

**Методологічні рекомендації щодо умовного
нарахування доходів домогосподарств від
володіння активами та врахування цих умовно
нарахованих доходів для цілей призначення
соціальної допомоги в Україні**

CASE Україна

Зміст

Резюме.....	3
Вступ	5
Підходи до проблеми.....	5
Основні принципи методології.....	8
Особливості врахування активів різних категорій	11
Висновки	14
Додаток	15

Резюме

Умовно нараховані доходи домогосподарств від володіння активами враховуються для цілей нарахування прибуткового податку на доходи фізичних осіб і призначення соціальної допомоги у розвинених країнах.

По-перше, наявність у домогосподарства певних активів дозволяє йому одержувати від них, офіційно чи неофіційно, доходи. По-друге, володіння активами дозволяє домогосподарству заощадити значну частку доходів (тобто отримати "неявний" дохід). Найважливішими випадками такого роду є наявність у домогосподарства власного житла, що дозволяє йому не витратити кошти на оренду житла, та наявність підсобного господарства, що дозволяє заощаджувати кошти на харчуванні. Нарешті, більшість активів, особливо фінансових, можуть бути трансформовані у готівкові кошти.

Застосовуючи міжнародний досвід до української реальності, ми можемо запропонувати готові рецепти для урахування більшої частини сільськогосподарських неявних доходів, та доходів від банківських депозитів.

Ми пропонуємо не вимагати від заявників зняти свої депозити у банках і витратити ці кошти, перш ніж звертатися за призначенням соціальної допомоги, за винятком дуже великих депозитів, що перевищують певну граничну межу. Натомість нараховані проценти за депозитами слід вважати доходом. Пропонується кілька підходів до врахування такого роду доходів. Заявник може сам повідомляти розмір відсоткової ставки, а ставки можуть у подальшому вибірково перевірятися у банку; або ставка може бути приблизно розрахована, базуючись на середніх даних від НБУ. Для подальших розрахунків можна використовувати або номінальну, або реальну (зменшену на рівень інфляції) ставку. Окрім того, вона може застосовуватися з певним коефіцієнтом (меншим за одиницю), що визначатиме політичний компроміс між соціальною справедливістю та створенням стимулів для заощадливості. Обсяг депозиту може бути потенційно перевірений за допомогою бази даних Державного фонду страхування вкладів фізичних осіб.

Замість оцінки неявного доходу від володіння житлом, ми пропонуємо запитувати заявників, чи орендують вони житло, у котрому мешкають, і, якщо так, то скільки їм доводиться сплачувати за нього (з поданням копії договору про оренду). Відповідна сума або її частина має вираховуватися з сукупного доходу.

На порядку денному стоїть завдання розробити методології розрахунку умовно нарахованих доходів від володіння активами інших категорій:

- надлишків житлової площі (покладається на Міністерство житлово-комунального господарства);
- автомобілів і човнів (покладається на Міністерство транспорту і зв'язку);
- сільськогосподарської техніки (покладається на Міністерство аграрної політики).

Розроблення кожної методології потребує проведення додаткового дослідження, щоб оцінити можливі вигоди від врахування конкретних активів та порівняти їх з витратами на розроблення та впровадження відповідної методології.

Інші активи – потенційні джерела умовно нарахованих доходів, які слід враховувати як критерій для визначення права на отримання допомоги, включають:

- додаткову квартиру чи будинок, якими володіє член домогосподарства заявника;
- комерційні транспортні засоби і трактори;
- автомобілі;
- акції та інші ліквідні цінні папери.

Можливі підходи врахування доходів від активів включають:

1. Використання володіння певними видами активів як критерію для відсіву заявників. Цей підхід використовується зараз, і варто розглянути можливість його використання у подальшому. Власники автомобілів, землі, додаткових квартир та певних фінансових активів можуть бути позбавлені права на соціальну допомогу, базуючись на певних чітко визначених критеріях.
2. Умовно нараховані доходи від володіння активами можна розрахувати за певними формулами та включити до сукупного доходу домогосподарства. Оскільки формули відображають радше середні показники, аніж конкретні ситуації, їхні результати (оцінені додаткові доходи домогосподарств) можуть бути зважені на певні коефіцієнти, менші за одиницю.
3. Володіння певними видами активів не варто враховувати, особливо у випадках:
 - активів, що рідко зустрічаються у претендентів на СД (приміром, посудомийні машини);
 - незначних потенційних доходів від активів (як у випадку з маленькими садовими ділянками);
 - труднощів у відстеженні (як-от наявність кролів);
 - винятків з правил, що надаються спеціальною комісією (наприклад, рішення про неврахування додаткового житла, яке розташоване у депресивному регіоні чи у віддаленій місцевості).

Вступ

Умовно нараховані доходи домогосподарств від володіння активами враховуються для цілей нарахування прибуткового податку на доходи фізичних осіб і призначення соціальної допомоги у більшості розвинених країн¹ з цілком очевидних причин.

