

УДК 354.465.4

О. Ю. Корчміт,
заступник директора департаменту,
Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ НАСЕЛЕННЯ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТАРИФНОЇ РЕФОРМИ У СФЕРІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

О. У. Korchmit,
deputy director of department of National commission of the state public utilities regulation

IMPROVED SYSTEM OF SOCIAL SUPPORT FOR HOUSING FOR TARIFF REFORM IN PUBLIC UTILITIES

Проведено аналіз механізмів соціальної підтримки домогосподарств з оплати житлово-комунальних послуг у країнах Європейського Союзу. Доведено доцільність запозичення європейського досвіду щодо забезпечення адресності соціальної допомоги. Запропоновані нові моделі державної допомоги з використанням доходного цензу під час приведення тарифів у сфері комунальних послуг до економічно обгрунтованого рівня. Обгрунтовано використання чинного механізму субсидій за умови удосконалення формули розрахунків розміру субсидій з врахуванням рівня доходу домогосподарства. Запропоновано етапи реформування системи пільг та субсидій із поступовим впровадженням єдиної монетизованої адресної допомоги на оплату житлово-комунальних послуг.

The mechanisms of social assistance for low-income households for housing and communal services in the European Union has analyzed. Proved the expediency of European experience adoption to provide targeted social assistance. Proposed new models of state aid using the upper limit of income during the transition to full cost recovery tariffs on housing and communal services. Substantiated the application of current subsidy mechanism providing the improvement of formulas for subsidies' calculating taking into account the upper limit of income of a household. Proposed the stages for reforming of housing subsidies and privileges system with gradual introduction of a single monetized targeted assistance for housing and communal services.

Ключові слова: сфера комунальних послуг, пільги, субсидії, доходний ценз, адресність, монетизована адресна допомога.

Key words: housing and communal services, privileges, housing subsidies, upper limit of income, monetized targeted assistance.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ І АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблематику недосконалості чинних механізмів соціального захисту населення з оплати житлово-комунальних послуг, низької адресності державних субвенцій проаналізовано дослідниками Б.Кліщук [1], Л. Котусенко [2] та групами експертів на замовлення міжнародних інституцій: Світового банку [3; 4], Агентства США з міжнародного розвитку [5]. Грунтовні комплексні пропозиції щодо етапів реформування системи пільг та субсидій з наведенням можливих відповідних соціально-економічних наслідків та ризиків зроблені у системних аналітичних працях А. Левицького [6; 7].

Разом з тим, бракує єдиного комплексного підходу до реформування системи соціальної підтримки, яка одночасно забезпечуватиме посилення соціального захисту малозабезпечених верств населення та доступність житлово-комунальних послуг для усіх домогосподарств на всіх етапах тарифної реформи.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою даної наукової публікації є визначення оптимального підходу до реформування системи соціального захисту населення при реалізації тарифної реформи у сфері комунальних послуг.

Таблиця 1. Видатки державного бюджету у 2012 році, що направляються на пом'якшення наслідків неефективної державної політики у сфері комунальних послуг

№ п/п	Вид державних субвенцій та дотацій	Обсяг видатків державного бюджету, млрд грн.	Відсоток ВВП України на 2012 рік, %
1	Компенсація НАК «Нафтогаз України» різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації суб'єктам господарювання на виробництво теплової енергії для населення	8,5	0,57
2	Субвенція на погашення заборгованості, що виникла через різницю в тарифах на теплову енергію та послуги з водопостачання та водовідведення	15,9	1,06
3	Субвенція на надання пільг населенню по оплаті житлово-комунальних послуг	5,2	0,35
4	Субвенція на надання субсидій населенню з оплати житлово-комунальних послуг	2,2	0,14
Разом		31,8	2,12

Критеріями оцінки найбільш ефективних механізмів удосконалення чинної соціальної політики є забезпечення максимальної концентрації державних видатків на малозабезпечених верствах населення, оптимізація людських та часових ресурсів в адмініструванні процедури надання допомоги.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Соціальний захист споживачів житлово-комунальних послуг в Україні здійснюється шляхом надання пільг та житлових субсидій. Найбільш поширеною формою пільг у сфері соціального захисту споживачів житлово-комунальних послуг є звільнення або зменшення плати за житло та (або) комунальні послуги. Житлові субсидії є механізмом адресного соціального захисту малозабезпечених верств населення, надаються у безготівковій формі для відшкодування витрат на оплату користування житлом або його утримання та комунальних послуг.

