



*Аналітична записка
 Серія ««Соціальна політика»», № 8, 2019*

Інформаційно-аналітичні матеріали до «круглого столу» «Щодо стану надання житлових субсидій»

Л. М. Якушенко, головний консультант
 відділу соціальної політики
 Національного інституту стратегічних досліджень

Відповідно до європейських цінностей та стандартів, держава повинна підтримувати належний рівень умов проживання населення, забезпечувати доступність та належну якість житлово-комунальних послуг. Одним з інструментів відповідної політики в Україні є надання населенню субсидій на оплату житлово-комунальних послуг.

Аналіз результатів застосування цього інструменту дозволяє зробити висновок про те, що розвиток субсидування в житлово-комунальному господарстві загалом можна визнати нерациональним, далеким від критеріїв справедливості, необґрунтовано витратним, недостатньо адресним та

непослідовним. Вихідні принципи та критерії субсидування населення були сформульовані занадто загально, а механізми визначення адекватності та адресності субсидій і досі залишаються недостатньо ефективними. У 2017 р. кількість домогосподарств, що отримували субсидії на оплату житлово-комунальних послуг, перевищувала 8 млн, а організаціям – надавачам послуг на відшкодування витрат було перераховано 62,9 млрд грн. Цей обсяг фінансування дорівнював витратам Міноборони (64,4 млрд грн), у два рази перевищував фінансування Укравтодору та Міністерства освіти і науки й був на 20 % більшим за освітню субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам.

Водночас, як серед домогосподарств, що отримували субсидії, так і серед надавачів житлово-комунальних послуг, набули поширення зловживання програмою субсидій, викривлення та приховування інформації щодо справжнього реального рівня їхніх доходів та витрат. У результаті витрати державного бюджету на надання субсидій значною мірою пішли не на підтримку нужденних, а на збільшення прибутків домогосподарств, члени яких залучені до неформальної зайнятості або мають інші джерела тіньового доходу.

Задля коригування ситуації у квітні 2018 р. було прийнято Постанову КМУ № 329, яка радикально змінила критерії призначення субсидій. Це призвело до різкого скорочення кількості домогосподарств, що отримали субсидії (з 6,6 млн домогосподарств у березні до 2,1 млн у квітні 2018 р). В результаті у серпні 2018 р. субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг отримували 2438,2 тис. домогосподарств, що у 2,3 разу менше, ніж у серпні попереднього року. При цьому середній розмір призначеної субсидії на одне домогосподарство зменшився на 37,3 % порівняно з відповідним періодом 2017 р.

Таким чином, занадто ліберальна політика надання субсидій була різко змінена занадто суворою, і обидві виявилися не адекватними реальним соціальним потребам населення. Надмірна лібералізація правил субсидування

породжувала серед населення розкол між працюючим населенням, яке сплачувало всі податки на доходи та оплачувало високі (за часткою у доходах) комунальні тарифи в повному обсязі, та субсидіантами працездатного віку, які приховують власні доходи і є недобросовісними платниками податків. Надмірно сувора політика призводила до зниження доступності програми субсидій для нужденних громадян та в умовах очікуваного підвищення житлово-комунальних тарифів стала підґрунтям для посилення протестних настроїв, каталізатором суспільного невдоволення.

У 2019 р. відбулися важливі зміни в умовах призначення та формах надання субсидій. З 1 січня 2019 р. в дію вступила норма, визначена частиною третьою статті 11 Закону України “Про житлово-комунальні послуги” (№ 2189-VIII від 09.11.2017 р.), згідно з якою законодавчо передбаченні пільги та субсидії на оплату житлово-комунальних послуг виплачуються споживачу в грошовій формі у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Для забезпечення виконання вимог Закону та унормування відносин в системі субсидування населення були прийняті Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання надання житлових субсидій населенню у грошовій формі” (№ 1176 від 27.12.2018 р.) та “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” (№ 62 від 06.02.2019 р.). Ними передбачено два механізми надання житлових субсидій: перерахування коштів у безготівковій формі на рахунок споживачів для виплати житлових субсидій в АТ “Ощадбанк” та виплату готівкових коштів безпосередньо одержувачам субсидій.

Суттєвою відмінністю від попередніх механізмів нарахування стало те, що на кінець розрахункового періоду залишки коштів, що обліковуються на рахунках споживачів для виплати житлових субсидій, не повертаються до державного бюджету. Зекономлені субсидії споживачі змогли отримати після завершення опалювального сезону шляхом перерахування з рахунку для виплати житлових субсидій на свій поточні рахунки одержувачів житлових субсидій в АТ “Ощадбанк”, що відкриваються

банком одержувачу житлової субсидії на підставі укладеного між Мінсоцполітики та АТ «Ощадбанк» договору.

