслідки збільшення розміру обов’язкового платежу (СЦЕНАРІЙ 7)

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				СЦЕНАРІЙ 7					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової к-ті отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	653,7	346,6	530	8,0	592,9	91	317,7	92	536	7,3
Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів	533,9	260,9	489	11,6	533,9	100	260,9	100	489	11,6
Одинокпроживаючі пенсіонери	449,7	198,8	442	15,5	449,7	100	198,8	100	442	15,5
Одноосібні домогосподарства	529,1	258,5	489	12,9	508,9	96	239,1	93	470	12,4
Домогосподарства з дітьми	257,1	265,8	1 034	4,0	213,6	83	232,3	87	1 088	3,3
Багатодітні сім’ї	25,2	45,9	1 819	10,3	18,8	74	43,7	95	2 325	7,6
Сільські	348,7	298,2	855	6,5	286,7	82	255,8	86	892	5,4
Міські	655,0	381,2	582	5,5	559,2	85	319,9	84	572	4,7
Загалом	1 003,7	679,5	677	5,8	845,9	84	575,7	85	681	4,9

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

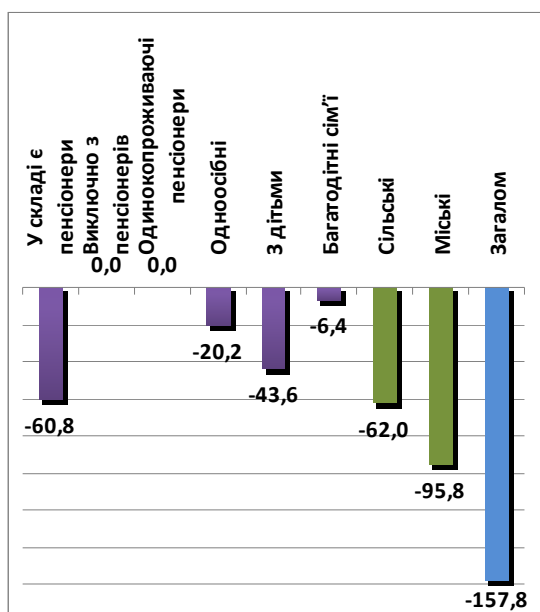


Рис. 85. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 7, тис.

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

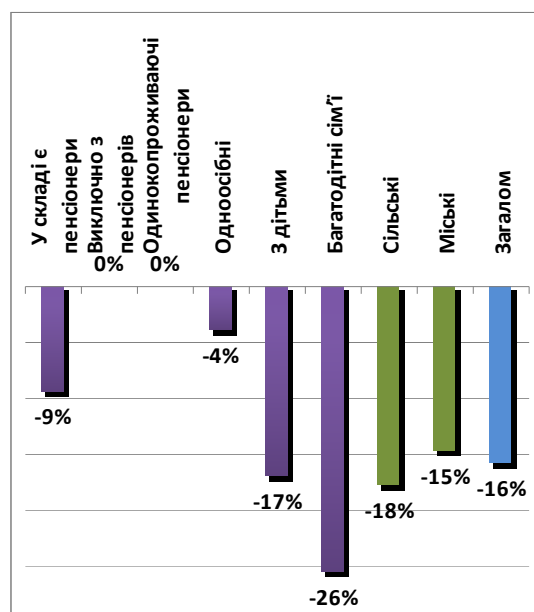


Рис. 86. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у сценарії 7, %

Запровадження 30% розміру обов'язкового платежу для тих категорій населення, що сплачували 20% свого доходу за житлово-комунальні послуги, зумовить погіршення показників адресності надання субсидій. Зокрема, частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидії) зменшиться з 39% до 36%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у перші два децилі – з 46% до 45% (Рис. 87, Рис. 88, Таблиця 46). При розподілі домогосподарств на децилі за розміром декларованого доходу, частка отримувачів з перших двох децилів знизиться з 54% до 48%, тимчасом як частка коштів допомоги, що надходитиме у ці децилі, – з 65% до 63% (Рис. 89, Рис. 90).

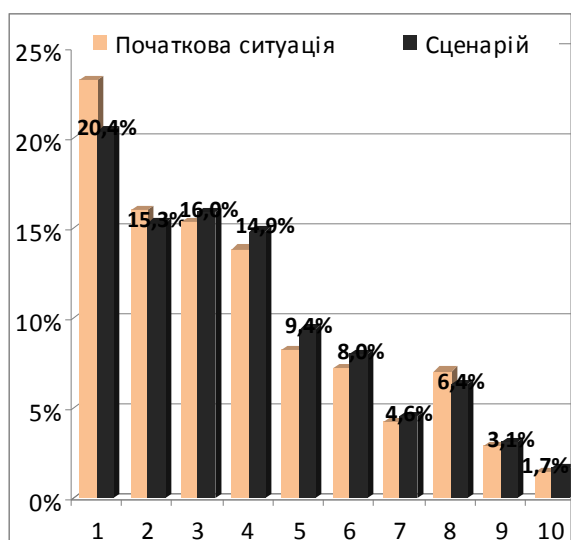


Рис. 87. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу в сценарії 7

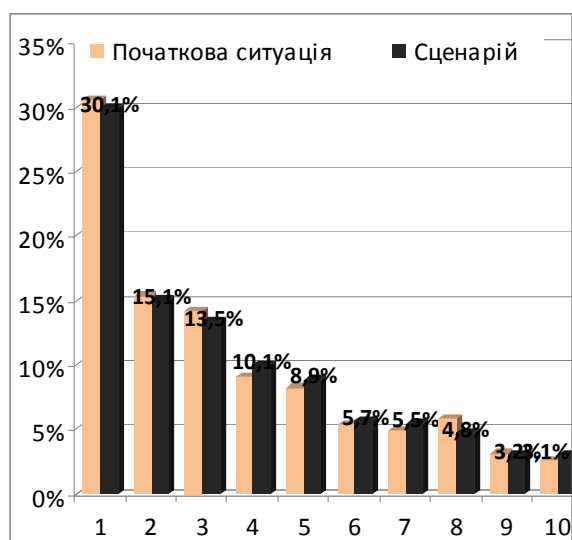


Рис. 88. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу в сценарії 7

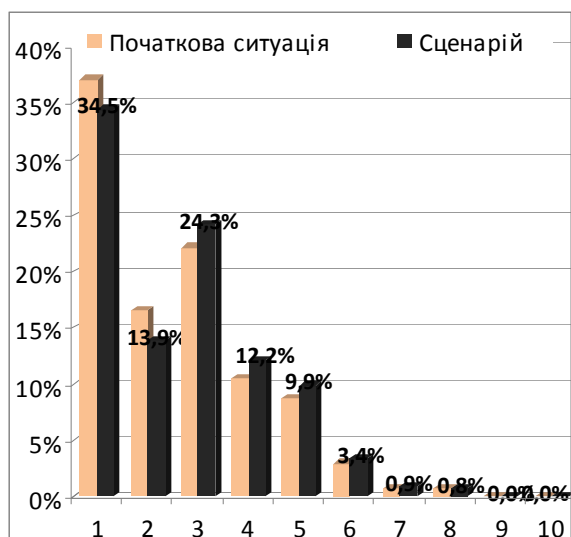


Рис. 89. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу в сценарії 7

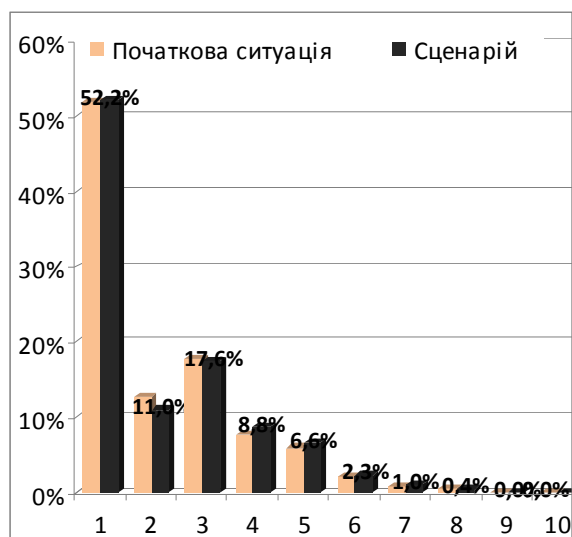


Рис. 90. Розподіл видатків на субсидії за децилями декларованого доходу в сценарії 7