По-перше, наявність у домогосподарства певних активів дозволяє йому одержувати від них, офіційно чи неофіційно, доходи. Відтак умовне нарахування такого роду доходів дозволяє врахувати доходи у неформальному ("тіньовому") секторі економіки. Хоча неофіційна робота за наймом чи неофіційна самозайнятість (наприклад, догляд за дитиною) не обов'язково вимагають володіння певними активами, наявність у домогосподарства таких "основних засобів", як земля чи транспортні засоби, збільшує його потенціал одержання доходів порівняно зі звичайною роботою за наймом. Зазвичай домогосподарства одержують такі доходи в грошовій формі, і тому їх слід враховувати разом з офіційними доходами, про які повідомляють громадяни, звертаючись за призначенням соціальної допомоги.

По-друге, володіння активами дозволяє домогосподарству заощадити значну частку доходів, тобто отримати "неявний" дохід. Наприклад, наявність у домогосподарства власного житла дозволяє йому не витратити кошти на оренду житла, а наявність підсобного господарства дозволяє заощаджувати на харчуванні. Попри неофіційний характер і негрошову форму таких доходів, вони поліпшують матеріальний стан домогосподарств, які володіють зазначеними активами, скорочуючи, такими чином, потреби цих домогосподарств у грошах.

Нарешті, більшість активів, особливо фінансових, можуть бути трансформовані у готівкові кошти.

Наведені вище міркування обґрунтовують доцільність розробки методології умовного нарахування доходів від володіння активами, що особливо актуально для України через відносно велику частку тіньового сектору економіки та доходів від володіння активів у сукупних доходах населення. Врахування умовно нарахованих доходів при з'ясуванні права на одержання соціальної допомоги дозволить підвищити "пориг нужденності" для домогосподарств, які одержують доходи від володіння активами, запобігти призначенню соціальної допомоги матеріально забезпеченим домогосподарствам і спрямувати вивільнені у такий спосіб кошти тим, хто найбільше потребує допомоги.

Підходи до проблеми

Для обрахунку активів і доходів від них при призначенні соціальної допомоги можна застосувати кілька можливих підходів:

1. Використання факту володіння певними активами як критерію права на соціальну допомогу (надалі – „врахування як активу”). Сьогодні цей підхід вже застосовується, і тому слід проаналізувати доцільність його застосування в майбутньому. При застосуванні цього критерію, за умови його чіткого визначення, володіння автомобілем, земельною ділянкою, фермерським господарством, більш ніж однією квартирою/будинком та певними фінансовими активами може бути підставою для відмови у призначенні соціальної допомоги.

¹ Див., наприклад, Кетлін Шорт, Смі О'Хара, Скот Сузін "Врахування житла при визначенні доходу домогосподарства" – документ, підготовлений для засідання членів Товариства урядових економістів у рамках Щорічної зустрічі дружніх соціологічних асоціацій, Чикаго, штат Іллінойс, Бюро переписів населення США (адреса в мережі Інтернет: www.census.gov/hhes/www/povmeas/papers/takingaccount.pdf). Експертна група зі статистичних даних про доходи домогосподарства (Канберра груп): "Підсумковий звіт і рекомендації", Оттава, 2001 р., ISBN 0-9688524-0-8, (адреса в мережі Інтернет: www.lisproject.org/links/canberra/finalreport.pdf). Лінда Кортні Боттерілл "Боротьба з бідністю серед фермерів у Австралії, соціологічний журнал (2007), 42:1, стор.33-46 (адреса в мережі Інтернет: <http://dx.doi.org/10.1080/10361140601158534>).

2. Умовно нарахований дохід від володіння активами може обчислюватися за певними формулами і включатися до сукупного доходу домогосподарства. Оскільки формули віддзеркалюють усереднену ситуацію в домогосподарствах, при обчисленні доходу конкретного домогосподарства результати обчислень (оцінки доходів від володіння активами) можуть коригуватися в бік зменшення за допомогою вагових коефіцієнтів, значення яких є меншими за одиницю.
3. Як варіант, для з'ясування права на соціальну допомогу може застосовуватися система нарахування балів.

Існує кілька основних категорій активів, доходи від володіння якими слід умовно нараховувати і включати у сукупний дохід домогосподарства. Умовне нарахування доходів для кожної категорії активів потребує застосування окремого підходу.

1. Фінансові активи (наприклад, банківські депозити², акції, накопичувальні пенсійні рахунки, поліси страхування з інвестиційною складовою тощо) є потенційним джерелом доходів для їх власників. Крім того, власники акцій і депозитних рахунків у банках одержують процентних дохід. Фінансові активи можна перевіряти/звіряти на основі ідентифікаційних даних особи. Інформація про власників депозитних рахунків у банках – членах Фонду гарантування вкладів фізичних осіб – міститься у спеціальній базі даних³.
2. Засоби виробництва включають всі засоби, що можуть використовуватися для отримання доходів, за винятком оплати найманої праці. Теоретично до них мають відноситися земля, худоба, транспортні засоби та різноманітне обладнання (скажімо, швейні і пральні машини, персональні комп'ютери тощо). Важливо усвідомлювати: для того, щоб отримувати доходи від цих активів, щонайменше один член домогосподарства повинен бути спроможним експлуатувати їх (тобто бути працездатного віку, фізично придатним і не працювати в іншому місці на умовах повного робочого дня).
 - (а) *Сільськогосподарські активи*. Розміри умовно нарахованих доходів можуть обчислюватися за чинною методологією оцінки доходу від землі.
 - (б) *Автотранспортні засоби*. Як потенційне джерело доходу можуть розглядатися лише чотириколісні автотранспортні засоби. Мотоцикли можуть враховуватися тільки як ознака забезпеченості (наприклад, якщо домогосподарство придбало дорогий мотоцикл⁴, воно не є бідним). В принципі, в Україні будь-який автомобіль можна вважати як потенційне неформальне таксі. Мікроавтобуси та вантажівки належать до категорії комерційних автотранспортних засобів за визначенням. Розмір умовно нарахованого доходу від володіння автотранспортними засобами може коливатись у широкому діапазоні залежно від місцевої специфіки.
 - (в) *Човни та інші транспортні засоби, що підлягають обов'язковій реєстрації*. Човни можуть використовуватися для промислового рибальства і перевезень або виключно для відпочинку і перевезення членів сім'ї. Одним з можливих критеріїв цільового призначення таких транспортних засобів може бути розмір: щоб використовувати човен у комерційних цілях, він має бути достатньо великим.
 - (г) *Трактори та інші сільськогосподарські машини* є комерційними активами за визначенням. Реєстрації підлягають лише трактори. Наявність у домогосподарства

