



Пілотні Проекти Соціальної Допомоги

Пілотний проект №1

Удосконалення механізмів надання житлових субсидій

CASE Україна

Листопад 2010

Переваги системи субсидій



- Підтримка малозабезпеченого населення, зокрема пенсіонерів
- Покриття тих витрат, яких не можна уникнути
- Мінімізація шоків від підвищення цін на енергоносії та послуги для малозабезпеченого населення
- Безготівкова форма субсидій, яка гарантує їх надходження до надавача послуг

Проблеми системи субсидій



Охоплення субсидією небідних домогосподарств

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

Фактичне надання переваг в отриманні субсидії одноосібним домогосподарствам

- субсидією охоплено лише 2,6% домогосподарств з дітьми, тоді як показник охоплення усіх домогосподарств становить 4,4%, а одноосібних домогосподарств – 10,7% (ОУЖД-2008)

Низьке охоплення субсидією домогосподарств за відсутності доступу до послуг

Складність адміністрування системи субсидій

- необхідність щомісячних перерахунків субсидій за фактом спожитих послуг

Потенційні цілі реформування системи субсидій



- Спрощення системи субсидій
- Підвищення адресності надання субсидій, обмеження доступу до субсидій заможніших домогосподарств
- Стимулювання населення до раціонального використання енергетичних ресурсів і житлово-комунальних послуг
- Уникнення “подвійної” житлової допомоги у випадку надання ДСД виходячи з прожиткового мінімуму
- Ширше охоплення домогосподарств, що складаються більш ніж з однієї особи
- Ширше охоплення домогосподарств за відсутності доступу до послуг
- Підвищення ефективності діяльності комісій

Субсидії у країнах Центральної Європи



- Підходи, аналогічні до українського, практикуються у Польщі, Чехії, Словаччині, Словенії, Литві. Відмінності полягають у:
 - розмірі обов'язкового платежу, що може диференціюватися за місцевістю чи розміром домогосподарства
 - застосуванні порогу доходу для включення до програми субсидій (поріг прив'язаний до розміру прожиткового мінімуму чи мінімальної пенсії)
 - застосування в середньому вищих нормативів площі на одну особу (35 та 38 кв. м у Польщі та Литві відповідно) та нижчих – для сімей з 2-х та більше осіб
 - субсидія лише на оплату опалення, гарячого та холодного водопостачання (Литва)
- Відмінні підходи: Угорщина, Болгарія (фіксований розмір субсидії)
- Інші відмінності:
 - поріг площі для включення до програми субсидій (Польща, Угорщина)
 - субсидія лише на оренду житла (Болгарія (для найуразливіших категорій), Словенія) або лише на опалення (Болгарія)

Основні варіанти змін



В рамках пілотного проекту №1 було розглянуто ряд сценаріїв удосконалення механізмів надання житлових субсидій

