



Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

Обеспечение доступа к необходимым услугам: жилищные субсидии на стороне спроса

Гарольд М.Катсура и Клэр Романик

Декабрь 2002 г.

Отдел Социального Обеспечения Населения

Отдел Человеческого Развития

Всемирный банк

Сборник материалов по вопросам социального обеспечения населения не являются официальными публикациями Всемирного банка. Они представляют первичные и недоработанные результаты анализов, которые служат для стимулирования дискуссий и комментариев; в цитации и использовании данной работы необходимо взять в учет, что информация в данной работе относится вопросам, изложенным в ней. Заключение, интерпретации, и заключения, изложенные в данной работе принадлежат исключительно авторам, и не должны относиться в какой-либо форме ко Всемирному банку, его присоединенным организациям или членам Совета Исполнительных Директоров или странам, которых они представляют.

Бесплатную копию данной работы можно получить в Консультационной службе по вопросам социальной защиты, по адресу: World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA. Тел.: (202) 458-5267, факс: (202) 614-0471, адрес электронной почты: socialprotection@worldbank.org, или на веб-сайте по адресу: <http://www.worldbank.org/sp>.

Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

**Обеспечение доступа к необходимым услугам:
жилищные субсидии на стороне спроса**

Гарольд М.Катсура и Клэр Романик

Декабрь 2002 г.

Изложенные в настоящем исследовании факты, их трактовка и выводы выражают только точку зрения автора(ов) и не должны приписываться Всемирному банку и входящим в него организациям, а также членам Совета исполнительных директоров или тем странам, которые они представляют.

Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

Сборник материалов Всемирного банка по вопросам социального обеспечения населения служат 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. Материалы, включённые в сборник, проходят экспертную оценку с целью обеспечения надлежащего качества, однако формат работы над Сборником гибок и позволяет своевременно отражать важные события в этой сфере.

Данный сборник служит дополнением к учебным материалам ежегодного курса по проблемам социального обеспечения, проводимого в Вашингтоне, О.К., а также к ряду других курсов, предлагаемых Всемирным банком. Составление данного сборника материалов по вопросам социального обеспечения и организация указанного ежегодного курса обеспечиваются совместно подразделением социальной защиты Отдела социальных программ и Институтом Всемирного банка (ИВБ). Институт Всемирного банка также регулярно проводит специализированные региональные курсы в формате дистанционного обучения.

Более подробную информацию о материалах, включённых в данный Сборник, можно получить в Консультационной службе по вопросам социальной защиты (тел.: (202) 458-5267, факс: (202) 614-0471, адрес электронной почты: socialprotection@worldbank.org. Экземпляры материалов, включённых в Сборник по вопросам социального обеспечения, можно получить в электронном формате по адресу: www.worldbank.org/poverty/safety. На данном веб-сайте также по мере поступления размещаются переводы данных материалов. Информацию о курсах ИВБ, посвящённых вопросам социального обеспечения, можно получить на сайте: <http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets>.

Материалы, представленные в Сборнике по вопросам социального обеспечения на апрель 2002 года¹

Тема	Автор
Программы	
Денежные трансферты	Tabor
Продовольственные программы	Rogers and Coates
Ценовые и налоговые субсидии	Alderman
Льготный порядок оплаты услуг в области здравоохранения	Bitran and Giedion
Льготный порядок оплаты жилья и отопления	Katsura and Romanik
Общественные работы	Subbarao
Микрокредитование и неформальное страхование	Sharma and Morduch
Общие вопросы	
Общий обзор	Grosh, Blomquist and Ouerghi
Децентрализация	de Neubourg
Адресность	Coady, Grosh and Hoddinott
Оценка	Blomquist
Политическая экономия	Graham
Определение уровня государственных расходов	Besley, Burgess, Rasul
Гендерные вопросы	Ezemenari et al
Обеспечение адресности силами местных сообществ	Conning and Kevane
<i>Условия, присутствующие в стране / Целевые группы</i>	
Страны с очень низким уровнем дохода	Smith and Subbarao
Страны с переходной экономикой	Fox
Пенсии, не связанные с отчислениями	Grosh and Schwarz

¹Перечень материалов, включённых в Сборник, может периодически меняться.

Выдержка

В данной работе анализируются сильные и слабые стороны подходов к улучшению доступа малоимущих домохозяйств к жилищным услугам, предполагающих предоставление субсидий на стороне спроса. В первой части статьи рассматривается обоснование отдельных программ помощи, связанных с жильем, а также дается описание осуществляемого в настоящее время перехода от традиционных мер помощи на стороне предложения к субсидиям на стороне спроса. В статье показаны модели подходов на стороне спроса, а также приведены реальные примеры из опыта разных стран с целью подчеркнуть различные аспекты, связанные со структурой программ, такие как адресность, прозрачность, институциональный потенциал, административные сложности, финансирование. Кроме того, рассмотрено влияние идеологических, политических и ресурсных соображений на структуру программ жилищных субсидий. В заключение работы обсуждается адекватность различных программ субсидий в той или иной ситуации.

Содержание

I. Введение.....	5
II. Обоснование для вмешательства государства.....	5
III. Тенденции в жилищном секторе.....	6
IV. Описание программ.....	9
Безвозвратные ссуды.....	10
Жилищные субсидии.....	11
V. Разработка и осуществление программ.....	15
Уровень участия.....	17
Текущее и подтверждение прав на участие.....	19
Оценка нуждаемости	19
Мониторинг.....	21
Контроль за административными издержками.....	21
VI. Выбор подходящего варианта.....	21
Библиография.....	25
Врезки	
Врезка 1. «Формула дефицита».....	14
Таблицы	
Таблица 1. Прямые субсидии на стороне спроса по странам: 1996 г.	12
Таблица 2. Примеры программ.....	16
Таблица 3. Основные характеристики программ.....	24

Обеспечение доступа к необходимым услугам: жилищные субсидии на стороне спроса

Гарольд М.Катсура и Клэр Романик, Институт городского хозяйства¹

I. Введение

В данной работе представлен обзор нескольких видов субсидий на стороне спроса, которые используются правительствами развивающихся стран в целях расширения доступа малоимущих категорий населения к услугам в жилищном секторе. Обзор основан на анализе существующих материалов и предназначен для государственных чиновников, представителей нормативных органов и прочих специалистов в качестве «популярного» руководства по оценке различных вариантов оказания помощи бедным. Поскольку в зависимости от конкретной ситуации применимым может оказаться любой из представленных здесь подходов, мы не пытаемся определить «передовую практику». Принимая соответствующее решение, структуры, формирующие политику, должны будут взвесить сильные и слабые стороны каждого варианта.