Чинні програми соціального захисту (пільги на оплату житлово-комунальних послуг та житлові субсидії) не забезпечують достатнього рівня соціального захисту споживачів. З урахуванням очікуваних рішень щодо поступового переходу до економічно обґрунтованих тарифів на комунальні послуги, мають бути здійснені заходи щодо ефективного соціального захисту населення в умовах підвищення вартості житлово-комунальних послуг.

У більшості країн Центральної та Східної Європи в тій чи іншій формі надається допомога малозабезпеченим домогосподарствам на оплату житлово-комунальних послуг (Угорщина, Польща) або послуг опалення (Румунія, Болгарія, Македонія). Принцип врахування доходів застосовується в усіх країнах. У більшості країн такий критерій є доволі простим — кратною величиною мінімальної пенсії (Польща, Угорщина) або мінімального прожиткового мінімуму (Чеська Республіка). В усіх країнах домогосподарства повинні сплачувати встановлену частку платежу, яка залежить від урядової політики (бюджету програми житлових субсидій) та набору послуг, на які надається допомога. Зазначена частка дорівнює 30% у Чеській Республіці, 20% в Угорщині, 10—20% у Польщі. У більшості випадків ця частка диференціюється (наприклад, у Чеській Республіці — за

регіонами (у Празі вона є найбільшою), у Польщі — за розміром домогосподарства (чим більше домогосподарство, тим менша частка) [7].

Наведені приклади в країнах ЄС щодо умов соціального захисту населення з оплати житлово-комунальних послуг мають одну спільну рису: адресність державної підтримки, тобто концентрація фінансових ресурсів на малозабезпечених верствах населення забезпечується через впровадження граничного рівня доходу, перевищення якого позбавляє домогосподарство права на субсидію (допомогу).

Зазначений принцип доходного цензу набув розвитку у впровадженій програмі допомоги на опалення у Румунії в 2010—2011 роках. Цікавість до впровадження нової моделі підтримки населення під час тарифної реформи у сфері тепlopостачання обумовлений схожими проблемами у фінансовій, паливно-енергетичній, житлово-комунальній сферах між Румунією та Україною. Одним із зобов'язань Румунії перед Європейським Союзом було скасування субсидій з центрального бюджету для виробників комунальних послуг з централізованого тепlopостачання. Підтримка необґрунтовано занижених тарифів на тепlopостачання для румунського населення протягом останніх 15 років призвела до таких негативних соціально-економічних наслідків у 2010 році:

— щорічні субсидії для виробників централізованого тепlopостачання складали 0,3% ВВП країни (0,57 млрд дол. США);

— адресні субсидії для домогосподарств — 0,1% ВВП країни (0,19 млрд дол. США), які були орієнтовані на відносно вузьку групу домогосподарств із середніми та високими доходами;

— занижені тарифи на опалення призвели до слабкої підтримки державної політики щодо ресурсозаощадження.

Оновлена румунська система соціальної підтримки з оплати опалення передбачає впровадження диференціації розміру субсидії залежно від середньодушового доходу домогосподарства. Таким чином доходний ценз використовується двічі: перший раз — це позбавлення права на будь-яку підтримку на оплату рахунків з опалення, другий — визначення розміру підтримки відповідно до нужденності.

Надання допомоги 60% незаможного населення одночасно зі скасуванням державних субвенцій на покриття збитковості тарифів для підприємств сфери тепlopостачання виправдало соціально-економічні очікування — держава скоротила у тричі видатки на підтримку сфери тепlopостачання.

Світовий банк визнає дуже схожу ситуацію з викривленням державної фінансової і соціальної політики відносно розвитку сфери тепlopостачання в Україні. Частина домогосподарств України, що споживає теплову енергію централізовано, чотири рази дотується з державного бюджету (табл. 1).

Зазначений аналіз державних видатків на забезпечення соціальної доступності послуг з тепlopостачання (централізованого опалення) свідчить, що у 2012 році Україна витратила 31,8 млрд грн. або 2,12% від номінального валового внутрішнього продукту, що у понад 5 разів, відносно ВВП, перевищує відповідні державні субвенції Румунії.