Сценарій 1

Заміна субсидій і допомоги малозабезпеченим єдиною допомогою

Сценарій 2

Надання субсидій у грошовій формі на підставі розрахункових норм

Сценарій 3

Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій

Сценарій 4

Покращення доступу до субсидій для сімей з дітьми

Сценарій 5

Виключення з системи субсидій заможніших домогосподарств

Сценарій 6

Комбінація сценаріїв 4 та 5

Сценарій 7

Підвищення розміру обов'язкового платежу до 30%

Сценарій 1



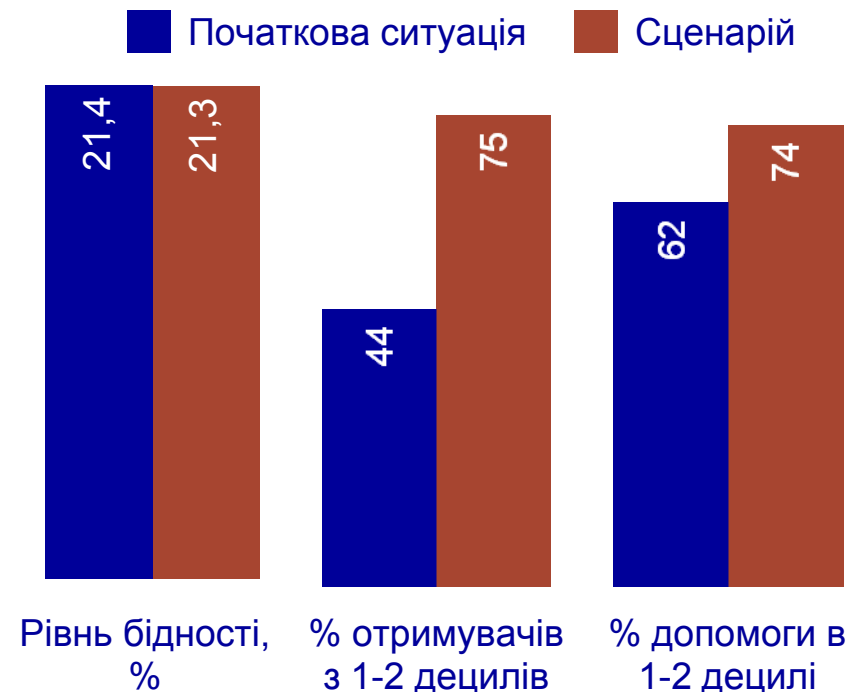
Заміна житлових субсидій і допомоги малозабезпеченим сім'ям єдиним видом допомоги (бюджетно-нейтральний варіант)

Механізм

- Допомога = граничний дохід - наявний дохід
- Граничний дохід – 270 грн. на першого і 135 грн. на кожного наступного члена домогосподарства
- Наявний дохід – сукупний декларований дохід з урахуванням грошового еквівалента пільг на ЖКП за винятком витрат на ЖКП в межах норм споживання

Зміна вартості: +1%

Зміна рівня адресності та бідності



Характеристики децильних груп (ОУЖД-2008)



Дециль	Середньомісячний розмір сукупного доходу за винятком субсидії, грн. на особу	
	Межі децилів	Середній розмір доходу
1	49 – 579	461
2	579 – 694	641
3	694 – 790	744
4	90 – 880	835
5	880 – 974	926
6	974 – 1 085	1 026
7	1 085 – 1 232	1 156
8	1 232 – 1 429	1 324
9	1 429 – 1 806	1 592
10	1 806 – 36 429	2 564
Загалом	49 – 36 429	1 127

Сценарій 1: за та проти



За

- збільшення обсягу коштів, що надходить найбільш вразливим домогосподарствам, за незмінних витрат на допомогу

Проти

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

Сценарій 2: Підсценарій 1



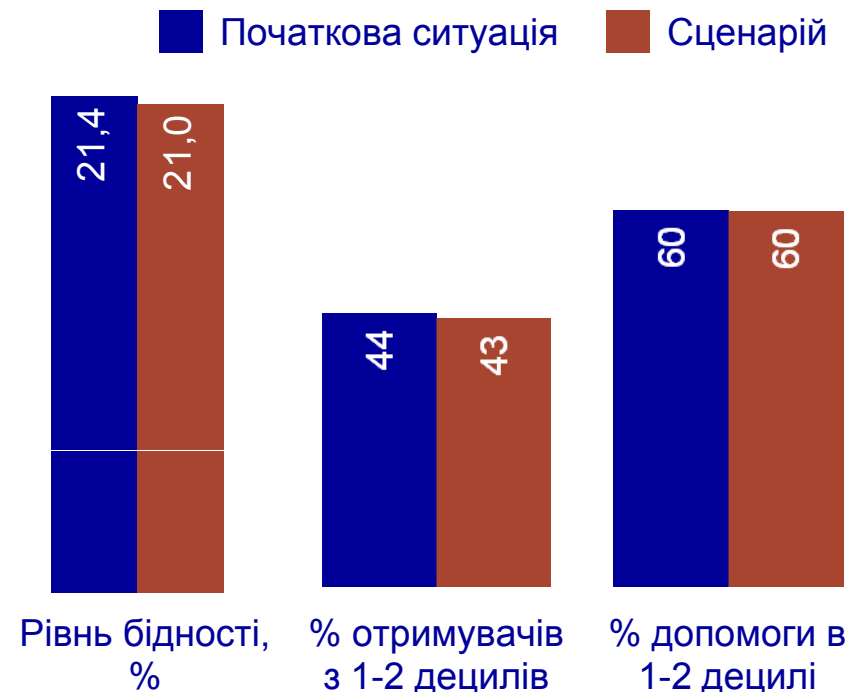
Надання субсидій у грошовій формі на підставі соціальних норм споживання послуг