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

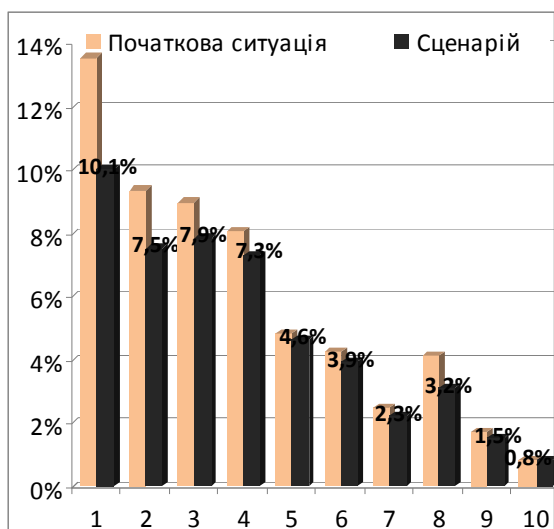


Рис. 91. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у сценарії 7

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

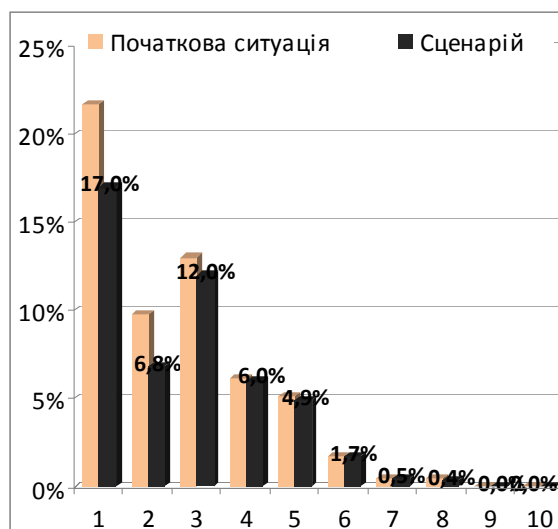


Рис. 92. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у сценарії 7

Внаслідок запровадження сценарію охоплення субсидією домогосподарств скоротиться з 5,8% до 4,9%. Причому скорочення охоплення відбудеться переважно за рахунок домогосподарств 1–4 децилів (Рис. 91, Рис. 92, Таблиця 46).

Таблиця 46. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у сценарії 7

Децилі	Отримувачі						Видатки			
	Початкова ситуація			СЦЕНАРІЙ 7			Початкова ситуація		СЦЕНАРІЙ 7	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	233,5	23,3	13,6	173,0	20,4	10,1	208,0	30,6	173,0	30,1
2	161,3	16,1	9,4	129,7	15,3	7,5	104,4	15,4	87,0	15,1
3	154,7	15,4	9,0	135,2	16,0	7,9	97,5	14,3	77,6	13,5
4	139,3	13,9	8,1	126,1	14,9	7,3	62,2	9,2	58,2	10,1
5	83,2	8,3	4,8	79,9	9,4	4,6	56,2	8,3	51,4	8,9
6	73,2	7,3	4,3	67,9	8,0	3,9	36,6	5,4	32,9	5,7
7	42,9	4,3	2,5	38,8	4,6	2,3	34,0	5,0	31,7	5,5
8	71,5	7,1	4,2	54,2	6,4	3,2	40,3	5,9	27,8	4,8
9	29,5	2,9	1,7	26,6	3,1	1,5	22,0	3,2	18,2	3,2
10	14,6	1,5	0,8	14,6	1,7	0,8	18,4	2,7	17,9	3,1

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рівень бідності залишиться без змін на рівні 21,4%. Нерівномірність розподілу доходу теж залишиться на початковому рівні: коефіцієнт Джині становитиме 26,8%.

Висновки

Підвищення розміру обов'язкового платежу зумовить скорочення кількості потенційних отримувачів субсидій та видатків на них. Водночас, рівень адресності надання субсидій знизиться: частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидії) зменшиться з 39% до 36%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у перші два децилі – з 46% до 45%. Зниження адресності пов'язане з тим, що внаслідок запровадження сценарію з системи будуть виключені домогосподарства переважно з 1–3 децилів, які потребують підтримки. Тому запровадження збільшеного розміру обов'язкового платежу, на нашу думку, не є виправданим.

Порівняння сценаріїв

Таблиця 47. Загальний опис

Сценарій	Опис
Початкова ситуація – фактичні отримувачі субсидій	Фактичні отримувачі будь-якого виду субсидій в ОУЖД-2008
Початкова ситуація – потенційні отримувачі субсидій	Потенційні отримувачі будь-якого виду субсидій, визначені відповідно до законодавчих критеріїв на основі ОУЖД-2008
СЦЕНАРІЙ 1. Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги	Допомога обчислюється як різниця між граничним рівнем (270 грн. для першого члена домогосподарства та 135 грн. для наступних) та сукупним доходом з урахуванням пільг і витратами на житлово-комунальні послуги в межах норм споживання
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 1. Розрахункові норми та фактична потреба в паливі	Для обчислення розміру субсидії використовуються не фактичні витрати на житлово-комунальні-послуги в межах норм, а розрахункові витрати відповідно до нових норм споживання залежно від виду опалення; для розрахунків вартості типового набору послуг у разі опалення твердим паливом покладено фактичну потребу в паливі
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 2. Розрахункові норми на послуги та паливо	Для обчислення розміру субсидії використовуються не фактичні витрати на житлово-комунальні-послуги в межах норм, а розрахункові витрати відповідно до нових норм споживання залежно від виду опалення; для розрахунків вартості типового набору послуг у разі опалення твердим паливом покладено норму споживання палива, затверджену нормативними документами
СЦЕНАРІЙ 3. Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій	Субсидія обчислюється як різниця між прожитковим мінімумом для домогосподарства та його доходом, але не може бути більшою за витрати на житлово-комунальні послуги в прожитковому мінімумі чи власні витрати домогосподарства на житлово-комунальні послуги в межах норм споживання
СЦЕНАРІЙ 4. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми	Зменшення обов'язкового відсотка платежу до 10% для домогосподарств з двома та більше дітьми, чий середньодушовий дохід менший за прожитковий мінімум
СЦЕНАРІЙ 5. Виключення заможніших домогосподарств	Запровадження граничного розміру доходу на рівні двох прожиткових мінімумів; запровадження граничного розміру площі на рівні 55/66 м ² на першого у місті/селі та 20 м ² на кожного наступного члена домогосподарства
СЦЕНАРІЙ 6. Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)	Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)
СЦЕНАРІЙ 7. Підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)	Підвищення розміру обов'язкового платежу до 30% доходу для домогосподарств, які сплачували 20% свого доходу; збереження 15% для решти категорій
Підвищення тарифів	Двократне зростання тарифів на централізоване газопостачання, паливо гідрокарбонатне в балонах, гарячу воду та опалення