Світовий банк запропонував Уряду України власну модель реформи сфери тепlopостачання та паливно-енергетичного комплексу країни: передбачається протягом 2013—2017 років обґрунтований з фінансової, економічної та соціальної точок зору комплекс взаємопов'язаних заходів для забезпечення збалансованого розвитку сфери тепlopостачання та індивідуального опалення, зокрема [3]:

— підвищення тарифів у сфері тепlopостачання до економічно обґрунтованого рівня (на 40%) як запорука початку модернізації галузі через інвестиційну складову тарифів;

— приведення цін на природний газ для підприємств-виробників теплової енергії до ціни імпортованого газу (підвищення протягом 5 років у 2,7 разів);

— зрівняння ціни на природний газ для населення та суб'єктів господарювання у сфері тепlopостачання для формування рівних економічних умов виробництва теплової енергії централізовано та індивідуально (середньозважене підвищення на 46%);

— запровадження нової програми соціальної підтримки для бідних верств населення на оплату опалення;

— інвестування в заходи енергозбереження для скорочення споживання тепла домогосподарствами на 50%.

Окремої уваги заслуговує принципові підходи Світового банку до соціального захисту населення під час радикальних змін у витратах домогосподарств на опалення: пропонується скасувати чинну систему пільг та субсидій, замінивши її на адресну програму соціальної допомоги на оплату опалення (централізованого та природного газу) з компенсацією частини рахунку за опалення за такої диференціацією: 80% від рахунку — для 20% найбіднішого населення (першого квінтіля); 50% — для наступних 20% за розподілом доходів (другого квінтіля); 20% — для наступних 10% населення (п'ятого дециля); 0% — для домогосподарств, що знаходяться у верхній половині за розподілом доходів (шостий — десятий дециль).

Експерти Світового банку прогнозують збільшення державних видатків на перших етапах впровадження нової моделі, але наприкінці та-

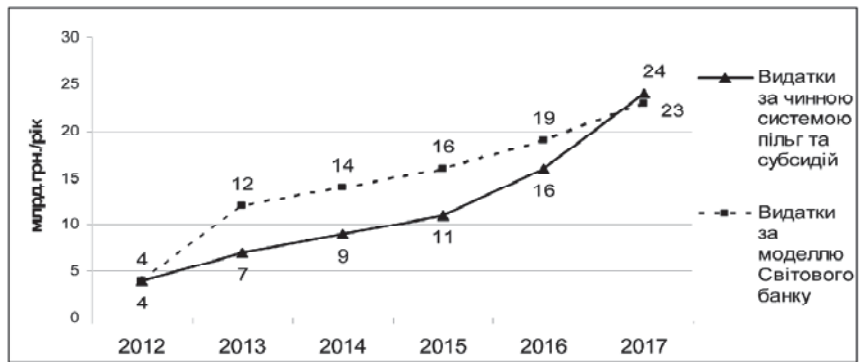


Рис. 1. Динаміка видатків державного бюджету на соціальний захист населення з оплати опалення під час приведення тарифів на тепlopостачання та цін на природний газ до економічно обґрунтованого рівня, млрд грн.

рифної реформи чинна система пільг та субсидій потребуватиме більших субвенцій порівняно із запропонованою моделлю [3] (рис. 1).

Окрім прозорості механізму компенсації, додатковими аргументами на користь моделі є висока адресність соціальних видатків: протягом п'яти років тарифної реформи найбідніші 20% населення отримуватимуть половину обсягу соціальної допомоги на опалення. Чинна система пільг та субсидій наприкінці цінкових перетворень у сфері тепlopостачання та газопостачання збереже викривленість її соціальної моделі: 32% державних субвенцій отримують 40% найбільш заможного населення і лише п'ята частина обсягів державної підтримки припадатиме на 20% найбідніших домогосподарств [3] (рис. 2).

Пропозиції Світового банку відрізняються комплексністю підходів та радикальністю змін механізмів державного регулювання, що відповідає викликам та стратегічним завданням розвитку економіки країни. Відповідно до Програми економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" реформування системи пільг з оплати житлово-комунальних послуг, прид-