Механізм

- Уряд встановлює соціальні норми споживання ЖКП і типовий набір послуг для різних видів опалення
- Місцева влада встановлює розрахункову вартість послуг на 1 м² для типового набору послуг
- Розрахункові витрати сім'ї на ЖКП = (розрахункова вартість послуг на 1 м²) × (нормативна площа житла)
- Субсидія = розрахункові витрати - обов'язковий платіж

Зміна вартості: +41%

Зміна рівня адресності та бідності



Сценарій 2: Підсценарій 2



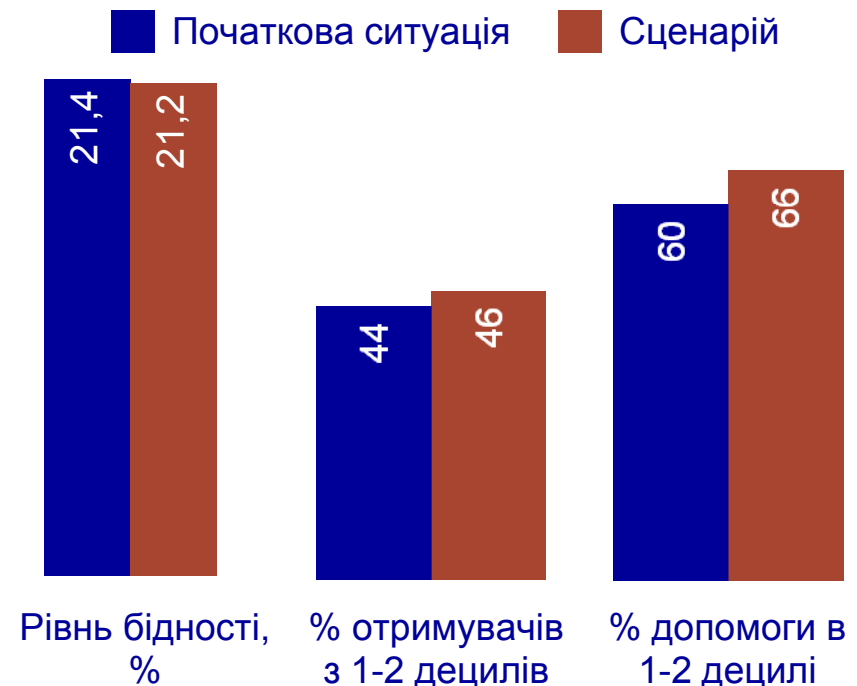
Надання субсидій у грошовій формі на підставі соціальних норм споживання послуг

Механізм

- Механізм майже повністю співпадає з Підсценарієм 1
- Підсценарій 1 і Підсценарій 2 відрізняються тільки в частині опалення твердим паливом
- У Підсценарії 1 для обчислення розрахункових витрат у разі опалення твердим паливом використовується фактична потреба в паливі
- У Підсценарії 2 для цього використовується норма споживання палива

Зміна вартості: -8%

Зміна рівня адресності та бідності



Сценарій 2: за та проти



За

- краще охоплення субсидією найбільш вразливих домогосподарств та тих, які мають поганий доступ до послуг
- спрощення механізму надання субсидій
- стимули до економії

Проти

- виключення з системи домогосподарств, обов'язковий платіж яких більший за розрахункову вартість послуг: при встановленні вартості послуг на 1 м² на рівні областей право відновлень нестимуть втрати ті, у кого розмір тарифів вищий за середній, і виграватимуть ті, у кого нижчий

