AN INTERNATIONAL ACTIVITIES PROJECT

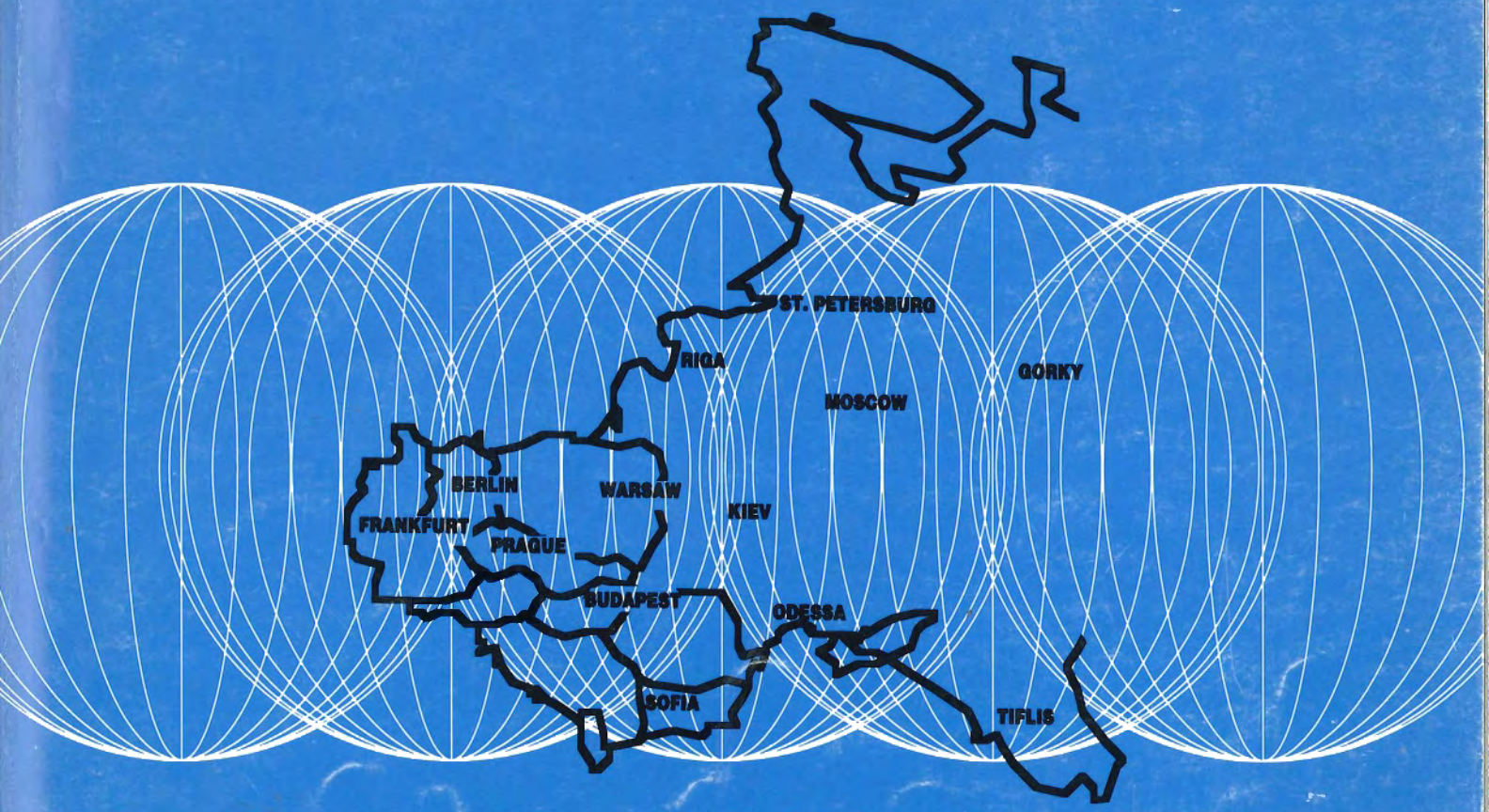
FROM PLANNING TO MARKETS

HOUSING IN EASTERN EUROPE

Implementing Housing Allowances In Russia: Rationalizing the Rental Sector

by

Raymond Struyk, Nadezhda Kosareva
Jennifer Daniell, Charles Hanson
and Maris Mikelsons



THE URBAN INSTITUTE
Prepared for the Office of Housing and Urban Programs (USAID)

PN-ABM-127
ISN 17047

Implementing Housing Allowances In Russia: Rationalizing the Rental Sector

by

Raymond Struyk, Nadezhda Kosareva
Jennifer Daniell, Charles Hanson
and Maris Mikelsons

The Urban Institute

Prepared for
The Economic Reform Working Center
of the
Russian Federation

Supported by

Office of Housing and Urban Programs
U.S. Agency for International Development
Contract#: AID/DHR-1008-C-00-0108-00

UI Project 6127-X149A
July 1992

Abstract

This report contributes to the Russian Government's decision regarding reform of public housing by describing and analyzing a housing allowance system for the City of Moscow. This system represents a plan to reform public housing along market lines while protecting lower income households from high rent payments through implementation of a housing allowance program.

This study was conducted by the Urban Institute in response to a request from the Russian Government to examine the housing sector and the impact of a housing allowance program implemented concurrently with liberalization of rents. The work was supported by the Office of Housing and Urban Programs of the U.S. Agency for International Development, as part of a program of technical assistance to the Russian Government.

The authors gratefully acknowledge the cooperation of a number of sources in conducting this research and would like to express thanks to the following: State Committee on Statistics of Russia; the Ministry of Architecture, Construction, Housing Facilities, and Communal Services; Moscow Committee on Statistics; Engineering Department of the City of Moscow; Department for Municipal Housing of the City of Moscow; and, Russian Institute of Economics for Housing and Communal Services.

Table of Contents

Executive Summary iii

1. Housing Reform in Russia: Barriers and Opportunities 1
   - Introduction 1
   - Housing Sector Problems in Russia 3
   - Characteristics of the State Housing Sector 6
   - Housing Reform Today: Privatization Policies 10
   - Prospects for Reform of State and Municipal Housing:
     - State or Market Regulation of Rents 14
   - The Housing Allowance Program in the Context of Overall Housing Reform 17
     - Rental Housing 17
     - Privatization 18
     - New Construction 19
     - Allocation of Newly Constructed Units 21
     - Characteristics of the Housing System of the Future 21

2. How Housing Allowances Work 23
   - Objectives of A Housing Allowance Program 24
   - The Mechanics of Housing Allowances 25
     - Participation 25
     - Subsidy Payments 26
     - Incentives for Participants 31
   - Implementation Issues 32
     - Program Administration 32
     - Phasing in the System 32
   - Technical Problems 36
     - Measuring Household Incomes 36
     - Household Size 37
     - Setting the Maximum Social Rents 38
   - Conclusion 39

3. Housing Expenditures and Incomes in Moscow -- March 1992 40
   - The Data 40
   - Housing Expenditures and Incomes 41

4. Structure of the Simulations 48
   - Common Assumptions 48
   - Key Parameters 49
     - Rent increases 49
     - *t* values 52
     - Maximum Social Rent -- MSR 52
     - Y* 54
   - Other Adjustments 55
     - t-value adjustment for lower quality housing 55
     - Shift in tenure choice 56

Increased unemployment between 1992 and 1994 56

5. Eligibility and Housing Costs: Results of Implementing Housing Allowances 59
Findings for Year One 59
Who Receives Housing Allowance Benefits? 59
Housing Payments and Subsidies 64
Housing Revenues and Subsidy Costs Under the Housing Allowance 67
Findings for Year Three 69
Main Results 70
Impact of Unemployment 76
Impact of further privatization 77
Conclusions of the Results of Implementing Housing Allowances 83

Figures

2.1 Relationship Between Income and Subsidy in a Gap-Type Housing Allowance 29
3.1 Income Distribution - Lorenz Curve 42
3.2 Housing Costs as a Percentage of Income 46
4.1 Increase in Housing Cost Over Time 51
5.1 Year One Eligibility 60
5.2 Year One Housing Expenditures and Subsidies 66
5.3 Year Three Eligibility 72
5.4 Year Three Housing Expenditures and Subsidies (t=.08) 74
5.5 Eligibility Rates by Income Quartile with Unemployment Year Three (t=.08) 78
5.6 Year Three Eligibility with Privatization 81

Tables

3.1 Expenditures on Selected Items as Percent of Income 47
4.1 Schedule of allocation of room allowance and median size unit based on size of household 53
4.2 Maximum Social Rents (MSR) 54
4.3 Maximum monthly household income (Y*) 55
4.4 Summary of Cases Simulated for Year One and Year Three 58
5.1 Distribution of Subsidy Payments by Income Quartile 61
5.2 Eligibility for Housing Allowance Subsidies For Selected Groups in Year One 62
5.3 Monthly Housing Revenues and Housing Allowance Subsidy Payments: Year One 68
5.4 Monthly Housing Revenues and Housing Allowance Subsidy Payments: Year Three . . . 75
5.5 Monthly Housing Revenues and Housing Allowance Subsidy Payments: Year Three with Unemployment 79
5.6 Monthly Housing Revenues and Housing Allowance Subsidy Payments: Year Three with Privatiation 82

Annex A The Russian Household Income and Expenditures Survey A-1
Annex B Supplemental Tables B-1
References

Executive Summary

An important task of economic reform in Russia is the transition of the housing sector to market principles. The broadening of opportunities for the improvement of housing conditions will be one of the most important social indicators of the new economic policy. Moreover, because of the sector's enormous inefficiency, reform can result in large budgetary savings and a better utilization of the existing housing stock.

It will be necessary to carry out housing reform during a state of serious financial economic crisis in the sector. This crisis is characterized by:

- A drop by more than 30 percent in the level of housing construction;
- A decline in the effective demand for housing due to inflation outstripping income growth;
- The failure of the maintenance system for state and municipal housing as a result of inflationary processes, the curtailment of federal grants, and the inability of local budgets to fill the gap.

Housing reform in Russia began with the privatization of government and municipal housing. Despite this, it is obvious that privatization of housing is only one of the constituent elements of housing policy. According to the highest estimates, only 25 to 30 percent of residences will be transferred to private ownership. The largest portion of housing will likely continue to be rented. Therefore the rental market of tomorrow must be planned today. A choice lies ahead: whether to save the current principle of local control over the level of apartment rents and utility payments, and make up for losses with government subsidies, or move toward establishment of a single market sector with both private and government (municipal) housing.

This work is dedicated to establishing the feasibility and effectiveness of carrying out the latter option. This program proposes:

1. *A gradual rise in apartment rents to market prices* in the first phase of several years, to at least fully cover maintenance expenditures and utility costs[1].

2. *Resolving the problem of implicit property rights of tenants.* Today the rights of tenants are so broad that they hardly differ from those of homeowners. It is imperative to implement a shift from indefinite occupancy rights to well-defined leasing, and also to create an enforceable procedure for eviction for legislatively defined reasons (beginning with systematic nonpayment of rent).

3. *The implementation of a targeted housing allowance program with the goal of protecting tenants from having to pay an excessively high share of their income for increased apartment rents.* Payment of subsidies should be started simultaneously with the increase in rents and utility payments.

The Program of Direct Housing Subsidies

Housing allowances, in contrast with the current organization of housing maintenance grants, are paid directly to families in order to help them pay their rent. They are given only to families with low incomes and they decrease proportionately at higher income levels. The family that, according to its income, has the right to receive a housing allowance, is free in principle to choose the apartment they will occupy (although today in Russia this will be very difficult). The housing allowances depend only on income and family size, not on the size and quality of the unit actually rented.

Goals of the Housing Allowance Program

The fundamental goals of the housing allowance program are:

- To create a mechanism for guaranteeing a minimum level of housing services to lower income families;

- To integrate government (municipal) rental housing and the emerging private rental sector in order to create competition between them and grant the tenant freedom in choosing cheaper or better quality housing;

[1] In April 1992, the right to establish a maximum level of apartment rents, tariffs, and utility payments was transferred from the federal level to Supreme Soviets of the component republics of the Russian Federation and to local soviets.

- To use a market pricing mechanism for allocation and re-allocation of housing. This will result in a substantial reduction in the "over-allocation" of housing, both in terms of size and quality that exists under current conditions of low rent;

- To reduce grants to the communal housing sector and concentrate government subsidies on direct assistance to families that cannot pay market apartment rents;

- To allow and facilitate the economic independence of the system of housing maintenance;

- To stimulate the development of private rental housing through guaranteeing the effective demand of low-income tenants at a level that permits them to rent housing of a socially acceptable quality.

Methodology of Determining the Size of Housing Subsidies

The formula for determining the size of the subsidy paid to a tenant under the housing allowance program is based on the "housing gap" principle, that is, a monetary payment earmarked to cover the difference between the rent for a suitable apartment and the reasonable amount that the family itself is able to pay.

The monthly amount of the subsidy (S) is determined as:

$$S=MSR-tY \quad (1)$$

In formula (1), MSR equals the maximum socially acceptable rent payment, in other words, the amount that will suffice to rent a standard-quality apartment. The social standard of housing quality assumes minimum sizes and separate housing (single-family apartments) in a building in good condition. Minimum housing sizes are determined by the number of rooms or square meters depending on the size and demographic composition of the family. Finally, the MSR is determined for specific conditions of each city. The minimal divisions are: 1) Moscow and St. Petersburg; 2) other large cities; 3) other cities.

The MSR can be defined only by the amount of rent (for housing maintenance) or by the amount of rent plus utility payments.

In formula (1), t equals the portion of family income that the family is able to spend for housing rent. Based on the experience of many countries, this amount averages about 15 to 30 percent (the second figure includes utilities). In Russia today this amount on average constitutes about 2 percent (including utilities) of family income.

"Y" in formula (1) equals family income including all sources of receipt.

In a situation where a family rents an apartment with a cost higher than the MSR, the rent payment above the norm will be paid entirely by the family.

Schedule of Program Implementation

The following schedule for program implementation is presented by years:

Year One. An overall program of rent adjustments and housing allowances is announced. Rents are increased by an initial increment on an across-the-board basis. Housing allowances are implemented.

Year Two. Rents are increased across the board, with the increment based in part on changes in household incomes. The share of income tenants must spend on housing to receive a subsidy payment may be increased. New lease agreements are signed with all tenants that make clear the tenant's duty to pay rent.

Year Three. Rents are increased across the board, with the increment based in part on changes in household incomes, but rents are also adjusted for quality and locational factors. These adjustments are based on market data if available, and are otherwise based on expert judgments.

Year "n." When rents reach the level targeted by policymakers and adequate market data are available, rent differences are set on the basis of market information.

Creating a Housing Subsidy Model for Moscow

Moscow was chosen as the subject for simulating different approaches to the implementation of a program of housing allowances in Russia. The authors acknowledge the uniqueness of Moscow among Russian cities because of data availability. However, the choice of Moscow does not mean that results of the work will be applied unchanged to other cities. Corresponding simulations should be developed for other large Russian cities and other types of cities. Initial results obtained in the case of Moscow, however, will allow the formation of general conclusions about the results of the program and about its effectiveness and feasibility.

Three basic tasks were established and accomplished in this work:

- Perform a study of the rents currently being paid and the relation between present rental expenditures in light of the recent increase in inflation and family income;

- Establish the possibility in principle of establishing a program of increased rentals and housing subsidies in Russia;

- Analyze various possible housing allowance programs to determine their effectiveness and consequences in the first year of program implementation and after a certain period (three years).

Informational Base for Analysis

Data from March 1992--taken from the Russian Federation's National Statistics Office budget study on families of white- and blue-collar workers and pensioners from Moscow--were used for the calculations. A total of 2,375 families were included in the survey. Of these, 2,271 families lived in state or municipal housing. The weighted sample represents an aggregate of 3,036,708 families living in state and municipal housing in Moscow.

Characteristics of Income and Housing Expenditures in Moscow

The average monthly household income of a family living in municipal housing in Moscow in March 1992 was 3,381 rubles (about $34). The average individual income for the same period was 1,687 rubles, which conforms with the national average monthly income for Russia of 1,600 rubles. Forty-eight percent of families had an average per capita income lower than the subsistence level (1,320 rubles) and 74 percent had income below the poverty level (1,950 rubles).

Average share of spending on rent and utilities (heating, hot and cold water, sewage disposal, electricity, gas) was 2 percent of family income.

According to these calculations, general expenditures necessary to maintain housing in Moscow in 1992 (maintenance and utilities) are 26.12 rubles per square meter per month. Today, the public pays only 3.4 percent of these expenditures (0.89 rubles per square meter of living space). The Moscow city budget is not able to cover more than 25 percent of maintenance for municipal housing. Sources now covering this deficit are unclear.

As a result of a system that subsidizes the housing and maintenance authorities but not renters in the private sector, state resources are currently used in an inefficient manner. Thus, 25 percent of families with low incomes spend 4.2 percent of family income on housing, while 25 percent of families with the highest income level spend less than 0.7 percent. Indeed, the data suggest higher income tenants receive bigger subsidies.

Main Hypotheses for Creating a Model for a Housing Allowance Program

Calculation for various scenarios of the program were carried out by implementation stages in the first and third years. Four main assumptions were built into the calculations:

- Housing allowances will only be paid to families renting state (departmental) and municipal housing.

- One hundred percent of families entitled to housing allowances will accept them. Experience in other countries has shown that this amount usually ends up being less than 100 percent. The main reason for nonparticipation is the insignificant level of subsidies at income levels close to the maximum permitted for participation in the program. Under this assumption, the results we have obtained on the volume of housing subsidies may be considered maximal.

- Costs for housing maintenance and incomes remain constant, in other words, rise at an identical rate. The increase in rent modeled is an increase beyond the overall level of inflation.

- Scenarios for the first year employ rent increases of 400 percent, 600 percent, and 1300 percent. An increase of 1400 percent is considered the "shock therapy" scenario.

The model for Year Three uses a connection between housing costs and increases in income. The goal is a gradual increase in the household share of housing expenses that avoids a sharp increase in the rate of growth of housing expenses exceeding the rate of increase of income. Two scenarios were used to calculate forecasts. In the first, the increase in annual expenditures for housing costs were equal to 2 percent of the income of the median household, while in the second the increase represented 4 percent.

Results

Results of modeling various housing allowance schemes allow us to formulate a general conclusion on the feasibility of this approach to reforming the state and municipal housing sector. The proposed policy will not only allow rapid improvement of the financial posture of housing maintenance, but will also promote the creation of a rental market.

As a result of this study the following conclusions can be drawn:

1. In an established housing allowance program the bulk of aid is given to lower income groups, in contrast to today's policy that can, at best, be characterized as indifferent to the income level of the population.

2. Households not receiving a subsidy will not be forced by the program to expend an excessive amount of income on housing (normally 5 percent of income during Year One, with a maximum expenditure for this group of 12 percent; in Year Three the norm will be 8 percent, with a maximum of 10 percent of income).

3. The largest portion of income will be spent on housing by families receiving housing subsidies but living in apartments larger than the norm (in Year One, 9 to 13 percent of income; in Year Three 15 to 17 percent). This will create a formidable stimulus for such families to move to more modest quarters, allowing the redistribution of housing and its more efficient use.

4. The quickest and most direct result of the housing allowance program is the production of additional financial resources that can be used to significantly reduce the gap between expenditures for upkeep of the housing stock and utility payments and income from rents. After the first year of program implementation, additional resources will make it possible to cover 13 to 17 percent of necessary expenses. In Year Three this figure will be 18 to 28 percent. Obviously, larger rent increases can be programmed that will make it possible for rents to cover a larger share of total expenditures by Year Three. However, this result is valid only while our hypothesis on the constant relationship between income and inflation in the housing and maintenance sector holds true. If inflation gets ahead of income growth there will still be more resources available than today, but these resources will be smaller.

5. The program as developed is based on a generalized approach to housing expenditures, that is, a rent including utilities as well as maintenance. Such an approach for paying subsidies allows protection of the renter from a too sudden transition from nearly free housing to very high overall housing expenses. However, the income received from increased rents can be distributed by the municipality in any proportion between maintenance and utilities.

1. Housing Reform in Russia: Barriers and Opportunities

Introduction

Housing reform in Russia has begun with the privatization of state and municipal housing. A rapid, practically free transfer of thousands of apartments to private ownership is stimulating the formation of a real estate market based on an increase in the number of units available for sale, and on the possibility of using privatized apartments (through their sale or mortgage) to obtain new apartments.