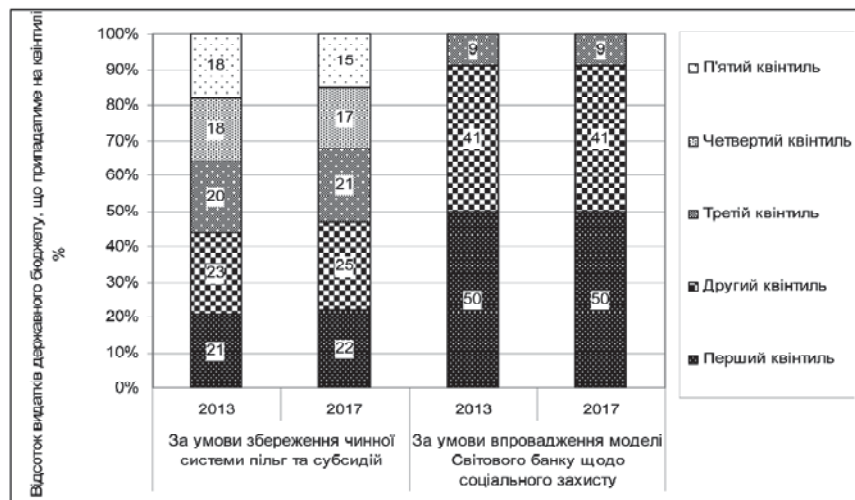


Рис. 2. Розподіл державних субвенцій на соціальний захист населення з оплати житлово-комунальних послуг по 20-відсоткових групах (квінтілях) під час тарифної реформи у сфері тепlopостачання та газопостачання

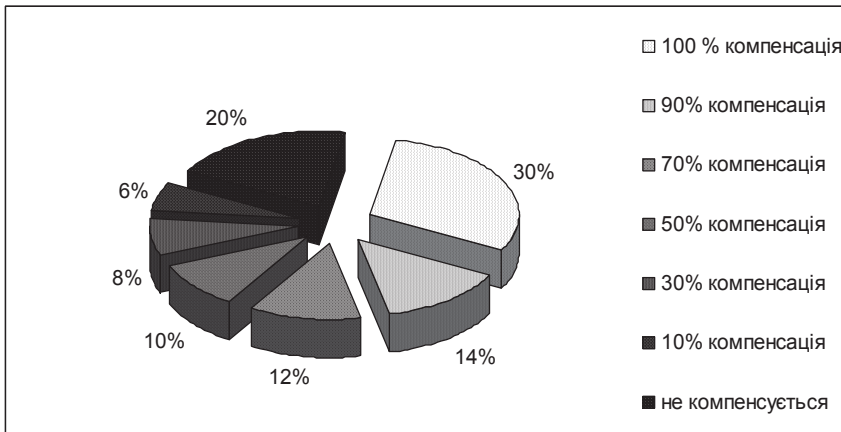


Рис. 3. Розподіл домогосподарств-споживачів послуг з централізованого опалення за розміром компенсації збільшеної частини рахунку, %

бання твердого та рідкого півного побутового палива і скрапленого газу, пільг з оплати послуг зв'язку має здійснюватись у такій послідовності:

1) запровадження єдиних нормативів споживання послуг, на які надаються пільги;

2) запровадження адресного принципу надання пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого півного побутового палива і скрапленого газу, послуг зв'язку, залежно від сукупного доходу сім'ї пільговика на одну особу (за винятком пільг особам, які мають виняткові заслуги перед Батьківщиною);

3) інтеграція пільг з оплати житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого півного побутового палива і скрапленого газу в програму житлових субсидій.

Проте, виникають певні соціальні ризики і загрози, передумови економічної недосконалості запропонованої моделі, зокрема:

— компенсація рахунків за централізоване опалення та газопостачання відбуватиметься за завищеними обсягами споживання з причини застарілості чинних нормативів користування, які до 5 разів перевищуватимуть обґрунтовану соціальну потребу у тепловій енергії та газі;

— скасування системи пільг та субсидій, що розрахована на компенсацію витрат на 7 видів житлово-комунальних послуг, а також придбання вугілля і скрапленого газу не повністю компенсується соціальною допомогою на опалення, яка враховує лише 2 послуги (централізоване опалення та газопостачання);

— компенсація для найбідніших до 80% витрат на опалення створюватиме ілюзію здешевлення послуг, тому позбавлятиме стимулів до заощадливого споживання домогосподарствами паливно-енергетичних ресурсів та нівелює економічну доцільність впровадження енергозберігаючих заходів;

— віднесення половини населення до заможних споживачів, які позбавлені будь-якої компенсації, призведе до падіння платіжної дисципліни серед домогосподарств, що за доходом належать до шостого-восьмого децилів.