² Тут і надалі – включно з усіма видами активів з фіксованим процентним доходом, наприклад, депозитами в кредитних спілках, облігаціями тощо.

³ Інструкція «Про порядок формування бази даних про вкладників – фізичних осіб у учасниках (тимчасових Учасниках) фонду гарантування вкладів фізичних осіб», затверджена рішенням адміністративної ради Фонду гарантування вкладів фізичних осіб 14.11.2002 N 13 (20956-02). Зареєстрована в Міністерстві юстиції України 18 червня 2009 р. за N 543/16559.

⁴ Приблизну ціну мотоциклу можна визначити за даними Державтоінспекції (ДАІ).

іншої сільськогосподарської техніки можна з'ясувати лише у ході його обстеження за місцем проживання.

3. Нефінансові активи – джерела пасивних доходів. До цієї категорії активів належать об'єкти нерухомості – достатньо великі земельні ділянки (паї), що не використовуються для ведення підсобного господарства; вся земля, яку домогосподарство неспроможне обробляти власними силами; житлові помешкання, в яких не проживають члени домогосподарства; потенційно навіть надлишки житлової площі, які можуть здаватися у (суб)оренду. Методологія розрахунку умовно нарахованого доходу від володіння такими активами має спиратися не на потенційний дохід, що може бути одержаний, а на оцінку орендної плати (розмір якої зазвичай є істотно меншим). Вже існує методологія оцінювання орендного доходу для паїв. Що стосується розрахунку умовно нарахованого доходу від володіння квартирою, то від може спиратися на оцінку вартості квартири, скориговану на рівень безробіття і середню заробітну плату в даній місцевості. Наприклад, умовно нарахований дохід від другої квартири, розташованої у "депресивному" регіоні, дорівнює нулю, оскільки ймовірність здачі такої квартири в оренду незначна.
4. Джерела "неявних" доходів здебільшого обмежуються житлом. Якщо домогосподарство володіє квартирою чи будинком і при цьому не погашає іпотечний кредит або проживає в гуртожитку, воно заощаджує кошти порівняно з іншими домогосподарствами, які змушені витратити кошти на оренду житла.

У процесі розроблення методології обчислення розмірів умовно нарахованих доходів від володіння активами доводиться шукати компроміси за чотирма напрямками.

1. Гнучкість на протипагу простоті розрахунків. Кожний випадок є по-своєму унікальним і потребує індивідуального підходу. Водночас, застосування індивідуального підходу абсолютно до всіх домогосподарств надзвичайно ускладнює розрахунки, збільшує витрати часу і є дискреційним.
2. Врахування доходів від усіх активів на протипагу мінімізації витрат на виконання розрахунків. В ідеальному випадку, враховуватися мають доходи домогосподарства від володіння всіма активами, але на практиці витрати на проведення розрахунків і здійснення контролю перевищують вигоди від врахування доходів від більшості активів за винятком кількох видів.
3. Централізація на протипагу децентралізації. З одного боку, оскільки доходи прив'язані до конкретних активів, деякі параметри розрахунків є специфічними для місцевості, в якій проживає домогосподарство. За централізованого підходу (якщо, наприклад, розрахунки здійснюються в головному офісі міністерства) врахувати місцеву специфіку досить складно. З іншого боку, якщо виконання розрахунків покласти на місцеві органи, виникає ризик того, що вони маніпулюватимуть параметрами для отримання додаткових коштів з центру: штучне збільшення чисельності малозабезпечених дає можливість одержати більше коштів з бюджетів програм соціальної допомоги.
4. "Соціальна справедливість" на протипагу стимулювання ощадливості. Виплата будь-якої соціальної допомоги є проявом патерналізму з боку держави. Тому стимули, що породжуються соціальною допомогою, часто шкодять ринковій економіці (виникнення так званого "ризикунесумлінності"⁵ з боку одержувачів соціальної допомоги). Зокрема, продаж активів з метою одержання готівкових коштів може забезпечити домогосподарство засобами до існування, в усякому разі на певний період часу. Але, як зазначається у спеціалізованій літературі, якщо наявність такого активу може позбавити

⁵ "Moral hazard" – ефект, який проявляється у зловживаннях або безвідповідальній поведінці осіб, що почувуються захищеними від наслідків своєї поведінки (наприклад, застрахованих).