Таблиця 48. Кількість домогосподарств отримувачів

Сценарій	Кількість (тис.) і зміна отримувачів
Початкова ситуація – фактичні отримувачі субсидій	755,5
Початкова ситуація – потенційні отримувачі субсидій	1 003,7
СЦЕНАРІЙ 1. Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги	1 175,5 – початкова ситуація, 594,2 (-49%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 1. Розрахункові норми та фактична потреба в паливі	1 862, 3 – початкова ситуація, 2 157,8 (+13,8%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 2. Розрахункові норми на послуги та паливо	1 862, 3 – початкова ситуація, 1 736,1 (-16,8%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 3. Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій	3 234,4 (у 3,2 разу більше)
СЦЕНАРІЙ 4. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми	1 197,1 (+19,3%)
СЦЕНАРІЙ 5. Виключення заможніших домогосподарств	912,8 (-9,1%)
СЦЕНАРІЙ 6. Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)	1 103,5 (+9,9%)
СЦЕНАРІЙ 7. Підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)	845,9 (-15,7%)
Підвищення тарифів	2 329,5 (у 2,3 разу більше)

Таблиця 49. Витрати

Сценарій	Витрати (млн. грн.) і їх зміна
Початкова ситуація – фактичні отримувачі субсидій	435,0
Початкова ситуація – потенційні отримувачі субсидій	679,5
СЦЕНАРІЙ 1. Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги	1 311,8 – початкова ситуація, 1 319,2 (+1%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 1. Розрахункові норми та фактична потреба в паливі	1 318,4 – початкова ситуація, 1 853,8 (+40,6%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 2. Розрахункові норми на послуги та паливо	1 318,4 – початкова ситуація, 1 208,6 (-8,3%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 3. Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій	3 036,9 (у 4,5 разу більше)
СЦЕНАРІЙ 4. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми	871,5 (+28,3%)
СЦЕНАРІЙ 5. Виключення заможніших домогосподарств	636,5 (-6,3%)
СЦЕНАРІЙ 6. Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)	825,1 (+21,4%)
СЦЕНАРІЙ 7. Підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)	575,7 (-15,3%)
Підвищення тарифів	2 210,0 (у 3,3 разу більше)

Таблиця 50. Кількість отримувачів у 1–2 децилях сукупного доходу

Сценарій	Кількість отримувачів у 1–2 децилях сукупного доходу (тис.) і її зміна
Початкова ситуація – фактичні отримувачі субсидій	141,8
Початкова ситуація – потенційні отримувачі субсидій	394,8
СЦЕНАРІЙ 1. Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги	519,4 – початкова ситуація, 447,7 (-13,8%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 1. Розрахункові норми та фактична потреба в паливі	811,9 – початкова ситуація, 923,6 (+13,8%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 2. Розрахункові норми на послуги та паливо	811,9 – початкова ситуація, 800,7 (-8,3%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 3. Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій	1 763,7 (у 4,5 разу більше)
СЦЕНАРІЙ 4. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми	550,5 (+39,5%)
СЦЕНАРІЙ 5. Виключення заможніших домогосподарств	374,9 (-5,0%)
СЦЕНАРІЙ 6. Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)	530,6 (+34,4%)
СЦЕНАРІЙ 7. Підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)	302,7 (-23,3%)
Підвищення тарифів	828,6 (у 2,1 разу більше)

Таблиця 51. Частка отримувачів, що належать до 1–2 децилів за розміром сукупного доходу

Сценарій	% сукупної кількості отримувачів
Початкова ситуація – фактичні отримувачі субсидій	23,0
Початкова ситуація – потенційні отримувачі субсидій	39,4
СЦЕНАРІЙ 1. Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги	44,2 – початкова ситуація, 75,4 – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 1. Розрахункові норми та фактична потреба в паливі	43,6 – початкова ситуація, 42,8 – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 2. Розрахункові норми на послуги та паливо	43,6 – початкова ситуація, 46,1 – сценарій
СЦЕНАРІЙ 3. Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій	54,5
СЦЕНАРІЙ 4. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми	46,0
СЦЕНАРІЙ 5. Виключення заможніших домогосподарств	41,1
СЦЕНАРІЙ 6. Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)	48,1
СЦЕНАРІЙ 7. Підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)	35,8
Підвищення тарифів	35,6

Таблиця 52. Допомога, що надходить у 1–2 децилі за розміром сукупного доходу

Сценарій	Розмір допомоги (млн. грн.) і її зміна
Початкова ситуація – фактичні отримувачі субсидій	98,4
Початкова ситуація – потенційні отримувачі субсидій	312,4
СЦЕНАРІЙ 1. Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги	807,4 – початкова ситуація, 971,7 (+20,3%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 1. Розрахункові норми та фактична потреба в паливі	792,9 – початкова ситуація, 1 110,0 (+40,0%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 2. Розрахункові норми на послуги та паливо	792,9 – початкова ситуація, 792,4 (–0,1%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 3. Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій	1 829,0 (у 5,9 разу більше)
СЦЕНАРІЙ 4. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми	478,6 (+53,2%)
СЦЕНАРІЙ 5. Виключення заможніших домогосподарств	306,4 (–1,9%)
СЦЕНАРІЙ 6. Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)	471,3 (+50,9%)
СЦЕНАРІЙ 7. Підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)	260,0 (–16,8%)
Підвищення тарифів	992,6 (у 3,1 разу більше)

Таблиця 53. Частка допомоги, що надходить до 1–2 децилів за розміром сукупного доходу

Сценарій	% сукупного обсягу допомоги
Початкова ситуація – фактичні отримувачі субсидій	30,6
Початкова ситуація – потенційні отримувачі субсидій	46,0
СЦЕНАРІЙ 1. Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги	61,6 – початкова ситуація, 73,7 – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 1. Розрахункові норми та фактична потреба в паливі	60,2 – початкова ситуація, 59,9 – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 2. Розрахункові норми на послуги та паливо	60,2 – початкова ситуація, 65,6 – сценарій
СЦЕНАРІЙ 3. Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій	65,5
СЦЕНАРІЙ 4. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми	54,9
СЦЕНАРІЙ 5. Виключення заможніших домогосподарств	48,2
СЦЕНАРІЙ 6. Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)	57,1
СЦЕНАРІЙ 7. Підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)	45,2
Підвищення тарифів	45,0

Таблиця 54. Охоплення допомогою

Сценарій	% домогосподарств, охоплених допомогою
Початкова ситуація – фактичні отримувачі субсидій	4,4
Початкова ситуація – потенційні отримувачі субсидій	5,8
СЦЕНАРІЙ 1. Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги	3,5
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 1. Розрахункові норми та фактична потреба в паливі	10,8 – початкова ситуація, 12,5 – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 2. Розрахункові норми на послуги та паливо	10,8 – початкова ситуація, 10,1 – сценарій
СЦЕНАРІЙ 3. Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій	18,8
СЦЕНАРІЙ 4. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми	7,0
СЦЕНАРІЙ 5. Виключення заможніших домогосподарств	5,3
СЦЕНАРІЙ 6. Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)	6,4
СЦЕНАРІЙ 7. Підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)	4,9
Підвищення тарифів	13,5

Таблиця 55. Охоплення домогосподарств 1–2 децилів допомогою

Сценарій	% домогосподарств 1–2 децилів, охоплених допомогою
Початкова ситуація – фактичні отримувачі субсидій	5,2
Початкова ситуація – потенційні отримувачі субсидій	11,5
СЦЕНАРІЙ 1. Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги	26,0
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 1. Розрахункові норми та фактична потреба в паливі	23,6 – початкова ситуація, 26,9 – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 2. Розрахункові норми на послуги та паливо	23,6 – початкова ситуація, 23,3 – сценарій
СЦЕНАРІЙ 3. Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій	51,3
СЦЕНАРІЙ 4. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми	16,0
СЦЕНАРІЙ 5. Виключення заможніших домогосподарств	10,9
СЦЕНАРІЙ 6. Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)	15,4
СЦЕНАРІЙ 7. Підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)	8,8
Підвищення тарифів	24,1