Автор публікації спільно з фахівцями Нацкомпослуг брав участь у розробці іншої концепції соціального прийняття тарифної реформи у сфері теплопостачання та газопостачання. Соціальна складова концепції ґрунтується на досвіді Румунії та Сербії щодо диференційованої компенсації витрат на опалення залежно від середньодушових доходів домогосподарств. Відмінність від моделі Світового банку полягає в двох аспектах: по-перше, пропонується компенсація не повного рахунку, а лише частини рахунку, яка виникла внаслідок підвищення тарифів на теплову енергію; по-друге — пропонується більш соціально справедливий розподіл компенсацій: повну компенсацію збільшеної частини рахунку має частка населення, що за статистичними даними знаходиться за межею бідності, а п'ятий квінтіль — повністю позбавлений можливості додаткової державної допомоги (рис. 3).

Концепція Нацкомпослуг має більш м'який соціальний підхід, тому що не позбавляє права на соціальну підтримку половину домогосподарств, але надає їм розмір компенсації, який за досвідом механізму субсидій створює низьку вірогідність звернення за компенсацією. Іншої перевагою є стимулювання споживачів до заощадження комунальних ресурсів, що формуватиме економічно відповідального одержувача соціальної допомоги від держави.

Концепція Нацкомпослуг має більш м'який соціальний підхід, тому що не позбавляє права на соціальну підтримку половину домогосподарств, але надає їм розмір компенсації, який за досвідом механізму субсидій створює низьку вірогідність звернення за компенсацією. Іншої перевагою є стимулювання споживачів до заощадження комунальних ресурсів, що формуватиме економічно відповідального одержувача соціальної допомоги від держави.

Модель Світового банку та концепція Нацкомпослуг мають спільний суттєвий недолік — інституціональна неспроможність органів виконавчої влади до оперативного впровадження будь-якої нової моделі соціального захисту. Відсутність належного кадрового забезпечення, сучасних програмних продуктів, нормативно-правового підґрунтя та великий ментальний супротив інституцій державної соціальної політики є комплексною проблемою модернізації концептуальних підходів для впровадження більш гнучких та соціально справедливих механізмів захисту населення під час реформи у сфері комунальних послуг.

Враховуючи, що основним завданням удосконалення механізмів соціальної підтримки є забезпечення соціальної доступності житлово-комунальних послуг, як запоруки успішного втілення етапів модернізації галузі, усі соціальні новації з високим ризиком їх невпровадження мають бути доопрацьовані для підвищення вірогідності їх прийняття Міністерством соціальної політики України (далі — Мінсоцполітики).

Експертами Проекту "Реформа міського теплозабезпечення" Агентства США з міжнародного розвитку реалізацію реформування системи пільг запропоновано здійснювати за двома моделями доходного цензу [5]. Перша модель — обмеження права на пільги при середньомісячних доходах домогосподарства з розрахунку на одну особу, що не перевищують 1,5 прожиткових мінімумів, друга — двох прожиткових мінімумів.

Обмеження права на пільги за другою моделлю призведе до зменшення вартості програми пільг на 27,9%

або 1,45 млрд грн. на рік. Право на пільги втрачать від 1,5% до 2,7% пільговиків з перших трьох децилів, 54,9% пільговиків з 9 дециля та 80,9% пільговиків з 10 дециля. Суттєво зростає адресність надання пільг: 40,3% від загальної вартості пільг отримують домогосподарства з перших трьох децилів та лише 8,6% від загальної вартості пільг — домогосподарства з трьох останніх децилів.

Інтеграції пільг з оплати житлово-комунальних послуг у субсидії може здійснюватись у кілька послідовних етапів:

- 1) запровадження на вибір пільговика надання субсидії замість пільг;
- 2) запровадження надання пільг готівкою на основі грошового еквіваленту вартості соціального набору пільгових послуг;
- 3) заміна пільг на житлові субсидії.

До основних проблем програми житлових субсидій більшість дослідників відносять недостатній рівень адресності надання житлових субсидій, складність адміністрування програми житлових субсидій та низьке охоплення субсидією домогосподарств за відсутності доступу до послуг. Результат соціологічного опитування, що проведено Держстатом на замовлення Мінсоцполітики свідчать: складність процедури та замала сума субсидії є основними психологічними перешкодами звернення домогосподарств за державною підтримкою (табл. 2).

Автор не поділяє поглядів експертів, що удосконалення механізму субсидій можливе через м'яке втручання в чинну систему шляхом змін двох актів Уряду, що дозволить досягти певної адресності, прозорості та спрощення процедури адміністрування та фактично залишити діюче програмне забезпечення. Потрібне більш радикальне реформування програми житлових субсидій, що має включати такі етапи:

- 1) запровадження соціальних нормативів при визначенні обсягу споживання послуг, на які надаються субсидії;
- 2) запровадження надання субсидій готівкою (монетизація допомоги);
- 3) впровадження у формулі розрахунку розміру субсидії "коефіцієнта нужденності".