домогосподарство права на одержання соціальної допомоги, усувається вся мотивація до ощадливого використання активів⁶. Це може призвести до усунення стимулів до накопичення заощаджень, особливо серед малозабезпечених домогосподарств, які мають право на одержання соціальної допомоги.

Шукаючи ці компроміси, слід зважати на такі інституційні особливості України:

- високий рівень корупції та велика поширеність обману/зловживань;
- традиція протистояння громадян та держави;
- відносно низька адміністративна спроможність порівнянь з багатьма розвиненими країнами;
- традиції державного патерналізму і т.д.

Основні принципи методології

З огляду на зазначені вище проблеми і виходячи з міркувань здорового глузду, ми пропонуємо, щоб методологія розрахунку доходів від володіння активами домогосподарств підпорядковувалася таким принципам:

1. Недискреційний характер застосування методології (наскільки це можливо). Якою б складною не була методологія, вона має бути повністю алгоритмізованою, що уможливить її реалізацію у формі комп'ютерної програми і запобігатиме будь-якому втручанню людини. Інтерфейс такої програми має бути якомога простішим для полегшення користування нею як заявниками, так і працівниками управлінь праці та соціального захисту. У особливих випадках колективні рішення приймаються членами уповноважених комісій, а віднесення випадків до категорії "спеціальних" має здійснюватися на підставі чітко визначених критеріїв.

Обґрунтування. Будь-яка дискреційність може стати потенційним джерелом корупції. Навіть якщо абстрагуватись від цього ризику, в умовах традицій державного патерналізму і протиставлення громадян державі соціальний інспектор опиняється під тиском членів територіальної громади, які можуть дорікати йому за надміру суворе ставлення до незаможних громадян. Наявність суворих й чітко визначених правил врахування умовно нарахованих доходів від володіння активами запобігатиме виникненню конфліктів між інспекторами соціальних служб і заявниками і допомагатиме першим відстоювати свою позицію.

2. Враховуватися мають доходи лише від найтипівіших видів активів, що генерують доходи, – які або підлягають реєстрації, або наявність яких легко перевірити. Наприклад, факт володіння об'єктом нерухомості можна перевірити за даними відповідних реєстрів, у той час як кількість кролів у домогосподарства можна з'ясувати лише станом на певну дату, оскільки вона може змінитися буквально за ніч. На нашу думку, враховуватися мають доходи лише від фінансових активів, об'єктів нерухомості, транспортних засобів, худоби і, можливо, певної сільськогосподарської техніки.

Обґрунтування. Розміри соціальної допомоги в Україні є відносно малими, тому розширення переліку активів, доходи від яких враховуватимуться при призначенні допомоги, навряд чи призведе до істотного скорочення бюджетних витрат на соціальну допомогу⁷. Водночас, проведення перевірок інспекторами створює можливості для дискреційного прийняття рішень, а цього, як зазначалося вище, слід уникати. Окрім того, заявник може домовитися зі своїми

⁶ Матеріальне забезпечення після виходу на пенсію. Захист заощаджень малозабезпечених сімей: як враховуються кошти на пенсійних рахунках при з'ясуванні права на соціальну допомогу, що призначається з врахуванням ступеню нужденності, та як усунути перепони до накопичення заощаджень на старість; № 2005-5 (адреса публікації в мережі Інтернет:

www.retirementmadesimpler.org/.../Protecting%20Low%20Income%20Families%20Savings%20-%20Full.pdf

⁷ Твердження потребує додаткового аналізу і ретельнішого обґрунтування.

сусідами, щоб ті сховали від пильного ока інспектора його активи (наприклад, заявник може прикинутися, начебто деяка сільськогосподарська техніка, якою він користується, насправді належить сусідові).

3. Баланс між єдністю правил для всієї країни, з одного боку, та децентралізацією, з іншого. Дане питання потребує додаткового, глибокого, аналізу. Попередньо ми пропонуємо, щоб кожному активу домогосподарства було поставлено у відповідність певний потік умовно нарахованого доходу, що може різнитися за регіонами/місцевостями (не тільки за областями). Загалом, методології квазіринкових розрахунків розмірів таких доходів мають розроблятися відповідними міністерствами (наприклад, Міністерством аграрної політики – для доходів від володіння земельними ділянками, Міністерством транспорту і зв'язку – для доходів від володіння транспортними засобами, Міністерством житлово-комунального господарства – для доходів від володіння житлом) і застосовуватися місцевими органами влади на рівні міста чи району. Водночас, для запобігання маніпуляціям, оцінювання потреб регіонів/місцевостей у субвенціях має здійснюватися незалежно, скажімо, на основі даних обстежень умов життя домогосподарств або шляхом моделювання. Розмір умовно нарахованого доходу від володіння земельною ділянкою може встановлюватися централізовано за єдиною методологією і з врахуванням якості землі (за даними кадастру, коли його буде створено) та місця розташування ділянки. Місцевим органам влади слід дати можливість збільшувати суми соціальної допомоги за рахунок власних бюджетів.