Таблиця 56. Пенсіонери серед отримувачів

Сценарій	Кількість домогосподарств пенсіонерів серед отримувачів (тис.) і її зміна
Початкова ситуація – фактичні отримувачі субсидій	487,4
Початкова ситуація – потенційні отримувачі субсидій	533,9
СЦЕНАРІЙ 1. Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги	535,3 – початкова ситуація, 15,8 (-97%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 1. Розрахункові норми та фактична потреба в паливі	946,4 – початкова ситуація, 1 099,0 (+16%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 2. Розрахункові норми на послуги та паливо	946,4 – початкова ситуація, 862,0 (-9%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 3. Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій	1 221,2 (у 2,3 разу більше)
СЦЕНАРІЙ 4. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми	533,9 (0)
СЦЕНАРІЙ 5. Виключення заможніших домогосподарств	478,4 (-10,4%)
СЦЕНАРІЙ 6. Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)	478,4 (-10,4%)
СЦЕНАРІЙ 7. Підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)	533,9 (0)
Підвищення тарифів	1 139,6 (у 2,1 разу більше)

Таблиця 57. Домогосподарства з дітьми серед отримувачів

Сценарій	Кількість домогосподарств з дітьми серед отримувачів (тис.) і її зміна
Початкова ситуація – фактичні отримувачі субсидій	166,5
Початкова ситуація – потенційні отримувачі субсидій	257,1
СЦЕНАРІЙ 1. Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги	417,6 – початкова ситуація, 338,3 (-19%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 1. Розрахункові норми та фактична потреба в паливі	565,2 – початкова ситуація, 631,5 (+12%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 2. Розрахункові норми на послуги та паливо	565,2 – початкова ситуація, 525,1 (-7%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 3. Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій	1 317,6 (у 5,1 разу більше)
СЦЕНАРІЙ 4. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми	450,5 (+75,2%)
СЦЕНАРІЙ 5. Виключення заможніших домогосподарств	245,4 (-4,6%)
СЦЕНАРІЙ 6. Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)	436,1 (+69,6%)
СЦЕНАРІЙ 7. Підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)	213,6 (-16,9%)
Підвищення тарифів	690,2 (у 2,7 разу більше)

Таблиця 58. Багатодітні сім'ї серед отримувачів

Сценарій	Кількість багатодітних сімей серед отримувачів (тис.) і її зміна
Початкова ситуація – фактичні отримувачі субсидій	11,2
Початкова ситуація – потенційні отримувачі субсидій	25,2
СЦЕНАРІЙ 1. Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги	77,4 – початкова ситуація, 40,6 (-47,5%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 1. Розрахункові норми та фактична потреба в паливі	43,8 – початкова ситуація, 56,8 (+30%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 2. ПІДСЦЕНАРІЙ 2. Розрахункові норми на послуги та паливо	43,8 – початкова ситуація, 52,3 (+19%) – сценарій
СЦЕНАРІЙ 3. Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій	141,6 (у 5,6 разу більше)
СЦЕНАРІЙ 4. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сімей з дітьми	43,2 (+71,3%)
СЦЕНАРІЙ 5. Виключення заможніших домогосподарств	25,2 (0)
СЦЕНАРІЙ 6. Комбінація виключення заможніших отримувачів (СЦЕНАРІЙ 5) і створення сприятливіших умов для сімей з дітьми (СЦЕНАРІЙ 4)	43,2 (+71,3%)
СЦЕНАРІЙ 7. Підвищення обов'язкового платежу до 30% (збереження 15% для вразливих категорій населення)	18,8 (-25,5%)
Підвищення тарифів	39,1 (у 1,6 разу більше)

Висновки та рекомендації

Ми проаналізували низку варіантів удосконалення системи субсидій з точки зору їх впливу на кількість отримувачів субсидій, їх розподіл за категоріями, рівень адресності надання субсидій та видатки бюджету. Нижче представлені ті з варіантів, які за підсумком дослідження заслуговують на увагу (при їх окремому застосуванні чи в поєднанні з іншими варіантами).

Розв'язання великої кількості проблем у наданні субсидій вимагає масштабних перетворень. Вони повинні бути ретельно сплановані та підготовлені, що вимагає значних часових ресурсів. Тому в **найближчій перспективі видається доцільним встановлення граничного рівня доходу як критерію права на субсидію (СЦЕНАРІЙ 5)**. Це дозволить за відносно короткий період часу підвищити рівень адресності субсидій.

Верхня межа доходу при визначенні права на субсидії існує у низці країн Центральної та Східної Європи. Аналіз показує, що встановлення такої межі на рівні 1,5 прожиткових мінімумів на одну особу дозволяє підвищити адресність програми за рахунок виключення частини отримувачів субсидій з 6–10 децилів, тоді як при встановленні такої межі на рівні 2 прожиткових мінімумів з програми виключатимуться лише домогосподарства з 8–10 децилів. При застосуванні вищої межі доходу ефективність від її застосування майже не буде відчутна.

Паралельно з запровадженням граничного рівня доходу рекомендується вести підготовку до масштабнішої реформи. Потенційними цілями реформування є:

- 1) спрощення системи субсидій;
- 2) підвищення рівня адресності;
- 3) стимулювання населення до раціональнішого використання енергоресурсів і житлово-комунальних послуг;
- 4) уникнення «подвійної» житлової допомоги у випадку надання допомоги малозабезпеченим виходячи з прожиткового мінімуму, що вже включає витрати на житлово-комунальні послуги;
- 5) ширше охоплення домогосподарств, що складаються більше ніж з однієї особи;
- 6) ширше охоплення домогосподарств за відсутності доступу до послуг;
- 7) підвищення ефективності діяльності комісій;
- 8) забезпечення виплати субсидій в грошовій формі.

Досягненню всіх зазначених вище цілей реформування сприятиме **заміна допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій єдиним видом допомоги (СЦЕНАРІЙ 1)**. За результатами симуляцій, запропонований механізм призведе до суттєвого зростання адресності надання державної підтримки. Внаслідок запровадження єдиного виду допомоги частка отримувачів з перших двох децилів зросте з 44% до 75%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у ці децилі – з 62% до 74%. Такий результат є одним з найкращих з-поміж розглянутих сценаріїв.

Однак слід мати на увазі, що при зростанні порогової величини доходу рівень адресності надання допомоги за цим сценарієм знижуватиметься за рахунок включення до програми домогосподарств з не найбідніших децилів. Окрім того, при реалізації цього сценарію з програми вибудуть сім'ї з доходами вище граничної величини, які, тим не менше, є відносно бідними (наприклад, пенсіонери), що може бути небажаним результатом змін.

Іншим варіантом реформування є **надання субсидій готівкою на підставі економічно обґрунтованих розрахункових норм** (СЦЕНАРІЙ 2). Це сценарій теж сприяє досягненню зазначених вище потенційних цілей реформування, але, він не дозволить уникнути «подвійної» житлової допомоги у разі, якщо допомога малозабезпеченим сім'ям надаватиметься виходячи з прожиткового мінімуму. Механізм призначення субсидій у цьому випадку полягає в наступному:

- 1) уряд України встановлює розрахункові норми споживання житлово-комунальних послуг на одну особу для призначення субсидій у готівковій формі, а також типовий набір послуг, що може варіювати залежно від виду опалення (централізоване, газове, твердим паливом);
- 2) місцеві органи влади на підставі діючих місцевих тарифів визначають і затверджують вартість послуг на 1 м² площі житла для даного регіону для типового набору послуг; вартість послуг визначається раз на рік, а також при зміні тарифів на житлово-комунальні послуги та паливо;
- 3) визначаються розрахункові витрати сім'ї на житлово-комунальні послуги як добуток вартості послуг на 1 м² на нормативну площу житла; нормативною визначається фактична площа житла, що не перевищує 21 м² на кожну 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 відсотком обов'язкового платежу (15% або 20% доходу);
- 5) субсидія надається у готівковій формі отримувачу субсидії, який самостійно сплачує за послуги.