Дальнейшая организация материала предполагает наличие пяти разделов. В следующем разделе показаны основные причины, по которым государства вмешиваются в предоставление жилищных услуг. В третьем разделе кратко представлены тенденции в жилищном секторе, которые привели к появлению программ, осуществляемых правительствами в настоящее время. Четвёртый раздел посвящён описанию основных вариантов субсидирования жилищных расходов домохозяйств на стороне спроса и рассмотрению их теоретических преимуществ и недостатков. Далее следует пятый раздел, где представлены несколько вопросов, связанных с реализацией, а также показано, каким образом на результаты могут влиять институциональный потенциал и административные издержки. В шестом, заключительном, разделе обобщены плюсы и минусы представленных подходов, а также приведены примеры ситуаций, в которых мог бы быть использован каждый из них.

II. Обоснование для вмешательства государства

Относительная важность разных факторов, объясняющих необходимость вмешательства государства в жилищный сектор, зависит от точки зрения. С точки зрения социального обеспечения главным обоснованием для предоставления помощи в этом секторе является то, что адекватное жильё - это одна из основных

¹ Авторы хотели бы выразить благодарность Джону Бломквисту, Майклу Хейни и Крис Джоунз за конструктивные замечания.

потребностей, за удовлетворение которой отвечает государство (особенно в трудное время). Программы помощи в жилищном секторе могут входить составной частью в базовую систему экономической безопасности страны, однако, правительство нередко в качестве мер помощи вводит новые или расширяет существующие программы в ответ на непредвиденные серьезные экономические шоки или стихийные бедствия. Программы помощи в жилищном секторе позволяют семьям после подобных шоков не попасть в категорию бедных. В странах с переходной экономикой вместо того, чтобы быть инструментом реагирования на кризисную ситуацию, программы, предоставляющие бедным помощь в покрытии их жилищных расходов, создавались в качестве превентивных мер, - предполагалось, что бедные окажутся в сложном положении после планируемых повышений тарифов. В подобных случаях наличие помощи в жилищной сфере позволяет проводить реформы, такие, как повышение цен или дерегулирование.

Программы помощи в жилищном секторе могут служить и другим целям, которые представляются важными с точки зрения многих структур, формирующих политику. Например, некоторые программы могут стимулировать появление категории собственников жилья и развитие частного сектора. Программы строительства жилья и развития жилищной инфраструктуры могут способствовать развитию сообществ или появлению инициатив по восстановлению районов. Всё чаще в качестве основания для оказания помощи в жилищном секторе приводят необходимость поощрять подвижность рабочей силы. Подобные программы могут служить и целям экономического развития, помогая людям вести бизнес «на дому». В более широком смысле, отход от субсидий на стороне предложения в сторону субсидий на стороне спроса может стать частью стратегии по развитию рыночного жилищного сектора.

Имеется несколько причин для осуществления отдельных программ помощи в жилищной сфере вместо включения их составной частью в общую программу денежных выплат. Одна из них - обеспечение минимального уровня потребления этих благ бедными; другие имеют более прагматичный характер. Расходы на жильё могут составлять значительную часть бюджета малоимущего домохозяйства, и уровень пособий, как правило, будет сопоставимым. Получить политическую поддержку дорогостоящим программам проще, когда пособия носят целевой характер. На выбор системы предоставления субсидий влияет также и источник финансирования. Международные донорские организации, ведущие соответствующую работу, могут предпочитать отдельные программы, - доноры могут располагать целевыми средствами, которые невозможно использовать в качестве общих пособий.

III. Тенденции в жилищном секторе

В жилищном секторе отмечается несколько тенденций, которые оказывают влияние на избираемую государством стратегию. Правительства во всех странах всё острее ощущают нехватку средств, и это заставляет их искать способы увеличения доходов и сокращения расходов. Относительно высокая стоимость многих жилищных

программ делает их очевидными кандидатами на пересмотр и реформирование. Применительно к доходам правительства вводили платные услуги, повышали квартирную плату и сборы, а также добивались более высокой собираемости платежей. Применительно к расходам, правительства старались сокращать и оптимизировать субсидии. Нередко эти меры осуществляются как часть целого пакета реформ, целью которого может быть, например, децентрализация ответственности за жильё и соответствующие услуги или приватизация принадлежащего государству жилого фонда. При наличии давления в сторону большего вклада со стороны домохозяйств возникает необходимость обеспечить малоимущему населению защиту от последствий проводимых в секторе реформ.

В жилищном секторе развивающихся стран отмечается тенденция ухода от традиционной помощи, оказываемой на стороне предложения, к предоставлению субсидий на стороне спроса. Традиционные программы первого типа предусматривали строительство общественного жилья за счет государства, предоставление так называемых «дотаций на кирпич и раствор», которые выделялись строительным организациям, а также предоставление льготного финансирования, земельных участков и материалов, налоговых зачётов и льгот. Во всех подобных программах строители были должны передавать часть субсидии домохозяйствам, взимая с них плату за возводимое ими жильё, которая была бы ниже рыночной. С точки зрения домохозяйств, основной характеристикой любой жилищной программы, проводимой со стороны предложения, является отсутствие выбора: домохозяйство вынуждено соглашаться на то, что предлагает производитель жилищных услуг. В отличие от этого, в жилищных программах, осуществляемых на стороне спроса, субсидии поступают непосредственно домохозяйствам в виде квази-денежных пособий или дотаций. Как правило, домохозяйство платит рыночную цену и может выбирать жильё среди того, что предлагают различные поставщики. В странах с переходной экономикой субсидии на стороне спроса используются для того, чтобы защитить домохозяйства при повышении квартирной платы в период становления рыночных отношений в жилищной сфере. В рыночных странах подобные инструменты применяются для повышения прозрачности и действенности механизма субсидирования.

Опыт 1970-х и 1980-х годов, для которых была характерна ориентация на предложение, показывает недостатки прямого участия государства в производстве, финансировании и распределении жилья. Этот опыт послужил толчком для развития рыночных подходов на стороне спроса, которые нашли распространение в 1990-х годах (См. World Bank (1993))². В 1970-е годы главными задачами правительств и доноров были: предоставить бедным доступные по средствам земельные участки и жильё, добиться высоких показателей возмещения затрат, а также обеспечить тиражирование полученных результатов. Структуры, разрабатывавшие стратегию, делали особый акцент на проекты развития «районов и услуг»; их целью было продемонстрировать возможность предоставления жилья, которое соответствовало бы минимальным стандартам при наличии надёжных прав владения и базовых услуг.

² Этот документ весьма полезен для получения базового представления о текущих направлениях в жилищной стратегии.

К сожалению, при реализации таких проектов возникло множество проблем. Слишком часто адресность оказывалась неудовлетворительной, и жильё либо посредством первоначального распределения квартир, либо в ходе их последующего оборота попадало домохозяйствам с более высоким уровнем дохода. В ряде случаев проекты оказались неудачными, так как люди не желали переезжать в непривлекательные районы, расположенные слишком далеко от места работы и важных объектов инфраструктуры. Кроме того, бедные домохозяйства нередко не располагали дополнительными ресурсами, которые были нужны для того, чтобы завершить ремонт своего жилья; таким образом, стали очевидными пределы концепции «использования собственных сил». Часто работа по возмещению затрат велась неудовлетворительно, что фактически вело к увеличению размеров субсидии, поступающей домохозяйствам, и снижало вероятность того, что такие проекты смогут быть повторены где-то ещё.