Обґрунтування. В умовах обмежених можливостей фінансування соціальної допомоги з центрального бюджету і патерналістських традицій місцеві органи влади зацікавлені у штучному завищенні чисельності малозабезпечених громадян задля одержання більшого шматка "пирога". Тому вони можуть занижувати умовно нараховані доходи домогосподарств від володіння активами. Крім того, розподіл субвенцій серед регіонів/місцевостей може зумовлюватися й політичними міркуваннями. Тому в основі методології має лежати чітка формула, а оцінка потреб регіонів/місцевостей у коштах на виплату соціальної допомоги – обмежувати ступінь дискреційності місцевих органів влади у розв'язанні зазначених питань.

4. Як правило, стимулюванню заощадливості має надаватися перевага над „жорсткою” оцінкою засобів до існування. Зокрема:

- З усіх фінансових активів слід враховувати, можливо, лише цінні папери. Міркування з приводу врахування банківських депозитів наведено нижче. Всі інші фінансові активи (накопичувальні пенсійні рахунки і поліси страхування з інвестиційною складовою) не слід враховувати, оскільки в більшості випадків їх неможливо швидко трансформувати в грошові кошти.

При цьому проблема дискримінації інших видів фінансових активів з порядку денного не знімається. Наприклад, заявник стає зацікавленим у тому, щоб забрати свій депозит з банку і вкласти ці кошти в кредитну спілку, яка не є членом Фонду гарантування вкладів фізичних осіб і тому не надає інформацію про своїх вкладників для внесення в базу даних; або вкласти кошти в інвестиційний фонд чи в інший фінансовий інструмент, який не зареєстрований і не захищений. Відтак, врахування банківських депозитів при визначення матеріального стану заявників на одержання соціальної допомоги може викривити мотивацію до інвестування коштів на користь ризикованіших інструментів.

- Що стосується засобів виробництва, враховувати слід лише умовно нараховані доходи, що генеруються ними. Можливо, можна зробити виняток для автомобілів. З одного боку, при з'ясуванні матеріального стану заявника можна враховувати належний йому автомобіль, якщо його вартість перевищує певну порогову величину (6-10 тис. доларів), тому що заявник може продати такий автомобіль і, за необхідності, придбати дешевий. З іншого боку, власник дорожчого автомобіля потенційно може працювати водієм на власному

автомобілі і заробляти більше, ніж водій на дешевшому автомобілі. Тому дорожчому автомобілю можна ставити у відповідність вищий умовно нарахований дохід.

- Альтернативний підхід полягає в тому, щоб не надавати соціальну допомогу нікому з тих, хто володіє будь-яким автомобілем, оскільки більшість українців не мають автомобіля. В основі даного підходу лежить припущення про те, що справді бідним домогосподарствам автомобіль не по кишені, оскільки володіння автомобілем пов'язане з чималими витратами (обов'язкове страхування, податок на власників автотранспортних засобів, витрати на ремонт і технічне обслуговування автомобіля, паливо тощо). Якщо ж домогосподарство таки володіє автомобілем, припускається, що воно використовує його для одержання доходу. Звісно, бувають і особливі випадки володіння автомобілем (наприклад, автомобілі для інвалідів), які не підпадають під загальні правила. Нефінансовим джерелам пасивних доходів, тобто доходів, не пов'язаних з найманою працею (наприклад, орендний чи процентний дохід), мають бути поставлені у відповідність певні величини квазіринкової вартості (наприклад, орендна плата за квартиру). В ідеалі має братися найвищий з можливих доходів чи найвища процентна ставка на квазіринкову вартість. На практиці, однак, в найкращому випадку доступним є лише один з цих параметрів, який слід використовувати як опосередкований критерій права на допомогу. Відмова заявнику у призначенні соціальної допомоги лише тому, що він повідомив про наявність у нього ще однієї квартири чи будинку, може бути несправедливою, якщо ця квартира чи будинок знаходяться в "депресивному регіоні" і тому мають фактично нульову ринкову вартість і генерують нульовий дохід від здачі такого житла в оренду. Наявність у домогосподарства надмірної житлової площі (понад встановлений законодавством норматив) слід розглядати як джерело пасивного доходу, якщо домогосподарство має можливість здати її в оренду і при цьому не існує обставин, які б унеможливили здавання цієї площі в оренду (наприклад, проживання в даному помешканні особи з розумовими розладами).
- Володіння квартирою/будинком або проживання у гуртожитку може вважатися перевагою, зумовленою одержанням додаткового (умовно нарахованого) доходу. Однак, на відміну від володіння другою квартирою як джерелом пасивного доходу, у даному разі розмір і місце розташування житла не має значення, якщо домогосподарство мешкає в ньому. Щоб зрівняти умови з умовами тих, хто здає своє житло в оренду, достатньо врахувати умовно нарахований дохід від будь-якого виду житла в типовому розмірі орендної плати за маленьку однокімнатну квартиру в тому ж самому місті або його передмісті. Слід також зважати на те, що за інших рівних умов вартість утримання приватного будинку кількаразово перевищує суму комунальних платежів за квартиру.