Незалежно від вибору варіанту реформування, потрібно врахувати досвід інших країн. Наш аналіз міжнародного досвіду показує, що монетизація житлових субсидій має здійснюватися як складова частина систематичної реформи, що передбачає:

- 1) об'єднання житлових субсидій з іншими видами соціальної допомоги та поліпшення їх адресності за рахунок використання певних «фільтрів» (за допомогою яких здійснюватиметься «відсів» заявників за ознакою матеріального стану, статусу зайнятості тощо) та перевірки ступеню нужденності заявників;
- 2) класифікацію та зміцнення прав власності на ринку нерухомості;
- 3) забезпечення оплати спожитих послуг у точно вимірних обсягах (наприклад, за показаннями лічильників води, тепла тощо);
- 4) встановлення чіткої залежності всіх нарахунків за житлово-комунальні послуги від фактичної вартості виробництва та надання послуг;
- 5) скасування всіх субсидій у натуральній формі та всіх видів перехресного субсидування;
- 6) скасування (або вдосконалення регулювання) місцевих/природних монополій, які часто існують на ринку житла;
- 7) запровадження справедливої системи допомоги на житло з ретельно розробленими вбудованими стимулами, які б (1) заохочували одержувачів допомоги до збільшення своїх доходів (наприклад, за рахунок працевлаштування) та (2) запобігали надмірному споживанню житла, тобто спотворенням ринку, за яких ціни на житлово-комунальні послуги є необґрунтовано низькими (що спричиняє неефективність);
- 8) забезпечення прозорості та стабільності/сталості житлової політики; уникнення частого перегляду політики.

Додатки

А Наслідки потенційного підвищення цін на природний газ і тарифів на гарячу воду та опалення

Серед нещодавніх рекомендацій Світового Банку для України було підвищення тарифів на природний газ і опалення принаймні на 100% у 2010 році⁵. В рамках цього сценарію здійснено спробу оцінити вплив такого збільшення цін на показники надання субсидій. Для цього зроблено припущення, що витрати домогосподарств на централізоване газопостачання, скраплений газ, гарячу воду та опалення зростуть удвічі.

Таблиця 59. Наслідки підвищення тарифів

Категорія домогосподарств	Початкова ситуація				Підвищення тарифів					
	Кількість отримувачів, тис.	Витрати, млн. грн.	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %	Кількість отримувачів, тис.	% початкової к-ті отримувачів	Витрати, млн. грн.	% початкових витрат	Середній розмір допомоги, грн./рік	Охоплення категорії, %
Домогосподарства, у складі яких є пенсіонери	653,7	346,6	530	8,0	1 444,1	221	1 200,0	346	829	17,8
Домогосподарства, що складаються виключно з пенсіонерів	533,9	260,9	489	11,6	1 139,6	213	851,0	326	747	24,8
Одинокпроживаючі пенсіонери	449,7	198,8	442	15,5	887,9	197	635,0	319	715	30,5
Одноосібні домогосподарства	529,1	258,5	489	12,9	1 041,5	197	767,0	297	737	25,3
Домогосподарства з дітьми	257,1	265,8	1 034	4,0	690,2	268	864,0	325	1 252	10,6
Багатодітні сім'ї	25,2	45,9	1 819	10,3	39,1	155	111,0	242	2 826	15,9
Сільські	348,7	298,2	855	6,5	716,6	206	654,0	219	913	13,4
Міські	655,0	381,2	582	5,5	1 612,8	246	1 550,0	407	962	13,6
Загалом	1 003,7	679,5	677	5,8	2 329,5	232	2 210,0	325,3	947	13,5

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Число потенційних отримувачів субсидій збільшиться на 132%, а видатки на субсидії – на 225% (Таблиця 59). Кількість потенційних отримувачів на селі зросте на 106%, тоді як у містах – на 146% (Рис. 93, Рис. 94). Однак додаткові витрати на субсидії (1 533 млн. грн.) можна буде покрити за рахунок додаткових надходжень від оплати за природний газ, опалення та гарячу воду. Для домогосподарств, що не отримують субсидій, ці витрати зростуть на 16 млрд. грн.

⁵ siteresources.worldbank.org/INTUKRAINE/News%20and%20Events/22497867/PolicyNotesENG.pdf станом на 25 березня 2010 року.

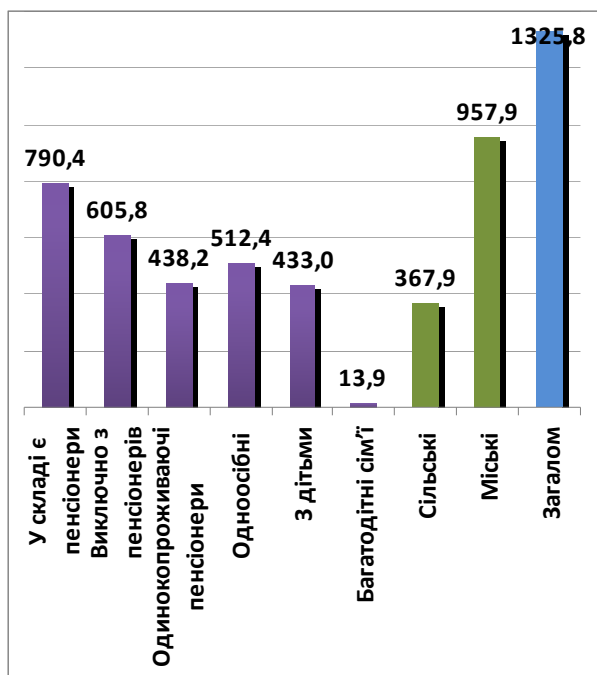


Рис. 93. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у випадку підвищення тарифів, тис.

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

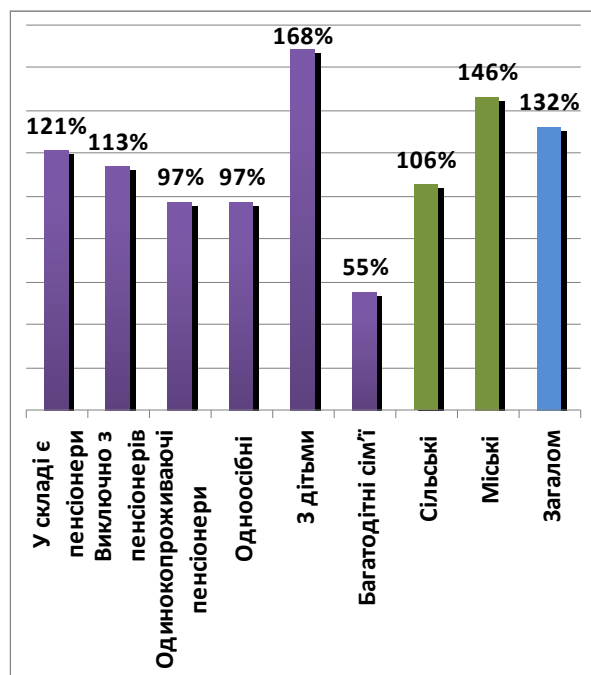


Рис. 94. Зміна чисельності потенційних отримувачів допомоги за категоріями у випадку підвищення тарифів, %

Підвищення тарифів зумовить незначне погіршення адресності в наданні субсидій за рахунок включення в систему домогосподарств фактично з усіх децильних груп. Зокрема, частка отримувачів з перших двох децилів (децилі сформовано за сукупним доходом мінус субсидії) зменшиться з 39,4% до 35,6%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у перші два децилі – з 46% до 45% (Рис. 95, Рис. 96, Таблиця 60). При розподілі домогосподарств на децилі за розміром декларованого доходу, частка отримувачів з перших двох децилів зменшиться з 53,9% до 44,3%, тимчасом як частка коштів допомоги, що надходитиме у ці децилі, – з 64,8% до 53,8% (Рис. 97, Рис. 98).