Despite these efforts, it has become increasingly evident that privatization of housing is but one of the elements of housing policy. In practice, the majority of units are likely to continue to be rented. Therefore it is necessary to plan for the future of the rental sector. It is also necessary to plan increased housing construction. Only a simultaneous reform of all elements of the housing sector can lead to effective results. This report focuses on the problem of reorganizing the state and municipal housing sectors of Russia. Our study proposes:

- *A graduated rise in payments for rent and communal services (utilities) up to the market level over a five-to seven-year period.* This will have three effects. First, it will increase the value of privately owned dwellings, and thus promote privatization of the rental stock. Second, it will improve the allocation of the existing housing stock by encouraging overhoused families to shift to smaller units. Third, it will increase the revenues available for apartment maintenance and upkeep, enhancing subsequent rent levels.

- *Resolution of the "implicit property rights" problem.* Renters today possess such wide usage rights that it is hard to differentiate renters from owners. Those who do own their own apartments do not have full control of their dwelling, living in buildings that lack sharply defined legal relationships between owners, renters, and the municipality (enterprise). Renters' rights must be limited (in part by creation of an effective system of eviction for specific reasons) and legislation should be prepared to create and regulate condominiums.

- *Parallel with increased rental and communal services, a program of housing allowances in order to protect the least advantaged renters from paying an excessive percentage of their income for increasing rent.* Housing allowances assist residents

in paying their rent and are given only to families with low income. Allowances decrease as income increases.

- *Increased effectiveness and quality of maintenance of rented housing* with the goal of reducing overall expenditures and stimulating residents to pay increasing rents.

This report presents the results of carrying out three tasks to explore the use of housing allowances in the Russian Federation:

1. Perform a study of current rents and their relationship with family income;
2. Establish the feasibility of establishing a program in Russia today for increasing rents and introducing payment of housing allowances to the population;
3. Analyze various versions of a housing allowance program to determine their effectiveness and results for the first year of the program and at a later date.

We selected the city of Moscow to conduct the feasibility analysis because of the availability of critical data for the city that could be readily accessed. These data are from the ongoing national income and expenditure survey for March 1992 and were compiled by Moscow and Russian Federation statistical agencies (see Chapter 3 and Annex A for descriptions). This choice does not imply that the results will be applied to other cities without modification. Corresponding programs must be developed for the other large cities of Russia, as well as for a series of typical smaller cities. However, the results in Moscow will permit some conclusions to be made about general tendencies of the program and the effectiveness and feasibility of program implementation.

The balance of this chapter provides the context for the more detailed analysis contained in the rest of the report. In the following sections we discuss the current housing situation in Russia, the housing sector reforms undertaken through June 1992, and the role of increasing rents and housing allowances in a broader program of sectoral reform.

Housing Sector Problems in Russia

In general, it can be said that Russia has had a continuous housing crisis for many years. This is the result of a policy of "state paternalism" directed at maximum socialization of housing. The key principles of this policy were:

- Centralized distribution of all resources and strictly formalized planning of the volume and distribution of new housing construction;
- Use in practically all regions of the country of standardized multi-floor building construction plans;
- Extreme state monopolization of the construction complex and housing maintenance facilities;
- Financing of all state housing construction exclusively from centralized assets of the state budget or of state-run enterprises;
- Near-total subsidization of housing and maintenance organization activity through various forms of state funding;
- The dominant role of a single, state-operated system for distribution of housing.

Thus, the goal of housing policy was almost completely directed toward the establishment and development of only one form of housing--state-owned units.

"Official" methods for resolving the housing problem boiled down to an endless line in which people waited to receive state housing. In fact, the manner in which the line was administered greatly contributed to the housing shortage because of its lack of incentives for adjusting housing consumption.

The Russian Federation currently occupies one of the lowest positions among developed nations in housing fulfillment, with an average of 16.4 square meters of living space for each occupant and an average of only 15.7 square meters in the cities. In regard to the type of dwelling Russians occupy, according to data from the 1989 All-Union Census, only 83 percent of families and single persons in the RSFSR (previous name of the Russian Federation) had private dwellings--meaning a separate apartment, single-family house, or portion of a house. The

rest of the population is forced to live in communal apartments or dormitories, or has no permanent home (see Table 1.1)

Table 1.1

Percent Distribution of Families and Single People According to Dwelling Type			
	RSFSR	Urban Settlements	City of Moscow
All families and single people	100%	100%	100%
Those living in:			
Private (self-contained) apartments	56.7	65.1	77.2
Single-family houses	23.8	12.0	0.1
Communal apartments	6.8	8.7	15.5
Portions of houses	2.8	2.7	0.1
Dormitories	6.2	7.7	5.2
Other housing or sublets	1.4	1.4	0.1
Type of housing not indicated by respondents	2.3	2.4	1.8

Source: Based on data from the 1989 All-Union Census.

However, even these figures do not fully convey the real picture. They do not, for instance, reflect the natural desire of "complex families" (composed of several married couples and relatives of several generations) to live separately. According to our calculations, taking the desires of these families into account, the number of families and single persons lacking a private dwelling is at least 35 percent, and in the cities it is at least 45 percent.

The housing shortage has increased in the past few years due to a catastrophic drop in housing construction brought about by overall economic collapse, a sharp reduction in state subsidies, and the sudden reduction in purchasing power of the population. In 1991, new housing

construction was down 33 percent from what it was in 1987 (Goskomstat RSFSR, 1991). In the first quarter of 1992 it dropped 31 percent from the first quarter of 1991 (Goskomstat Russia, 1992).

Combined with the overall decline in volume of state housing construction, the move to sell the greater part of new housing sharply reduced the amount of housing available to those awaiting rental units. In the first quarter of 1992, only 67 percent of families receiving housing moved into new apartments, compared to figures from January to March of the previous year (Goskomstat, 1992). Meanwhile, in 1992 every fourth family in Russian cities is waiting for a state apartment, with an average wait for an apartment of seven to eight years.

The steps taken toward establishing a housing market, the extremely small number of apartments on the market, and the use of auctions as the main sales method have all led to astronomical prices. Market and auction prices for housing units in Moscow, for example, are five to six times higher than the prices of new construction. In the almost total absence of finance and credit mechanisms for obtaining housing, the situation is full of unpredictable social consequences. Current conditions do not permit creation of a large, middle-class consumer society.

A catastrophic situation has developed in the area of housing maintenance. In previous years, expenditures for maintaining state housing were paid for primarily by direct and indirect government subsidies. Because of almost complete elimination of these subsidies from the federal budget, redirection of part of the rents from commercial space to other uses, increased cost of building materials, and higher housing and utility labor costs, local budgets are not able to afford proper housing maintenance.

Rising energy costs have brought with them residential utility bills that have increased three- to five-fold since January 1, 1992. These costs doubled again between January and May of 1992. Actual energy costs during this period far outstripped what the population paid, necessitating increased subsidies. Without fundamental change in the financing system of housing and utilities, it is highly unlikely that city budgets will be able to survive the approaching crisis.

State-oriented housing policy pursued in the country in past years gave rise to the overall housing crisis. Because of its importance, attention must be focused on reforming the state housing sector.

Characteristics of the State Housing Sector

State housing represented 79 percent of housing in Russian cities in 1990, and 67 percent in the country as a whole (Table 1.2). Practically all the housing inventory in large cities is owned by the state. In Moscow, this accounts for 89.5 percent of housing; in St. Petersburg, 84.4 percent; in Ekaterinburg, 87.3 percent; and in Novosibirsk, 80.4 percent.

Table 1.2

Housing Structure of the Russian Federation and the City of Moscow, June 1990 (Percent of total area)

Forms of Housing Owned	Total Housing	City Housing	Moscow
Total housing, including:	100%	100%	100%
State	67	79	90
Local council (municipal) funds	25	35	70
Enterprise and institution funds	42	44	20
Social	3	1	0
Housing and construction cooperatives	4	5	10
Owned by individual citizens	26	15	0

Source: Goskomstat RSFSR, 1991; Moscow City Council Bureau of Technical Inventory, 1991.

State housing property is not homogenous. According to the law (Housing Code of the RSFSR, 1991) "state housing was under the control of local Councils of Peoples Deputies [Housing Fund of the Local Soviets] and the ministries, state committees and agencies [Departmental Housing Fund]." It is notable that the majority of state subsidies for housing came from the federal (departmental) budget. Thus in 1990, for example, subsidy from the local soviets for maintenance was only 5.7 percent of the total, including capital repairs. In Moscow, housing

maintenance organizations actually showed a profit (!) in the same year (USSR National Statistics Office, 1991, Table 1.3; Moscow Engineering Support Department data, 1992).

Table 1.3

Income and Expenditures of Moscow Housing and Maintenance Organizations for Maintaining the Local Soviet (Municipal) Fund in 1990 and 1992		
	1990	1992 (plan)
Average area maintained yearly in 1000 square meters	71,536	75,147
Rent for 1 square meter of living space, in rubles	1.85	1.86
Income from 1 square meter of living space, in rubles	3.60	30.01
Expenses for 1 square meter of living space, in rubles	3.54	143.17
Breakdown by percentage of expenses:		
All income, including:	127%	21%
- Rent	52	1,3
- Revenues from commercial spaces	36	18,1
- Other income	39	1,6
All expenses, including:	100%	100%
- Continuing building repair	52	23
- Household administration and maintenance	28	28
- Labor	14	35
- Other expenses	6	15
Budget allocations ("-" income exceeds expenditures) ("+" expenses exceed income)	-27%	+79%

Note: Figures do not include expenditures for capital repair.

Source: Goskomstat USSR, 1991; Moscow Engineering Support Department data, 1992.

Energy costs have risen and higher wages for workers in the housing industry have sharply raised the costs of city housing and maintenance organizations. In 1992, the Moscow city budget is capable of paying only 25 percent of the necessary expenses; it would require 79 percent of the city's total budget to meet the full nominal requirements for maintaining and improving the existing housing stock.

Apartments in buildings that belong to the state housing stock are rented to citizens for an unlimited time. Establishment of legal limits on rents and housing privileges were the prerogative of the USSR Council of Ministers (RSFSR Housing Code, 1991). Rents that were established in 1928 at 13.2 kopecks a month per square meter and 16.5 kopecks a month per square meter for space in buildings with high levels of amenities, have remained unchanged. Thus, in 1990 rents constituted approximately 1 percent of income for a manual or office worker's family, and 2.5 percent if utilities are included. The remainder of funds for housing maintenance (80 percent) comes from state funds: 60 percent from the state budget and assets of state enterprises, and 20 percent from the income of housing and maintenance organizations including rents from commercial space. Communal services (utilities) are also subsidized at 80 to 90 percent.

Renters of apartments in buildings that belong to the state housing stock have a very wide range of rights. There are practically no legal means (or at least none that are actually used) to evict them without providing them another residence. There is no provision for eviction for not paying rent. Back rent owed by renters in the RSFSR is 10 percent of the yearly total (Goskomstat USSR, 1990). According to the latest data, back rent levels reached 40 percent in Moscow in the first quarter of 1990.

The declared goal of past housing policy was social equity in the distribution of housing through free allocation. In fact, this objective has not been well served.

Analysis of results from a survey conducted in Tver, a two-hour drive from Moscow, reveals a direct correlation between living conditions and level of family income (see Table 1.4). Despite the equity goals of past housing policy, it is poor families that are living in bad conditions including communal apartments, dormitories, sublets, housing that is in bad condition, or housing that is very small. This is the result of a distribution system in which housing is only

nominally distributed according to need. In practice it is distributed according to social status, i.e., placement in the administrative and party hierarchy.

Table 1.4

Distribution of Families Studied in Tver by Level of Income and Type of Housing Conditions, 1986*

Level of Individual Income (rubles per month)	Types of Housing Condition		
	Satisfactory	Bad	Extremely Bad
60 or less	12	34	42
61-80	26	28	32
81-100	36	22	28
101-120	39	18	28
121-140	45	22	18
141-160	43	17	20
over 160	57	12	21

*Rows do not add up to 100 percent because some people did not respond to this question in the survey.
Source: "Tendentsii i perspektivy," 1989

The existing system of housing payment contributes to inequity regarding "free" housing. State housing subsidies are higher for higher income families. Payment is based on the number of square meters of housing in an apartment, so the larger the apartment, the more it is subsidized by the government.

Families living in housing cooperatives and privately owned individual houses will in the end have to pay for all capital and maintenance costs, which according to our calculations (based on 1990 data) will be seven to eight times higher than similar costs for people living in state housing. Studies also show that those in state housing are not in the lowest income group. Rather, it is their social status that has gained these people access to free housing. Thus, in spite of the customary propaganda about Russia's having the cheapest housing in the world, 30 percent of

the Russian population is paying full price for housing, without having any greater freedom of choice than those living in free state housing.

The strategy of maximal socialization of the housing sector is also reflected in the extreme monopolization of housing maintenance by housing, maintenance, repair, and construction services. Thus, for example, in Moscow the maintenance and continuing repair of municipal housing is carried out by 479 repair and maintenance boards. Each board employs 100 to 150 workers and serves 150,000 to 400,000 square meters of living space, with 8,000 to 25,000 tenants (Moscow Engineering Support Department, 1992). The established economic structure does not encourage heightened efficiency in housing maintenance.

Housing Reform Today: Privatization Policies

The need for fundamental housing reform has been a topic of widespread discussion in the Russian Federation from the early years of political and economic reform. The task of creating an economic mechanism to dramatically improve the housing system has become paramount. For too long housing has been removed from the consumer market and considered non-viable. There has been no mechanism for allowing a family to have housing that is appropriate to its needs and in accordance with its ability to pay. The goal of housing reform must be market regulation of housing relations. As early as May 1990, the president of the USSR formally declared the necessity for creating conditions for this move to a housing market. However, the bulk of housing reform in Russia remains to be implemented.

Effective and consolidated housing reform must minimally take the following steps:

- Change the existing conditions of housing ownership by converting state housing into municipal and private housing;
- Clarify property rights for land and real estate as a whole;
- Form a rental housing market, both private and municipal;
- Establish principles for real estate assessment;
- Develop new mechanisms for housing financing and credit;

- Demonopolize and privatize construction, repair, and maintenance organizations;
- Determine principles and methods for guaranteeing socially acceptable housing conditions for disadvantaged portions of the population;
- Provide for an orderly conversion by resolving the problems of those still in line for apartments from the old system.

Unfortunately, until now reform in the housing sector has moved only on one front--shifting the ownership of housing away from the state. In a situation in which the state played a dominant role in housing ownership, the transfer of housing to municipal and private ownership was seen as the most obvious, simple, and economical means of perfecting housing relations. Municipalization of housing was directed toward removing a burden from the federal budget and transferring responsibility for resolving the housing crisis to local authorities, ultimately leading to local public control of housing.

The process of municipalization of state housing, together with its engineering infrastructure and maintenance organization, began in late 1990. The concept of property for municipalities, cities, and their component administrative and territorial units was first introduced (and later confirmed in the law "Property Rights in the RSFSR" 1991) in the 1990 law "On Local Self Administration in the RSFSR." It was declared that housing, the engineering and utility infrastructure to support it, and communal enterprises serving the population and located on a given territory, would be municipal property.

However, the actual process of transferring state housing to municipalities only began after 1991 passage by the Supreme Soviet of the Russian Federation of the resolution "On Delimitation of State Property in the Russian Federation" and the corresponding administration resolution of 1992. According to these laws, state housing that was controlled by local soviets, along with its corresponding engineering infrastructure, housing maintenance, construction and repair organizations, was transferred to the control of municipalities.

For many years there had been attempts to obligate the ministries and agencies to transfer housing to local Soviets, along with utility grids, housing maintenance, construction and repair organizations, and their production base. However, the enterprises and agencies tried to first rid

themselves of the worst portion of the housing--that which required major outlays for maintenance. The better housing units were used to attract and keep workers for those enterprises.

Today, however, the housing of these enterprises and agencies remains the property of the Russian Federation, and will remain so until the transfer of government property to administrative and territorial formations within the new federation.

Unfortunately, the transfer of housing to the municipalities was carried at in a period when strict state rent control was still in effect. Inflation has led to a sharp increase in the cost of maintaining housing. Local budgets are not able to pay for the costs, resulting in today's crisis in housing maintenance. It was only in April 1992 that a decision was made to transfer the right to establish limits on rent levels, tariffs, and utility fees to the Supreme Soviets of the republics of the Russian Federation and local soviets (law of the Russian Federation "On Clarification of Budgetary Indicators in the Russian Federal System for the First Quarter of 1992").

Under the incentive to shift the burden of maintenance expenditures, the USSR began as early as 1988 to enact laws permitting tenants to purchase their units. Despite several adjustments to policy over the years, until the end of 1991, the process of privatization had not gained momentum. In 1989 citizens of Russia purchased 10,500 apartments in state and social housing (Goskomstat USSR, 1990); in 1990 they purchased 43,000 apartments (Goskomstat RSFSR, 1991a); and from January through November 1991 another 90,000 apartments were privatized (Goskomstat RSFSR, 1992). Thus by the end of 1991, only 0.4 percent of state and municipal housing had been transferred to private tenant ownership.

On June 4, 1991, the Russian Supreme Soviet passed a law "On Privatization of the Housing Stock of the RSFSR," establishing a new procedure for transferring state and municipal housing to private ownership by tenants. The key points of this law can be summarized as follows (Kosareva and Struyk, 1992):

- Apartments may only be officially privatized to their duly registered tenants;
- Tenants will receive a free voucher. The value of the voucher is based on the estimated value of one square meter of average living space for the city of the residence, taking into account current prices and multiplied by the number of meters that the tenant is entitled to receive free of charge. This norm is established on the

basis of a minimum of 18 square meters of general living space per person, plus an additional 9 square meters per family;

- The tenant's family pays the difference between the estimated value of the apartment and the value of the voucher. Families living in apartments valued less than the voucher do not receive any compensation;

- Those living in cooperatively built and cooperative housing, as well as those in privately owned homes, receive no voucher.

This type of privatization program raises a number of questions, including:

1. What is the likelihood of this privatization policy attaining the privatization of a large number of dwellings?

2. Is this privatization policy equitable for all families?

3. How will this privatization program fit into the overall conception of housing reform?

In answer to the first question it should be noted that, on the one hand, establishing conditions for privatizing housing is in itself the most beneficial approach possible for mass privatization of housing. On the other hand, leaving housing rents unchanged and leaving renters with very wide-ranging rights gives the tenant few reasons to seek privatization (reasons *for* privatization include selling the apartment upon emigration and renting the unit out when another form of housing is found). Two other factors inhibit tenants' desire to purchase their units. The first is future housing maintenance costs. The official policy is that, after some transition period, purchasers will pay the full cost of maintenance. How much this cost might be is unknown. The second inhibiting factor is property tax. A new property tax is being implemented, and while the tax rate and assessment procedures mandated in the law mean that taxes on residential units will be low, the population really does not understand this.

Privatization of housing under extremely advantageous circumstances (in most cities 90 to 95 percent of apartments are turned over free of charge) assumes a knowledge of before-privatization distribution of this public wealth among various families. Our conclusion is that the

result of privatization by distribution of housing assets (including hidden property rights for renters) may be more unjust than the previous system because of the following factors:

- Families who have privatized their apartments receive a considerable amount of public property. Those who remain renters get nothing, and those awaiting improved living conditions run the risk of getting very little (privatization of an apartment today, or nothing if the conditions of privatization change during the long waiting period for an apartment).
- Perpetration by privatization of past housing distribution to certain groups of the population: families with high social status and higher income have the good quality housing.

In answering the third question above, on the connection between privatization and other necessary elements of housing reform, privatization policy in housing has not yet been backed up with reform in other directions. The specific goals of housing privatization must be reinforced by the simultaneous integration of the portion of rental housing that has remained as state and municipal property. Such integration is only possible through a gradual increase of rents in both sectors up to market levels and corresponding increases in the quality of housing services.

Prospects for Reform of State and Municipal Housing: State or Market Regulation of Rents

It is likely that only 25 to 30 percent of the housing stock will be privatized under current policies and that the better units will be privatized at a higher rate than others. Thus, the state will be left with the portion of the housing stock that requires the most expenditures for upkeep. Both disadvantaged families who are legitimately concerned about higher maintenance fees and property taxes and families with high incomes will continue renting. The motives of the latter can be numerous including a lack of desire to be responsible and tied down by property, and an unwillingness to change from the accustomed manner of paying for housing. This same stock will also be used for offering apartments to those waiting for improved housing conditions.