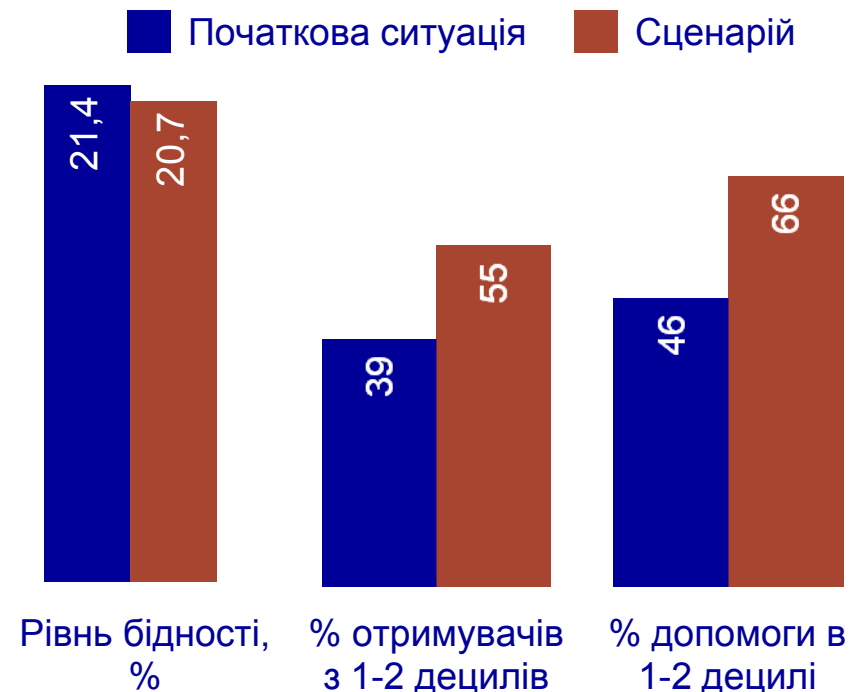
Зближення допомоги малозабезпеченим сім'ям і субсидій

Механізм

- Субсидія = прожитковий мінімум - декларований середньомісячний дохід з урахуванням пільг
- При цьому субсидія не може бути більшою за розмір витрат на ЖКП у прожитковому мінімумі та розмір витрат на послуги в межах норм споживання
- Використано середній розмір прожиткового мінімуму на особу, для інвалідів і одиноко проживаючих пенсіонерів його збільшено на 10%

Зміна вартості: у 4,5 рази більше

Зміна рівня адресності та бідності



Сценарій 3: за та проти



За

- краще охоплення субсидією найбільш вразливих домогосподарств

Проти

- стрімке зростання витрат на субсидії внаслідок розширення кількості отримувачів субсидій та збільшення субсидії на розмір обов'язкового відсотка платежу
- розширення кількості отримувачів в усіх децилях, а не лише у найбільш вразливих
- значна частина домогосподарств, що складаються виключно з пенсіонерів і мають право на субсидію, втрачатимуть його внаслідок запровадження сценарію

Сценарій 4



Покращення доступу до субсидій для сімей з дітьми

Механізм

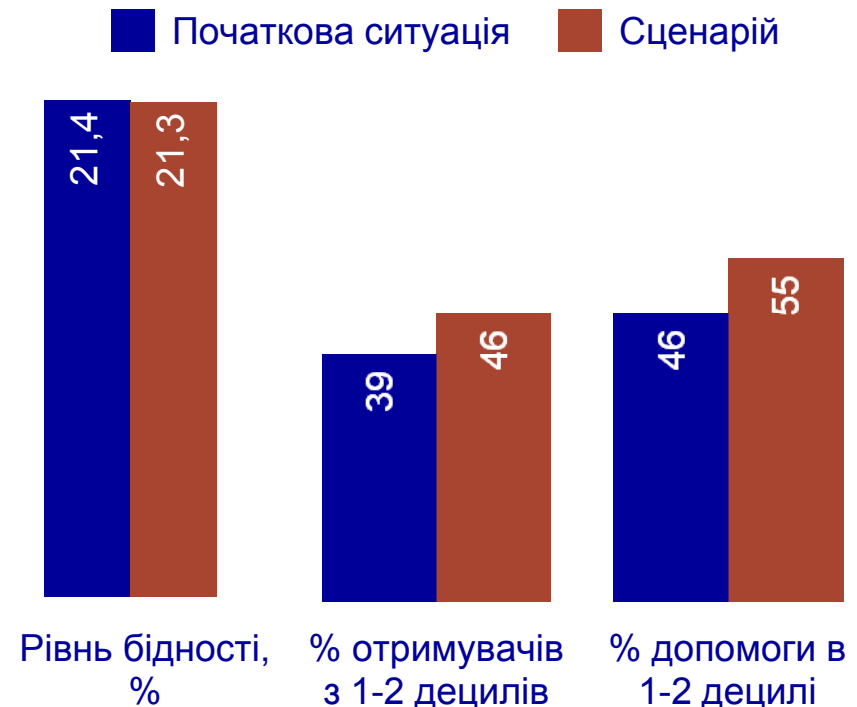
- У цьому сценарії було застосовано знижений розмір обов'язкового платежу (10%) для домогосподарств з двома та більше дітьми, в яких розмір доходу на одну особу на місяць менший від прожиткового мінімуму