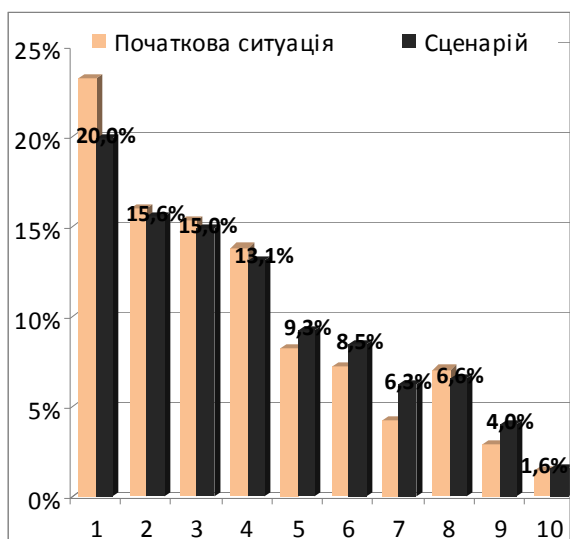


Рис. 95. Розподіл отримувачів за децилями сукупного доходу у випадку підвищення тарифів

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

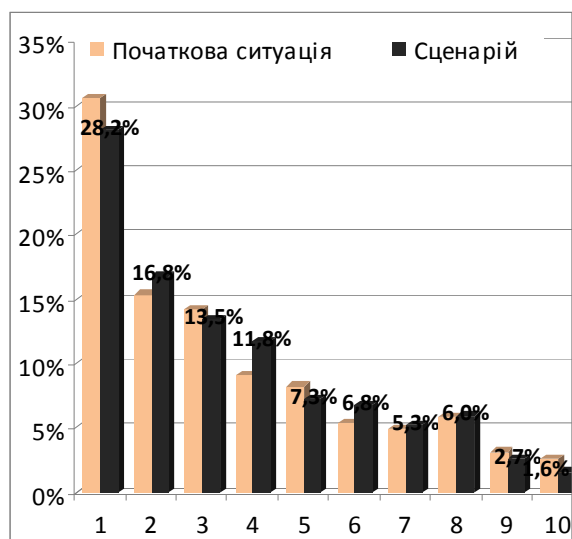


Рис. 96. Розподіл видатків на субсидії за децилями сукупного доходу у випадку підвищення тарифів

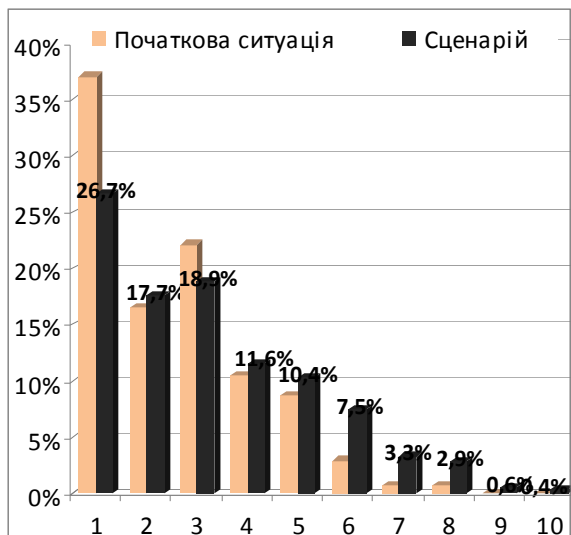


Рис. 97. Розподіл отримувачів за децилями декларованого доходу у випадку підвищення тарифів

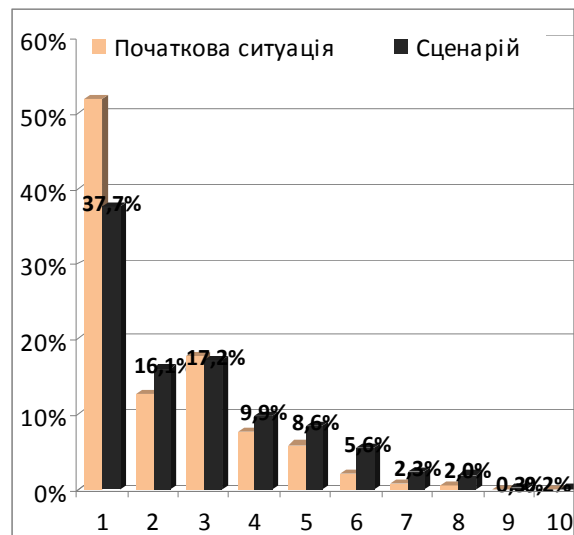


Рис. 98. Розподіл витрат на субсидії за децилями декларованого доходу у випадку підвищення тарифів

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Внаслідок підвищення тарифів охоплення субсидією домогосподарств збільшиться з 5,8% до 13,5%. Причому зростання охоплення відбудеться за рахунок домогосподарств усіх децилів (Рис. 99, Рис. 100, Таблиця 60).

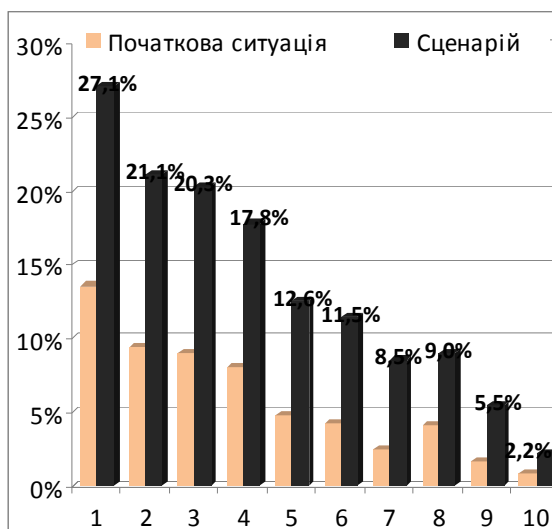


Рис. 99. Частка домогосподарств дециля сукупного доходу, охоплених допомогою у випадку підвищення тарифів

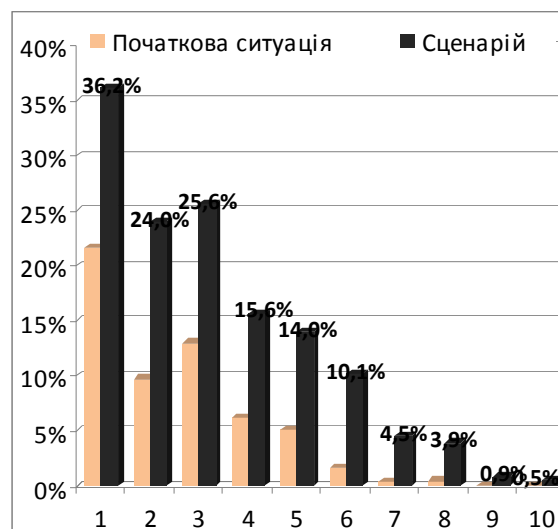


Рис. 100. Частка домогосподарств дециля декларованого доходу, охоплених допомогою у випадку підвищення тарифів

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Таблиця 60. Розподіл отримувачів та видатків на допомогу за децилями у випадку підвищення тарифів