Therefore, one of the most important tasks today is to determine the prospects for reform in state and municipal housing. To assess these prospects, we must first examine renters' rights, and sources of financing for housing maintenance and repair, and for utilities provision to the population.

Today, renters' rights are so broad that they are almost the same as those of an owner. On the reverse side of the coin, however, they do not allow the housing stock to be economically effective. Moving from the present system of unlimited housing rental (with inherited rental rights) to lease-based rental--with the introduction of evictions for continued non-payment of rent--will clarify the advantages of property rights versus usage rights. This change will increase the motivation of tenants to pay their rents, thus creating a more stable financial situation for the current housing maintenance organizations and facilitating the future introduction of private property management companies for municipal and department housing.

The most formidable and acute problem is determining sources of financing for maintaining the state and municipal rental sectors. It comes down to a decision: preserve the previous principle of strict rent control (transferring this function, as has already been done in places, to local soviets), or rent housing on a market basis.

At present, the first option prevails. The organs of state control (both federal and local) regard the raising of rents as socially dangerous at a time when the public's standard of living is declining sharply. Steps are being taken to subsidize the rising cost of maintaining the housing stock by finding new sources of financing including revenues from privatization of enterprises and rents on commercial space (which several agencies want to claim).

However, we believe that an alternative approach to the problem will be more effective: move from subsidies given to housing and utility budgets to direct subsidies to tenants. This process necessitates implementing graduated increases of rent up to the market price in the private rental sector (or at least during the first several years up to the level of the cost of maintenance), while simultaneously introducing a system of targeted housing subsidies for the population.

In the existing system of subsidizing housing[1] the rent is subsidized with almost no regard to who and how many persons are living in the space. As a result, those who occupy larger, higher quality apartments receive larger subsidies (the higher the overall living space, the greater the subsidy). If we take into account that, as a rule, distribution of housing in both quantity and quality has been carried out according to social status, it becomes clear who benefits from the redistribution of housing subsidies today. Rent that is approximately equal for all comprises a larger part of the family budget in families with lower incomes. Because of increasing income differentiation among demographic groups, disproportions in the structure of family expenditures can only increase.

The proposed system of housing allowances is aimed at helping only the most disadvantaged families pay their rent, that is, those who are forced to pay an excessively large portion of their family income for housing rental in proportion to the quality and quantity of a socially acceptable standard. In this case, a family will receive a direct subsidy representing the difference between the rent for standard housing (which various by family size and demographic composition) and a reasonable rental contribution from the tenants, expressed as a percentage of the tenant's income. Such a system would allow more effective use of both state resources (from the federal or local budgets) for helping the disadvantaged, and of housing. Low-income families occupying inappropriately large apartments (relative to the socially acceptable norm) will be strongly encouraged to move to more modest quarters since rent above the social norm will be charged at full market price. Note, however, that families may choose to remain in a large unit and pay the extra rent. In effect, the "unit standards" are merely guidelines that tenants may accept or reject depending on their preference for consuming housing services.

---

[1] Rent is established by the formula:

$$R=(12 \times N +6).X +|S - (12 \times N) +6)|3 \times X$$

where

R = rent
N = number of family members
X = rent on 1 square meter of living space, i.e. 13.2 or 16.5 kopeks.
S = living space
12 sq. meters = living space for one person
6 sq. meters = living space for the rent-paying party.

Initially the increases in rents will be on an across-the-board basis and rents (and housing allowance payments) will continue to be invariant by location and housing quality. After one or two years, when data on market rents are available or judgments are possible about likely rent variations with these attributes, more refined rent adjustments will be made. From the beginning, tenants renting privately will also be eligible for allowances.

The key advantage of the proposed system of increased rents and creation of a system of housing subsidies is that total budgetary expenditures for housing allowances for the truly disadvantaged will be lower than expenditures for subsidizing a housing maintenance system that is benefiting all tenants regardless of income. The combination of increased rents and lower subsidies means that more funds should be available to support improved maintenance, cut the total subsidy budget for housing maintenance, or some combination of the two.

The Housing Allowance Program in the Context of Overall Housing Reform

Thus the new rental sector will have several components: municipal and departmental housing renting at full cost or market prices, with the poor being assisted through the direct payment of housing allowances, and private rentals (some from privatized units) being rented on similar terms. The housing reform program must be accompanied by reform of the maintenance organizations, the housing distribution system, housing financing, and all other components. Our overall proposal for housing reform is described below in order to clarify the role of a housing subsidy program within the larger reform effort.

1. Rental Housing

- Just as the Russian Federation has moved to privatize the ownership of rental housing, it must now move to privatize the maintenance of the municipal rental stock and to increase tenant control of their buildings. This will improve both the quality of maintenance services and tenant satisfaction.

- Rents must be increased gradually over time (perhaps three to five years) to at least a full-cost basis. Without higher rents, funding for maintenance will always be insufficient.

- The introduction of housing allowances to protect the disadvantaged from the full impact of rent increases must be announced and implemented at the same time increased rents are announced.

- A market for private rentals will develop if the incentives are effective. There should be no controls on the rents of privately owned units. Occupants of private rentals should be eligible for housing allowance payments under the same criteria as families living in municipal dwellings.[2]

- To encourage rational adjustments in housing usage, there should be no restrictions on exchanges of municipal units, including any prohibition against cash payments for occupancy of larger or better units.

- The rules for getting on the waiting list for improved housing should be changed. Only families whose income is low enough to qualify for a housing allowance subsidy will be added to the list.

The rules for receiving improved housing remain in effect for those already on the waiting list. However, with the introduction of higher rents and the housing allowance system, higher income families who are allocated units, in a few years at most, will pay the full cost of all services. It is likely that under these conditions such families will elect to obtain housing through purchase or through exchanging apartments rather than waiting for the official allocation.

2. Privatization

- Continue privatization, but to stimulate sales take two additional actions:

  - Increase rents on municipal rental units. This will stimulate sales by increasing the tenant's estimate of the value of the housing asset that was received free of charge.

  - Announce a fixed time limit for free-of-charge privatization--perhaps a one-year period beginning in July 1992. This will focus tenants' attention on the

[2] If the renters of private units have incomes low enough to qualify to receive a housing allowance, the payment would be computed using the same rent standard that applies in municipal housing. While the subsidy amount may be small in the first year or two, it will become larger over time as rents in the municipal stock are further increased.

privatization decision. Once ownership is clarified, organizing property management in privatized and rental buildings will be easier.

- Immediately legislate and implement a good condominium law under which partially and fully privatized buildings will operate.[3] This law will clarify owners' rights and encourage better maintenance.

- Increase the payments for maintenance for privatized units to a full-cost basis within two years. Begin with an immediate several-hundred-percent increase in charges. To the maximum extent possible, decisions on building maintenance and rehabilitation should be made by private owners.

- Property taxes should be implemented as quickly as possible. Assessments of residential property should be at their market value in order to achieve meaningful revenue collections, given the very low tax rate stated in the property tax law.

3. New Construction

- Three principles should guide actions to stimulate production over the next two years:

  - With little funding for investment available for new municipal rental housing, production should be exclusively or largely of units for sale.

  - Any subsidies for new construction should be through payments to purchasers to help them with their down payments. The subsidies would depend on the purchasing family's income and should not go to developers. Effective support for developers can come through construction period financing plus the guarantee of mortgage financing for completed units.

  - To increase the effective demand for new units, mortgage finance must quickly be made available on reasonable terms.

[3] A condominium is a legal ownership arrangement under which owners have individual ownership rights to their apartments but share the ownership rights to common spaces. Typically, the owners elect representatives who are responsible for the operation of the building, including selecting and contracting with a management firm. Votes by owners for representatives are on the basis of the number of square meters of floor space in their apartments. In the case of mixed municipal-private ownership of units in a building, the same principles apply. However, the condominium law could be written to give the municipality less than its full share of control in order to increase the responsibilities of the private owner.

- With regard to exclusively using subsidies to purchasers to stimulate new construction, the following should be noted:

  - There is evidence from countries around the world that subsidies to developers are inefficient compared to those given directly to consumers. Very often developer subsidies are not passed on to consumers in the form of lower purchase prices. Rather, subsidies raise developers' profits or encourage them to be inefficient. Another problem with subsidies to developers is that they go, in effect, to all purchasers, and are not targeted at those least able to pay.

  - Using only subsidies to purchasers will lead developers to build housing of the type consumers want to buy.

  - Subsidies should be in the form of assistance with the down payment and should be fully paid at the time the family purchases its dwelling unit. Such subsidies have the advantage (compared to interest subsidies) of being easy for the beneficiary and the state (the municipality) to value and of providing the maximum assistance to the family at the moment of purchase.

  - Below are specific features of the subsidy mechanism:

    * The down payment subsidy would be available to renters and those on the waiting list for improved housing.

    * Our preferred method for determining the size of the subsidy to be allocated as the down payment is to compute it as the present value for 10 or 15 years of payments that the same family would receive under the housing allowance program for renters described above. Computing the subsidy in this way insures that there will be equity in the treatment of renters and unit purchasers.

    * Those on the waiting list would receive a higher subsidy than that indicated above, that is, the size of the subsidy would vary directly with the number of years on the waiting list.

    * No subsidy should be provided to families who have already received a housing unit through privatization: society has already given them a very large transfer of wealth.

- With regard to mortgage financing, below are three key points:

  - Banks making mortgage loans should shift to an indexed mortgage instrument that will dramatically increase the size of the loan for which a family can make

payments. These loans are commonly used in countries with high or volatile inflationary environments. They are now in use in Poland and their adoption is planned in Bulgaria.

- The State Savings Bank should provide an adequate volume of credit and should change to more suitable mortgage instruments. New special savings banks could be established that would make mortgage loans.

- Any bank making mortgage loans must take extraordinary care to manage the risks associated with changing interest rates, especially divergence in the cost of funds and the interest rates on outstanding mortgage loans. Contract savings schemes, properly managed, have a role to play in this area.

4. Allocation of Newly Constructed Units

- Sales of newly built units should be at market prices, through an orderly process (subsidies are in the form of down payment grants, described above).

- Auctions should generally not be used because they will favor those who can pay cash over those who need to obtain mortgage financing.

- Agents for those building the units should take applications for purchase during the construction period and be prepared to sign purchase contracts whose enforcement is contingent upon the purchaser obtaining mortgage finance and/or his down payment subsidy within a reasonable period, such as 60 days.

5. Characteristics of the Housing System of the Future

Within a period of seven to ten years, implementing the program just outlined, Russia could have a housing market with the following attributes:

- It will be difficult to distinguish municipal from private rental units. Low-income families will be able to rent a unit from the municipality or private owners using their housing allowance payments. The competition from private owners will pressure the districts into closely monitoring their housing stock.

- District governments will be responsible for housing in their regions, but they will not directly provide maintenance and other management services. Rather, they will

contract for these services, either from those developers and maintenance enterprises that prove to be competitive or from private companies.

- Numerous firms will produce new housing of a variety of types. The demand for this housing will be stimulated by a mortgage system that provides financing to most families at affordable interest rates.

The challenge of reforming the housing sector in the Russian Federation is hard to overstate. The foregoing should make clear the large number of different but related steps that must be coordinated. At the same time, our analysis also suggests the pivotal role potentially to be played by a program of raising rents on municipal and departmental housing and introducing housing allowances to target essential subsidies to the poor. The key question is: Will this program perform as expected? The balance of this report addresses this question.

2. How Housing Allowances Work[4]

Housing allowances are payments provided directly to households to assist them in paying their rents. Participation in an allowance program is conditioned upon the household having a low income; hence, allowances provide the most vulnerable households with protection against the rising rents that are integral to transforming the state rental sector.

A household participating in an allowance program is at liberty to choose any unit it wishes. If it decides to move to another unit, the payments go with the household (i.e., payments are tenant-based, not project-based subsidies). Because payments go to the tenants in principle, tenants can induce landlords to compete for their patronage: units that cannot be rented because of excessive rents or poor quality will go vacant. This kind of competition, combined with substantial privatization of the management of state rental projects, is essential over the medium term in helping to reorient the rental sector to market-based operation.

Housing allowances are a widely used subsidy tool. Most European nations, several Canadian provinces, and the United States employ allowances.[5] The Federal Republic of Germany, for example, has an entitlement housing allowance program funded by the federal government and available to both renters and homeowners. The country has implemented a similar allowance program in its five new eastern German provinces ("Information Regarding the Development of the Housing Sector in the GDR," 1990).

Hungary instituted a simple housing allowance program at the beginning of 1990 to insulate certain households from rent increases. Under this program, pensioners and households with at least three children and monthly incomes of under Ft 4,300 ($57) per capita were fully exempt from the rent increases implemented in February. Households must apply to the local health department office of the Ministry of Social Welfare to participate. Although systematic

---

[4] This chapter draws heavily upon chapter 3 in Hegedüs, Struyk, and Tosics (1991), with the authors' permission.

[5] For an overview of alternative systems, see Howenstein (1986) and Oxley (1988). On Germany, see *Wohngeld* (n.d.); on the Dutch system, see Priemus (1984); on the Canadian system, see Steele (1985). On the U.S., see Kennedy and Finkel (1987).

data on participation are not available, a large number of tenants--perhaps 200,000 or 25% of those living in state rentals--have applied. The state makes payments to the company (IKV) managing a participant's project so that the company's revenues are not reduced. The housing reform law introduced in Parliament in April 1992 called for local governments to implement housing allowances.

The government of the Czech Republic will likely introduce housing allowances in conjunction with significant rent increases in July 1992.[6] Poland already has a type of allowance program. In short, housing allowances are widely recognized as an essential housing policy tool.

The remainder of this chapter's discussion is in three sections. The first section briefly outlines the objectives of introducing the housing allowance system. The second provides more details on the type of system envisioned for the Russian Federation. The third section deals with several important implementation issues.

Objectives of A Housing Allowance Program

We see six objectives in implementing an allowance system:

1. First and foremost to protect the poor, through housing allowances or alternative schemes.

2. To achieve integration of the state and newly established private rental sectors, so that the two sectors compete and families can move freely between them in response to better services and cheaper rents. Integration of the two sectors will prevent the development of social housing as an economically segregated "housing of last resort," which could develop if the social stock continues to deteriorate and families who can afford to do so move out.

3. To use the price mechanism to allocate housing services, with an objective of having no rent controls. This will result in a reduction of overhousing and of the demand for additional space and better quality by many households at the present low prices.

[6] For a presentation of the system being discussed by the Czech Republic, see Kingsley and Struyk (1992).

Many higher-income renters will likely purchase units outside the state rental system.

4. To reduce subsidies to the rental sector and target the remaining subsidies on households unable to afford market rents without assistance.

5. To ensure a system in which necessary maintenance of the rental stock can be paid for out of rental revenue and is no longer dependent on arbitrary subsidy amounts determined by the state.

6. To foster the development of a private rental market. By establishing a floor on effective housing demand of low-income renters at a level sufficient to cover the cost of good quality housing, housing providers will be able to respond to this market with confidence.

The Mechanics of Housing Allowances

The questions addressed in this section are: Who could participate in the housing allowance program? How would their subsidy be calculated? What incentives does the allowance program have for participant behavior?

Participation

Eligibility for the housing allowance program would be determined by the household's income. At least initially, the program would be limited to renter households, but those renting private accommodations as well as tenants of state rentals would be eligible to participate. Private renters include unit sublessees of state rental units. The eligibility of those renting in both the private and state "markets" is seen as being essential for equity reasons and for fostering competition in the housing sector.

The program would be an "entitlement" program; that is, any renter household that meets the program income limits and the minimum rent payment condition (described in the subsection following) could apply for and receive assistance. As such, the program should be insulated from political interference in determining who participates.

Subsidy Payments

The formula for computing payments is of the "housing gap" type; that is, subsidy payments are designed to fill the gap between what a household can reasonably pay and the cost of an adequate unit. The specific approach analyzed here employs a simple formula so that program administrators will easily grasp its implications and participant households will respond to the powerful behavioral incentives embodied in it.

The monthly subsidy payment (S) is computed as

$$S = MSR - tY \tag{2.1}$$

In this equation, MSR is the "maximum social rent;" in other words, the rent sufficient to rent a good-quality unit in the market. There are several key elements in this definition. First, "good quality" is defined as a unit of minimum size, having a bathroom and kitchen facilities for the exclusive use of the household, and not being in a severely deteriorated building. Second, the MSR varies by the number of rooms or the number of square meters of housing to which the participant household is entitled, based on the household's size and composition. In principle, "composition" can take into account the ages, sex, and family relationships of household members.[7] Third, MSRs are set separately for different cities; at least differentiation among (a) Moscow, St. Petersburg, (b) other large cities, and (c) other cities. Further differentiation may be desirable. The MSR does not vary within a city, however.

Fourth, the MSR can be defined to include housing-associated communal services (utility) payments, or these can be excluded in computing MSRs. In Russia payments for communal services are easy to exclude analytically and administratively, since households make those payments separately rather than having them included in their rents. The reason for the exclusion is to achieve equity in this regard between homeowners and renters: if renters were granted assistance with utilities, there well might be pressure for homeowners to receive similar assistance, which would expand the cost of the program substantially.[8] On the other hand, payments for communal services are so highly subsidized (85 percent) that it will be very

[7] The results reported in chapter 5 for simulated programs use a simple rule to assign households to unit sizes based solely on the number of persons in the household.

[8] However, if allowances were given to homeowners in a program expansion, then utilities would need to be included in the MSR for both groups.

difficult for poor renters to pay them as they are increased over time. For this reason, we have simulated housing allowances under a kind of "generic" approach: housing costs are increased by some amount, and the increased revenues can be divided in any proportion between the payment for rent and payments for communal service fees (central heating and hot water supply, cold water and sewerage, gas, radio and TV connections and electricity).

In a fully operational housing allowance program, MSRs are based on empirical information on the actual distribution of rents in each housing market. The MSR must be set at a sufficiently high level for most participants to have a strong possibility of renting a unit for no more than the MSR. Note that participants are permitted to rent units renting for more than the applicable MSR; however, if they do, they pay all rent above the MSR.

In equation 2.1, "t" is the share of income a household can reasonably be expected to spend on housing. Based on the experience of other industrialized countries as well as developing nations, values of 15 to 30 percent (the latter including utilities) are typical for middle income households (Malpezzi, Mayo, and Gross 1985). This compares with an average of about 2 percent of income now spent by Russian tenants (inclusive of payment for communal services).

"Y" in the equation is the household's monthly income from all sources. It should include first- and second-economy incomes, as applicable, for each household member. Deductions or "adjustments" to total income are possible for certain purposes (e.g., the number of children or elderly persons in the household).[9] Although possible in principle, we have not made use of such adjustments in constructing the simulations reported in chapter 5. Incomes are typically recertified annually; therefore, eligibility is checked and the subsidy payment is recomputed each year. However, if there is a dramatic decrease in income during the year, say because the primary earner becomes unemployed, income can be recertified at the household's request.

To receive a subsidy, a household might be required to spend at least a specified share of income on housing: possibly 5 to 10 percent. This minimum requirement is established to

[9] As an alternative to adjusting income in this way, several countries adjust the parameter t by household size and income level. Such adjustments tend to make the payment schedule complicated and to cause subsidy payments to shift over time in ways that participants do not understand. In some cases the formulas are so complex that administrators are only given tables from which to read subsidy levels that depend on the household's particular circumstances. One important effect of this complexity is that participants respond only weakly, if at all, to incentives embodied in the payment schemes.

