



Жилищные субсидии на стороне спроса

Обоснование вмешательства государства

В ряде развивающихся стран правительства применяют программы на стороне спроса с целью расширить доступ бедного населения к жилью. С точки зрения социального обеспечения основным фактором, оправдывающим оказание такой помощи, является то, что адекватное жильё есть базовая потребность, за удовлетворение которой отвечает государство, особенно в неблагоприятные периоды. В странах с переходной экономикой помощь бедным в оплате расходов, связанных с жильём, может смягчить тяжёлые последствия планового повышения тарифов. Внедрение жилищных субсидий в таких случаях позволяет осуществлять такие меры, как повышение тарифов или дерегулирование.

Программы жилищных субсидий могут служить достижению и других важных целей стратегического характера, например, способствовать формированию класса домовладельцев и развитию рыночного сектора жилья. Программы создания инфраструктуры, проводимые в жилищной сфере или связанные с нею, также могут содействовать экономическому развитию, помогая начинать собственное дело непосредственно на дому, а также стимулируя развитие на уровне сообществ или осуществление инициатив по месту жительства

Описание программ

В настоящее время имеется два типа субсидий на стороне спроса, которые с наибольшей вероятностью могут быть рекомендованы и применены в жилищном секторе:

безвозвратные ссуды и жилищные пособия. Эти субсидии поступают непосредственно домохозяйствам или поставщикам услуг от имени домохозяйств.

Безвозвратные ссуды. В жилищном секторе под безвозвратными ссудами понимают единовременные выплаты, предоставляемые домохозяйствам для покупки, строительства или завершения строительства (нового или существующего) жилья, либо для ремонта имеющихся квартир. Они обычно финансируются посредством прямых ассигнований из государственного бюджета, благодаря чему их стоимость известна общественности.

Иногда безвозвратные ссуды сложно обосновать, так как в этом случае предполагается передача существенных денежных сумм из расчёта на бенефициара. Однако после того, как соответствующие средства были выделены, их можно использовать для оказания помощи определённому контингенту бенефициаров, что делает такие программы привлекательными для некоторых политиков. В целях защиты от мошенничества и злоупотреблений домохозяйства могут получать такие ссуды по частям в зависимости от достигнутого прогресса или от выполненных объёмов работ. Суммы, о которых идёт речь, могут колебаться от умеренных до полной стоимости всего жилья.

Безвозвратные субсидии получили распространение в странах Южной Америки, где несколько государств применяли так называемую «чилийскую модель». В рамках этой модели предусмотрены подходы, посредством которых государство:

- переносит ответственность за производство жилья на частный сектор, снимая её с себя;
- предоставляет разовые ссуды для приобретения жилья, одновременно прекращая практику использования всех косвенных субсидий;
- вводит прозрачные механизмы для отбора бенефициаров на основании дохода домохозяйств и их долевого участия.

Жилищные пособия. Жилищное пособие – регулярная постоянная дотация, предоставляемая собственникам или нанимателям жилья для покрытия части расходов, относящихся к содержанию жилья и связанным с ним услугам. Субсидии могут предоставляться двумя способами. В первом случае домохозяйство получает некую фиксированную сумму исходя из существующих тарифов на жилищном рынке и оплачивает разницу между этой суммой и фактическим размером арендной платы (или совокупными расходами на содержание жилья). В итоге вклад каждого домохозяйства будет различным в зависимости от того, удастся ли ему «сэкономить», найдя недорогое жильё. Такой «нормативный» подход служит мощным стимулом для домохозяйств к поиску наиболее выгодных вариантов на рынке жилья.

При втором варианте государство определяет фиксированную сумму, которую домохозяйство обязано платить за жильё (обычно это определённый процент от дохода домохозяйства), независимо от совокупного значения квартплаты. Государство покрывает разницу между суммой, которую, по его мнению, домохозяйство в состоянии платить самостоятельно, и фактическим размером квартплаты (или общих расходов, связанных с жильём). При такой системе (иногда такой подход называют «ограничением бремени расходов») размер субсидии колеблется в зависимости от вклада домохозяйства. Домохозяйство не заинтересовано в поиске оптимального жилья, поскольку оно в любом случае платит одну и ту же сумму.