Обґрунтування. Добре розроблена програма соціальної допомоги є засобом "надання особі риби, щоб допомогти цій особі зберегти вудку". Тому при розрахунку умовно нарахованого доходу від володіння активом методологія розрахунку не повинна передбачати, що власник активу продасть джерело цього доходу і через деякий час ще більшою мірою залежатиме від соціальної допомоги. Наприклад, запровадження вимоги про те, що особа має "спожити" всі свої депозити, перш ніж звертатися за призначенням соціальної допомоги, призведе до дострокового знаття коштів з депозитних рахунків перед подаванням заяви на призначення соціальної допомоги. У цьому разі економіка країни зазнає втрати двічі: спочатку через те, що соціальна допомога буде призначена у більшому розмірі, ніж якби процентний дохід на депозит враховувався як умовно нарахований дохід, а вдруге через вилучення певної суми коштів, нехай і маленької, з банківської системи. Таким чином, активи мають враховуватися при з'ясуванні матеріального стану лише тоді, коли певний актив гарантовано генерує дохід понад встановлену порогову величину або може розглядатися як предмет розкоші (або якщо він був придбаний незадовго до звернення за призначенням соціальної допомоги).

Питання збереження стимулів до накопичення фінансових заощаджень у одержувачів (і потенційних одержувачів) соціальної допомоги є надзвичайно актуальним для України, де рівень довіри населення до фінансової системи, і особливо банківської системи, залишається на дуже низькому рівні. Зазначимо, що загальний підхід до заощаджень є дбайливим. Наприклад, для заохочення вкладників в Україні не запроваджується податок на процентний дохід за депозитами. По суті, надаючи соціальну допомогу малозабезпеченим домогосподарствам, які мають депозити у банках (але з врахуванням процентного доходу на депозити), уряд заощаджує кошти на рефінансуванні банків Національним банком України, які інакше були б витрачені на поповнення коштів, вилучених з банківської системи в результаті зняття депозитів. Ще важливіше те, що відсутність податку на процентний дохід за депозитами стимулює й інші домогосподарства накопичувати заощадження в банках. В умовах високої інфляції і, відповідно, високих процентних ставок за депозитами при з'ясуванні прав заявників на соціальну допомогу враховувати слід лише доходи за невеликими депозитами, оскільки процентні доходи за великими депозитами ймовірно перевищуватимуть порогову величину доходу, що править за критерій права на соціальну допомогу. Наприклад, за нинішньої середньої процентної ставки за депозитами 20% процентний дохід за депозитом розміром 35 тис. грн. перевищує мінімальний дохід працездатної особи.

Окрім того, оскільки розмір соціальної допомоги є малим, а одержати допомогу складно, можна очікувати, що власники великих ліквідних активів не звертатимуться за призначенням допомоги. І останнє, але не найменш важливе: через нерозвиненість страхування, банківські депозити часто є для малозабезпечених громадян "останнім джерелом порятунку" у випадку серйозного захворювання чи стихійного лиха.

Особливості врахування активів різних категорій

Виходячи з наведених вище міркувань, ми зосереджуємо увагу на активах таких категорій:

1. **Транспортні засоби.** Враховуються лише ті транспортні засоби, що підлягають державній реєстрації. Враховуються всі комерційні транспортні засоби, як-от мікроавтобуси, вантажівки тощо, та нещодавно придбані автомобілі. Ненові автомобілі можуть враховуватися за одним з двох варіантів:
 - як актив, що підтверджує багатство, оскільки наявність автомобіля є свідченням певної фінансової спроможності його власника; крім того, власник автомобіля має можливість продати його і одержати грошові кошти;
 - як можливий засіб виробництва; мається на увазі, що власник автомобіля може використовувати його як таксі. У будь-якому разі цей варіант не може бути впроваджений негайно, оскільки можливі доходи від перевезення пасажирів власним автомобілем істотно різняться за регіонами/місцевостями. Спочатку місцеві органи повинні розрахувати розміри умовно нарахованих доходів від такої діяльності для своїх територій на основі методології Міністерства транспорту і зв'язку. Тому на даному етапі ми рекомендуємо вдатися до першого варіанту.

Інші транспортні засоби враховуються як активи аналогічно побутовим приладам. Їхня вартість станом на момент придбання може бути оцінена на основі існуючих реєстраційних даних.

2. **Житло.** Слід умовно нараховувати два види доходів від володіння житлом:
 - (а) неявний дохід (відсутність витрат на оренду житла у тих домогосподарств, які мешкають у власному житлі);
 - (б) явний дохід або потенційна вигода від володіння великим за площею житлом у разі, якщо домогосподарство проживає в окремому помешканні (квартирі або приватному будинку) та має хоча б одну окрему кімнату, яку може здавати.

Сьогодні відсутня надійна методологія оцінювання ринкової вартості житла. Відповідно, відсутня й методологія оцінювання розміру орендної плати.

В ідеальному випадку Міністерство житлово-комунального господарства має запровадити таку методологію, а місцеві органи влади – розраховувати з її допомогою ринкову вартість житла. Ця методологія застосовуватиметься для цілей оподаткування у разі запровадження в Україні податку на нерухомість. Однак на сьогодні зазначена методологія відсутня. Балансова вартість об'єктів житлової нерухомості використовуватися не може, оскільки вона істотно відрізняється від фактичної вартості⁸.