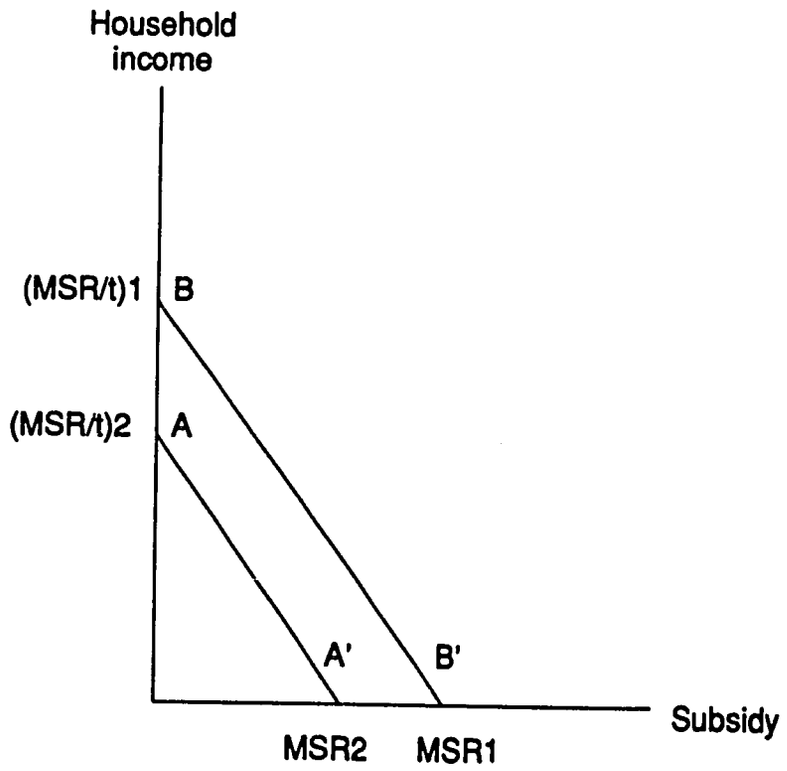
ensure that households will tend to live in minimally adequate housing. The MSR is set at a level to permit occupancy in units of good quality. The program has not included a requirement that program participants live in housing meeting minimum physical standards because of the large share of the stock that fails such standards and the difficulty of moving to a different, higher quality unit in the short run. However, it is important to create some pressure for households not to live in very poor-quality housing; this pressure is required to offset the strong incentives embodied in the payment scheme to seek out lower-rent units (described in the next section). Because of the problems making housing moves, however, this requirement probably should be delayed one or two years.

Subsidy payments equal the MSR when the household has no income, and subsidies decline as income rises. The "tax rate" on additional income (the household contribution rate, t) is fairly low and thus should not be a strong disincentive to reporting additional income or to incremental work effort.

These points are illustrated in Figure 2.1, which shows the relationship between subsidy level and incomes. On the horizontal axis, two maximum subsidy levels are indicated by points A' and B': both show the subsidy paid when the household has no income; the subsidy is the MSR. On the vertical axis, points A and B indicate the maximum income a household can have and still receive a subsidy under two combinations of MSR and t. The two MSR values could correspond to those for a 100 and 200 percent increase in current rents, for example. For point B, the MSR is higher than the corresponding value for point A.[10] Along the lines AA' and BB', the size of the payment rises by t times every ruble reduction in income. Holding the MSR constant and raising t, would cause the intercept on the Y axis to fall, with the line pivoting on the MSR value on the horizontal axis, which remains fixed; a change in t could, for example, result in a line joining A and B'.

[10] For a detailed graphical presentation of housing allowances under a gap formula, see Kennedy and Finkel (1987, chapter 3).

Figure 2.1
Relationship Between Income and Subsidy in a Gap-Type Housing Allowance



In the actual program, the income eligibility limit for each household size group in each housing market will be determined as *MSR/t* for the particular group. In the interest of simplicity, however, the limits will be announced as simple ruble limits, so households will have a reasonably accurate idea as to who is eligible. So, for example, for an MSR of rub. 200 per month, i.e., 5 rubles for 40 square meters for a family of two persons, and a *t* of .05, the maximum income for eligibility would be rub. 4,000 per month.

It is especially important in the Russian context to distinguish among the subsidy payments in three initial housing situations. To explain these cases, two additional variables need to be defined: R is the actual rent charged for a unit, and RP is the rental payment net of subsidy made by the program participant.

Case 1: $R = MSR$ and $RP = tY$. The participant selects a unit renting for exactly the MSR and pays exactly tY for it.

Case 2: $R < MSR$ and $RP = tY$ - (MSR - R). This situation illustrates the case, for example, of a pensioner living in a communal unit or a family in a unit smaller than the one to which it is entitled, which rents considerably below the applicable MSR. In this instance, the participant pays less than the standard share of income for rent. In essence, society realizes that this person is living in substandard housing and should not be expected to pay a normal share of income for the unit. The housing allowance is paid in cash to the family, provided they pay the minimum defined share of income for housing.

Case 3: $R > MSR$ and $RP = tY$ + (R - MSR). In this case a family may occupy a well-located unit that is larger than that for which it qualifies. For example, the family is entitled to a single room unit but occupies three rooms.[11] This family must pay all of the rent above the MSR and more than the standard share of income for housing. This is the household's choice. (As discussed below, transition rules will be needed for households finding themselves in this situation at the time the combination of rent increases and housing allowances is implemented.)[12]

---

[11] The number of rooms is defined exclusive of the bathroom and kitchen.

[12] As a numerical example of cases 2 and 3, consider the case in which $tY = 500$ and $MSR = 800$; then

R	|MSR - R|	RP
400	400	100
1,200	400	900

Incentives for Participants

The housing gap formula as just described incorporates three clear incentives to participants. First, those participants who initially occupy a unit larger than the standard under the program rules for their size and type of family receive a subsidy payment computed with the MSR for the smaller unit. Since the participant must pay all additional rent above the MSR, he or she will have a strong incentive to move to a smaller unit; the incentive is in direct proportion to the rent above the MSR that the tenant must pay.

Second, participants are given a powerful incentive to find units that satisfy their needs at the lowest rent; similarly, participants will resist rent increases for the units they occupy, especially units above the MSR. This is because participants can keep all of any savings they realize in a rent reduction (recall that the subsidy is determined independently of rent actually paid).[13] These funds can be spent on other goods, and in this sense part of the housing allowance can become an unconditional income grant. The "shopping incentive" should be an important factor in restraining rent increases as rents are freed to be market-determined.

The final incentive is for program applicants to misrepresent their incomes and household sizes; it is particularly attractive to understate the number of adults with incomes and overstate the number of dependents. To the degree that participants are successful in either area, they will receive larger subsidy payments. In terms of understating income versus overstating household size, the incentive is greater to overstate household size, since an increase of one adult could increase the "program standard unit size," and hence the participant's subsidy, by the difference in the MSRs for the two unit sizes. In contrast, the subsidy payment increases only by "t" percent of the income underreported; with the value of t set as low as .15 or .20, the gains from modest underreporting are quite small. Procedures to discourage misreporting these basic data are discussed in the next section.[14]

---

[13] The ability to find a cheaper unit is limited by the program requirement that the household spend at least 5 or 10 percent of its income on housing.

[14] There is also an incentive for a few participants to increase their housing consumption. Participants underhoused relative to the program standards pay less than t percent of income for housing under the program; in some cases the result will actually be a net reduction in out-of-pocket housing expenditures. For them total income (regular income plus the allowance) rises. The size of the consumption increase is determined by the income elasticity of demand for housing services. A large body of empirical work places this value at about 0.5, e.g., a 10 percent

Implementation Issues

This section discusses a series of issues that arise in program implementation. We discuss first who should administer the program and what housing would be effected. Second we address issues of how the program might be phased in. Third, we discuss technical problems of the housing allowance program, including the measurement of household income, setting the maximum social rent, and the difficult issue of tenants' rights.

Program Administration

The general concept guiding implementation is that the program parameters and rules would be established by the central government, through law and regulations issued by the Ministry of Architecture, Construction, Housing Facilities, and Communal Services (Minstroy). However, unless a significant share (50 percent or more) of the funding came from the Federation government, local governments could design their own programs within quite broad guidelines.

Also, both municipally owned and departmental housing would be covered by the housing allowance program. Enterprises or others controlling the departmental units would pay these subsidies (and receive the higher rents); and the municipality would implement the allowance program for its units. Enterprises could, however, contract with the municipality for it to administer the allowance program for them.

Phasing in the System

There are three distinct phase-in issues: (a) the speed at which rents are increased in general; (b) the point in time at which the change-over is made from the current structure of rents to one in which quality and locational differences are given more prominence; and, (c) the shift to a system in which each tenant has a time-limited lease for his unit and how changing to this

---

increase in income results in a 5 percent increase in housing consumption (Malpezzi, Mayo, and Gross, 1981). A significant increase in consumption has also been observed under housing allowance programs analyzed as part of the U.S. Experimental Housing Allowance Program; these programs included the same shopping incentive as just described; hence, some increase in housing consumption should be expected (Cronin, 1980).

system effects the rights tenants have traditionally enjoyed. These three related, but distinct issues are discussed in sequence below.

There are two initial points to make about the *speed at which rents are raised.* First, to some extent the increases in rents should be made in some relation to the increases in household incomes. To proceed otherwise will risk causing tenants to spend an excessive share of income for rents or, if a housing allowance program is in effect, having all of the rent increase simply result in increased housing allowance payments. Analysts have observed that in countries like the Russian Federation in which so much of the total goods and services received by households have been provided on an in-kind basis, rather than giving households larger incomes, with which to purchase medical care, transportation services, etc., it is imperative to link increases in rents and incomes to avoid tenants having to bear excessive rent burdens (Tolley 1991).

The second principle of the phase-in is that the entire program and schedule should be announced at the outset. This is essential to remove fear of the unknown and to give adequate time for making adjustments to those households who will be forced to move to smaller units when rents are raised. Although the timing of the rent increases will very likely depend on income changes, the principles of the program can be announced: over the next several years rents will be steadily increased at least to the point at which they fully cover operating costs. Obviously, the implementation of the housing allowance program should be announced at the same moment.

There are numerous options for phasing in rent increases. In all cases the two relevant parameters are the size of the initial rent increase and the size of the annual rent increments thereafter. The three cases simulated as part of this analysis are described in chapter 4. They range from the "shock therapy" of a very high initial increase, to a quite small initial increase coupled with annual increases equivalent to about 2 to 4 percent of tenant's income until the target rents (full cost or market rents) are reached.

The timing of *altering the rent structure to conform with the market valuation of different units* is also somewhat complex. The main complicating factor is the lack of data on the market's valuation of differences in dwelling quality and location. In short, the data available on market rents are too few to be usable at this time and this may continue for at least a year or two. There are a substantial number of sublet state units which are rented on market terms but

which are formally illegal, which makes information on them somewhat difficult to assemble. Surveys to gather rents on market rentals will have to be mounted to prepare the way for market-based adjustments.

The utter lack of quality and locational adjustments in the rents currently charged severely distorts the rent structure. This means that tenants will be making decisions about changing their housing with very poor information about future rents. Therefore, even some rough adjustments to the rent structure for quality and locational differences in the second year of the rental-increase program seem advisable. In the absence of market data, these adjustments will have to be made on the basis of expert judgements. A starting point for these adjustments is the set of factors every city has developed at part of its implementation of the housing privatization program.[15]

A critical phase-in issue is *converting all existing rental contracts to a standard lease form under which the occupancy rights of tenants are somewhat attenuated compared to the current situation.* Most important is clearly stating the responsibility of the tenant to pay his rent as a condition for continued occupancy. Note that if a housing allowance program is implemented, every low-income tenant will have the ability to make his basic rent payments. By definition, therefore, those not paying are those who elect not to do so. Legislation at the Federation level would be required to make some form of eviction a realistic possibility.[16]

Under the lease system a tenant retains his indefinite right to occupy the unit as long as he pays the rent. The right to bequeath the unit to certain family members could also remain, but again occupancy would be conditioned on paying the applicable rent.

This proposal must, of course, be viewed within the realities of the present system. Occupants of state housing in Russia have enjoyed extraordinary protections against losing their units. However, the substantial increase in rents for most units associated with the shift to market-determined rents will increase the incidence of rent arrears. For the housing allowance program to be sustained, such situations will have to be dealt with effectively: those not paying will ultimately have to be removed--using as humane a system as possible--from their units.

---

[15] One set of the adjustment coefficients is contained in the guidelines issued by the Council of Ministers for implementing the privatization program. The coefficients are described in Kosareva and Struyk (1992).

[16] On the current possibilities for eviction, see Articles 36-38 of "Fundamentals of the Housing Legislation of the Union of Soviet Socialist Republics and the Union Republics."

One possible system for handling this problem (which applies to all renters, not just to housing allowance recipients) is as follows. First, when the rent increases are introduced and incorporated in tenants' leases, they each have from four to six weeks to declare their inability to pay the higher rents. In such cases, they are given from six to twelve months from the date of the lease to find a more suitable unit. The local Soviet would provide help, possibly through commercial brokers, by operating a clearinghouse among both tenants who want smaller units and those seeking larger units. At any time during this period the family can pay the rent it owes and be permitted to continue to occupy the unit. Second, tenants who are unable to find other units during the stipulated period would be forced to move to smaller units that the local Soviet will be responsible for finding.[17]

The eviction process would be initiated by the management agent, who would report to the owner (the local Soviet) the fact that a tenant is still in the unit at the completion of the grace period. The Soviet would then be responsible for initiating and pursuing the legal procedures necessary to permit the household to be moved. So long as the tenant remains in the unit, the Soviet must pay the higher rent to the management agent on behalf of the household.

It is hard to judge the difficulty local Soviets may have in locating substitute housing for those who cannot pay. As we shall see in chapter 5, a large share--usually about one-half--of program participants are "underhoused" compared to program standards. Many of these households will be anxious to swap their smaller, lower-quality units for the better ones being vacated by those unable or unwilling to pay the higher rents. This large potential for swapping suggests that rent enforcement should be possible without a substantial stock of vacant units set aside for this purpose.

If the local Soviet acts with alacrity and determination in helping to find units and in implementing the eviction procedures, the foregoing is a workable solution. However, under political pressure, local governments may be laconic in carrying out these duties, in which case an ever-increasing number of renters will join the ranks of those declaring they cannot pay

[17] If the tenant finally decides to pay the higher rent, he or she must then pay the higher amount for the preceding period.

market rents. Obviously, problems for the local government will also materialize if it cannot find a sufficient number of cheaper units to house those tenants unable to pay their current rents.

Based on the foregoing it is possible to outline one version of the timing of the transformation of the rental sector.

> *Year One.* The overall program of rent adjustments and housing allowances is announced. Rents are increased by an initial increment on an across-the-board basis. Housing allowances are implemented. Families living in communal flats and other low quality units must pay a smaller share of income for housing in order to receive an allowance payment.
>
> *Year Two.* Rents are increased across-the-board, with the increment based in part on changes in household incomes. The share of income households must spend on housing to receive a subsidy payment may be increased. New lease agreements are signed with all tenants which make clear the tenant's duty to pay rent and making eviction possible in cases of non payment.
>
> *Year Three.* Rents are increased across-the-board, with the increment based in part on changes in household incomes; but rents are also adjusted for quality and locational factors. The adjustments are based on market data if available, otherwise expert judgements.
>
> *Year "n."* When reach the rent level targeted by policy makers and adequate market data available on rents, set rent differences on the basis of market information.

From our perspective the "target rent level" mentioned in the final step should be the market rent level, even if it takes five or more years to reach it with average rent increases tied to income growth. Targeting market rents rather than "full operating costs" or "economic rents" will make it possible for the private and social housing sectors to be fully integrated. Cost-based targets for social housing, on the contrary, will mean that social housing will remain isolated from the overall housing system.

Technical Problems

Measuring Household Incomes

Obviously, a key program parameter is the income of the household applying for the subsidy. The income reported by the applicant affects both his or her eligibility for participation

and, if eligible, the size of the subsidy payment. Procedures designed to encourage full reporting of applicant incomes are clearly important. The initial information for income certification can be the income tax record (if members of the applicant's household have filed one), an income report from employers, or the social security fund payments for retired persons. All three sources might be employed for some multigenerational households with self-employed and salaried workers. Households applying for allowances must give their consent for the Administering Agent (possibly the micro-maintenance district or RAiUs) to obtain the necessary data from the tax office and other offices. Clearly, such a system can only work with reasonably reliable information on income; this information will, however, be essential for numerous economic reforms, not just housing.

Even with these starting points, there is reasonable concern about the ability to measure incomes accurately. People change jobs, receive substantial in-cash payments for episodic work, and earn interest income from hard-to-monitor sources. In many industrialized countries, such problems have not proven insurmountable, although all countries recognize the problem and take steps to minimize it. In Russia, the presence of second-economy incomes is an obvious problem and deserves detailed attention as implementation continues.

Beyond strong attempts to discover full incomes at the time of application and during the annual income recertification procedure, substantial penalties should also be assessed against participants found to misreport their incomes. Such penalties should be announced to program applicants and could include repayment of overpayments (with interest) for as much as three years and ineligibility for the program for a period of time. It is hoped that as citizens become more used to the new income tax and see a closer relation between taxes paid and services received--thanks to responsibilities and revenues assigned to local governments--there will be fewer attempts to hide income. Overall, there is a good chance that underreporting can be minimized through careful checking of applicants' incomes, accomplished in part through a rigorous training program of intake workers, and significant penalties for cheating.

Household Size

Applicants have incentives to overstate the number of persons in their household in order to claim a higher unit size and, hence, a higher subsidy payment. Under the present

administration of state rentals, it has been easy to cheat in this area. Again, procedures will have to be devised to discourage misreporting.

Setting the Maximum Social Rents

Program administrators will have to set an MSR for units of different sizes (measured by number of rooms or square meters) in Moscow, St. Petersburg, and possibly in as many as three or four other city-size groups. Moreover, the MSR should be updated regularly, certainly annually in a country with Russia's inflation rate. Specifically, the MSR is set for each housing type (size and settlement type) at a certain percentile of the rent distribution of units that meet the program's minimum housing quality standard. Although there is no simple formula, in practice the choice of percentile is based on several considerations:

- The share of all renters who are eligible and likely to participate in the program; the greater the share, the larger the share of the rental stock that should rent at or below the MSR.

- If encouraging participants to move to a unit meeting the minimum quality standard is a high program priority, then the MSR will be set at a higher level.

- If residential mobility is expected to be low because of limited housing supply, and therefore many participants living in low-quality units are likely to remain there, then the MSR might be set at a lower level to minimize the cost of the program.

Because it is always difficult to reduce benefits once participants have begun receiving them, a wise policy is to set the MSR initially toward the lower end of the range considered to be reasonable; if too many participants are judged to rent units costing more than the MSR, or participants do not show as much housing improvement over time as desired, then the MSR can be raised.

What data will be employed in making these estimates? When the housing allowance system is fully established, one of its supporting components will be an annual or biannual

market survey that will collect data on rents, utility payments, dwelling quality, size, and other attributes for at least several cities.[18]

In the first four years a different procedure may be needed, as only a limited number of units may be renting at market-determined rents, and these units may be heavily concentrated in the upper end of the market. As noted earlier, this procedure will have two parts. First, there will be an across-the-board increase in rents which after the initial increase, is related to changes in household income. Second, after a year or two quality and locational differences in rents can be introduced, probably based initially on expert opinion.

Conclusion

The foregoing suggests that a housing allowance system can be designed and implemented which embodies very important incentives for tenants to rationalize their housing consumption and which targets the subsidies which are to be provided by the state to those households who need them most. The introduction of a housing allowance system, although conceptually straightforward, will be administratively demanding in the first several years. There is a role for the Federation government--probably Minstroy--to provide guidance to the cities for administrative procedures, including those for certifying incomes and establishing maximum social rents. At the local level the office charged with allocating units to tenants is probably the logical choice for an administering agent; in Moscow this would be Moszhilkomitet and its constituent RAiUs (micro maintenance organizations).

[18] These data will be used directly in setting the MSRs. This survey could be expanded to include a sample of homeowners as well, and thereby could be used in monitoring overall market trends and the housing circumstances of different types of households--an essential task during the transition of the housing sector and Russia from a command to a market economy.

3. Housing Expenditures and Incomes in Moscow -- March 1992

As a background for interpreting the results of the simulations, it is important to fully understand the current situation. Essential questions include how are incomes distributed, i.e. how poor are those in the lower half and lowest quarter of the income distribution? and, how much are tenants of state-owned housing paying for rent and communal services? We begin by briefly discussing the data used in the analysis and then address these points.

The Data

The data employed in this study come from the *Russian Household Income and Expenditure Survey* conducted by the National Statistics Office of the Russian Federation (Goscomstat). This survey is based on a stratified representative sample of randomly selected workers employed in state enterprises or industries, plus a sample of non-working pensioner households. The sample is drawn so that the cross-section of the families of the workers in the survey is representative of the national estimate for families employed in these economic branches. Each family selected to participate in the survey records expenditures and income on a monthly basis. Parts of the data are compiled quarterly with the whole compiled annually. The purpose of the survey is to measure the over all well being of the population.[19]

For the purpose of simulating housing allowances, data from the National Expenditure Survey of March 1992 was obtained for 2,375 families residing in Moscow. Since this sample was part of the national sample and, therefore, subject to the same sampling criteria as that survey, it should be broadly representative of families living in Moscow and working in the selected branches of the economy. Because of this selection criteria, the survey might undersample the lowest and highest income families. Self-employed entrepreneurs and those unemployed are not included in the survey. The survey's sampling rate for the city of Moscow was approximately one to 1,420, similar to sampling ratios in household surveys conducted in the United States.