Перший етап знаходиться на стадії нормативно-правового доопрацювання та відповідно до вимог Указу Президента [8] має бути впроваджений у 2013 році. Впровадження соціальних нормативів, окрім стимулювання домогосподарств до енергозаощадження, робить зайвим впровадження доходного цензу на право отримання субсидії. Справа у тому, що зменшені до 1,5—5 разів розміри соціальних нормативів користування житлово-комунальними послугами порівняно з чинними нормами, роблять фізично неможливим перевищення відповідних витрат більш заможних домогосподарств 10-відсоткового порогу обов'язкової сплати за послуги.

Одночасне впровадження першого етапу з другим вирішує більшість проблем процедури субсидій: позбавляє потреби у щомісячних перерахунках, збору даних від підприємств-надавачів послуг, комісійних рішень. Перехід на готівкову виплату субсидій домогосподарствам, за оцінками експертів, є найоптимальнішою мо-

Таблиця 2. Питання анкети соціологічного опитування "З яких причин Ви або члени Вашого домогосподарства не зверталися за допомогою, на яку маєте право?"

Варіанти відповіді	Частка домогосподарств, %
Не маю потреби у допомозі	5,0
Розмір допомоги є замалим	17,4
Не маю можливості для оформлення повного пакету документів, або процедура оформлення є надто складною	40,3
Не зручно, відчуваю дискомфорт від необхідності звертатися за допомогою	16,8
Тільки плануємо звернутися	13,9
Незручне розташування або незручний графік роботи органів соціального захисту	1,9
Інше	4,7
В цілому	100,0

деллю соціального захисту: витрати людських ресурсів органів соціального захисту скорочуються на 30—40%, а процес очікування домогосподарством рішення про призначення субсидій зменшується з 20 до 1 дня.

В Україні є досвід напрацювання відповідних механізмів та документів: у 2004 році в м. Броварах та Броварському районі Київської області, Смілянському районі Черкаської області було проведено експеримент з надання населенню субсидій у грошовій формі [9]. У 2009 році Мінсоцполітики було підготовлено пакет документів для проведення чергового експерименту з надання субсидій готівкою, але впровадження його було відкладено.

Третій етап є розробкою автора публікації, яка має вирішити соціальне ризиковане питання щодо критеріїв встановлення розміру граничної сплати домогосподарства за житлово-комунальні послуги, за межами якої домогосподарство претендуватиме на соціальну підтримку.

За підсумками 9 місяців 2012 року, у споживчому кошику українця продукти займають 52,1%, послуги — 16,1% (в т.ч. житлово-комунальні послуги — 8,1%), непродовольчі товари — 20,8% [10]. Рациональний споживчий бюджет відображає споживання товарів і послуг, забезпеченість предметами культурно-побутового та господарського призначення у відповідності з науково обгрунтованими нормами та нормативами задоволення раціональних потреб людини. У раціональному споживчому кошику продукти харчування повинні складати 30%, послуги — 23%, непродовольчі товари — 47% витрат.

Не достатнє обгрунтована позиція міжнародних інституцій щодо посилення адресності програми субсидій виключно через встановлення доходного цензу. Світовий банк, інші міжнародні організації [4; 5; 7] рекомендують встановити верхню межу доходу, яка дає право на призначення житлової субсидії у розмірі двох прожиткових мінімумів, що позбавляє права на субсидію при діючих цінах і тарифах приблизно 6% субсидіантів. Зазначений сценарій не призводить до перерозподілу державної допомоги на користь найбільш вразливих, тобто не віддзеркалює повноти принципу адресності — концентрації уваги та фінансових ресурсів держави на

Таблиця 3. Порівняння адресності надання субсидій за умови розрахунку їх розміру за чинним порядком та удосконаленням