До того, як буде розроблено дану методологію, врахування явного доходу від надлишків житлової площі⁹ навряд чи убачається можливим. Як компромісне рішення, можна враховувати лише другу квартиру (будинок), що знаходиться у власності заявника. Якщо заявник доводитиме, що другий належний йому об'єкт житлової нерухомості не може давати додатковий дохід (наприклад, через те, що житло знаходиться у депресивному регіоні чи у віддаленій місцевості), рішення про його врахування чи не врахування при визначенні права заявника на соціальну допомогу має приймати спеціальна комісія.

Здавання в оренду окремої кімнати у квартирі чи будинку зазвичай не може давати великий дохід, якщо тільки житло не розташоване в курортній чи рекреаційній зоні (на Південному узбережжі Криму, Карпатах і деяких інших регіонах). Але на даному етапі такі доходи врахувати надзвичайно складно і навряд чи практично можливо. Фактичні розміри орендної плати коливаються в широкому діапазоні навіть в межах одного населеного пункту і залежать від віддаленості від пляжу та інших об'єктів інтересу для відпочиваючих, якості приміщень, сезону і навіть категорії клієнтів. На розмір орендної плати впливають навіть погодні умови (наприклад, наявність снігу на схилах Карпат).

Так само не існує можливості оцінювати розмір неявного орендного доходу від володіння житлом. Замість цього можна поцікавитися у заявників, яку суму коштів вони фактично витрачають на оренду житла (у разі укладання офіційного договору оренди житла), і потім вирахувати названу суму чи її частину з сукупного доходу. Якщо сім'я заявника мешкає в орендованому житлі, але заявник не пред'являє офіційний договір оренди житла, він втрачає право на вирахування зазначеної суми з сукупного доходу своєї сім'ї. Власники житла мусять сплачувати податок на доходи від здавання свого житла в оренду і тому зацікавлені у захисті від обману/зловживань, що його надає договір. Оформлення договорів оренди житла унеможливорює маніпулювання даними про розміри орендної плати. Вирахування фактичного розміру орендної плати з сукупного доходу домогосподарства справлятиме аналогічний вплив і на розрахунок умовно нарахованих доходів власників житла. Основна перевага запропонованої нами методології над традиційною полягає в тому, що в Україні такі розрахунки доведеться виконувати для вкрай обмеженої кількості заявників, оскільки більшість українських домогосподарств проживає у власних помешканнях (не кажучи вже про брак даних, необхідних для застосування традиційної методології).

3. Трактори та інша сільськогосподарська техніка можуть враховуватися:

- як активи (аналогічно мікроавтобусам і вантажівкам);
- як активи, якщо їх вік не перевищує певну порогову величину (скажімо, 10 років), оскільки тільки відносно нова сільськогосподарська техніка може давати пристойний дохід;
- для розрахунку умовно нарахованих доходів.

⁸ Окрім того, у багатьох випадках навіть на рівні тенденції балансова вартість не відображає ринкової, як-от у випадку старих (отже „зношених” за бухгалтерською звітністю) будинків, які переважають у центральній частині міст, на противагу новобудовам окраїн.

⁹ Якщо житло здається в оренду офіційно, тобто за договором оренди, власник житла зобов'язаний звітувати податковим органам про одержаний ним орендний дохід як про офіційний дохід.

В останньому випадку Міністерство аграрної політики має розробити відповідну методологію. Зауважимо, що потенційно сільськогосподарська техніка є важливішим джерелом умовно нарахованих доходів, ніж маленькі свійські тварини (кури, кролі), для яких така методологія вже існує. Головна проблема полягає у необхідності перевірки факту володіння сільськогосподарською технікою та обладнанням за винятком тракторів та інших самохідних машин, які підлягають обов'язковій реєстрації. Поки необхідна методологія не буде розроблена, ми рекомендуємо вдаватися до першого з трьох варіантів.

На відміну від земельних ділянок, для активів даної категорії не потрібно розрізняти домогосподарства, які мають і які не мають у своєму складі осіб працездатного віку, спроможних користуватися цими активами. Сільськогосподарська техніка не прив'язана до сільськогосподарських угідь і тому може бути продана будь-коли. У домогосподарств відсутня також потреба зберігати її для дітей чи як об'єкт культурної спадщини.

4. Банківські депозити. Від заявників не вимагається зняти свої депозити у банках і витратити ці кошти, перш ніж звертатися за призначенням соціальної допомоги. Натомість нараховані проценти за депозитами вважаються доходом. Проблема полягає у складності перевірки даних про такі доходи, оскільки в існуючій базі даних відсутня інформація про фактичні процентні ставки. Існує кілька варіантів врахування депозитів.

а. Процентна ставка

- i. Можна запровадити вимогу до заявників повідомляти процентну ставку за своїми депозитами, і здійснювати вибіркові перевірки шляхом надсилання банкам відповідних запитів (у базі даних зберігаються всі необхідні реквізити депозитних договорів).
- ii. Можна використовувати середню процентну ставку за депозитами, інформація про яку розміщується на веб-сайті НБУ.

б. Умовно нарахований дохід

- i. За умовно нарахований дохід можна брати фактичний процентний дохід, розрахований за формулою:

$$I_D = i * D$$

де:

I_D – умовно нарахований дохід на депозит;

i – процентна ставка, взята за одним з варіантів, зазначених в пункті (а);

D – сума депозиту.