[19] See Annex A for a more complete description of the survey.

The survey's questionnaire includes information on income and expenditure as well as size and type of dwelling. Therefore, this survey could be used to simulate the over-all effects of a housing allowance program since allowances are determined by the interaction of housing costs, income, family size, and dwelling space.

Since our housing allowance simulations intend to analyze only those families residing in public housing, we selected only these families, thereby reducing the sample to 2,271 publically housed families. Each family was weighted by the count of households in municipal and departmental housing derived from 1989 census figures and current information about the structure of Moscow housing stock. The number of families was then ratio adjusted by the actual number of families in two aggregated branches of the economy (industry and others) and families of non-working pensioners that correspond to the stratification scheme used for selecting the sample families. This resulted in a *weighted* sample of 3,036,708 families living in public housing units in the city of Moscow.

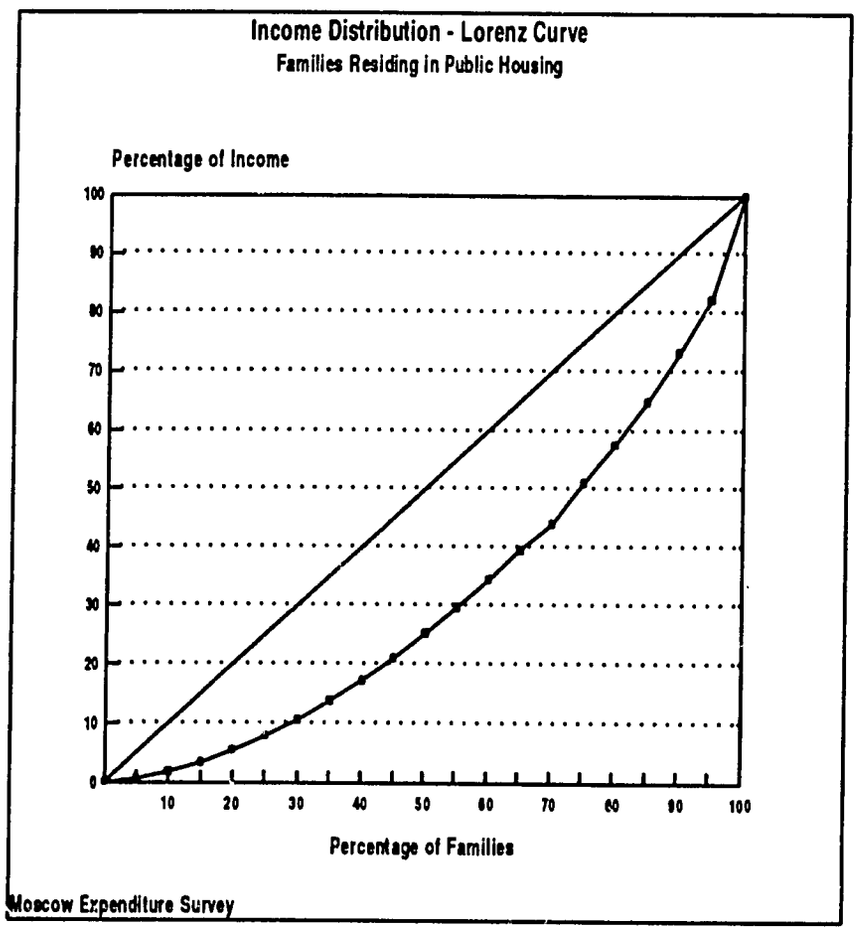
Data were assembled only for Moscow because the data of the national survey are collected locally and none are in machine readable form. For this work, about 180 variables were specially entered into a computer file for analysis. The authors recognize the uniqueness of Moscow among Russian cities, and we stress that the results can at best only give some indication of those for other cities.

Housing Expenditures and Incomes

In order to understand the implications of a housing allowance system, it is necessary to look at the distributions of income and housing costs relative to income across social groups. In this analysis, the distribution of income, expenditures and subsidies are examined by income quartiles, family type, age of the respondent, number of children in a family and other demographic characteristics of a household.

Figure 3.1 illustrates income distribution for publically housed families in Moscow according to a Lorenz curve[20]. The lowest 25 percent of the families in Moscow enjoy only a little less than 10 percent of the income, whereas the highest 25 percent enjoy 50 percent of the total income. Ten percent of the upper income families receive 25 percent of the total income, while the lower 50 percent of the families receives one quarter of total income. These results demonstrate that a small percentage of the population receives a large percentage of total income.

Figure 3.1



[20] The Lorenz curve displays the relationship between income shares and the percentage of families that make up that share and depicts the distribution of income. For example, if every family had the same income, x percent of the people would have x percent of the total income for any x between 0 and 100 percent. Thus this type of relationship would yield a one-to-one correspondence, or an equal distribution of income, and would be graphically represented as a line at a 45° angle to the axes. Any deviation from this line would signify variation in the distribution of income.

A summary measure of the degree of income inequality, the Gini coefficient[21], can be calculated based on the information illustrated in the Lorenz Curve. For sampled families in Moscow in March of 1992 the computed Gini coefficient is 0.24. This figure can be compared to the Gini coefficient of 0.428 for the United States, based on 1991 data from the U.S. Bureau of the Census, and the range of 0.3 to 0.6 for Western European countries. Given this comparison, income in Moscow is less unequally distributed than in the United States or Western Europe. The calculated measure for Moscow likely underrepresents actual inequality, as the income data from the Expenditure Survey probably understates the lower and upper bound of the income distribution in Moscow.

Income levels are evaluated by the Russian Government according to the minimum consumer budget. The minimum consumer budget is defined in terms of a physiological norm and a social norm. The physiological norm establishes the minimum resources a family needs to survive including only essential food and services such as housing. The social norm sets a higher standard which includes food and services and allows some degree of comfort. These norms are estimated by the State Committee on Statistics of Russia at 1,320 rubles monthly income per person and 1,950 rubles monthly income per person, respectively, as of March 1992. According to the data from the sample, 48 percent of the families fall below the physiological norm, or subsistence line, and 74 percent of the families fall below the social norm, or poverty line.

Most of the social groups examined report total expenditure as more than their reported income. Families in the lower two quartiles[22] report total expenditures as 189 percent and 107 percent of income, respectively. The higher income quartiles spend 99 percent and 90 percent of income, respectively. This could be explained by the large degree of dissaving among families in the lower income quartiles as they struggle to maintain their living standard in the face of inflationary shocks, and as a result of unreported second-economy income.

---

[21] This measure is the ratio of the area under the 45° perfect equality line extending from 0 to 100 percent and bordered by the Lorenz curve to the total area under the straight line representing perfect equality. The ratio yields a continuous coefficient with a range of 0.0, perfect equality, to 1.0, perfect inequality. That is, the higher the coefficient the more unequal is the income distribution.

[22] Income quartiles divide the population into four equal groups according to per capita monthly income.

Despite this level of total expenditure vis-a-vis income, families in state-owned housing in Moscow are currently paying, on average, only 2 percent of their income for housing costs.[23] Housing costs include separate payments for rent and communal services (central heating, hot water, cold water and sewage, gas) and electricity. Our estimates of full housing costs were based on expenses (excluding capital repair and amortization payments) for the Moscow municipal housing stock in 1992 provided by the Engineering Department of the City of Moscow. We estimate these costs to be 8.73 rubles per square meter of total space, including 28 percent value added tax. The full cost of communal services, calculated on a full cost recovery basis, according to information from the Russian Institute of Economics for Housing and Communal Services is 17.39 rubles per month per square meter of total space. Thus the full operating cost per square meter of total space is 26.12 rubles per month. (These estimates take into account the increase in wages and prices of energy resources in May and June of 1992.)

Rent and fees for communal services are calculated based on fixed formulas. Each household is allowed 12 square meters per person and 6 square meters for the family, and pays 16.5 kopecks per square meter. Space above this allowance is charged at 48.5 kopecks per square meter. (Further allowances and reductions are made according to certain exceptions, e.g. for veterans and military personnel.) As rent is set nationally at low, subsidized levels and low fees apply to communal services and electricity, families are paying only 3.4 percent (89 kopecks per square meter of total space) of the total cost of housing. With the average number of square meters of living space per household in each income quartile at about the same level and priced similarly, the absolute level of housing subsidies is about the same throughout the population. Average total floor space in the highest and lowest quartiles is 43 square meters and 45 square meters, respectively. This implies that those families in higher income quartiles, who are actually paying a lower percentage of their income on housing, receive the same benefit as families in the lowest income quartile. For example, the average family in the highest income quartile spends 0.7 percent of its monthly income, or 5.8 rubles, on housing costs while the average family in the lowest quartile spends 4.2 percent of monthly income, or 6.1 rubles, on the same

[23] Housing assistance programs in the United States base subsidies on an expected tenant contribution of 20 - 30 percent.

items. Both receive 1,150 rubles per month--the difference between full cost and their payments for rent and services--as an implicit subsidy, or in-kind transfer of housing from the government.

Rents for the base year of this analysis, March 1992, were calculated according to a formula obtained from the Engineering Department of the City of Moscow[24] and these figures were compared to reported rents for each household. The lesser of the two was used as the household's current rent in the base year as families often report making payments for several months at one time, therefore, overestimating monthly rent. Additionally, the lower figure could represent adjustments and reductions made according to a family's social situation, i.e. veteran, or number of children. However, in the simulations of the housing allowance program, computed rents were used in order to simulate the elimination of current adjustments before implementing the housing allowances.

Communal services make up the larger part of a household's total housing cost, about 86 percent. Fees for water and gas are fixed per person and central heating payments are based on rent and living space.[25] Electricity is metered and payments are calculated separately. Although these figures are a small percentage of a household's budget, families in the lower income quartiles have a greater housing cost burden than the higher quartiles. Figure 3.2 illustrates the distribution of rent, payment for communal services including electricity, and total housing cost across income quartiles.

The current disparity of the housing cost burden is exemplified by the figures for those families above and below the physiological norm, or subsistence line, of 1,320 rubles monthly income per person. Forty-eight percent of the families in state rental housing are below this

---

[24] Rents were based on a space allowance according to family size using the following formula:

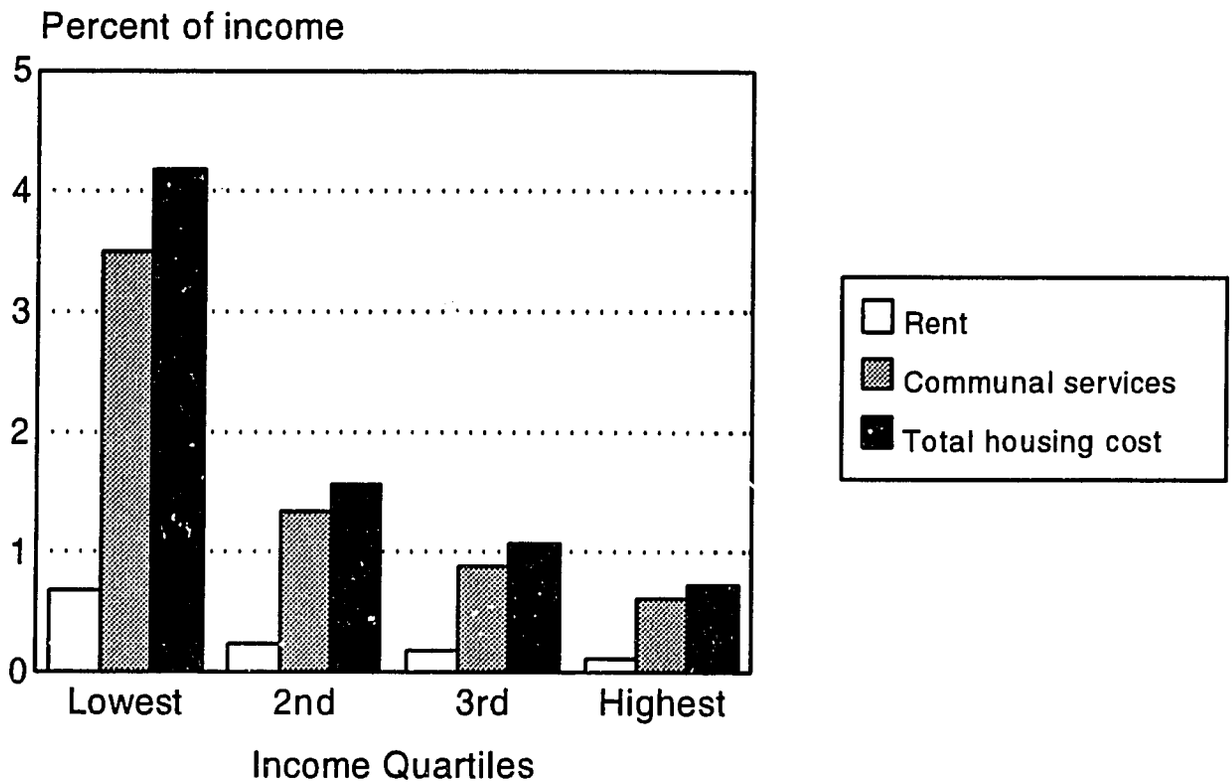
$$\text{Rent} = (12\ m^2 \text{ of living space x number of persons} + 6\ m^2) \times 16.5 \text{ kopecks}/m^2 + (\text{extra space in } m^2 \times 48.5 \text{ kopecks}/m^2)$$

where extra space is the total living space minus the allowance.

[25] For cases with missing data on expenditures for rent and communal services, formulas and fixed fees obtained from the City of Moscow were used to calculate monthly household expenses for rent, gas, water and central heating. The following formulas and fees were used: central heating fees are equal to 40 percent of rent plus living floor space times 25 kopecks; cold water and sewage fees are 2.1 rubles per person; hot water fees are 3 rubles per person; gas fees are 2.1 rubles per person.

Figure 3.2

Housing Costs as a Percentage of Income



March 1992

subsistence line. These families have a housing cost to income ratio of 3 percent, somewhat greater than the sample mean. Those above the subsistence line spend less than 1 percent of their income on housing.

To illustrate the level of housing cost relative to other expenditures one can compare the figures for expenditures on foodstuffs. (See Table 3.1.) Food constitutes a large share of a household budget; the average family spends 62 percent of income on food. The lowest income families reported March 1992 expenditures for food amounting to, on average, 107 percent of income. Those families below the poverty line spend 82 percent of income on food while those above spend 44 percent.

Table 3.1

Expenditures on Selected Items as Percent of Income

Quartile	Food/income	Housing cost/income
Lowest	107.1%	4.2%
2nd	54.5%	1.6%
3rd	44.7%	1.1%
Highest	42.2%	0.7%

Housing costs constitute a very small share of family budget as rents and fees for communal services do not reflect the current inflationary environment. All families enjoy low cost, subsidized housing and, as a result, pay disparate proportions of their income on housing. With unequal income distribution, a small number of families receiving a large part of total income spend an insignificant portion of their income on housing. Lower income families, especially those below the poverty line are paying a greater portion of their income on housing costs.

4. Structure of the Simulations

Earlier chapters have dealt with the general state of housing in Russia, the importance of housing allowances to any market-oriented reforms, and how housing allowances work. They have also provided a general discussion of a simulation of a housing allowance program for Russia and the data set employed in this analysis. This chapter provides a more specific description of the structure of the simulations for a housing allowance demonstration for the City of Moscow, with the next chapter providing the results of those simulations.

Using data for the City of Moscow, we simulated a housing allowance program to analyze the impact on important outputs given changes in certain key parameters. The simulations were structured in a manner that would help Russian housing policy officials receive answers to important questions such as: What would be the rent burden to poor and well-to-do tenants under various increases in housing cost? What would be the cost of the subsidies required to be paid by the government under a housing allowance program? How much more in rent receipts would be available for providing maintenance on apartments? How many households would be eligible to participate in the program?

Common Assumptions

Simulations were run for the first and third year of a housing allowance demonstration program. Like the housing allowance program designed in Hungary by Hegedüs, Struyk and Tosics,[26] three important common assumptions were made for both Year 1 and Year 3 of the simulation. First, it was assumed that only households living in state-owned rental housing -- both municipal and departmental -- would be included in the program, not those living in privately-owned rentals. This assumption was made because private rentals are not included in our data set. Even if privately-owned rental housing were included, this should not significantly affect the cost of the program because the private rental market in Moscow is still rather small.

[26] See Hegedüs, Struyk, and Tosics (1991).

Second, the simulations assumed that 100 percent of those eligible to participate under the model's calculations would, in fact, do so. Actual experience from income assistance entitlement programs in other nations show participation to be less than 100 percent. For example, the participation of eligible low-income households in U.S. welfare assistance programs is less than 70 percent. The highest recorded participation rate in a housing allowance program is around 85 percent in the Netherlands. For our simulations we assumed such a high participation for two reasons: (1) a desire to show conservative estimates of the cost of the program: the higher the participation, the greater the subsidy costs; and, (2) the assumption that a significant number of households over the maximum income-eligible limit would underreport their incomes and thereby receive a subsidy. Our assumption, in effect, is that the number of households not participating in the program will be exactly offset by those who are otherwise ineligible but underreport income to become eligible.

Finally, we assumed that real prices and incomes remained constant over time. In other words, prices and incomes increased at the same rate for all years in the analysis. Housing cost increases are increased *above* background inflation levels. We did, however, simulate a few cases that assumed an increase in unemployment for the third year, which has the effect of reducing overall household income.

The remainder of this chapter describes how the simulations were structured, looking first at the key parameters and the values assumed for Years One and Three. The final section describes three adjustments made to the inputs to refine the simulations.

Key Parameters

The simulations for both years involved altering certain key parameters. These parameters included the following:

Rent increases

Both years of the simulation looked at a range of initial (first-year) increases in housing costs (rents plus communal service charges) of 400 percent, 600 percent, and 1,300 percent above the 0.89 rubles square meter of total space currently (March 1992) charged households on

average per month[27]. This range of values represents a fraction of the increase needed to cover the full cost of maintenance and communal services of the rental housing stock in Moscow, which was estimated to be, on average, approximately 26 rubles square meter per month, or roughly 2700 percent[28] above the current (March 1992) cost. A 500 percent increase, therefore, would translate into an average monthly cost of approximately 4.5 rubles square meter. Simulations using a range of increases helped us to find out how sensitive the results were to changes in rent to determine the feasibility of alternative increases in the first year. Under this range of first-year housing cost increases, the share of total expenditures that could be covered by revenues (after allowance payments) would be 13 to 17 percent; by the end of the third year, the share would be 18 to 28 percent, depending on the assumption for outyear rent increase (see below).