Ефект для сімей з дітьми

- Кількість потенційних отримувачів субсидій серед домогосподарств з дітьми зростає на 75%, а серед багатодітних сімей – на 71%

Зміна вартості: +28%

Зміна рівня адресності та бідності



Сценарій 4: за та проти



За

- Охоплення субсидією домогосподарств з дітьми зростає з 4% до 7%, а багатодітних сімей – з 10% до 18%
- Розширення числа отримувачів відбувається переважно за рахунок домогосподарств з 1-3 децилів
- Підвищується адресність надання субсидій

Проти

- Видатки на субсидії зростають майже на третину

Сценарій 5



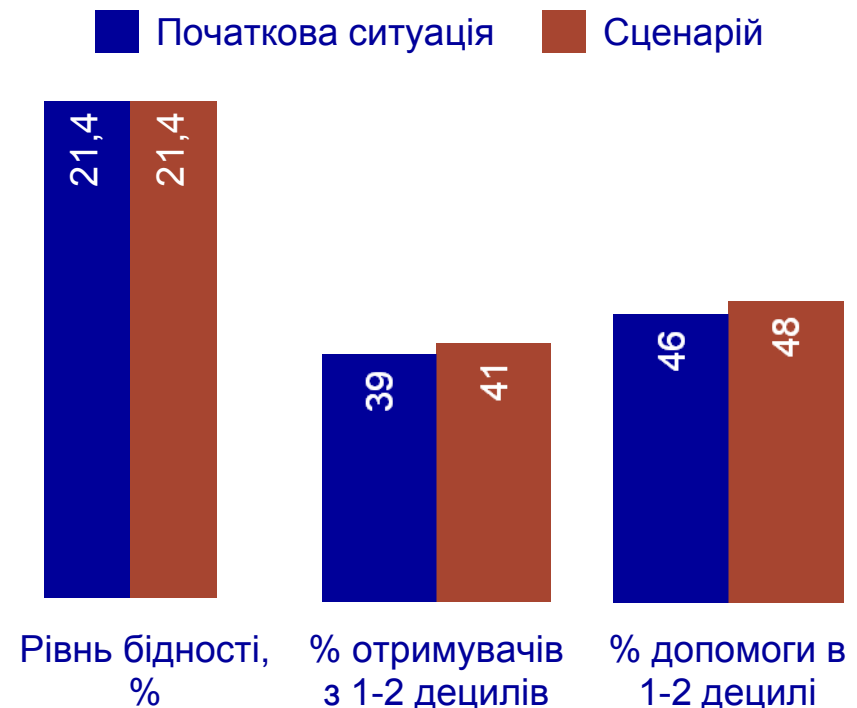
Виключення з системи субсидій заможніших домогосподарств

Механізм

- У цьому сценарії використано верхню межу доходу для права на отримання субсидії на рівні 2 прожиткових мінімумів
- Також було застосовано верхню границю площі, що дає право на субсидію, на рівні 55 м² для першої особи у містах (60 м² у селах) та 20 м² для кожної з наступних осіб
- Площа не обмежувалася для домогосподарств з однієї особи віком понад 70 років

Зміна вартості: -6%

Зміна рівня адресності та бідності



Сценарій 5: за та проти



За

- невелике підвищення адресності
- зменшення навантаження на бюджет
- встановлення граничного розміру доходу як критерію отримання субсидії, що властиво міжнародній практиці