В 1980-е годы наблюдался сдвиг в сторону проектов, в рамках которых предполагалось предоставлять средства малоимущим категориям для приобретения жилья; нередко эта работа осуществлялась через государственные финансовые учреждения. Одной из главных целей было создать самостоятельные финансовые структуры, которые осуществляли бы кредитование домохозяйств с низким и средним доходом. Финансовые средства рассматривались как механизм, с помощью которого можно было бы увеличить собственный вклад домохозяйств и сократить размеры субсидирования. К сожалению, многие проекты жилищного финансирования были осложнены проблемами, которые поставили под угрозу их жизнеспособность в долгосрочной перспективе. Процентные ставки по займам нередко были весьма льготными, а в странах с высокими темпами инфляции деньги, выплачивавшиеся в счёт погашения, быстро обесценивались, что снижало возможности финансовых учреждений по возмещению затрат. Высокие показатели невозвращения займов в сочетании со слабыми законами, которые лишали бы права выкупа заложенной собственности, нередко ещё больше усложняли возмещение затрат. В ряде случаев государственные финансовые учреждения, осуществлявшие программы кредитования, неохотно шли на жёсткие меры в отношении домохозяйств, не возвращавших предоставленные средства, и это ослабляло стимулы к возврату кредитов. Даже при чрезвычайно льготных процентных ставках условия предоставления кредитов делали их недоступными для действительно бедных. Часто условием получения такого кредита было приобретение новой квартиры, построенной государством или частными застройщиками по государственным нормативам³.

К 1990-м правительства сосредоточились на повышении эффективности жилищного сектора, применяя комплексный подход, в котором уделялось внимание как спросу, так и предложению. На стороне спроса основной акцент ставился на прояснении и укреплении прав собственности, введении рыночных расценок на жильё и адресных субсидий домохозяйствам, - для чего использовались

³ Хорошим примером подобного кредитования является программа кредитования собственников жилья (KPR), которую проводил сберегательный банк (Bank Tabungan Negara) в Индонезии в конце 1970-х – 1980-е годы. Оценку этой программы см. в Struyk, Hoffman, and Katsura (1990).

соответствующие схемы. На стороне предложения вместо строительства жилья по принципу «район-услуги» и нового жилья структуры, формирующие политику, перешли к варианту модернизации имеющегося жилого фонда. В некоторых программах при разработке и реализации проектов стали учитывать мнение бенефициаров, превращая их таким образом в одну из заинтересованных сторон. Помимо этого серьезное внимание уделялось институциональным и нормативным реформам, направленным на более эффективный учет интересов всех групп, связанных с жилищным сектором, особенно представителей частных структур. Правительства всё чаще старались поощрять развитие активного частного сектора, способного обеспечить адекватное жилье для значительной части населения, что способствовало бы сокращению потребности в финансировании жилья со стороны государства.

В 1993 г. Всемирный банк сформулировал принципы, которых стали придерживаться структуры, формирующие политику в жилищной сфере, в глобальном масштабе; эти взгляды нашли отражение в следующих рекомендациях Банка: (i) субсидии должны быть прозрачными, (ii) субсидии должны быть адресованы бедным, (iii) следует переходить к субсидиям на стороне спроса и (iv) необходим мониторинг субсидий. Не рекомендовалось следующее: (i) субсидировать строительство общественного жилья, (ii) использовать скрытые субсидии, (iii) использовать субсидии, которые искажают цены и (iv) контролировать размеры квартирной платы⁴.

Для многих директивных структур весьма непросто отойти от традиционных представлений, когда меры диктовались предложением. Однако, по мере того, как накапливается опыт использования новых принципов, директивные структуры и бенефициары постепенно их принимают. Хотя большинство стран в настоящее время по-прежнему проводят разнообразные программы на стороне предложения, при поступлении дополнительных средств правительства и доноры часто отдают предпочтение более современным подходам.

IV. Описание программ

В этом разделе рассматриваются субсидии и пособия, предназначенные для бедных домохозяйств; в настоящее время именно эти субсидии на стороне спроса скорее всего могут быть рекомендованы и осуществлены в жилищном секторе. Субсидии и пособия обычно имеют многие характеристики, присущие прямым денежным трансфертам. Для простоты мы сосредоточимся на нескольких конкретных вариантах таких субсидий. Эти «образцы» помогут показать основные теоретические преимущества и недостатки различных типов субсидий. Вместе с тем, на практике правительства могут так видоизменять эти подходы и так использовать их, что это

⁴ Из Таблицы 1 в World Bank (1993).

способно оказывать существенное влияние на фактическую действенность этих субсидий⁵.

При оценке относительных достоинств программ социальной помощи особенно важно обращать внимание на адресность, прозрачность и административную простоту. *Адресность* включает в себя несколько аспектов, в том числе – охват бедных и распределение субсидий среди тех, кто ими охвачен. Ещё одной важной проблемой в этой сфере являются утечки в пользу более состоятельных домохозяйств⁶. Субсидия *эффективна*, если она стимулирует рыночное поведение, не искажает цен, минимизирует издержки программы, а также препятствует расточительности, возникающей, когда домохозяйства не полностью сознают ценность получаемых ими субсидий.

Варианты на стороне спроса обычно эффективны потому, что они предлагают потребителям широкий выбор, благодаря которому достигается высокая удовлетворённость бенефициаров при минимально возможных затратах. Субсидия *прозрачна*, если можно четко выявить бенефициаров, а также определить стоимость её предоставления. Вообще, субсидии на стороне спроса, которые предоставляются напрямую домохозяйствам, более прозрачны, чем субсидии на стороне предложения, когда выгоды для домохозяйств поступают через «фильтр» производителей услуг. Наконец, ещё один критерий, который нужно учитывать при оценке субсидий с точки зрения их реализации, - *административная простота*: административные издержки могут серьёзно сказываться на адресности и эффективности субсидий.

Примерами субсидий на стороне спроса (т.е. субсидий, которые поступают непосредственно домохозяйствам или выплачиваются поставщикам услуг от имени домохозяйств) служат безвозвратные ссуды и жилищные пособия. Рассмотрим каждый из этих инструментов.

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

⁵ Важно понимать, что различные подходы к разработке программы могут дать результаты, которые обычно не характерны для того или иного типа субсидий. Например, программа, в которой жилищные пособия предоставляются в виде прямых денежных трансфертов, и которая вынуждает домохозяйство выбирать квартиру из ограниченного предложения, может дать результат, который практически не отличается от того, что присущ программе на стороне предложения, предполагающей льготную квартирную плату. В России военнослужащие, переводимые из стран Балтии, получали субсидии для приобретения новых квартир, однако, поначалу были вынуждены приобретать их у строительных организаций, обладавших практически монопольными правами в сфере нового строительства. Это фактически свело на нет те преимущества, которыми обладал подход на стороне спроса.