For the third year of the simulation we wanted to link the change in rent to changes in household income. The importance of linking future changes in housing costs to changes in income is to assure that they will not rise substantially more than wages, yet it achieves the objective of gradually increasing the **share** of household income paid toward housing costs. In the cases examined we assumed two different annual percentage increases in rent: one is the equivalent to 2 percent of median household income (i.e., 4 percent for 2 years); the other is equivalent to a 4 percent of income (i.e., 8 percent for 2 years). The formula given by this assumption is,

$$R_n = R_1 + (n-1)*\alpha Y$$

where, R_n = average housing cost in year n

R_1 = average housing cost after first-year increase (either 400 or 600 percent)

α = annual percentage increase in rent (either 2 or 4 percent)

and, Y = median monthly household income (in our cases, Y = 3,382 rubles/month)

---

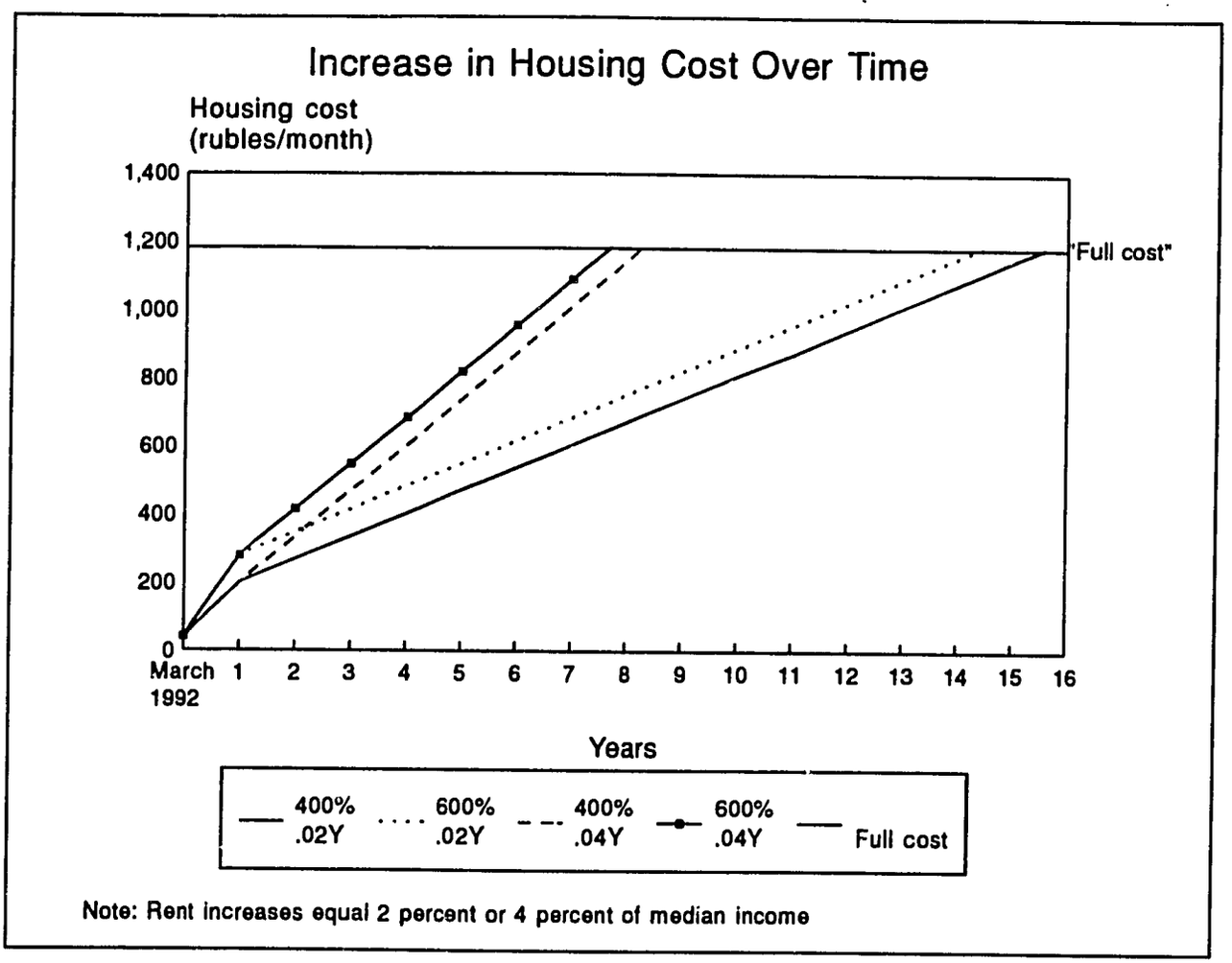
[27] Households are actually charged rent based on the amount of *living space* rather than total space. Since charging households based on living space provides a benefit to households with more total space relative to living space, we have based all costs on *total space* to make the distribution of subsidy more equitable. Total space includes kitchen and bathroom space in addition to living space.

[28] This estimate was derived from data provided by the Department of Engineering Infrastructure (formerly Mosinzhkomitet) of the City of Moscow and the Ministry of Architecture, Construction, Housing Facilities, and Communal Services of the Russian Federation.

(Note: $\Delta R_n = (R_n - R_{n-1})/R_{n-1}$ gives the percentage change in rent from year n-1 to year n for all families.)

This resulted in third year rent increases ranging from 48 percent (for 2 percent of income and 600 percent first-year increase) to 135 percent (for 4 percent of income and 400 percent first-year increase). Figure 4.1 plots these four cases, showing at which point "full cost" would be reached under the alternative scenarios.

Figure 4.1



t values

The share of income assumed to be paid by the tenant is another critical parameter to explore, since it has a direct impact on both income eligibility of households and the amount of their subsidy payments. For the Third Year, *t* values of 0.05 and 0.08 were simulated; for Year One only a *t* value of 0.05 was employed because the share of income spent on housing after the rent increases was generally small relative to 0.08. For households who reported living in dormitory, hostel, or communal flats, the *t* value was set at 0.8 *t* in order to adjust for the lower quality. More discussion about this adjustment is given below.

Two other parameters important to the simulation calculations but dependent upon the change in rent and *t* value are the "**Maximum Social Rent**" (**MSR**) and the maximum program income eligibility, **Y***, both of which were defined earlier in Chapter 2. These two parameters are critical for determining how many residents will be eligible to receive subsidies and, hence how costly the program will be.

Maximum Social Rent -- MSR

Unlike the U.S. housing allowance program and those in other Western countries, which use actual market rents to calculate the fair market rent (FMR) value, an alternative methodology had to be used to calculate the MSR, since few data on market rents exist. In this case, we set the MSR as the rent of a median size unit in the number-of-rooms category to which the household was assigned by the program times the average cost per square meter, which varied depending on the initial rent increase (i.e., either 400, 600, and 1,300 percent). Table 4.1 shows the number of rooms allowed per household given the number of members in the household under the current rules for allocation of housing in Moscow;[26] the table also shows the median size unit for the given number of rooms allowed.

[26] This rule establishes the norms of living space per one person (in Moscow, 9 to 12 square meter) and also that two persons may not share the same room of living space if they are not husband and wife *and* are older than nine years *and* are of a different sex. If these conditions exist, a two person household, for example is entitled to two rooms. If, on the other hand, the household consists of a single mother and her ten year old daughter, they would be entitled only to one room.

Table 4.1

Schedule of allocation of room allowance and median size unit based on size of household

Size of Household	Room allowance (RA)	Median Size Unit Per RA (SPA) (in square meters of total space)
1	1	30.9
2	1 - 2	30.9 - 45.0
3	2	45.0
4	3	60.0
5	3	60.0
≥ 6	4	70.0

To calculate the MSR, we first know from our data that the current average cost of housing (CAC) equals 40 rubles per unit, and that the median size unit (MSU) is 45.5 square meters.

If we let, R_c = Year One change in housing cost

and, COST = Per square meter cost of housing with Year One rent increase

$= CAC * R_c / MSU$

= rub. 40 * R_c /45.5 square meters

and, SPA_i = median size unit with room allowance for family size i

then, $MSR_i = SPA_i * COST$

A numerical example may help to illustrate this calculation. If we assume a 500 percent first-year housing cost increase (i.e., $R_c = 5$) for a household entitled to a unit with two rooms (RA = 2), then from Table 4.1, SPA_2 = 45 square meter

and, COST = rub. 40 * 5/45.5 square meter

= rub. 200/45.5 square meter

= rub. 4.3956 square meter

So, MSR = 45*4.3956

= 197.80 rubles

This is the housing cost calculated for a household authorized two rooms under an initial housing cost increase assumption of 400 percent and t equal to 0.05. Table 4.2 shows a schedule of the MSR in the first year for housing with various room allowances and under alternative housing cost increases (400, 600 and 1,300 percent) and assuming t=0.05.

In our simulations we included the cost of communal services (i.e., cost of utilities) and rents (payments for maintenance services) in housing cost and, hence, in the MSR. We chose to lump these costs together simply to illustrate how the total for all these costs would change under different scenarios. As mentioned in Chapter 2, we could have just as easily run simulations for rents alone. In implementing the allowance program, the city would obviously have discretion in how to divide the increase in housing cost among rent, communal services and maintenance.

Table 4.2

Maximum Social Rents (MSR)
for alternative first-year housing cost increases
based on room allowance and t=.05
(in rubles)

Room Allowance	400 percent increase	600 percent	1,300 percent
1	135.82	190.15	380.31
2	197.80	276.92	553.85
3	263.74	369.23	738.46
4	307.69	430.77	861.54

Y*

As we saw in Chapter 2, the maximum household income eligible for participation is dependent upon MSR and t, such that Y* = MSR/t. Table 4.3 shows the maximum monthly household incomes eligible for the program under the same rent increases and t value assumed in Table 4.2.

Additional changes and adjustments were made to try to compensate for certain factors and expected changes between the first and third year of the demonstration. These are discussed in the next section.

Table 4.3

Maximum monthly household income (Y*)
for alternative first year housing cost increases
based on room allowance and *t*=.05
(in rubles)

Room Allowance	400 percent increase	600 percent	1,300 percent
1	2,716	3,803	7,606
2	3,956	5,538	11,077
3	5,275	7,385	14,769
4	6,154	8,615	17,231

Other Adjustments

t-value adjustment for lower quality housing

Assessed by the quality standards applicable under Western housing allowance programs, much of the Russian rental housing stock would probably not qualify for the program. Obvious examples of this type of housing are the dormitory, hostels and communal flats, which generally do not have their own bath and kitchen or which are used only as temporary residences. But given the tremendous shortage in Moscow, exclusion of this housing from the program is not feasible. If this housing is included, it would be reasonable to adjust the MSR to account for the lower quality, i.e, the housing is worth less. However, this adjustment simply penalizes the household by reducing the subsidy amount. Rather than altering the MSR to adjust for the lower quality, we assumed that these households would be required to contribute only 80 percent of the amount paid by households living in self-contained housing, or 0.8*t*. This has the effect of

increasing the subsidy they receive and explicitly recognizes that the system allocated them poor quality units.

Shift in tenure choice

An adjustment made in one of the Year Three simulations was to see the effect due to changes in tenure choice. All things equal, if the cost of renting increases relative to owning, more households will shift to ownership. This will be especially true for those who would not be income eligible to receive a housing allowance. If the Moscow housing privatization law -- which permits residents to privatize free-of-charge[27] -- were to remain in effect during implementation of such a program, by the third year we would expect to see many households privatize their units. To the extent that such privatization occurs, the unadjusted Year Three results may be inaccurate. Year One results should not be affected that much, assuming few households would privatize within the first year.

To adjust for such a shift in tenure choice, we ran a simulation in Year Three assuming that 15 percent of the households would privatize their units. We assumed that these families would be relatively concentrated in the higher income quartiles. Specifically, we assumed that 7 of the 15 percentage points of all families privatizing would be in the highest income quartile and 4 percentage points in each of the next two quartiles. This structure of privatization reduces the increase in revenues from any percentage housing cost increase compared with all income groups privatizing at the same rate. Hence, it means that subsidy payments for the allowance program will account for a larger share of total revenues than when all income groups privatize their units at the same rate. Thus, the estimates presented for the cost of the allowance payments should be quite conservative.

Increased unemployment between 1992 and 1994

Simulations for Year Three were initially run assuming no change in real incomes between 1992 and 1994; i.e., inflation-adjusted incomes were constant. To adjust for an

[27] See Kosareva and Struyk (1992) for more on this.

expected drop in economic activity, we ran simulations that assumed unemployment rising by 10 percentage points in Year Three. Unemployment was randomly assigned to households with workers. The income of such families was reduced by the amount the unemployed worker's income represented in all earned income of the household. The effect of this development is to increase the number of households eligible for the program, which in our simulations ranged from 27,000 to 98,000 more households, depending on the housing cost increases assumed for the first through third year. In addition, the average subsidy paid to eligible household increases by roughly 17 rubles per month.

One important limitation with this type of analysis was noted by Hegedüs, Struyk and Toscics (1991). The model simulations do not take into account households' moving to other rentals to reduce their consumption of housing because of higher costs. This response would be particularly anticipated for lower-income families, since remaining in a larger unit would have greater impact on them (as a percentage of income) than on higher-income families. The procedures outlined in Chapter 2 are designed to encourage movement by households, but this would still be difficult in a tight rental market such as Moscow's. To the extent overhoused families move to smaller units, our estimates of the ratios of household rent payments to income are overstated.

Table 4.4 summarizes the cases simulated in our work for both the first and third year of the program. The results of these simulations and their implications are the topic of the next chapter.

Table 4.4

Summary of Cases Simulated for Year One and Year Three

Case	Percent Increase in Year One Rent	Share of Income for Housing (t)	Annual Increase for Year 3 Rent as % of Median Household Income	Percent Unemployment in Year Three	Percent of Stock Privatized
Year One					
1	400	.05	--	--	--
2	600	.05	--	--	--
3	1300	.05	--	--	--
4	2700	.05	--	--	--
Year Three					
5	400	.05	2	--	--
6	400	.08	2	--	--
7	600	.08	2	--	--
8	400	.08	4	--	--
9	600	.08	4	--	--
10	400	.08	2	10	--
11	600	.08	2	10	--
12	600	.08	4	10	--
13	600	.08	2	--	15

5. Eligibility and Housing Costs: Results of Implementing Housing Allowances

How many and what types of families receive subsidy payments under different housing allowance program designs? Do subsidies really go mostly to the poor? What share of their incomes must those not receiving subsidies spend on housing? After making the housing allowance payments, is there money left over from the increased rents and charges for communal services to permit a combination of cuts in government subsidies and improved housing maintenance? This chapter provides the answers to these and other questions using the results of the simulations outlined in the previous chapter.

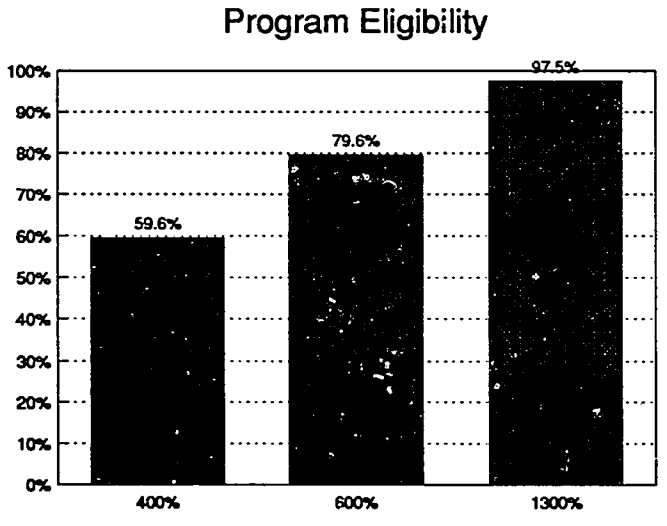
The presentation is divided into two main parts. The first gives our findings on the effects in the first year ("Year One") in which the housing allowances are introduced. The second provides similar information for Year Three, when housing costs have been increased significantly beyond the Year One levels. In general, the discussion in this chapter summarizes the mass of data generated by the simulations. Additional details on the results are given in tables in Annex B.

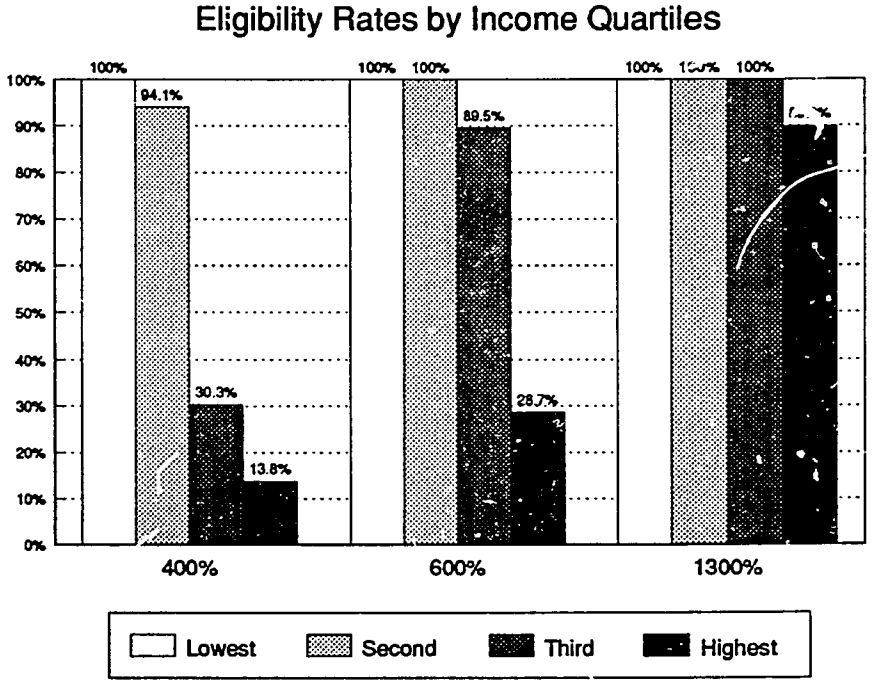
Findings for Year One

Who Receives Housing Allowance Benefits?

In Figure 5.1 we show the percentage of tenants in municipal and departmental housing combined who would receive a housing allowance payment under the three cases simulated for Year One, assuming they applied to receive benefits. (These cases entail housing cost increases of five, seven, and fourteen times over March 1992 levels; all set the tenant's contribution rate at 5 percent of its income.) As is evident from the figure, the percentage of tenants who participate is sensitive to the size of the increase in housing costs. Recall that as housing costs increase, the MSR also increases so that the maximum level of income at which a tenant is able to receive benefits also rises (i.e., $Y^* = MSR/t$). When housing costs are increased by five times and the tenant is required to contribute 5 percent of its income to housing payments, nearly 60 percent of tenants, or 1.8 million households, receive a payment. Under the "shock therapy" of

Figure 5.1
Year One Eligibility





a 1,300 percent increase in housing costs, essentially all (97.5 percent) of the 3 million families living in these units would receive a subsidy.

Importantly, under the housing allowance program subsidy payments are concentrated on poorer households. Table 5.2 gives data on those tenants receiving a subsidy under each of the three programs (all those eligible to receive a subsidy are assumed to do so).[28] The strongest result is the high eligibility rates of lower income tenants: all tenant households with income below the poverty line of rub. 1,320 per month receive payments, as do those in the lowest income quartile; among tenants with incomes placing them in the second lowest income quartile, under a five-fold increase in housing costs 94 percent receive a subsidy and under larger housing cost increases all receive payments. In contrast, among households in the highest income quartile, only 14 percent receive a payment under a housing cost increase of five times (see Figure 5.1).

In fact, however, the targeting of *subsidy payments* to poor tenant households is even stronger than suggested by the eligibility rates, as indicated by the distribution of subsidies by income quartile in Table 5.1.[29]

Table 5.1
Distribution of Subsidy Payments by Income Quartile
(percent)

Income quartile	Housing cost increase (Percent of March 1992 level)		
	400	600	1,300
Lowest	63	48	33
2nd lowest	27	33	30
3rd lowest	8	15	24
Highest	2	4	13

[28] This is an extreme assumption given the fact that participation rates, i.e., the share of those who are eligible who actually apply for and receive payments, are seldom above 70 percent in countries with allowances. However, we make this assumption because given the tradition of obtaining assistance with housing, we expect participation rates to be unusually high. Also, this provides some possibility for some households whose incomes are too high to qualify for payments but who underreport their incomes to participate without the estimates being very badly affected.

[29] Income quartiles are defined on the basis of per capita income.

Table 5.2
Eligibility for Housing Allowance Subsidies
For Selected Groups in Year One

Scenario			
Value of *t*:	0.05	0.05	0.05
Increase in Housing Costs (pct):	400	600	1300
Income Quartile			
lowest	100	100	100
2nd	94	100	100
3rd	30	89	100
highest	14	28	98
Poverty Line			
below	99	100	100
above	23	61	99
Number of Earners			
none	89	100	100
one	70	87	99
two	49	72	100
three or more	37	67	99
Family Type			
young singles	71	86	99
single parents	69	84	99
young couples	47	78	100
families without children	81	93	100
others	53	76	100
Number of Children			
no children	61	79	100
one child	55	78	100
two or more children	64	84	100

Source: Annex B.

Under a 400 percent housing cost increase, 90 percent of the subsidies go to tenants in the lower half of the income distribution. As the size of the housing cost increment increases, the sharpness of the targeting by income group declines somewhat because a larger share of all tenants receive subsidy payments. However, even for an increase in cost of fourteen times, 63 percent of all subsidies go to those in the lower half of the income distribution.[30]

Program eligibility also clearly favors those tenant families with no employed members or few members compared with those with two or three members working (Table 5.2). On the other hand, the programs simulated here do not distinguish very sharply among tenants in different types of living arrangements, i.e., singles, couples, families with children, or by number of children, presumably because of the lack of systematic differences in income levels among these groups. Note that the high rate at which those with no children and those living in families without children participate is at least partly attributable to elderly households being included in these groups.

It is important to contrast the targeting of benefits under the housing allowance system with the distribution of benefits under the current system. Under the current regime all tenants benefit from rent controls and subsidized charges for communal services. In the absence of information on market rents, with which we can compute the benefits to each tenant as the difference between market rents and actual payments, we employ simple measure. We compute the distribution of total living space per household; we would like to adjust this measure for quality differences, but our data set does not permit this.