Тип домогосподарства	Кількість членів сім'ї	Працездатного/непрацездатного віку	Працюючі/непрацюючі члени сім'ї	Середньодушовий дохід, грн./місяць	Обов'язкова частка оплати житлово-комунальних послуг від сукупного доходу, %		Посилення адресності через збільшення субсидії від держави, % (за умови питомих витрат на житлово-комунальні послуги, що перевищують чинну граничну норму)
					За чинним порядком розрахунку у субсидії	За удосконаленою формулою розрахунку субсидії	
Пенсіонер-одинак похилого віку	1	непрацездатного	усі непрацюючі	1000	10	8,4	+16%
Пенсіонери за вислугою років	2	непрацездатного	усі працюючі	2500	10	20,9	- 109%
Молоде подружжя без дитини	2	працездатного	усі працюючі	5000	15	32,7	- 118%
Молода родина з дитиною	3	2 – працездатного, 1 – непрацездатного	1 – працюючий, 2 – не працюючі	1100	15	7,6	+49%

малозабезпечених. Автор пропонує впровадити гнучкий механізм, за яким розмір субсидії корелюватиме з рівнем бідності, тобто гранична норма оплати послуг буде зменшуватися пропорційно доходу домогосподарства.

Чинний порядок розрахунку розміру безготівкових субсидій, що надаються населенню для відшкодування витрат на житлово-комунальні послуги та перераховуються суб'єктам господарювання житлово-комунального господарства [11], можна описати такою формулою (1):

$$C_{\text{безгот.}} = \text{СФВДЖКП} - \text{СДД} * \frac{\text{ГНО}}{100} \quad (1),$$

де: С — розмір безготівкової субсидії, що розрахована за чинним порядком надання субсидій, грн.;

СФВДЖКП — сукупні фактичні витрати домогосподарства на оплату житлово-комунальних послуг у межах чинної норми житла та нормативів споживання житлово-комунальних послуг, грн.;

СДД — сукупні доходи домогосподарства, грн.;

ГНО — гранична норма оплати послуг з утримання житла, житлово-комунальних послуг залежно від отриманого доходу, % (для непрацездатних — 10%, сімей з дітьми та інвалідами за умови середньодушового доходу нижче прожиткового мінімуму — 10%, для усіх інших домогосподарств — 15%).

Порядок розрахунку розміру готівкових (монетизованих) субсидій, що мають надаватися та перераховуватися на власні рахунки домогосподарств з врахуванням соціальної норми житлової площі та соціальних нормативів користування житлово-комунальними послугами, можна описати формулою (2):

$$C_{\text{гот.}} = \text{СФВДЖКП} - \text{СДД} * \frac{\text{ГНО}}{100} \quad (2),$$

де:

С — розмір готівкової (монетизованої) субсидії, грн.;

СФВДЖКП — соціальна норма витрат домогосподарства на житлово-комунальні послуги, яка є добутком соціальних нормативів користування кожною послугою (при певному граничному переліку послуг) та тарифів і цін на відповідні послуги в адміністративно-територіальній одиниці (місті, районі), грн.;

Порядок розрахунку готівкових (монетизованих) субсидій з впровадженням "коефіцієнту бідності", що віддзеркалює недоотримання фізіологічно потрібного обсягу житлово-комунальних послуг, має виглядати наступним чином (3):

$$C_{\text{гот.бід.}} = \text{СФВДЖКП} - \text{СДД} * \frac{\text{ГНО}}{100} * K \quad (3),$$

де:

С_{гот.бідн.} — розмір готівкової (монетизованої) субсидії

з врахуванням ступеня нужденності домогосподарства, грн.;

ГНО = 15% для усіх домогосподарств;

К — коефіцієнт, що враховує потребу домогосподарства у зниженні граничної норми оплати за житлово-комунальні послуги, виходячи із глибини бідності домогосподарства (4);

$$K = \text{СДДД} / 2 * \text{ПМ} \quad (4)$$

де: СДДД — середньодушовий дохід на одного члена домогосподарства, грн.;

ПМ — прожитковий мінімум, грн.

Зазначений підхід розрахунку монетизованої субсидії покликаний посилити соціальну підтримку малозабезпечених сімей через зниження обов'язкової частки сплати домогосподарства за житлово-комунальні послуги. Рівень зниження пропорційний рівню невідповідності середньодушового доходу родини двом прожитковим мінімумам на члена сім'ї. Запропонована формула дозволяє впровадити "м'який доходний ценз", що усуває одразу декілька суттєвих недоліків системи субсидій:

— відсутність механізму позбавлення права на призначення субсидії для більш заможних домогосподарств;

— соціально несправедливий категоріальний принцип встановлення граничної норми оплати послуг, за яким непрацездатні мають знижений обов'язок сплати (10% від доходів), сім'ї з дітьми та інвалідами за умови середньодушового доходу менш за прожитковий мінімум (10%), а всі інші, незалежно від матеріального статку — 15%.