Децилі	Отримувачі						Видатки			
	Початкова ситуація			Підвищення тарифів			Початкова ситуація		Підвищення тарифів	
	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Кількість отримувачів, тис.	% усіх отримувачів	Охоплено, % дециля	Млн. грн.	% загальної суми	Млн. грн.	% загальної суми
1	233,5	23,3	13,6	465,5	20,0	27,1	208,0	30,6	621,9	28,2
2	161,3	16,1	9,4	363,1	15,6	21,1	104,4	15,4	370,7	16,8
3	154,7	15,4	9,0	348,7	15,0	20,3	97,5	14,3	297,5	13,5
4	139,3	13,9	8,1	305,8	13,1	17,8	62,2	9,2	259,5	11,8
5	83,2	8,3	4,8	216,7	9,3	12,6	56,2	8,3	161,2	7,3
6	73,2	7,3	4,3	197,2	8,5	11,5	36,6	5,4	150,1	6,8
7	42,9	4,3	2,5	146,7	6,3	8,5	34,0	5,0	116,7	5,3
8	71,5	7,1	4,2	154,2	6,6	9,0	40,3	5,9	132,2	6,0
9	29,5	2,9	1,7	94,2	4,0	5,5	22,0	3,2	59,5	2,7
10	14,6	1,5	0,8	37,3	1,6	2,2	18,4	2,7	36,2	1,6

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Висновки

Підвищення тарифів призведе до незначного зниження рівня адресності надання субсидій. Частка потенційних отримувачів з перших двох децилів знизиться з 39,4% до 35,6%, а частка коштів допомоги, що спрямовується у перші два децилі – з 46% до 45%. Охоплення субсидією домогосподарств всіх децилів зросте. Потреба в коштах для фінансування субсидій збільшиться на 225% (1533 млн. грн.). Однак ці додаткові витрати можна буде покрити за рахунок додаткових надходжень від оплати за природний газ, опалення та гарячу воду населення, яке не отримує субсидій. Для домогосподарств, що не отримують субсидій, ці витрати зростуть на 16 020 млн. грн.

В Окремі питання соціальної допомоги громадянам, які перебувають за межею бідності

Визначення рівня бідності

На основі даних ОУЖД-2008 межа бідності, що розраховується як 75% від медіани рівня місячного доходу на одного умовного дорослого, становить 858,77 грн. Необхідно зазначити, що ця величина не є фіксованою, оскільки обраховується на основі доходів усього населення України. При збільшенні доходів у суспільстві ця величина буде збільшуватись, в той час як частка населення, що перебуває нижче даної межі, залишатиметься приблизно однаковою. Метод розрахунку рівня межі бідності приводить до того, що дана величина слугує радше показником нерівності в суспільстві, а не його бідності.

При цьому 42,7% домогосподарств (879,3 тис.), які мають право на отримання субсидії, мають дохід на умовну одиницю населення менше ніж 858,77 грн., у той час як решта 57,3% домогосподарств (1,18 млн.), які мають право на допомогу, отримують дохід більший, ніж показник межі бідності, і з них 76% (897 тис.) отримують субсидію виходячи з обов'язкового власного платежу за житлового-комунальні послуги на рівні 15% доходу.

Доходи бідних

При розрахунку межі бідності використовується дохід, який включає в себе абсолютно всі субсидії та пільги. Для населення, яке перебуває нижче межі бідності (858,77 грн.) середньомісячний дохід на умовну одиницю населення становить 694,78 грн. (Таблиця 61).

Таблиця 61. Доходи домогосподарств, які перебувають нижче межі бідності, грн.

Дохід	Мінімум	Максимум	Середнє
Дохід домогосподарства нижче межі бідності (на одного члена)	61,72	858,71	694,78
Допомога для домогосподарств нижче межі бідності (на одного члена)	0,17	225,75	25,63
Дохід домогосподарства нижче межі бідності (на одного члена) без урахування допомоги	61,72	858,64	683,49

Джерело: ОУЖД-2008, власні розрахунки

З 4,13 млн. домогосподарств, які перебувають нижче межі бідності (27,0% населення), 1,81 млн. отримують різного роду допомогу від держави (44% населення). Середній розмір такої допомоги, який включає в себе як субсидії, так і пільги, становить 25,63 грн. в місяць на одного члена. Без врахування цієї допомоги середні доходи домогосподарств, які перебувають нижче межі бідності, знизилися б на 1,6% до 683,49 грн.

Житлово-комунальні послуги бідних

Доступність житлово-комунальних послуг у сільській місцевості значно менша, ніж у містах (Таблиця 62). Лише індивідуальні системи опалення в селах поширені майже так само часто, як і в містах (майже у третині домогосподарств). За слабого доступу до централізованого водопостачання, більша частка сільських жителів порівняно з міськими користується балонним газом.

Таблиця 62. Забезпеченість бідних житлово-комунальними благами

Благо	Середня по Україні забезпеченість житлово-комунальними послугами, %	Забезпеченість житлово-комунальними послугами населення, що перебуває за межею бідності, %		
		Загалом	Міста	Сільська місцевість
Центральне опалення	41,72	28,97	48,75	0,86
Індивідуальне опалення	32,71	32,50	32,90	31,92
Наявність водопроводу	66,21	51,12	78,02	12,90
Каналізація	65,18	49,83	76,37	12,12
Гаряче водопостачання	28,54	17,70	29,62	0,76
Газова колонка	16,75	12,66	19,87	2,42
Централізоване газопостачання	70,49	60,81	78,65	35,46
Балонний газ	19,66	27,58	10,16	52,31

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

За даними Державного комітету статистики України, 2008 року більшість коштів субсидій (87%) спрямовано міським жителям, тимчасом як 77% коштів субсидій на придбання скрапленого газу та твердого палива надійшло сільським мешканцям. Попри слабку доступність житлово-комунальних послуг у селі, 52% усіх коштів на субсидії отримали сільські жителі. Впродовж 2008 року субсидії на придбання скрапленого газу та твердого палива отримали 6% домогосподарств у сільській місцевості та 0,4% міських домогосподарств. Субсидії у грудні 2008 року отримували 5,9% міських та 5,7% сільських домогосподарств, причому середній розмір призначеної у грудні субсидії був на 13% вищим у містах, аніж у селах.

Таблиця 63. Витрати на житлово-комунальні послуги, грн./особа

Елемент	Загалом	Міста	Сільська місцевість
Оплата за житло	22,16	22,24	13,15
Послуги прибирання території	3,11	3,17	2,24
Каналізація	5,21	5,24	3,91
Водопостачання	8,27	8,39	7,3
Інші види послуг, які відносяться до житла	7,67	7,67	5,81
Електроенергія	14,33	15,22	12,36
Централізоване газопостачання	22,1	18,43	36,77
Інше паливо	54,63	53,9	54,91
Гаряча вода, опалення	55,13	55,37	23,74
Всього	61,94	74,66	43,9

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

За структурою витрат (Таблиця 63) домогосподарства у сільській місцевості витрачають значно менше ресурсів на оплату найдорожчих комунальних послуг – гарячої води та опалення. Це призводить до того, що загальна сума витрат на житлово-комунальні послуги в сільській місцевості на 41% менша, ніж у містах.

19,6% домогосподарств поза межею бідності отримують житлово-комунальні пільги. 76,2% бідних пільговиків проживають у сільській місцевості, решта 23,8% – мешканці міст.

Таблиця 64. Житлово-комунальні пільги, що отримують домогосподарства нижче межі бідності

Показник	Кількість домогосподарств	Мінімум	Максимум	Середнє
Житлово-комунальні пільги, грн./особа	403 725	1,86	304,91	59,09

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Основна кількість бідних пільговиків (Таблиця 65) – це домогосподарства з пенсіонерами (більше 70% – це одинокі пенсіонери). У випадку, якщо б ці пільговики втратили право на пільгу, їхні витрати перевищили б обов’язковий рівень платежу за житлово-комунальні послуги в розмірі 20% (15%), і всі вони б перейшли до категорії отримувачів субсидій.