При отриманні субсидій у готівковій формі громадяни, яким призначено пенсійні та інші соціальні виплати, отримують перерахування або на свої пенсійні рахунки, або через виплатні об'єкти АТ «Укрпошта». Крім того, Постанова № 62 регулює питання надання пільг та субсидій на оплату житлово-комунальних послуг в умовах перехідного періоду, визначаючи, що субсидії на оплату житлово-комунальних послуг надаються з урахуванням договорів, укладених до і після введення в дію Закону України від 09.11.2017 р. № 2189-VIII «Про житлово-комунальні послуги», що в повному обсязі вступив в дію з травня 2019р.

Зазначений механізм виплати субсидій суттєво підвищує самостійність субсидіантів та дозволяє їм активніше впливати на процеси оновлення, модернізації та підвищення енергоощадливості житлового фонду. Враховуючи те, що субсидії призначаються в межах соціальної норми житла та соціальних нормативів користування комунальними послугами (що регулюються Постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування» № 409 від 06.03.2014 р.), кошти споживачів, зекономлені у разі споживання комунальних послуг у обсязі, меншому за соціальні нормативи в кожному розрахунковому періоді, залишаються у розпорядженні одержувача субсидії.

Прийнята 20 жовтня 2019 р. Постанова Кабінету Міністрів України № 878 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. № 848 і від 27 липня 1998 р. № 1156» спрощує умови призначення субсидій для деяких верств населення (дитячих будинків сімейного типу, військовослужбовців, подружжів, старших 60 років, що проживають у сільській місцевості) та змінює частку середньомісячного сукупного доходу домогосподарства, що прийнятий як базова норма плати за житлово-комунальні послуги з 15 % до 20 %. Ці зміни **викликані**

необхідністю посилення адресності та підвищення ефективності надання субсидій, пом'якшення умов їх отримання для окремих категорій одержувачів та спрямування державного соціального захисту на найменш захищені категорії субсидіантів.

За даними Державної служби статистики України, у жовтні 2019 р. субсидії на оплату житлово-комунальних послуг отримували 2424,7 тис. домогосподарств. Середній розмір призначеної субсидії у жовтні 2019 р. становив 492,1 грн, що на 8,7 % менше, ніж у відповідному періоді 2018 р. У січні-жовтні 2019 р. за субсидіями звернулося 3706,4 тис. домогосподарств, що на 39,3 % менше кількості отримувачів у відповідному періоді 2018 р. У цей час було призначено субсидії 4655 тис. домогосподарствам (з врахуванням тих, кому було подовжено надання субсидії, за якими вони звернулися у попередній період), що на 20,4 % більше, ніж у відповідному періоді 2018 р. Сума субсидій, що призначені домогосподарствам у січні-жовтні 2019 р., становить 1663,4 млн грн (у січні-жовтні 2018 р. вона дорівнювала 1164,8 млн грн).

Загалом у січні-жовтні 2019 р., тобто до початку опалювального сезону 2019 – 2020 рр. сума всіх видів субсидій населенню склала 2993,2 млн грн (у січні-жовтні 2018 р. вона дорівнювала 3077,8 млн грн, а вже в січні-грудні 2018 р. – 4953,3 млн грн). Наведені цифри свідчать, що закладених на ці потреби в бюджеті 2020 р. 47 628,6 млн грн має вистачити для задоволення потреб усіх субсидіантів.

Ситуація з державною допомогою населенню в оплаті комунальних послуг в країнах Центральної та Східної Європи, які є цікавим для України з огляду на схожість стартових умов, демонструє, що в тому чи іншому вигляді субсидування існує в усіх цих країнах.

Так, у Болгарії надається щомісячна адресна допомога на оплату оренди житла, особам, чий дохід за попередній місяць не перевищує 150 % диференційованого мінімального доходу. Крім того, передбачена адресна допомога малозабезпеченим верствам населення на оплату послуг опалення,

що призначається на 5-місячний опалювальний сезон і виплачується помісячно готівкою або на банківській рахунок.

У Литві надається відшкодування плати за опалення, гаряче і холодне водопостачання, за умови, що оплата за нормативну площу (38 м кв. на першого члена сім'ї та 12 м кв. на кожного наступного) перевищує 20 % від доходів сім'ї понад гарантований державою рівень доходу для опалення, 5 % від нормативного обсягу споживання гарячої води та 2 % від нормативного обсягу споживання холодної води.