Проти

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

Сценарій 6



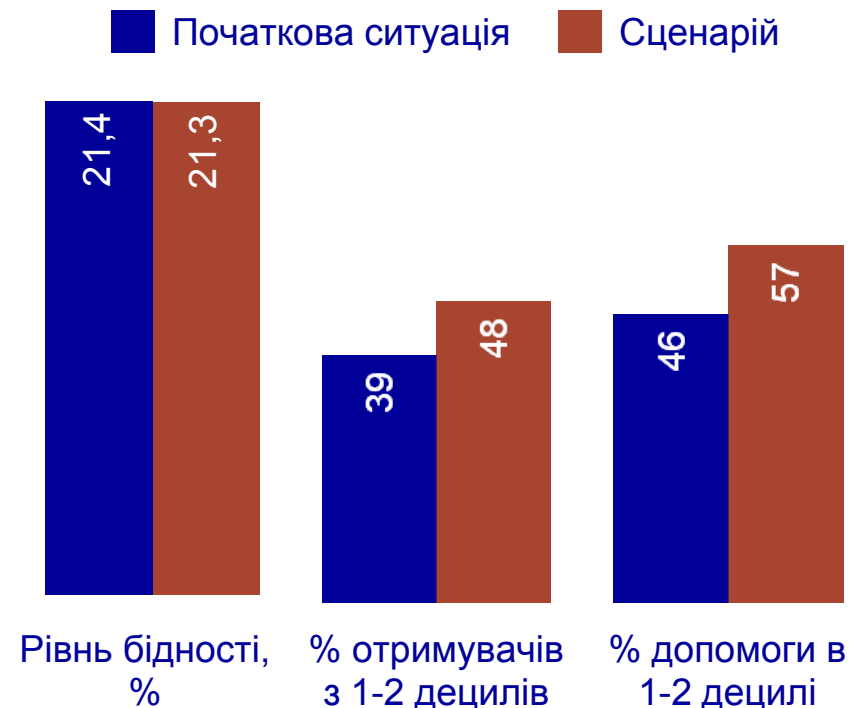
Комбінація сценаріїв 4 та 5

Механізм

- Як і в Сценарії 4, у цьому сценарії використано знижений розмір обов'язкового платежу (10%) для домогосподарств з двома та більше дітьми
- Як і в Сценарії 5, в рамках цього сценарію було застосовано верхні межі доходу та площі для отримання права на субсидію
- Площа не обмежувалася для домогосподарств з однієї особи віком понад 70 років

Зміна вартості: +21%

Зміна рівня адресності та бідності



Сценарій 6: за та проти



За

- розширення числа отримувачів відбувається за рахунок домогосподарств з 1-2 децилів, тоді як кількість отримувачів з інших децилів переважно скорочується
- показники адресності зростають за помірного зростання витрат на субсидії

Проти

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

Сценарій 7



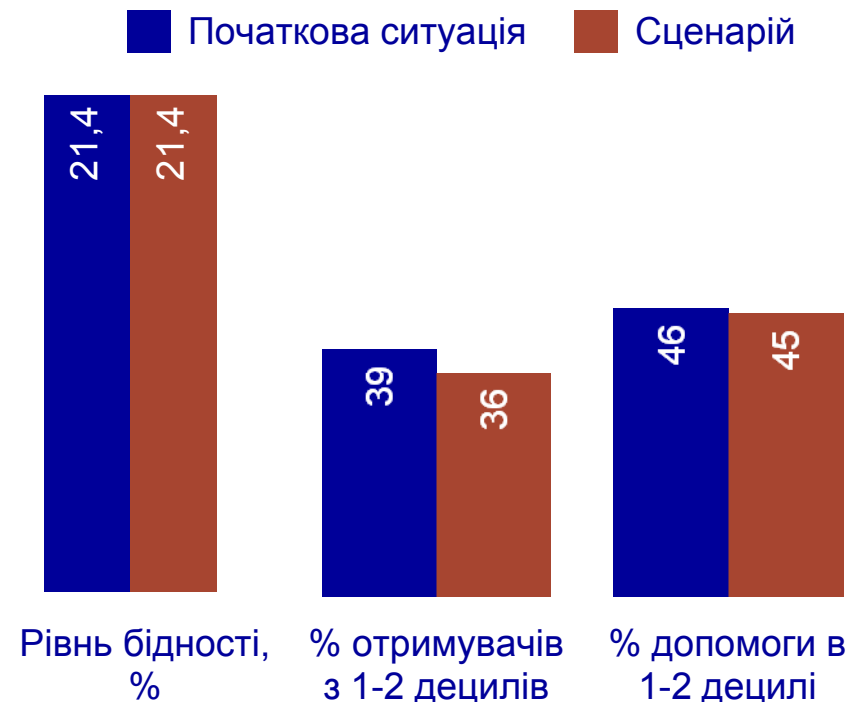
Підвищення розміру обов'язкового платежу до 30%