⁶ В том случае, когда нуждающиеся домохозяйства не получают помощи, имеет место ошибка исключения. Когда помощь ошибочно поступает бедным домохозяйствам, говорят об ошибке включения. Цель тех, кто разрабатывает стратегию, - свести оба типа ошибок к минимуму.

имеющихся квартир⁷. Они обычно финансируются посредством прямых ассигнований из государственного бюджета, благодаря чему их стоимость известна общественности. Этот вид субсидий привлекателен для некоторых политиков тем, что здесь отсутствует необходимость повторно подыскивать средства для оказания помощи выявленному кругу бенефициаров. С другой стороны, безвозвратные ссуды нередко предполагают выплату немалых сумм из расчёта на бенефициара, и из-за этого политикам сложнее выделять средства. С целью защиты от мошенничества и расточительства домохозяйства могут получать такие ссуды по частям, в зависимости от темпов продвижения или объёмов выполнения работ. Размеры ссуд могут колебаться от умеренных (напр., стоимость подключения дома к коммунальной сети) до цены всего дома (хотя, как правило, не всей его стоимости).

Как видно из Таблицы 1, безвозвратные ссуды весьма популярны в Южной Америке, однако, в других странах они распространены меньше. Латиноамериканские страны использовали варианты так называемой «чилийской модели». В ней основное внимание уделяется мерам государства, согласно которым (i) ответственность за строительство жилья переносится с государства на частный сектор, (ii) предоставляются единовременные безвозвратные ссуды для приобретения жилья при одновременной отмене всех косвенных субсидий и (iii) вводятся прозрачные механизмы отбора бенефициаров на основании дохода домохозяйств и их долевого участия. Опыт Латинской Америки резко отличается от ситуации в Европе и Соединённых Штатах, где программы на стороне спроса главным образом принимали форму пособий, предоставляемых съёмщикам жилья. За пределами Латинской Америки безвозвратные ссуды изредка использовались не в виде постоянной программы, но в качестве инструмента для решения какой-либо конкретной проблемы. Напр., в России такие ссуды применялись для обеспечения жильём военнослужащих, выведенных с территории Прибалтики, а в Армении они используются в настоящее время для того, чтобы помочь жертвам землетрясения приобрести существующие квартиры. В Южной Африке политическое давление, направленное на улучшение ситуации с жильём, заставило правительство быстро принять на вооружение механизм таких ссуд.

Жилищные пособия

Жилищные пособия представляют собой регулярную постоянную субсидию домохозяйствам, которая компенсирует часть расходов на оплату жилья и жилищных услуг. Пособия могут предоставляться владельцам или съёмщикам жилья и использоваться как для нового, так и для существующего жилья. Возможны две формы пособий: в первом случае домохозяйства получают фиксированную субсидию, размер которой определяется типичными ценами на рынке жилья, и обязаны покрывать разницу между суммой субсидии и общим размером квартплаты (или общими расходами, связанными с жильём). В итоге доля каждого домохозяйства

⁷ Безвозвратные ссуды также используются в сочетании с программами жилищного финансирования для того, чтобы «сбивать» цены на квартиры. Предполагается, что можно устранить субсидирование процентной ставки, снижая цены до такого уровня, при котором домохозяйство сможет взять кредит под рыночный процент для финансирования разницы.

будет зависеть от того, насколько удачными будут их поиски «экономичной» квартиры. Если домохозяйство подберёт подходящую квартиру, так что расходы на неё будут меньше размера субсидии, то оно имеет право оставить себе «излишек». При таком подходе у домохозяйств появляются серьёзные стимулы искать оптимальный вариант жилья.

Таблица 1: Прямые субсидии на стороне спроса по странам: 1996 г.

Текущие программы	Тип субсидии	Получатель	Сроки (1)	Финансирование
Латинская Америка				
Чили	Безв. ссуда	Собственник	1978- до н.в.	Национальный (уровень)
Коста-Рика	Безв. ссуда	Собственник	1986- до н.в.	Национальный
Колумбия	Безв. ссуда	Собственник	1991- до н.в.	Национальный
Уругвай	Безв. ссуда	Собственник	1991- до н.в.	Национальный
Сальвадор	Безв. ссуда	Собственник	1991- до н.в.	Национальный
Парагвай	Безв. ссуда	Собственник	1991- до н.в.	Национальный
Западная Европа				
Германия	Пособие	Собственник /съемщик	1955- до н.в.	Национальный/местный
Швеция	Пособие	Съемщик	1930- до н.в.	Национальный/местный
Великобритания	Пособие	Съемщик	1970- до н.в.	Местный
Нидерланды	Пособие	Съемщик	1970- до н.в.	Национальный/местный
Франция	Пособие	Съемщик	1948- до н.в.	Национальный/местный
Австрия	Пособие	Съемщик	1960- до н.в.	Национальный/местный
Швейцария	Пособие	Съемщик	1950- до н.в.	Местный
Норвегия	Пособие	С/с	1960- до н.в.	Национальный/местный
Финляндия	Пособие	С/с	1941- до н.в.	Национальный
Дания	Пособие	Съемщик	1955- до н.в.	Национальный
Восточная Европа				
Польша	Пособие	Съемщик	1995- до н.в.	Национальный
Чешская Республика	Пособие	С/с	1993- до н.в.	Национальный
Словакия	Пособие	С/с	1997	Национальный
Эстония	Пособие	Съемщик	1994- до н.в.	Национальный
Латвия	Пособие	Съемщик	1994-1995	Национальный/местный
Литва	Пособие	Съемщик	1994- до н.в.	Национальный
Украина	Пособие	С/с	1995- до н.в.	Национальный
Города России	Пособие	Съемщик	1994- до н.в.	Местный
Прочие				
Австралия	Пособие	Съемщик	1945- до н.в.	Национальный
Провинции Канады	Пособие	Съемщик	1970- до н.в.	Местный
ЮАР	Безв. ссуда	Собственник	1996- до н.в.	Национальный
США	Пособие	Съемщик	1979- до н.в.	Национальный
Программы с ограниченным сроком				
Панама	Безв. ссуда	Собственник	1990	Национальный
Мексика	Безв. ссуда	Собственник	1985	Национальный/Всемирный банк
Россия	Безв. ссуда	Собственник	1994- до н.в.	США/Правительство России

a. Данная таблица была составлена в середине 1996 года и отражает положение на тот момент.

До н.в. – до настоящего времени

С/с – собственник/съемщик

Источник: Адаптировано из Conway and Mikelsons (1996), которые составили данную таблицу на основе информации из Howenstine (1986), Mikelsons (1996), World Bank (1985) и других источников.

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 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. На самом деле у домохозяйства есть стимул подобрать себе наиболее дорогостоящую квартиру, из-за чего данный подход оказывается менее эффективным по затратам, чем первый вариант. Привлекательность такого подхода в том, что домохозяйство уверено: ему не придётся тратить на жильё больше, чем определённую фиксированную долю от своего дохода. Иногда такой подход называют «ограничением на бремя расходов».