Для наочної ілюстрації змін адресності системи субсидій пропонується промоделювати порівняння розрахунку субсидії за чинним порядком та з використанням удосконаленої формули, запропонованої автором публікації, для різних за соціально-демографічними характеристиками домогосподарств (за умови розмірів прожиткових мінімумів, встановлених на 01.01.2013) (табл. 3).

Порівняння адресності соціальних видатків при удосконаленні принципів розрахунків субсидій свідчить про досягнення поставлених цілей: більш нужденні домогосподарства зменшили тягар житлово-комунальних послуг на 16—49%, а для більш заможних родин фактично не виникло додаткових витрат, тому що середньостатистична оплата зазначених послуг для сімей з доходами 9—10 дециля не перевищує 10% від сукупних витрат.

ВИСНОВКИ

У результаті аналізу факторів, що впливають на ефективність програми житлових субсидій можна зробити висновок про необхідність здійснення заходів із суттєвого підвищення адресності та спрощення адміністрування програми житлових субсидій. Запропоновані заходи щодо вдосконалення програми житлових субсидій дозволять підвищити її адресність, розширити та поглибити соціальну базу, зорієнтувати на надання допомоги найбільш нужденним домогосподарствам та обмеження допомоги забезпеченим домогосподарствам, спростити механізми надання житлових субсидій, забезпечити ефективне використання коштів державного бюджету. Надання населенню житлових субсидій у грошовій формі може стати важливим кроком на шляху реформування і системи пільг, заміни їх на адресну грошову допомогу населенню, створює передумови для інтеграції програми субсидій в адресну допомогу малозабезпеченим сім'ям. Кроки по поступовому реформуванню системи пільг можуть суттєво підвищити ефективність системи соціального захисту і одночасно значно скоротити вартість програм соціального захисту за рахунок підвищення адресності.

Подальші наукові розвідки мають бути пов'язані з удосконаленням механізмів соціального захисту у сфері комунальних послуг у частині стимулювання малозабезпечених верств населення до впровадження енергоощадних заходів з використанням досвіду провідних країн Європейського Союзу.

Література:

1. Клішук Б. Удосконалення механізмів надання пільг / Б.Клішук, Л.Котусенко, І.Орлова // Підсумковий звіт Проекту "Удосконалення системи соціальної допомоги" / Центр соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс] / Сайт Центру соціально-еконо-

мічних досліджень (CASE)-2013. — Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua/index.php?mode=publications&act=view&pubid=180&miid=5>

2. Котусенко Л. Шляхи удосконалення системи житлових субсидій [Електронний ресурс]— 2013. — Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua/index.php?mode=experts&act=view&expid=63&miid=2>

3. Реформування цін на послуги газопостачання і централізованого тепlopостачання в Україні. Презентація команди Світового банку в рамках Проекту "Розвиток міської інфраструктури" [Електронний ресурс]. — 2012. — Режим доступу: <http://www.worldbank.org>

4. Підвищення рівня адресності програм соціальної допомоги в Україні. Дослідження Світового Банку / Світовий банк, Київ. — 2010. — 108 с.

5. Рекомендації щодо вдосконалення системи соціального захисту споживачів житлово-комунальних послуг. Проект Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) "Реформа міського тепlopозабезпечення в Україні" / Інститут місцевого розвитку, Київ. — 2011. — 92 с.

6. Левицький А. Реформування пільг на оплату житлово-комунальних послуг, на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу, послуг зв'язку / Проект Світового банку на замовлення Міністерства соціальної політики України "Удосконалення системи соціальної допомоги". — Київ, 2012. — 39 с.

7. Левицький А. Шляхи вдосконалення порядку надання субсидій / Проект Світового банку на замовлення Міністерства соціальної політики України "Удосконалення системи соціальної допомоги". — Київ, 2012. — 83 с.

8. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава". Указ Президента України від 12.03.2012 № 128/2013 [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Президента України — 2013. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15521.html>

9. Про проведення експерименту з надання населенню субсидій у грошовій формі для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.06.2004 № 725 року [Електронний ресурс]. — 2013. — Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/fpart70/idx70799.htm>

10. Витрати і ресурси домогосподарств України. Обстеження умов життя домогосподарств за 9 місяців 2012 року [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Державної служби статистики України — 2013. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2012/gdn/vrd/arh_vrd_2012.html

11. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 № 848 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України — 2013. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/848-95>

Стаття надійшла до редакції 29.03.2013 р.