Несмотря на своё название, жилищное пособие – один из способов субсидировать разнообразные жилищные расходы, такие как плата за коммунальные услуги и ремонт. Вообще, многие программы жилищных пособий используют понятие «валовых жилищных расходов», которые помимо компонента квартплаты включают в себя плату за электроэнергию, водоснабжение, канализацию и вывоз твёрдых отходов. С учётом таких свойств неудивительно, что в течение последнего десятилетия жилищные пособия главным образом используются в странах с переходной экономикой, где они являются компонентом системы социального обеспечения и часто служат для защиты домохозяйств при повышении цен, коммунальных тарифов и квартплаты, которым сопровождается процесс перехода к рыночной экономике.

Какой подход считать верным?

Принимая решение о том, какой из подходов использовать, руководителям следует анализировать достоинства и недостатки каждого из них с учётом конкретных условий.

Безвозвратные ссуды. Главный недостаток безвозвратных ссуд состоит в том, что они сложны с административной точки зрения и требуют наличия немалых институциональных возможностей (хотя и не столь значительных, как в программе жилищных пособий, и запустить механизм их предоставления можно относительно быстро). Безвозвратные ссуды оказались особенно удачным инструментом в условиях устранения последствий стихийных бедствий, переселения, а также в качестве дополнения программ финансирования жилья. Поскольку ссуды можно использовать для приобретения или ремонта существующего или строительства нового жилья, они действенны в условиях как недостаточного, так и существенного предложения на соответствующем рынке. Программа безвозвратных ссуд наиболее эффективна в странах, где присутствует достаточно развитый частный сектор, способный обеспечивать предложение нового и ремонт существующего жилья. Если в стране имеется система финансирования жилья, то благодаря

подобной программе домохозяйства могут получить доступ к заёмным средствам, предоставляемым под рыночный процент (благодаря тому, что сократится размер выплат по основной части займа). Обязательный вклад со стороны домохозяйств позволит сделать такую ссуду в меньшей степени субсидией.

Пособие. Программа жилищных пособий скорее всего будет применима в относительно благополучной стране, обладающей достаточным институциональным потенциалом, надёжными положениями, регламентирующими права владения, и относительно адекватным качественным жилым фондом. Программа пособий вряд ли может использоваться в очень бедной стране, где правительству будет сложно обеспечивать регулярные выплаты, и где не поддерживается предоставление денежных выплат съёмщикам или собственникам, остающимся в некачественном жилье или в районах несанкционированной застройки, которые могут составлять немалую часть всего жилого фонда. Кроме того, такой механизм вряд ли будет эффективен в ситуации, когда предложение доступного по средствам жилья на рынке недостаточно, и он не будет стимулировать новое строительство в той же степени, что безвозвратные ссуды. Нормированные пособия предпочтительнее тех, что основаны на «ограничении бремени», так как в последнем случае привносятся ценовые искажения.

Выводы. Если бы экономисты и политики могли выбирать, то они, пожалуй, вовсе отказались бы от программ, нацеленных исключительно на жилищный сектор, в пользу

денежных выплат, назначаемых на основании оценки нуждаемости, при которых субсидия частично основана на нормах потребления жилищно-коммунальных услуг. Правительство, которое уже имеет программу денежных выплат, может подумать об использовании её для предоставления жилищных субсидий, особенно если размеры последних невелики. Вместе с тем, этот вариант нередко оказывается невозможным из-за желания общества или государства поощрить потребление этих благ и потенциально высокой стоимости таких программ.

Высокая стоимость многих программ ссуд и жилищных пособий может ограничивать охват бедных домохозяйств, особенно в странах с низким уровнем дохода. Более рентабельным способом улучшения жилищных условий многочисленного контингента бедных, сосредоточенного в определённых районах, может стать повышение качества существующего жилья и инфраструктуры; это особенно верно в ситуациях, когда многие бедные проживают в районах несанкционированной застройки и не обладают надёжными правами собственности на жильё.

Пожалуй, одним из лучших способов применения механизмов безвозвратных ссуд и жилищных пособий является их привлечение для постепенного отказа от традиционных программ на стороне предложения. Эти механизмы могут способствовать сокращению участия государства в непосредственном производстве жилья и стимулировать развитие частного сектора.

Сборник материалов Всемирного банка в сфере социального обеспечения населения служит источником практической информации для специалистов, занимающихся разработкой и внедрением программ социального обеспечения в разных странах мира. Читателям предлагается информация о передовой практике применительно к различным типам инструментов, обстановке в странах, темах и целевых группах, а также о современном представлении специалистов и практических работников относительно роли систем социального обеспечения в более широком контексте экономического развития.



Всемирный банк, Группа развития человеческих ресурсов
Отдел социальных программ, подразделение социальной защиты
<http://www.worldbank.org/safetynets>

Институт Всемирного Банка

Повышение знания и обучение для более лучшего мира