Некоторые программы жилищных пособий сочетают компоненты варианта нормирования и варианта, ограничивающего бремя расходов. Напр., в России в программе жилищных субсидий установлен предел на размер приемлемых жилищных расходов исходя из социальных норм и количества членов семьи. Семья, которая имеет право на получение субсидии, и при этом проживает в квартире, площадь которой с учётом размеров семьи превышает санитарные нормы, будет вынуждена либо сменить квартиру, либо самостоятельно покрывать разницу между субсидией на основе нормирования и общими жилищными расходами. Вместе с тем российская программа не «вознаграждает» те семьи, которые находят приемлемые квартиры со стоимостью содержания ниже той суммы, которая положена по социальным нормам. Таким образом, в программе есть «кнут», свойственный первому варианту, но нет «пряника». Она схожа со вторым вариантом тем, что участники программы ни при каких обстоятельствах не получают на руки денежных средств.

Размер жилищных пособий определяется «формулой дефицита». Согласно этой формуле, размер субсидии равен «стандартному платежу» за вычетом доли домохозяйства (см. Схему 1). Размер стандартного платежа обычно привязан к рыночным ценам и социальным нормам. Он может колебаться в зависимости от характеристик домохозяйств (напр., размера) и их расположения, а также нередко основан на концепции валовой квартплаты, в которую включают собственно квартплату и стоимость коммунальных услуг. Вклад домохозяйства определяется как доля его дохода. Обычно в формуле используется показатель на основании скорректированного дохода, который учитывает характеристики домохозяйства, его налоговые обязательства и имущество. «Формула дефицита» позволяет легко

увидеть, как после определения дохода стоимость субсидий оказывается чувствительной по отношению к двум переменным, которые подконтрольны регламентирующим органам: стандартному платежу и тому проценту дохода, который домохозяйство направляет на покрытие своих жилищных расходов.

В отношении данной формулы следует отметить несколько аспектов. Во-первых, независимо от того, для чего используется субсидия (помощь домохозяйствам в покрытии квартплаты или в приобретении жилья), применяется один и тот же метод. Во-вторых, данная методология столь же применима для расчёта единовременных безвозвратных ссуд. Принцип тот же: единовременная субсидия равна стандартному платежу за вычетом доли домохозяйства. Однако, в этом случае стандартный платёж может быть представлен в виде средней цены нового жилья или стоимости ремонта, а доля домохозяйства – как процент от его годового дохода. Наконец, для переменной дохода могут отсутствовать точные данные. Тогда долю домохозяйства придётся определять с помощью подставных показателей или выводить произвольно по усмотрению тех, кто осуществляет программу.

Врезка 1: «Формула дефицита»

Размер субсидии = стандартный платёж – доля домохозяйства

$$S = P - cY$$

где:

S = периодически выплачиваемая субсидия

P = стандартный платёж

Стандартный платёж обычно основан на:

- социальных нормах/рыночных ценах
- размере домохозяйства или других его характеристиках/географическом колебании цен
- валовой квартплате (квартплата + коммунальные платежи) или любом компоненте валовой квартплаты (напр., только коммунальные платежи)

cY = доля домохозяйства

Доля домохозяйства складывается из двух компонентов:

- процент дохода, идущий на покрытие жилищных расходов (с)
- доход домохозяйства (Y), который может определяться и корректироваться различными способами

Источник: авторы.

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. Концептуально представляется полезным рассматривать жильё как нечто, производящее «поток услуг», в который включены и коммунальные услуги. В странах с переходной экономикой, где собственность на многочисленные объекты жилого фонда, принадлежавшие государству, была передана нынешним жильцам, жилищные пособия нередко используются для оплаты именно коммунальных услуг и ремонта, а не квартплаты.

В Таблице 2 (см. ниже) показаны основные параметры трёх программ безвозвратных ссуд и одной программы жилищных пособий. Две из программ ссуд (в Армении и Панаме) предназначены для помощи жертвам стихийных бедствий, а третья призвана обеспечить переселение в Россию российских военнослужащих, проходивших службу в странах Балтии; программа жилищных субсидий также относится к опыту России. Число участников в указанных трёх программах колеблется от 2 300 домохозяйств (Панама) до 5 000 домохозяйств (Россия). Максимальное значение предоставляемых субсидий чрезвычайно неодинаково (от \$3 000 в Армении до \$25 000 в России), что отражает различия в экономическом положении и имеющемся предложении. В программах ссуд в Армении и России предусмотрен элемент стимулирования: участники имеют право оставлять себе ту разницу, которая может быть получена в случае приобретения жилья по цене ниже размера субсидии. Пример Панамы представляет интерес, так как здесь участники программы имеют возможность сочетать получаемую ссуду с другими, менее прозрачными субсидиями. Российская программа жилищных субсидий показывает, что в одной и той же стране можно предусмотреть несколько подходов. Она не предусматривала очень крупных месячных выплат, но тем не менее сумела обеспечить охват большего числа бедных домохозяйств, чем в программе безвозвратных ссуд на переселение.

V. Разработка и осуществление программ

Разработчики стратегии постоянно вносят в структуру программ жилищных субсидий изменения, отражающие ограничения мировоззренческого и политического плана, а также имеющиеся ресурсы. Как отмечалось выше, образцы программ субсидий, которые мы рассматривали до сих пор, в зависимости от характера их осуществления могут приобретать весьма отличные черты. Ограниченный институциональный потенциал или необходимость сдерживания административных издержек могут заставить руководителей идти на компромисс относительно структуры и компонентов программы. В этом разделе мы анализируем некоторые взаимосвязанные вопросы разработки и осуществления программ, которые оказали значительное влияние на их адресность, эффективность и прозрачность. В заключение приводится краткий обзор мер, позволяющих сдерживать административные издержки.