The following tabulation shows the distribution of March 1992 housing benefits as just defined and the distribution of housing allowance payments for the five and seven times increase in housing costs.

[30] As one would expect from the formula used to compute subsidies, larger subsidies are received by poor families. So, for example, under the case of a 500 percent increase in housing costs, tenants in the lowest income quartile receive a monthly payment of rub 106, while those in the third lowest quartile receive rub 13 per month.

Distribution of Benefits to Housing Tenants:
Current System and Housing Allowance Payments
(in percent)

	Current System	Housing Allowances	
Income Group	Benefits[a]	400% Increase	600% Increase
Lowest quartile	25	63	48
2nd lowest	26	27	33
3rd lowest	26	8	15
Highest	23	2	14

a/ The difference between full costs and current payment for rent and communal services.

Clearly, housing allowances do a better job of targeting scarce resources on those most needing assistance.

Housing Payments and Subsidies

Two important questions are addressed in this section: (a) to what extent do the housing allowance payments protect the poor? and (b) how much must tenants who do not receive assistance through the allowance program pay for their housing?

As one would expect, the answers to these questions depend critically on whether the tenant is living in a unit larger or smaller than that defined as the standard for a family of its size under the housing allowance program when the rent increases and housing allowance program are implemented. Because tenants receiving an allowance who occupy a unit larger than the standard must pay for the "extra" space from their own income, beginning in an overhoused position means spending more than 5 percent of income on housing. To elucidate this point, we present results for four different groups of households:

1. Tenants who receive a housing allowance payment and are underhoused -- called "Part-Under."

2. Tenants who receive a housing allowance payment and are overhoused -- "Part-Over."

3. Tenants who are not eligible to receive an allowance payment and who are underhoused -- "Nonpart-Under."

4. Tenants who are not eligible to receive an allowance payment and who are overhoused -- "Nonpart-Over".

As shown in upper right-hand chart in Figure 5.2, the share of those underhoused decreases slightly as the share of all tenants who are eligible to receive allowance payments increases. This results from the fact that as the size of the housing cost increment increases and the MSR moves up accordingly, thereby causing more higher-income households to become eligible to participate; families are more likely to be overhoused than lower income tenants. The chart in the upper left-hand corner of Figure 5.2 shows the shift of tenants from non-participant status to participant status--both overhoused and underhoused -- with changes in initial housing cost increases.

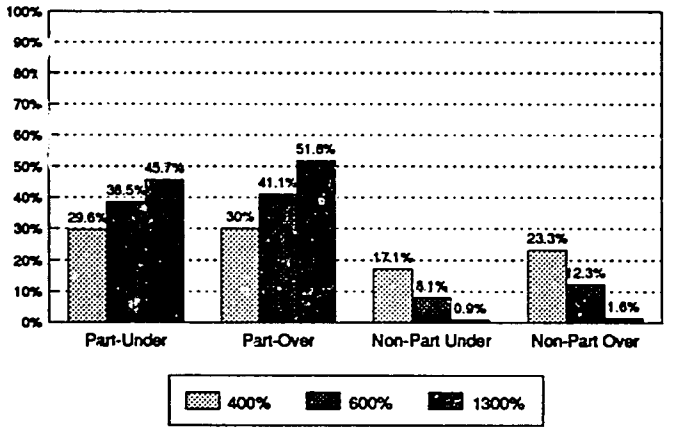
The chart in the lower left-hand corner of Figure 5.2 displays ratio of housing payments to incomes made by the four group of tenants. Tenants in the Part-Under group spend less than 2 percent of income on housing in all three cases simulated. Indeed, under the "shock therapy" case, on average, they actually pay no rent and receive a cash payment from the government.[31] In contrast, tenants in the Part-Over group must pay 9 percent or more of their incomes for housing, because they must pay for the space above the standard which they are consuming which raises their expenditures beyond the 5 percent of income set as the program parameter.

The situation is similar among non-participant households. Tenants in the nonpart-under group are also spending less than 3 percent of their incomes in all cases--but this results simply because they occupy small units and have higher incomes. Also of note is the small share of income those in the nonpart-over category devote to housing: with housing cost increases of 600 percent, their expenditures average only 6 percent of income; even with a 1,300 percent increase, housing expenditures constitute only 12 percent of incomes.

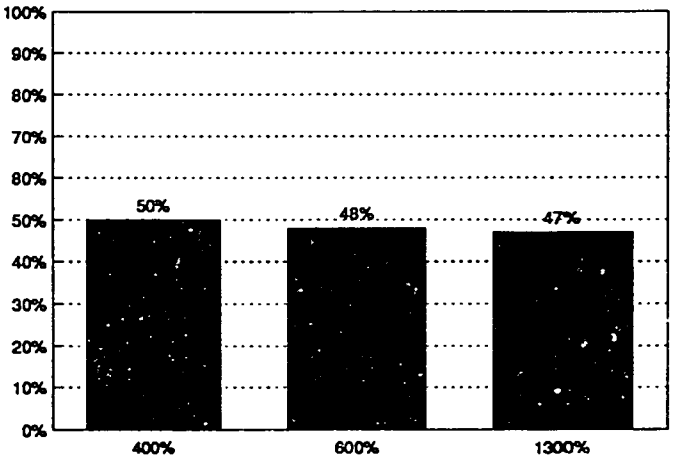
[31] See the explanation in chapter two on the mechanics of the allowance program for a further discussion of how this occurs.

Figure 5.2
Year One Housing Expenditures and Subsidies

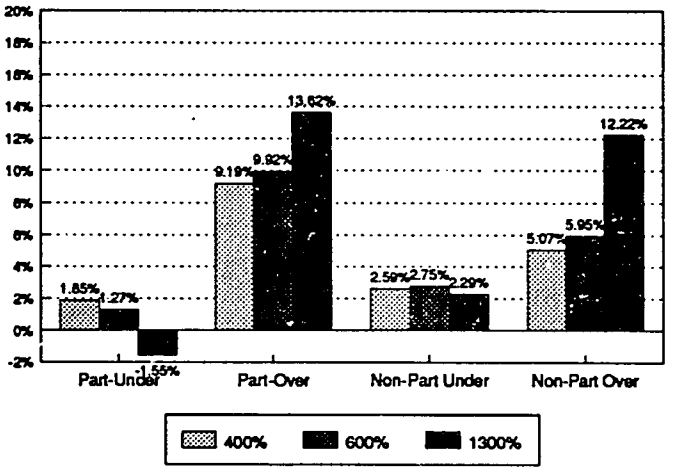
Distribution of Tenants by Eligibility and Housing Status



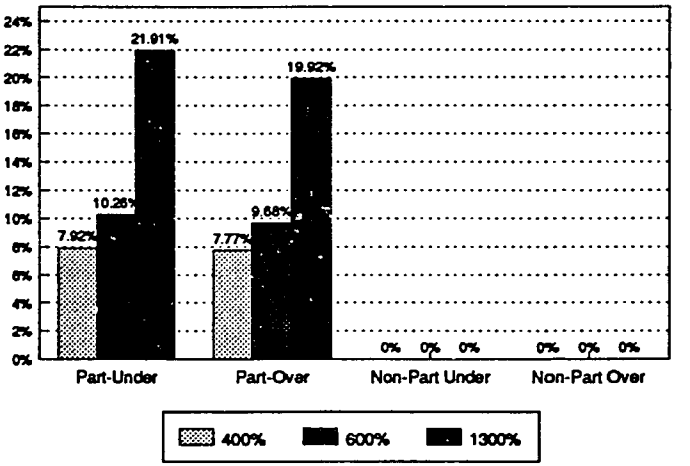
Percent of Eligible Tenants Underhoused



Payment/Income Ratio



Subsidy/Income Ratio



The final chart in Figure 5.2 illustrates how important the allowance subsidy payments are to recipients by showing the allowance payments as a percent of recipients income. For tenants in both the part-under and part-over groups, subsidy payments range from an equivalent of 8 to 22 percent of income, for the 400 to 1,300 percent increases in housing costs. These are large payments and for the underhoused tenants the subsidies always exceed the average amount which the tenants are spending on housing from their own incomes; for overhoused tenants there is rough parity between tenants' own payments and the subsidies they receive. The similar subsidy payments for those under- and over-housed is expected, because the amount of subsidy the tenant receives is independent of the tenant's specific housing condition; of course, their residual housing payment does vary with the amount of space they consume as discussed in the previous paragraphs.

Overall, two points stand out from these data. First, those participating in the housing allowance program are substantially protected from having to pay an excessive share of their incomes for housing, although those who are overhoused are given a significant incentive to look for a smaller unit. Second, raising rents to the levels encompassed by the three cases studied here does not constitute an undue hardship for those who are not eligible.

Housing Revenues and Subsidy Costs Under the Housing Allowance

A critical question about the combination of raising rents and introducing allowance payments is whether the costs of the subsidies under the housing allowance program is greater than the increased revenues resulting from the higher rents. Under the programs suggested for Year One the answer is clear: increased rental revenues are much larger than the payments for allowances. Therefore, the government agency paying the subsidies for maintenance and communal services may use the increased net revenues to either improve the quality of maintenance or reduce its subsidy payments. Since maintenance expenditures are so far below the levels estimated to be adequate, using at least some of the increased revenues for more maintenance makes sense.

Data on rent revenues and housing allowance payment costs are provided in Table 5.3 for the three cases under discussion. A key set of figures is that on "net additional revenues," i.e.,

Table 5.3
Monthly Housing Revenues and Housing Allowance Subsidy Payments: Year One

	Housing Cost Increase as Multiple of March 1992		
	5 times	7 times	14 times
Gross Revenues (rub mil)	629.5	881.3	1762.6
Net Revenues(a) (rub mil)	378.7	467.3	607.7
Subsidy Payments (rub mil)	127.5	290.7	1031.6
Net revenues as percent of March 1992 revenues(a)	307%	379%	493%
Subsidies as percent of gross revenues	20.25	32.99	58.53

(a) (Year One revenues - allowance subsidy payments) - March 1992 revenues
(b) March 1992 revenues are rents and communal services payments.

total housing payments after the rent increase minus the March 1992 rents and minus the housing allowance payments. Under a rent increase of five times the March 1992 level, monthly net additional revenues are rub. 379 million. These are the funds available to improve maintenance; they constitute about 13 percent of the total resources estimated necessary to fully maintain the stock and pay the cost of all communal services.

As the size of the rent increase rises from five times the March 1992 level to fourteen times, the percentage of total revenues that must be used to make housing allowance payments increases--from 20 percent for the 400 percent increase to 58 percent for the 1,300 percent increase. This occurs because as housing costs (and the MSR) rises, more tenants are eligible to receive an allowance payment and the depth of the payment increases at every income level. Nevertheless, the absolute amount of rubles available for improving maintenance increases as housing costs is raised in all the cases considered.

The results presented for the first year in which housing allowances are introduced in conjunction with increased rents are quite encouraging. Obviously, the pivotal question is the extent to which the positive patterns just discussed can be sustained in later years.

Findings for Year Three

This section explores how a housing allowance program would work in its third year (Year Three) of implementation. As indicated in the last chapter, we assume that increases in tenants' payments are made on the basis of increasing annually the share of income that the median income tenant spends on housing. Most of the cases simulated assume that this share increases by 2 percentage points each year, but we also present results for increasing the share of income spent on housing by 4 percentage points per year. The adjustments in the allowance program have the objective of making certain that the targeting of benefits remains strong and that net rental revenues (i.e., defined here as revenues after making the allowance payments) remain substantially positive.

Raising tenant payments to cover full operating costs will take some years. In a perfect world, rent charges should be changed to account for quality and locational differences among units (presumably based on market rents). Our simulations did not adjust for such differences.

The objective of linking actual housing payments with income developments is to ensure that tenants are not subjected to very large increases in the share of incomes which they must devote to housing. This is clearly important during Russia's difficult transition to a market economy. To capture the impacts of an economic downturn during the transition process, several simulations are presented of the impact of 10 percent unemployment on the housing allowance program.

Lastly, we present results for simulating the case where 15 percent of the base-year rental stock has been privatized between the first and third year, with the privatizations concentrated among higher-income tenants. Since the higher rents to be paid by tenants with greater incomes are designed to pay for the housing allowance program, it is important to know how sensitive net revenues are to privatization.

Perhaps remarkably, the general conclusion of these analyses is that the housing allowance program is quite flexible and robust over the range of cases simulated. In short, there is every reason to believe that the program can be structured to meet the changing needs of the Russian housing market.

Main Results

Results for five cases summarized in the following tabulation are presented in this section:

Case	Share of Income for Housing (t)	Year One Rent Increase (percent)	Annual Rate of Increase in Rent as % of Median Household Income
5	0.05	400	2
6	0.08	400	2
7	0.08	600	2
8	0.08	400	4
9	0.08	600	4

The cases are differentiated by: (1) Year One rent increase (either 400 or 600 percent); (2) the share of income, *t*, the family would be required to spend for housing (the same 0.05

share that was assumed in the first year, or a higher 0.08 share); and (3) the assumption of the annual rate of increase in rent (either 2 or 4 percent of median household income). So the cases simulated a progression of policy options with varying degrees of impact on residents, from one with a lower impact (e.g., Case 5: 400 percent Year One rent increase, with a constant t=0.05 share of family income spent for housing, and annual rate of increase in housing costs of 2 percent of median household income) to a rather radical one (Case 9: 600 percent for the initial housing cost increase, a higher share, t=0.08, of income for housing costs, and annual housing cost increases of 4 percent of median household income).

Figure 5.3 illustrates the comparative eligibility for the different cases of the program in Year Three.[32] It shows the percentage of tenants in municipal and departmental units combined who would be eligible to receive a housing allowance payment. This share increases from about 63 percent (Case 6) to about 89 percent (Case 9) and has a direct correlation with the rate of housing cost increase.

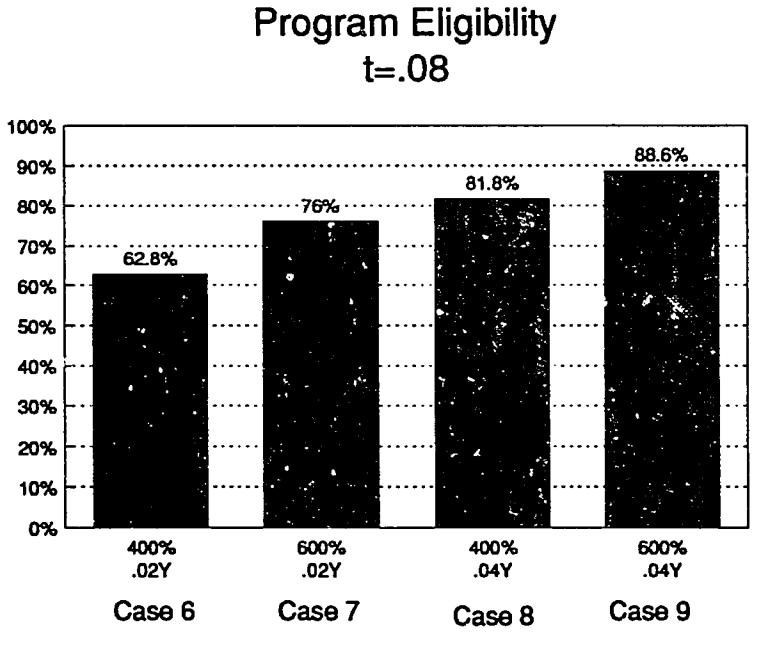
An interesting result is that the percentage of tenants eligible for participation is greater in Case 8 than in Case 7. In our simulations, the annual change in housing costs has a greater impact on participation than the initial increase.

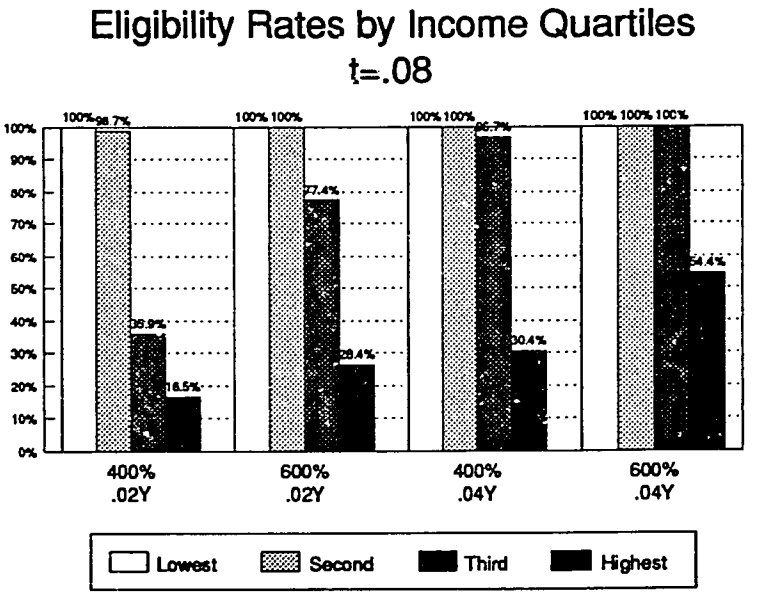
In Case 7 where we see a decrease of 4 percentage points in program eligibility in Year Three relative to Year One (Figure 5.1), it is the richest participants who drop out and whose subsidies in the first year constituted an insignificant share of their incomes. Quite likely they would even not apply to receive these very small allowances.

As in Year One, housing allowance payments are concentrated on poorer households. Figure 5.3 shows the share of tenants in the different income quartiles who will receive an allowance payment. The same four cases are given. In all cases almost all the families from the two first quartiles are eligible to receive housing allowances. Among tenants that are in the third income quartile this share increases simultaneously with the acceleration of housing cost increases (from 37 percent in Case 6 to 100 percent in Case 9). Among the highest income quartile, in all

[32] Although we calculated five options for third year of the program, we discuss only four of them here because Case 5 does not give interesting results, in that under those parameters participants are clearly paying too little of their incomes for housing relative to the subsidy payments.

Figure 5.3
Year Three Eligibility





Note: Rent increases equal 2 percent or 4 percent of median income

cases not more than roughly 54 percent of the families are eligible to participate; in Case 6, only 17 percent are eligible. As in Year One, all families below the "physiological" poverty line receive payments; the share of families above the poverty line increases from 29 percent in Case 6, to 78 percent in Case 9 (See Table 1a in Appendix B).

The analysis of the distribution of total subsidies and benefits to housing tenants by income quartiles in Year Three confirms once more that, in every case, the housing allowance program provides more assistance to poorer households compared to the current policy.

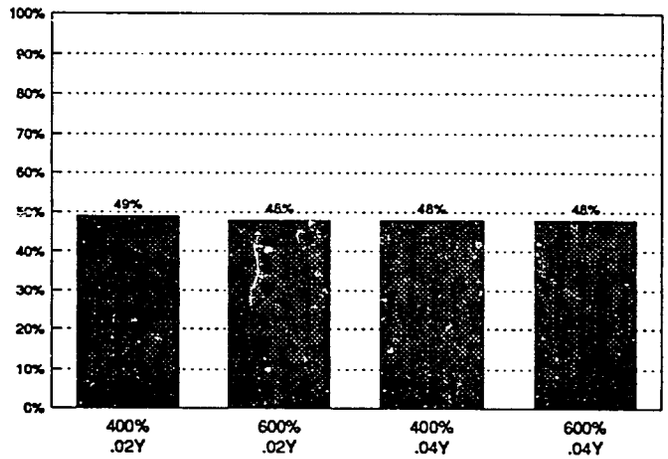
Figure 5.4 presents information on participation rates in Year Three according to program eligibility and housing status of the households (in terms of how the actual size of the dwelling unit corresponds to the standard norm). We can see the same result as in Year One: the share of participants underhoused (Part-Under) increases, and the share of nonparticipants underhoused (Non-part Under) decreases with the expansion of the program eligibility. The opposite result applies to the participant overhoused (Part-Over) and the nonparticipants overhoused (Non-part Over).

The lower left-hand chart in Figure 5.4 shows the ratio of housing payment to income by housing status. In Year Three the payment/income ratio increases in comparison with the first year for all four groups. In the Part-Under group this ratio is between 1.5 percent and 3 percent, in the Nonpart-Under group it increases to 4 to 4.5 percent, and in Nonpart-Over group it increases to 8 to 10 percent. The highest ratio is for the Part-Over group, which shows payment/income ratios ranging from 15 to 17 percent. This ratio is twice more than the share of income set as the program parameter (8 percent). The families in this group will clearly have a large incentive to move to a more modest apartment, similar to that defined by the social standards.