- ii. Умовно нарахований дохід можна розраховувати як реальний процентний дохід на депозит (тобто фактичний процентний дохід з урахуванням інфляції) за формулою:

$$I_D^r = (i - i_{nf}) * D$$

де:

I_D^r – умовно нарахований дохід на депозит;

i_{nf} – інфляція за рік, що передує року звернення за призначенням допомоги.

- iii. Умовно нарахований дохід може розраховуватися як фактичний процентний дохід, скоригований для врахування поступового "споживання" депозиту заявником (значення коригувального коефіцієнту перевищує одиницю). Загалом, такий підхід суперечить ідеології "утримання вудки", але його можна обґрунтувати тим, що зазвичай люди заощаджують кошти на депозитах на чорний день, і тому ці кошти так чи інакше будуть витрачені. Даний підхід є компромісом між стимулюванням заощаджень і забезпеченням соціальної справедливості (див. обговорення вище).

$$I_D^p = k * i * D$$

де:

I_D^p – умовно нарахований дохід на депозит;

$k > 1$ – коригувальний коефіцієнт, що вводиться для досягнення компромісу; його значення встановлюється, виходячи з політичних міркувань.

5. Сільськогосподарські активи (земля, худоба).

Оцінка доходів від сільськогосподарської діяльності здійснюється за допомогою нормативів доходу від земельної ділянки та поголів'я худоби чи інших свійських тварин. У міжнародній практиці поширений обрахунок нормативів на одиницю площі (для рослинництва) та на голову худоби чи інших свійських тварин (для тваринництва). Нормативи для рослинництва обраховуються на основі річної статистики про урожайність, структуру посівів у тій чи іншій географічній зоні (чи адміністративній одиниці) та за урахування собівартості вирощування культур. Для тваринництва беруться до уваги собівартість вирощування та доходи від утримання та продажу кожного виду тварин. Детальніший опис підходів до оцінювання активів подано у звітах «Пропозиції щодо оцінювання доходів домогосподарств від провадження сільськогосподарської діяльності з метою формування політики соціальної допомоги» та «Пропозиції щодо методології розрахунку нормативної величини доходів, отриманих домогосподарствами в процесі ведення землеробства і відгодівлі тварин».

Висновки

Узагальнюючи наведені вище рекомендації для врахування умовно нарахованих доходів, ми пропонуємо обчислювати сукупний дохід домогосподарства за формулою:

$$I_T = \sum_k I_k^e + \sum_n I_n^i - r$$

де

I_T – сукупний дохід домогосподарства;

I_k^e – явний дохід (задекларований заявником або обчислений за допомогою моделі) k -го члена домогосподарства;

I_n^i – умовно нарахований дохід з n -го джерела;

r – орендна плата, яку домогосподарство фактично сплачує за житло ($r=0$, якщо домогосподарство мешкає у власному житлі або в гуртожитку).

На сьогодні готові до використання методи можуть бути запропоновані для розрахунку більшості умовно нарахованих сільськогосподарських доходів (див. «Пропозиції щодо оцінювання доходів домогосподарств від провадження сільськогосподарської діяльності з метою формування політики соціальної допомоги») і доходів за банківськими депозитами (див. обговорення вище).

На порядку денному стоїть завдання розробити методології розрахунку умовно нарахованих доходів від володіння активами інших категорій:

- надлишків житлової площі (покладається на Міністерство житлово-комунального господарства);
- автомобілів і човнів¹⁰ (покладається на Міністерство транспорту і зв'язку);
- сільськогосподарської техніки (покладається на Міністерство аграрної політики).

¹⁰ Якщо тільки автомобілі не вважаються предметами розкоші.

Розроблення кожної методології потребує проведення додаткового дослідження, щоб оцінити можливі вигоди від врахування конкретних активів та порівняти їх з витратами на розроблення та впровадження відповідної методології.

Винятки з правил, наприклад, рішення про неврахування додаткового житла, яке розташоване у депресивному регіоні чи у віддаленій місцевості, повинні прийматися спеціальною комісією.

Додаток

Зведений перелік пропозицій щодо різних видів активів

Категорії активів	Метод врахування	Поточна пропозиція	Розробник майбутньої методології
Житло			
Додаткові квартири / будинки, якими володіє член домогосподарства		Враховувати як актив	
Понаднормативна житлова площа		Не враховувати	Міністерство житлово-комунального господарства
Донарахована орендна плата		Враховувати орендну плату з доходів тих, хто проживає в орендованому житлі	
Комерційні автотранспортні засоби і трактори (як варіант – не старше певного віку)		Враховувати як актив	Міністерство аграрної політики
Автомобілі та човни			
Нещодавно придбані або дорогі автомобілі (вартість яких перевищує певний поріг, наприклад, 6 тис. дол.), великі чи швидкісні човни		Враховувати як актив	
Інші активи		Враховувати як актив	Міністерство транспорту і зв'язку
Фінансові активи			
Поліси страхування з інвестиційною складовою, накопичувальні пенсійні рахунки тощо		Не враховувати	
Акції та інші ліквідні цінні папери, великі депозити		Враховувати як актив	
Банківські депозити		Див. формули у тексті документу	