Таблица 2: Примеры программ				
	Зона землетрясения в Армении	Программа переселения военнослужащих, Россия	«План Чоррильо», Панама	Программа жилищных дотаций, Россия
<i>Цель программы</i>	Обеспечить жилье жертвам землетрясения 1988 г., не получившим компенсацию	Обеспечить жилье в России военнослужащим, переселяющимся с военных баз в странах Балтии	Переселить семьи из района Чоррильо (г.Панама), пострадавшего от пожара в 1990 г.	Помощь, предоставляемая на основании оценки нуждаемости на ежемесячную оплату жилья и коммунальных услуг
<i>Количество участников</i>	300 (Пилотный проект) 3 000 (Расширенная программа, начатая в 2001г.)	5 000 (Программа, финансируемая США)	2 300	Приблизительно 6% населения страны (по данным обследования)
<i>Период</i>	1998 г. - до наст. времени	1993 г. - до наст. времени	1991 – 1993 гг.	1995 г. - до наст. времени
<i>Субсидия</i> - <i>Максимальный размер</i> - <i>Выплаченная сумма</i>	\$ 3 000 Субсидия (даже если превышает цену продажи)	\$25 000 Субсидия (даже если превышает цену продажи)	\$6 750 Меньшее значение из двух: субсидии и цены продажи	Приблизительно \$10 в месяц (в 1996 г.) [дотация равна разнице между максимальным значением квартплаты (по социальным нормам) и долей дохода домохозяйства, идущей на оплату жилищно-коммунальных услуг]
<i>Прочие ресурсы</i> - <i>Субсидии на стороне предложения</i> - <i>Финансирование строительства</i> - <i>Кредиты</i> - <i>Программа информирования</i>	Нет Нет Нет Да	Нет Нет Нет Да	Да (только для гос. жилья) Да (только для гос. жилья) Да Да	Нет Нет Нет Да
<i>Допустимое использование субсидии</i> - <i>Новое жильё</i> - <i>Вторичный рынок</i> - <i>Прочее</i>	Да (любой район страны) Да (любой район страны)	Да (только оговоренный город или регион) Да (только оговоренный город или регион)	Да (любой район страны) Да (любой район страны) Да (долгосрочный контракт с домом престарелых)	Да Да
<i>Допустимые источники жилья</i> - <i>Частные застройщики</i> - <i>Государственное жильё</i> - <i>Вторичный рынок</i> - <i>Некоммерческие организации</i>	Да Да Да Нет	Да Да Да Нет	Да Нет Да Нет	Да Да Да Нет

Источники: Struyk (1997), Conway and Mikelsons (1996), Институт городского хозяйства (2000), и Romanik and Struyk (1995).

Уровень участия

Для того, чтобы субсидии были адресными, необходимо успешно привлекать в программу целевых бенефициаров. Для программ безвозвратных ссуд и жилищных пособий участие предполагает не просто зачисление. Для того, чтобы получать выплаты, домохозяйства должны подыскивать такие квартиры, которые бы удовлетворяли требованиям программы в отношении качества и социальных норм. В таких программах уровень участия (т.е. доля имеющих соответствующее право домохозяйств, которые действительно получают субсидию) математически можно представить как взаимосвязь процента имеющих соответствующее право домохозяйств, зарегистрированных в программе, и процента зарегистрированных домохозяйств, которые отвечают требованиям для получения платежей. Полезно представить участие в виде двухэтапного процесса; это показывает, что у тех, кто разрабатывает стратегию, есть две возможности осуществить манипуляцию с уровнем участия.

Желающие увеличить показатель участия располагают несколькими способами для вмешательства на этапе зачисления в программу. Явный способ увеличить число участников – повысить размеры поступающей выгоды, подняв размер субсидии или сократив ожидаемую долю домохозяйства в оплате. Ещё один вариант – охватить максимально большую аудиторию, сообщая информацию через СМИ, общественные организации или социальных работников. При этом часть работы можно направить на то, чтобы ослабить «эффект клейма», связанный с получением помощи от государства. Участие в программе можно поощрять также благодаря снижению транзакционных издержек для домохозяйств. В программу приходит мало участников, если людям трудно добираться до места регистрации из-за нехватки времени, высоких расходов на транспорт или наличия инвалидности. Транзакционные издержки растут и в том случае, если люди вынуждены собирать многочисленные документы, подтверждающие их право на участие в программе (напр., свидетельство о рождении или справку с места проживания); кроме того, из-за этого сокращается численность зарегистрированных. Необходимость представления документов привносит риск коррупции со стороны тех, кто выдаёт соответствующие документы.

Регистрация в качестве участника программы жилищных пособий или ссуд не гарантирует, что имеющее соответствующие права домохозяйство получит субсидию. Это объясняется тем, что участвующее в программе домохозяйство должно подыскивать такое жильё, которое отвечало бы минимальным стандартам качества или социальным нормам. Например, для того, чтобы начать получать жилищную субсидию, домохозяйству придётся съехать из нынешнего дома, поскольку по правилам программы он не соответствует физическим стандартам или слишком мал с учётом размера домохозяйства. Если расходы на переезд слишком высоки по сравнению с выгодами от участия в программе, домохозяйство, скорее всего, откажется от субсидии и останется жить на прежнем месте.

В качестве цели программы можно обозначить повышение качества жилья и коммунальных услуг для бедных, но следует помнить, что установление стандартов

качества обусловит рост административных издержек и потребует более значительного институционального потенциала. Обычно в том случае, когда в программе предусмотрены минимальные стандарты качества, необходимо привлекать специальных инспекторов, которые следили бы за тем, чтобы жильё участников отвечало этим стандартам. В программе жилищных дотаций в России семьи не обязаны доказывать, что их жильё соответствует каким-либо стандартам качества; заявка на участие в программе подаётся исходя из состояния их нынешнего жилья. Наиболее острой потребностью для бедных семей в России является оплата текущих жилищных расходов, а не улучшение жилищных условий. Вместе с тем, в такой стране, как Южная Африка, где жильё бедных традиционно было низкого качества, включение соответствующих стандартов может стать политически значимым аспектом программы.

В условиях небольшого предложения на рынке жилья даже при наличии субсидий домохозяйства могут столкнуться с серьёзными трудностями в поиске доступной по средствам квартиры, которая отвечала бы требованиям программы. Можно предоставить участникам больше жилья, снизив стандарты и нормативы его качества, однако такой шаг может восприниматься неоднозначно. Ни тем, кто поддерживает программы ссуд и жилищных пособий, ни их участникам может не понравиться то, что участникам придётся соглашаться на жильё более низкого качества, чем то, что имеется в других программах. В программах жилищных пособий и ссуд обычно устанавливают временное ограничение на продолжительность поиска квартиры или на ведение переговоров и заключение договора со строительной компанией. По истечении этого срока пособие или ссуда начинают поступать другому домохозяйству. Иногда договор с домовладельцем или застройщиком расторгается, но не по вине домохозяйства. В таких случаях домохозяйства получают ещё один шанс подать заявку на пособие или безвозвратную ссуду.

Государство обычно содействует гражданам в поиске подходящих квартир, работая с частными застройщиками и посредниками и помогая потенциальным покупателям или съёмщикам. Кроме того, власти могут осуществлять кампании в СМИ, чтобы привлечь домовладельцев и строителей, и создавать информационные центры, в которых граждане, домовладельцы, посредники и застройщики могли бы размещать данные о спросе/предложении жилья. Если домохозяйства не желают пользоваться услугами посредников, считая, что с этим связаны неоправданные затраты, государство должно проводить среди потребителей разъяснительную работу. В условиях рынка с недостаточным предложением такой «маркетинг» имеет важное значение для успеха программы.

Жилищные программы могут быть достаточно сложными. В большинстве случаев может возникнуть потребность информирования участников и потенциальных поставщиков о том, как работает программа, и о любых связанных с нею обязательствах, с которыми им придётся иметь дело. В странах, где население не привыкло к рыночным транзакциям, участники программы могут сталкиваться с трудностями при заключении договоров с частными поставщиками и могут требовать дополнительных консультаций. Напр., при покупке дома с

использованием жилищной ссуды при обсуждении юридических и финансовых документов неграмотному престарелому участнику программы может потребоваться самая непосредственная помощь.