Таблиця 65. Кількість домогосподарств, які перебувають нижче межі бідності, але не отримують субсидій, оскільки пільги зменшують частку витрат на житлово-комунальні послуги в їх доходах

Категорія	Загалом	%	Сільська місцевість	%	Міста	%
У складі є пенсіонери	388 186	96,2	92 411	96,0	295 775	96,2
Виключно з пенсіонерів	362 114	89,7	85 940	89,3	276 174	89,8
Одиноко проживаючі пенсіонери	298 648	74,0	74 670	77,6	223 978	72,8
З дітьми	9 936	2,5	4 176	4,3	5 760	1,9
Загалом	403 725	100,0	96 235	100,0	307 490	100,0

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Рис. 101 зображає розподіл суми наданих пільг в залежності від доходу домогосподарства. Це додаткове підтвердження того, що пільги не залежать від доходу домогосподарства.

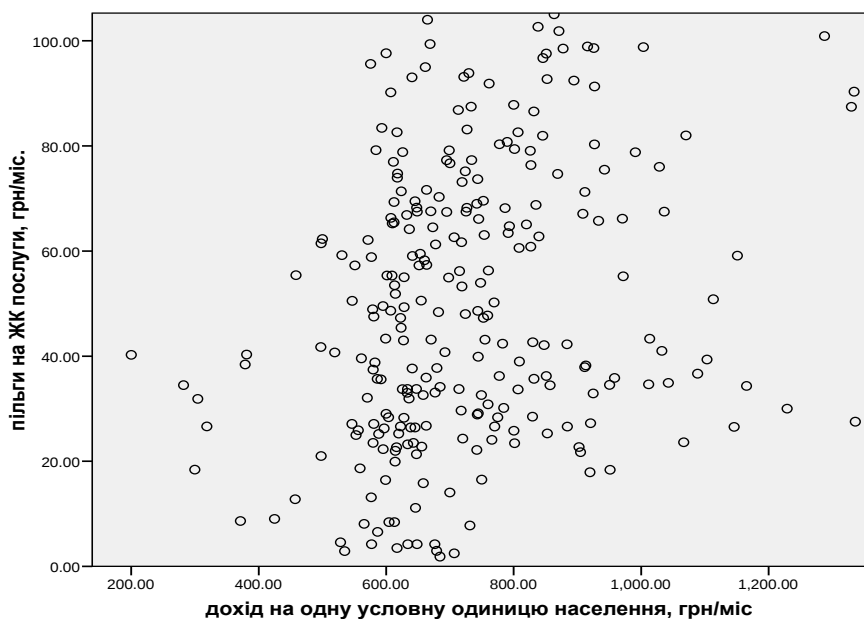


Рис. 101. Розподіл суми наданих пільг залежно від доходу домогосподарства

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Причини ненадання бідним субсидії

78,6% громадян, які знаходяться за межею бідності, не отримують субсидій (Таблиця 66). Серед основних причини неотримання субсидій є:

- 1) незначна частка витрат на житлово-комунальні послуги у сукупних доходах заявника;
- 2) незначний розмір допомоги;
- 3) необхідність інвестувати багато часу та зусиль для отримання незначної підтримки.

Таблиця 66. Кількість домогосподарств, які перебувають нижче межі бідності, але не отримують субсидій

Категорія	Загалом	%
У складі є пенсіонери	1 350 718	41,58
Виключно з пенсіонерів	597 147	18,38
Одинокі проживаючі пенсіонери	445 080	13,70
З дітьми	1 916 432	59,00
У сільській місцевості	1 467 544	45,18
У малих містах	927 900	28,57
У великих містах	852 786	26,25
Загалом	3 248 230	100,0

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Непрацюючі працездатні

Кількість домогосподарств, в яких є непрацюючі особи працездатного віку, складає 5,1% від загальної кількості домогосподарств, які знаходяться за межею бідності, але не одержують субсидію. Оскільки ОУЖД не дозволяє врахувати багато особистих характеристик непрацюючих членів домогосподарства, таких як факт реєстрації в центрі зайнятості, наявність в домогосподарстві інвалідів першої групи, можливість розгляду справи комісією, то реальна частка буде ще меншою. Також статистично незначною (менше 0,5%) є частка тих, хто за характеристиками володіння різною власністю (два житла чи автомобілі) не має права на отримання субсидій.

Домогосподарства, що не звертаються за субсидією

Більше 1 млн. домогосподарств, які знаходяться за межею бідності, але не одержують субсидій, складаються лише з осіб пенсійного віку. З них 445 тис. пенсіонерів, що проживають самотньо, середній вік яких перевищує 72 роки. Серед цієї групи населення можливі випадки, коли домогосподарства не звертаються за субсидією з наступних причин (за результатами фокус-груп у пілотних управліннях):

- 1) побоювання тривалого очікування прийому в управлінні (великі черги);
- 2) побоювання того, що субсидію доведеться згодом повертати у зв'язку з прийняттям нових нормативних актів, ненавмисно помилковою декларацією доходів тощо;
- 3) дуже малий розмір субсидії, що не виправдовує зусиль, докладених для її здобуття;
- 4) принизливість позиції того, хто «просить».

Хороший майновий стан

Середній дохід на одну умовну одиницю населення серед тих домогосподарств, які знаходяться за межею бідності, але не одержують субсидію, становить 691,03 грн. При цьому середні витрати на оплату житлово-комунальних послуг становлять 54,87 грн. на місяць, або 7,9% від загальної величини доходу. При цьому необхідно враховувати, що середня величина доходу розміром 691,03 не включає субсидій (але включає пільги).

При розрахунку доходу без пільг його величина знижується до 683,49 грн. При цьому середня частка витрат на житлово-комунальні послуги зростає до 8%, що менше від максимальної норми обов'язкового платежу. Можна зробити висновок, що саме співвідношення доходу та витрат на ЖКП бідних 27% населення не дозволяє більшості з них претендувати на отримання житлових субсидій.

7–10 децилі

Більшість одержувачів (69,8%) субсидій в 7–10 децилях – це домогосподарства з однієї людини (Таблиця 67). Основні отримувачі субсидій – домогосподарства, що складаються лише з пенсіонерів (73,7%). З них 64% – пенсіонери, що проживають самотньо. Характеристики більшості домогосподарств дають їм право отримувати субсидію виходячи з обов'язкового платежу на оплату житлово-комунальних послуг на рівні 15% доходу. Лише 11 053 (5,5%) домогосподарств отримують субсидію, виходячи з норми в 20%.

Таблиця 67. Розподіл одержувачів субсидій за децилями (7–10) та за розміром домогосподарств

Кількість членів домогосподарства	Децилі				Всього	%
	7	8	9	10		
1	48 096	30 189	39 247	22 604	140 136	69,8
2	9 987	16 336	1 751	3 898	31 972	15,9
3	7 206	8 154	474	3 402	19 236	9,6
4	1 929	795	2 658	0	5 382	2,7
5	0	0	0	0	0	0,0
6	3 941	0	0	0	3 941	2,0
Загалом	71 159	55 474	44 130	29 904	200 667	100

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки

Ця група населення характеризується досить високими витратами на житлово-комунальні послуги. Середні витрати на одного члена домогосподарства сягають 119,27 грн. на місяць. Середній дохід з врахуванням субсидій і пільг досягає 1 002 грн. Середньозважена частка витрат на житлово-комунальні послуги становить 14,6%.

Таблиця 68. Кількість одержувачів субсидій у 7–10 децилях

Категорія	Загалом	%
У складі є пенсіонери	167 515	83,5
Виключно з пенсіонерів	147 962	73,7
Пенсіонери, що проживають самотужки	128 452	64,0
З дітьми	18 369	9,2
У сільській місцевості	70 559	35,2
У малих містах	51 566	25,7
У великих містах	78 542	39,1
Загалом	200 667	100,0

Джерело: ОУЖД–2008, власні розрахунки