Механізм

- Використано розмір обов'язкового платежу для тих домогосподарств, що за діючою системою мали сплачувати 20% доходу до змін 2010 року
- Для домогосподарств, що сплачували в якості обов'язкового платежу 15% доходу до змін 2010 року, цей рівень було збережено

Зміна вартості: -15%

Зміна рівня адресності та бідності



Ефекти запровадження різних варіантів змін системи субсидій



	Початкова ситуація	1	2	3	4	5	6	7
		Один вид допомоги	Розрахункові норми (підцен. 1 та 2)	Зближення субсидій та ДСД	Покращення доступу сімей з дітьми	Поріг доходу, поріг площі	Сценарій 4 + Сценарій 5	Розмір обов. платежу - 15% та 30%
Зміна кількості отримувачів, %	—	-49	+16 / -17	3,2 р.б.	+19,3	-9,1	+9,9	-15,7
Зміна видатків, %	—	+1	+41 / -8	4,5 р.б.	+28,3	-6,3	+21,4	-15,3
Частка отримувачів з 1-2 децилів, %	39	44* / 75	43 / 46 (44**)	55	46	41	48	36
Частка коштів, що надходить до 1-2 децилів, %	46	62* / 74	60 / 66 (60**)	66	55	48	57	45
Частка ДГ, охоплених субсидією, %	5,8	7,0* / 3,5	12,5 / 10,1 (10,8**)	19,8	7,0	5,3	6,4	4,9
Рівень бідності, %	21,4	21,3	21,0 / 21,2	20,7	21,3	21,4	21,3	21,4
Індекс Джині	26,8	26,7	26,6 / 26,7	26,4	26,7	26,8	26,7	26,8

* – початкова ситуація для сценарію 1; ** – початкова ситуація для сценарію 2

Очікувані результати



Порівняння запропонованих сценаріїв у розрізі цілей реформування системи житлових субсидій в Україні

Ціль

Сценарії

	1	2	3	4	5	6	7
Спрощення системи житлових субсидій	так	так	так				
Підвищення адресності надання субсидій	так	так	так	так	так	так	
Економія ресурсів бюджету					так		так
Стимулювання населення до збереження енергоресурсів	так	так	так				
Уникнення “подвійної” житлової допомоги у випадку надання ДСД виходячи з прожиткового мінімуму	так		так				
Ширше охоплення домогосподарств з кількох осіб				так		так	
Ширше охоплення домогосподарств за відсутності доступу до послуг		так	так				
Розвантаження комісій	так	так	так		так	так	
Виплата в грошовій формі	так	так	так				

Висновки



Запровадження єдиного виду допомоги замість субсидій та допомоги малозабезпеченим сім'ям вимагає чітких цілей щодо того, кого держава прагне передусім підтримати.

Дослідження можливості об'єднання цих видів допомоги в один показало, що за чинних правил призначення допомоги цього важко буде досягнути. Ці види допомоги охоплюють різні вразливі категорії населення з різним рівнем доходу (ДСД – сім'ї з дітьми, субсидії – переважно домогосподарства пенсіонерів), і одночасне включення їх до програми “об'єднаної” допомоги вимагатиме значних витрат.

Натомість доцільним видається:

- 1. Встановлення верхньої межі доходу, який дає право на субсидію**
- 2. Створення сприятливіших умов для доступу до субсидій сім'ям з дітьми**
- 3. Надання субсидій готівкою на підставі економічно обґрунтованих соціальних норм**