Текучесть и подтверждение прав на участие

При разработке или оценке программы жилищных субсидий нельзя не учитывать то влияние, которое оказывает на её стоимость и результаты текучесть среди участников этой программы. Во многих случаях единственной имеющейся информацией является «моментальный срез» численности участвующих домохозяйств в каждый конкретный момент времени. Но этот «срез» не показывает динамику участия домохозяйств во времени. Высокая текучесть может привести к росту количества участников до такого уровня, при котором она будет существенно влиять на административные издержки, особенно на расходы по информированию контингента и подтверждение прав на участие.

На текучесть в жилищных программах влияют факторы внешнего характера, присущие конкретной стране, напр. подвижность домохозяйств и показатели того, как меняется положение домохозяйств относительно бедности с течением времени. С точки зрения разработки программы такие факторы определяют периодичность подтверждения права домохозяйства на участие в ней и получение помощи. Можно говорить о необходимости учитывать стоимость подтверждения таких прав, с одной стороны, и экономию, полученную в результате «отсева» тех, кто утратил права на получение выплат, с другой. Здесь присутствуют административные издержки для программы, а также потеря времени и другие затраты для бенефициаров, которые должны представлять новые документы. Несмотря на то, что достаточно частое подтверждение прав на участие представляется явным способом повысить адресность программы, нередко такой шаг связан со слишком высокими затратами.

Оценка нуждаемости

При использовании жилищных пособий и ссуд для выявления потенциальных участников и (или) определения размера выплат может применяться оценка нуждаемости. Такая оценка способна существенно улучшить адресность предоставления выплат, но её проведение может быть сложным с административной точки зрения. Во многих странах возможен дефицит надёжных данных о доходе, особенно когда бедные получают значительную часть своего дохода из неформальных источников. Если применяется оценка нуждаемости, государству необходимо обеспечить участие бедных в программе, несмотря на сложности с проверкой их дохода из таких источников.

Поскольку надёжные данные о доходе и имуществе нередко отсутствуют, в ряде стран для определения контингента участников и размеров выплат применяют иные показатели, дающие представление о доходе. «Заменителем» дохода служит какой-либо неденежный показатель, который, как считается, имеет высокую корреляцию с доходом. Например, для оценки благосостояния домохозяйства можно использовать площадь принадлежащего ему сельскохозяйственного земельного

участка, наличие у домохозяйства собственного автомобиля, или объем потребляемой электроэнергии. Но даже лучшая из подобных методик не позволяет избежать существенных ошибок включения и исключения⁸. С тем, чтобы минимизировать ошибки исключения, обычно при использовании балльной методики оценки нуждаемости предусматривают определённую процедуру для опротестования решений относительно права участия в программе. В ряде стран правительство располагает специальными средствами, расходуемыми по своему усмотрению, чтобы помогать тем, кто остался «за бортом» системы⁹.

В некоторых странах могут просто использовать те оценки дохода, которые приводят сами потенциальные участники, в сочетании с системой проверки максимального (в разумных пределах) объема информации. Данный подход можно подкрепить жёсткими юридическими санкциями за представление неверной информации и оказанием сильного общественного давления на кандидатов в программу, информируя население о требованиях к её участникам. В некоторых программах публикуются имена участников, и это позволяет в определённой степени осуществлять общественный контроль. Если правительство предполагает использовать оценку нуждаемости, то ему следует взвесить и сопоставить потенциальные нарушения со стороны домохозяйств в системе самостоятельного представления информации и недостатки, присущие балльной методике такой оценки.

Невзирая на указанные проблемы, оценка нуждаемости – самый надёжный способ адресовать субсидии бедным. Неудивительно, что в ситуации, когда право на участие в программе не обусловлено доходом, выгоды от жилищных программ поступают небедным. Например, программы помощи пенсионерам, ветеранам, лицам, состоящим на гражданской службе, жертвам стихийных бедствий, вдовам или сиротам не могут гарантировать того, что совершаемые в их рамках выплаты пойдут главным образом бедным домохозяйствам. Применительно к жилью, списки очередников могли быть составлены без учёта дохода, с использованием таких критериев, как социальные нормы жилой площади¹⁰.

Мониторинг

Благодаря мониторингу основных аспектов работы программы правительство может собирать информацию, необходимую для изменения или отладки такой программы. Стоимость такого мониторинга следует изначально заложить в проект.

⁸ В ряде стран, где применяется балльная методика оценки нуждаемости (напр., в Армении), имеют место серьёзные попытки устранить ошибки включения. С политической точки зрения отсутствие помощи действительно нуждающимся домохозяйствам (т.е. ошибка исключения) может оказаться предпочтительнее, чем ситуация, в которой помощь направляется домохозяйству, не имеющему для того оснований (т.е. ошибка включения), особенно в ситуации, когда присутствует значительное недоверие к правительству.

⁹ Не следует предоставлять слишком значительных дискреционных полномочий государственным структурам; в противном случае программа не будет обладать достаточной прозрачностью.

¹⁰ Социальная норма жилой площади обычно выражается в количестве квадратных метров на человека. Если домохозяйство занимает квартиру с недостаточной жилой площадью, то будет считаться, что оно нуждается в расширении жилой площади.

Правительство должно заранее определить показатели выполнения работы, так чтобы обеспечить сбор требуемых данных, в том числе – данных о бенефициарах, о ходе осуществления программы и её административном обеспечении. Информацию о характеристиках бенефициаров, стоимости субсидий, административных издержках и других аспектах программы можно использовать для демонстрации её выгод, прозрачности и эффективности по затратам.

Контроль за административными издержками

В данном разделе мы постоянно возвращаемся к тому, что результаты программы в немалой степени зависят от институционального потенциала той государственной структуры, которая отвечает за осуществление этой программы. Необходимость формировать такой потенциал приводит к увеличению административных издержек программы. Информационные кампании, подтверждение прав на участие в программе, оценка нуждаемости и мониторинг требуют значительного штата и ресурсов. Финансовые средства нужны для оплаты труда персонала, обучения, транспортных расходов, содержания систем учёта, аренды помещений и эксплуатации оборудования.

Есть несколько способов, позволяющих сдерживать административные издержки. В ряде случаев часть жилищной программы можно привязать к другой государственной программе. Напр., в новой программе можно использовать систему оценки нуждаемости, которая уже используется в программе предоставления денежных пособий общего назначения. Для распространения информации о жилищной программе можно задействовать медицинских и социальных работников. Для работы с потребителями и информирования населения правительство может также воспользоваться помощью со стороны НПО.