Угорщина сплачує допомогу на утримання житла сім'ям або фізичним особам за таких умов: вони проживають в будинках, площа яких не перевищує встановлену мінімальну площу і вони не одержують дохід від цього будинку; витрати на утримання житла дорівнюють або перевищують 20 % сукупного щомісячного доходу домогосподарства; місячний душевий дохід не перевищує 150 % мінімальної пенсії за віком.

У Латвії здійснюється доплата до гарантованого мінімального доходу (ГМД), якщо після оплати ЖКП за ринковими цінами у субсидіанта залишається сума доходу, менша за ГМД.

У Польщі також існує так званий «житловий додаток» – сумарна доплата за ЖКП (водопостачання, опалення, каналізація, утримання будинку). Отримати його можна за деяких умов (житлова площа є меншою за встановлений норматив – 35 м² для одинаків та + 5 м² на кожного наступного члена родини; місячний дохід є меншим 175 % мінімальної пенсії для одинаків та 125 % для інших домогосподарств; частка витрат на житло перевищує 15 % доходів домогосподарства для одинаків та 12 % для інших). Зауважимо, що таким вимогам відповідають близько 3 % домогосподарств, які й отримують зазначену допомогу. Її розмір дорівнює різниці між законодавчо встановленою часткою та фактичними витратами в межах нормативної площі житла, при цьому встановлено мінімальний і максимальний розмір допомоги, що призначається на шість місяців.

Отже, країни Східної та Центральної Європи мають досить жорсткі

вимоги до призначення допомоги на оплату житлово-комунальних послуг – застосування нормативної частки витрат домогосподарств на оплату послуг в сукупному доході при призначенні розміру житлових субсидій є усталеною практикою, програми житлових субсидій в більшості країн пов’язані з іншими програмами соціальної допомоги.

Зауважимо, що Україна, як і більшість країн Східної Європи, не має змоги повністю відмовитися від субсидій, враховуючи низький рівень доходів значної частини населення та суперечливість питання тарифоутворення в сфері житлово-комунального господарства. Висока вартість ресурсів, що використовуються для виробництва послуг ЖКГ, неприпустимо великий відсоток їх втрат під час транспортування до споживача (до 34 % в середньому по країні, а в деяких містах більше 50 %), необхідність підтримувати застарілі малопотужні комунікації в прийнятному стані – ці чинники обумовлюють неможливість застосування в цій сфері ринкових методів ціноутворення та вимагають фінансової та організаційної участі держави, що і втілюється у реалізації програм субсидування. Але основним завданням держави має бути не оплата частини витрат населення на ці послуги, а створення передумов для їх зменшення шляхом зниження споживання ресурсу.

Насамперед необхідно продовжувати посилювати адресність державної допомоги, підвищувати дієвість програм субсидування як інструменту формування суспільства соціальної справедливості. Підвищення рівня доходів населення, модернізація та осучаснення житлово-комунального господарства, створення можливостей впливу споживача на якісний склад та кількісний перелік житлово-комунальних послуг дозволять знизити частку тарифної складової у витратах домогосподарств, а вдосконалення системи субсидування – надавати ефективну допомогу найбільш вразливим верствам.

Для подолання недоліків системи субсидування необхідно здійснити низку першочергових кроків, які стосуються як системи соціальної підтримки загалом, так і вдосконалення форми надання субсидій зокрема. Для

оптимізації системи соціальної підтримки необхідно зосередитись на найбільш вразливих контингентах, оптимізувати наявні програми субсидування та створити інтегровану систему соціальної допомоги з формуванням електронного середовища, в якому така система функціонуватиме, для забезпечення її максимальної ефективності, маневреності та керованості. Для вдосконалення порядку надання житлових субсидій та дотримання принципу соціальної справедливості та соціальної спрямованості коштів необхідно застосувати інформаційно-комунікаційні технології для моніторингу і аналізу ефективності надання житлових субсидій та проводити цілеспрямовану роботу з надавачами послуг, спрямовану на підвищення якості їх роботи. Крім того, важлива належна взаємодія підприємств, що надають житлово-комунальні послуги, із споживачами житлово-комунальних послуг — одержувачами житлових субсидій, зокрема, в частині надання інформації щодо спожитих послуг, нарахованих сум за послуги, розміру заборгованості (переплати).