VI. Выбор подходящего варианта

В заключение мы приводим ситуации, в которых каждый из представленных механизмов субсидирования был бы наиболее эффективным. В Таблице 3 показаны основные преимущества и недостатки программ, рассмотренных в настоящей работе, с точки зрения их адресности, прозрачности, потенциального искажения цен, институционального потенциала, административных издержек и финансирования. Таблица даёт представление о некоторых из тех компромиссов, на которые приходится идти при выборе того или иного варианта.

Если бы экономисты и политики могли выбрать некий идеальный вариант для субсидирования жилищных расходов, 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. Впрочем, как отмечалось в самом начале, этот вариант оказывается неприменимым по практическим соображениям из-за желания общества или правительства стимулировать потребление этих благ и потенциально высокой стоимости таких

программ. Тем не менее, правительство, которое уже имеет программу денежных выплат, может подумать об использовании её для предоставления жилищных субсидий, особенно если размеры последних невелики.

Безвозвратная ссуда представляет собой прозрачную гибкую субсидию, которая не искажает цены. Такие ссуды могут использоваться в отношении любых жилищных расходов, но они часто применяются для того, чтобы в той или иной форме обеспечить собственность на жильё. Главный недостаток такого инструмента в том, что он сложен с административной точки зрения и требует немалых институциональных возможностей (хотя и не столь значительных, как в программе жилищных пособий). Размеры административного бремени частично определяются размером такой ссуды. Программы, в которых размеры субсидий более значительны, обычно требуют более сложных систем регистрации, проверки прав на участие и мониторинга. Единственность безвозвратной ссуды позволяет правительству или донору не иметь долгосрочных обязательств в отношении программы, хотя такие ссуды могут выдаваться в течение длительного времени.

Безвозвратные ссуды оказались особенно удачным инструментом в условиях устранения последствий стихийных бедствий, переселения и в качестве дополнения программ финансирования жилья. Несмотря на определённую административную сложность, такую программу можно «запустить» довольно быстро. 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. Результаты применения программы безвозвратных ссуд оптимальны в условиях развитого частного сектора, способного оперативно обеспечивать предложение и ремонт 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 субсидией в меньшей степени.

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 владельцам, 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. 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.

При прочих равных условиях, нормированные пособия предпочтительнее тех, что основаны на «ограничении бремени». В остальном эти два подхода идентичны, - оба они прозрачны и потенциально обеспечивают хорошую адресность¹¹. Вместе с тем, расходы, связанные с этими программами, заставляют правительство нормировать субсидии, ограничивая тем самым охват бедных. Кроме того, многие бедные могут не захотеть участвовать в программе из-за незначительного размера выплат, обременительного порядка регистрации и других требований. Поскольку пособия выплачиваются в течение длительного времени, с административной точки зрения этот вариант представляется более сложным, чем использование безвозвратных ссуд, и в ряде стран, где отсутствует институциональный потенциал, это может стать для некоторых руководителей сдерживающим фактором, не позволяющим внедрить данный механизм. С политической точки зрения может быть трудно смириться с тем, что эти субсидии финансируются из бюджета, однако, затраты будут более приемлемыми, если правительство сумеет показать, что замена традиционных неэффективных программ на стороне предложения системой пособий позволит получить экономию.

Высокая стоимость многих программ ссуд и жилищных пособий означает, что они не всегда будут удачным способом расширения помощи в жилищной сфере и охвата ею бедных домохозяйств, особенно в странах с низким доходом. Как правило, наиболее рентабельным способом улучшения жилищных условий многочисленного контингента бедных, сосредоточенного в определённых районах, является повышение качества существующего жилья и инфраструктуры; это особенно верно в ситуациях, когда многие бедные проживают в районах несанкционированной застройки и не обладают надёжными правами владения жильём. Определённые виды ремонта, проводимого отдельными домохозяйствами, можно финансировать с помощью небольших ссуд. Вместе с тем, для модернизации многих базовых услуг (напр., водоснабжения, канализации и дренажа) требуется сотрудничество целых сообществ.

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. В процессе замены строительной программы программой ссуд или пособий правительству не нужно выделять новые средства, - можно более эффективно использовать те, что уже были направлены в данный сектор.

¹¹ При использовании подхода «ограничения бремени» в зависимости от размера субсидии и реакции домохозяйств на ценовые искажения, вызванные этим подходом, адресность обычно ниже.

Таблица 3: Основные характеристики программ

<i>Характеристики программы</i>	<i>Тип программы</i>		
	<i>Безвозвратная ссуда</i>	<i>Пособие (основано на нормах)</i>	<i>Пособие (ограничение времени)</i>
Адресность	Эффективная адресность зависит от возможности охвата, размера выплат и других факторов, влияющих на зачисление в программу и участие в ней; охват зависит от бюджетных ограничений.	То же.	То же.
Прозрачность	Высокая прозрачность, легко выявлять затраты и бенефициаров.	То же.	То же.
Искажение цен	Искажения цен нет, если домохозяйство имеет дело с рыночными ценами на жилье или услуги, предоставляемые частным сектором.	Незначительное искажение цен, если домохозяйство имеет дело с рыночными ценами на жилье или услуги, предоставляемые частным сектором, а стандарт платежа установлен правильно.	Возможно сильное искажение цен, поскольку доля участия домохозяйства в расходах фиксирована.
Институциональный потенциал	Предполагают довольно высокие требования к персоналу и другим ресурсам; требуют навыков и возможностей, которые могут отсутствовать в настоящее время.	То же.	То же.
Административные издержки	Сходны с издержками при выплате пособий, но несколько проще благодаря разовому характеру субсидии.	Могут быть относительно высокими из расчета на получателя, - учитывая требования по охвату, обработке и доступности; регулярное предоставление требует укрепления институциональных ресурсов.	Такие же, как при пособиях, основанных на нормах.
Финансирование	Не требуют непрерывного финансирования; стоимость субсидий может варьироваться в зависимости от размера ссуды, который лежит в диапазоне от стоимости незначительного ремонта до цены нового жилья.	Требуют непрерывного финансирования; ассигнования могут осуществляться посредством бюджетных запросов; размер субсидии зависит от того, какие услуги, связанные с жильем, охватывает программа.	Такое же, как при пособиях, основанных на нормах.

Библиография

Conway, Francis J. and Maris Mikelsons. 1996. "A Review of Demand-Side Housing Subsidy Programs: The Case of Latin America." Report 06623-000-00. The Urban Institute, Washington, D.C.

Romanik, Clare, and Raymond Struyk. 1995. "Assisting Demobilized Russian Officers Obtain Housing: The Housing Certificate Option" *Review of Urban and Regional Development Studies*

Struyk, Raymond (ed). 1997. Restructuring Russia's Housing Sector: 1991-1997 .

Struyk, Raymond J., Michael L. Hoffman, and Harold M. Katsura. 1990. The Market for Shelter in Indonesian Cities. The Urban Institute Press: Washington, D.C.

Urban Institute. 2000. "Program Design for the Pilot Earthquake Zone Housing Certificate Program" Urban Institute for USAID .

World Bank. 1993. "Housing: Enabling Markets to Work." World Bank Policy Paper, Washington, D.C.