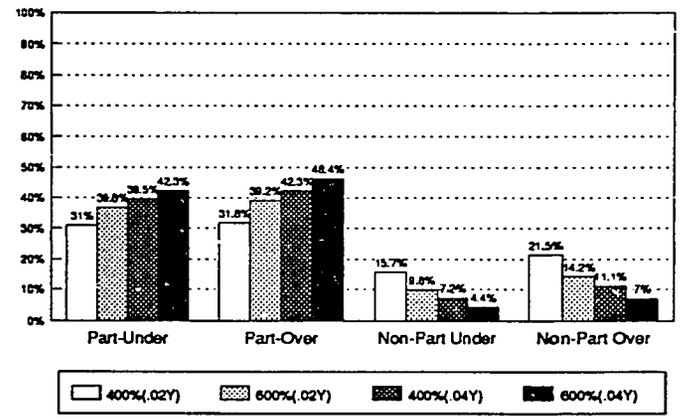
The lower right-hand chart in Figure 5.4 displays how significant subsidy payments will be as a share of incomes in Year Three. In comparison with Year One, it doubles on average. The two groups, Part-Under and Part-Over, have almost the same subsidy/income ratio (because the allowances are based only on the standard living conditions not on the actual ratio) and it changes from 12 percent to 20 percent according to the housing policy considered.

Figure 5.4
Year Three Housing Expenditures and Subsidies(t=.08)

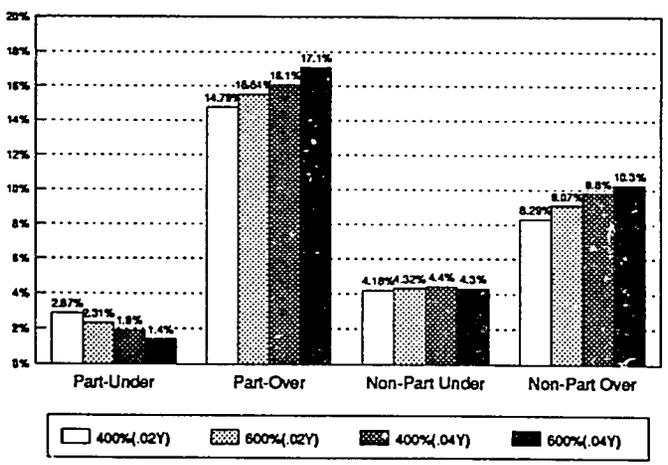
Percent of Eligible Tenants Underhoused



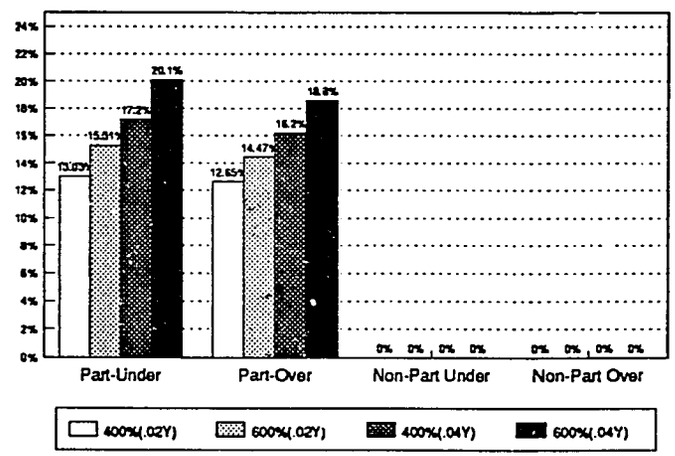
Distribution of Tenants by Eligibility and Housing Status



Payment/Income Ratio



Subsidy/Income Ratio



Note: Rent increases equal 2 percent or 4 percent of median income

These simulated outcomes of the housing allowance program are determined under the hypothesis that households will continue to live in the same units after the new policy on housing costs is introduced in years one and two. But in reality, the program will stimulate redistribution of housing in favor of richer households, which can more easily pay the increased rent. Those families which are supposed to be in the Part-Over group probably will be strongly encouraged to move to more modest units, where their average payment will be about the fixed 8 percent-ratio. At the same time those households who are eligible to receive housing allowances but currently occupy housing below the standard will have the opportunity either to rent an adequate unit or to save the subsidy for purchasing other, higher priority goods for the family. The analysis of housing revenues and subsidy costs under the housing allowance program implementation in Year Three shows that increased rental revenues are substantially larger than subsidy payments (see Table 5.4). The net revenues (after the housing allowances payment) are from rub. 631 million to rub. 1,018 million per month. In all cases, the share of housing allowances subsidy payments in gross revenues is between 20 percent and 40 percent. The residual revenues could be used to cover the maintenance and communal services expenses. The amount of these residual revenues in Year Three is 5 to 8 times greater than the revenues from rents and communal services payments in March 1992.

Table 5.4
Monthly Housing Revenues and Housing Allowance Subsidy Payments: Year Three

Increase in Housing Costs:	5 Times	5 Times	7 Times	5 Times	7 Times
Value of t:	0.05	0.08	0.08	0.08	0.08
Rent Change Based on Median Income:	2%	2%	2%	4%	4%
Gross Revenues (rub mil)	1,055.3	1,055.3	1,307.1	1,481.0	1,732.8
Net Revenues(a) (rub mil)	631.1	824.5	915.2	963.5	1,018.3
Subsidy Payments (rub mil)	424.2	230.8	391.9	517.5	714.5
Net revenues as percent of March 1992 revenues(b)	511.84%	668.69%	742.22%	781.43%	825.87%
Subsidies as percent of gross revenues	40.20%	21.87%	29.98%	34.94%	41.23%

(a) Year Three revenues-allowance subsidy payments
(b) March 1992 revenues are rents and communal services payments.

Impact of Unemployment

As the result of reforms moving the economy towards the market, increased unemployment is forecast. To explore the influence of this impact on the ability of the families to pay higher housing payments, three special cases were simulated:

Case	Share of Income for Housing (t)	Year One Rent Increase (percent)	Annual Rate of Increase in Rent as Percent of Median Household Income	Percent Unemployment in Year Three
10	.08	400	2	10
11	.08	600	2	10
12	.08	600	4	10

In all three cases the unemployment rate was simulated at a 10 percent rate, so that we could explore how the housing allowance program would work in an economic downturn.

The results for these cases are compared with cases identical to them except only the March 1992 level of unemployment was used (Cases 6, 7, 9). The results of the comparative analysis of the eligibility rates for all tenants as well as of different income groups (quartiles) is illustrated in Figure 5.5. We can see very clearly that there is almost no difference between full employment and 10 percent unemployment. The reason is that many of those families who are affected by unemployment were already receiving an allowance payment; unemployment of one earner simply lowers the family's income and increases its housing subsidy payment. A program of unemployment benefits has just been implemented.

Table 5.5 gives the results for Year Three of the housing revenues and housing allowances payments for three different cases of housing policy assuming a 10 percent rate of unemployment. We can conclude that even such a high rate of unemployment requires comparatively small additional subsidies, ranging from an increase of 8 percent (in case 12) to 19 percent (case 10). So the share of the gross revenues spent for subsidies is increased only by 3.5 to 4.2 percentage points in all three cases. But these subsidies are very important for those who are unemployed. They provide them the possibility to rent a decent housing unit or to move

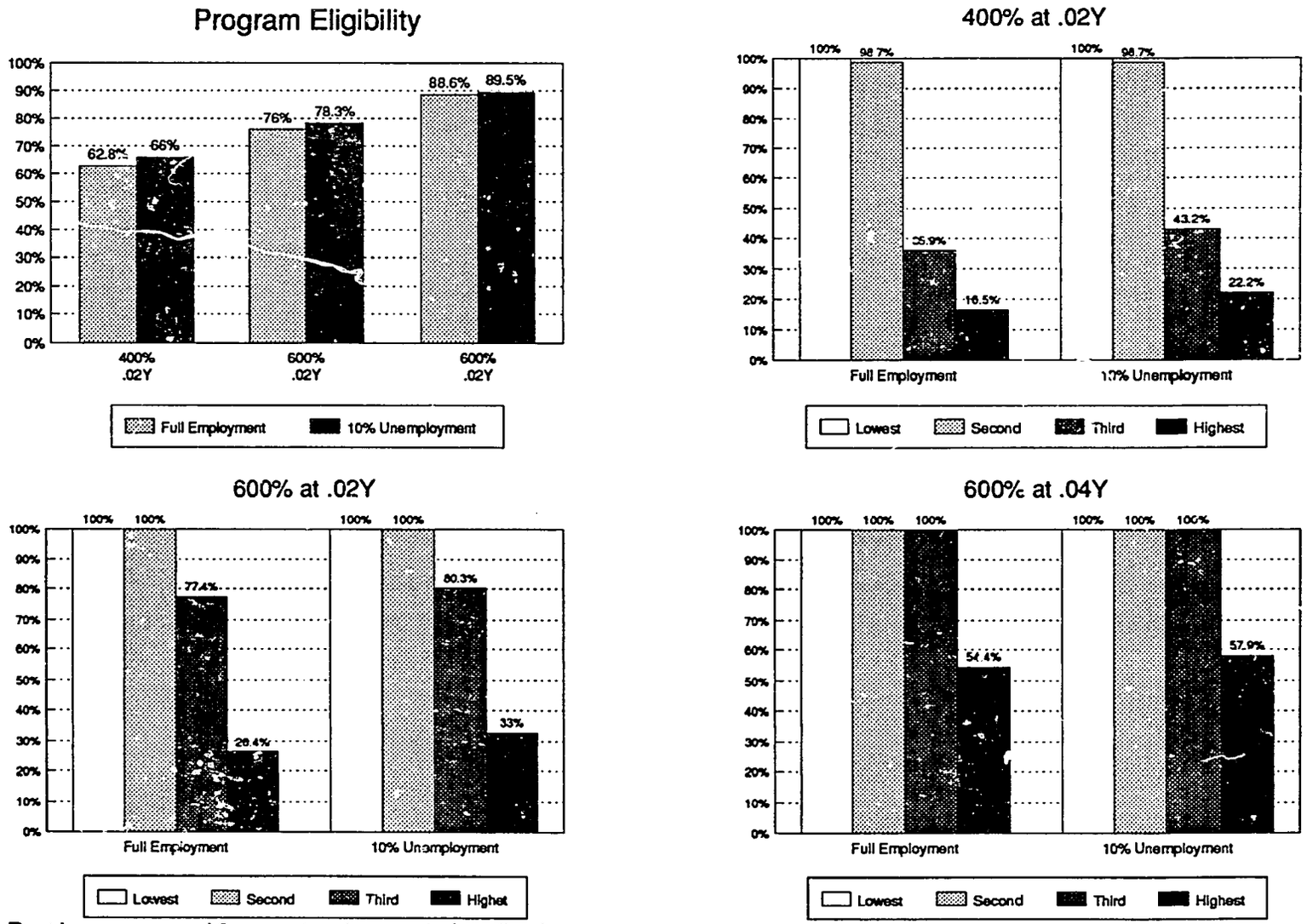
to a smaller unit and spend the money for essential goods. Thus, housing allowances play, in effect, the role of unemployment insurance.

The explanation for this nonobvious outcome could be that our calculations caused only one family member to be unemployed. A greater problem would clearly exist if two members of the family were to lose their jobs.

Impact of further privatization

For the purpose of estimating the impact of housing privatization on the cost of a housing allowance program we simulated a final case (Case 13) which has only one difference compared to Case 7 (600 percent housing payment increase in Year One, the share of income for housing in the Year Three is 8 percent, annual rate of change in housing cost equal to 2 percent of median household income). Case 13 assumes that by the end of the Year Three, 15 percent of

Figure 5.5
Eligibility Rates by Income Quartile with Unemployment
Year Three(t=.08)



Note: Rent increases equal 2 percent or 4 percent of median income

Table 5.5
Monthly Housing Revenues and Housing Allowance Subsidy Payments: Year Three with Unemployment

Increase in Housing Costs	5 Times	7 Times	7 Times
Value of t:	0.08	0.08	0.08
Rent Change Based on Median Income:	2%	2%	4%
Unemployment Rate:	10%	10%	10%
Gross Revenues (rub mil)	1,055.3	1,307.1	1,732.8
Net Revenues(a) (rub mil)	779.6	863.9	961.5
Subsidy Payments (rub mil)	275.7	443.2	771.3
Net revenues as percent of March 1992 revenues(b)	632.28%	700.65%	779.81%
Subsidies as percent of gross revenues	26.13%	33.91%	44.51%

(a) Year Three revenues-allowance subsidy payments
(b) March 1992 revenues are rents and communal services payments.

the municipal and departmental stock will be privatized, mainly by richer households (in the second and third quartiles, about one unit in five is privatized, while in the fourth about one-in-three flats are privatized). The flats to be privatized are selected randomly. The assumption is that higher income families, who are more likely to privatize their units, makes the situation more complicated. Specifically, the rents which these families pay by themselves without subsidy are lost to the municipality, while a higher share of those who receive allowances remain renters. Although not critical to these calculations, we also assume that Moscow makes the reasonable decision of requiring those who privatize their flats to pay the entire housing cost without any state support.[33]

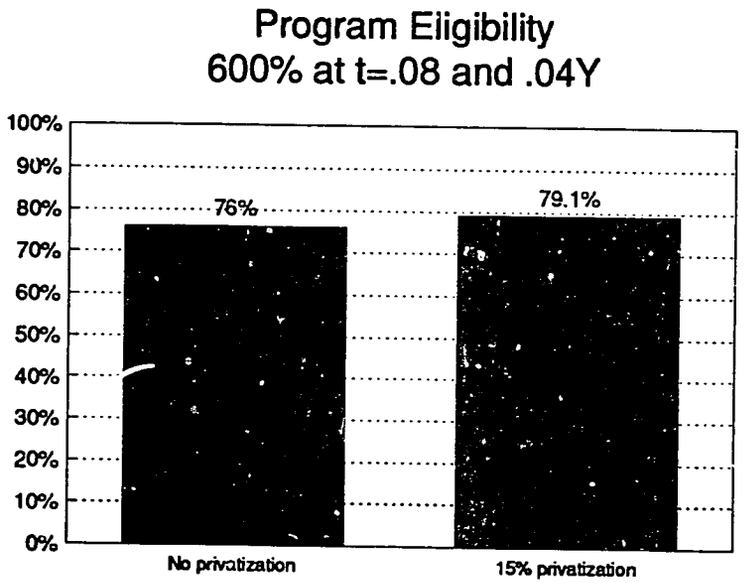
[33] Theoretically, introduction of the housing allowances not only for the rent payment but also for the communal services permits the same approach to be implemented for home-owners. But in the current economic situation these subsidies may not be realistic.

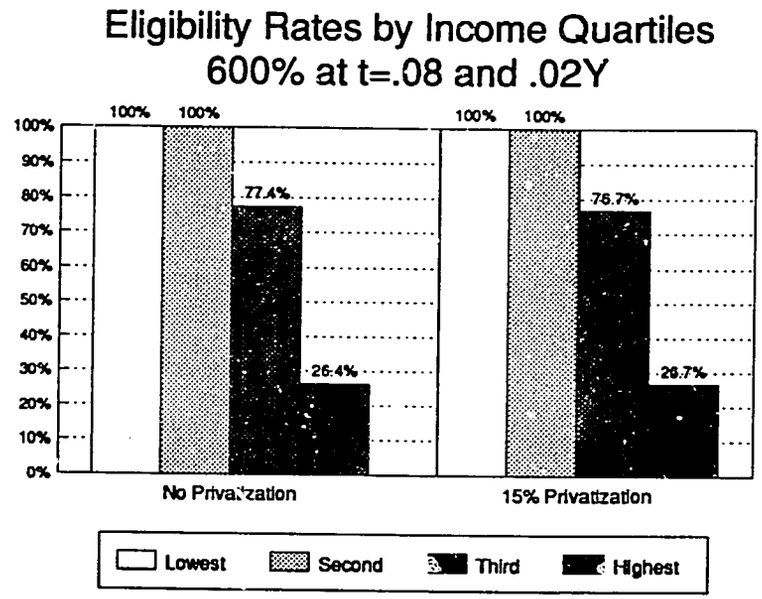
Figure 5.6 shows that privatization makes a small impact on the eligibility to receive housing allowances in Year Three for the overall population of tenants as well as for the individual income quartiles, even though we removed wealthier families from the program.

The analysis of data in Table 5.6 on housing revenues and allowances payments in Year Three with 15 percent of flats privatized shows a big effect on net revenues: an 18 percent decrease. But one needs to remember that much of this effort simply results from the withdrawal of the units from the rental stock; subsidies do, however, rise slightly as a percent of gross revenues, indicating that privatization will leave the city with a less favorable cash flow in the rental sector.

It is important to recognize that privatization results in major costs savings to the city. Specifically, if owners of privatized units pay the full cost of maintenance and communal services, the city's subsidy for these units is eliminated. Hence, the city might well reduce its total housing subsidies even though the housing allowance payments increase significantly.

Figure 5.6
Year Three Eligibility with Privatization





Note: Rent increases equal 4 percent o f median income

Table 5.6

Monthly Housing Revenues and Housing Allowance Subsidy Payments: Year Three with Privatiation

Increase in Housing Costs:	7 Times	7 Times
Value of t:	0.08	0.08
Rent Change Based on Median Income:	2%	2%
Privatization:		15%
Gross Revenues (rub mil)	1,307.1	1,111.9
Net Revenues(a) (rub mil)	915.2	750.3
Subsidy Payments (rub mil)	391.9	361.6
Net revenues as percent of March 1992 revenues(b)	742.25%	608.52%
Subsidies as percent of gross revenues	29.98%	32.52%

(a) Year Three revenues-allowance subsidy payments
(b) March 1992 revenues are rents and communal services payments.

Conclusions of the Results of Implementing Housing Allowances

The simulation results from implementing housing allowances permit us to conclude that this approach is an effective method not only for solving some current problems of the housing rental sector, but also for moving that sector in the direction of the market. The most important conclusions are the following:

1. Under a housing allowance program, subsidy payments are concentrated on poorer households. Under the current system, households with higher housing consumption (and generally higher income) receive more benefits.
2. Even during the first three years additional resources from raising rents and charges for communal services could cover a considerable part of the gap between the full costs of housing maintenance and provision of communal services on the one hand and the current sources of revenues available to cover those expenditures (household payments and subsidies) on the other hand. Ignoring current subsidies, we estimate, for example, that net-of-allowance-payment revenues in Year Three would cover 18 to 28 percent of total expenditures needed versus 4 percent in March 1992.

While an even larger increase in revenues would be desirable, and might be feasible, the absolute gain in revenues to the City of Moscow would be significant, because of the importance of housing in the overall budget. To illustrate, we estimate that in Year Three under a quite conservative case (Case 7--a 600 percent Year One increase and further increases as 2 percent of the median household's income), the net-of-housing-allowance-revenues would be the equivalent of 11 percent of the City's total expenditures in the first quarter of 1992.[34]

The results also indicate that the broad pattern of revenue increases are quire robust. In particular, neither unemployment accelerating to 10 percent of the labor force nor the privatization of an additional 15 percent of the rental stock (with higher income households be the predominant privatizers) had much impact on net revenues. Hence, one

[34] Expenditures (rub 2,628 per capita) are from an unpublished World Bank report.

expects a similar result even if the cost of delivering housing services increases somewhat more rapidly than tenant incomes.

3. The program of raising rents and introducing housing allowances begins the process of establishing rents based on the market cost of housing; at a minimum, the goal should be covering full operating costs plus capital repairs. More preferable, however, is for rents to eventually move to market-determined levels so that the private and public rental sectors can be integrated. A tenant with a housing allowance certificate could then shop for a unit in either market. An important consequence of this freedom, of course, will be to put pressure on public landlords to provide good services.

4. A final word is needed on the financing of the housing allowances in the future. We have indicated that allowance payments could be financed in the first few years from rental payments. Eventually, however, all of the rental payments (except for reserves for major repairs and rehabilitation) should go to the firms maintaining the housing projects, if proper maintenance is to be a reality.[35] At this point, allowances should be financed from the general budget. The budget, rather than a surcharge on rents, is the logical choice because housing allowances are part of the broader social safety net. The safety net protects all households regardless of their particular circumstances, including whether they own or rent their housing. Similarly all households should support the safety net to the degree appropriate through the tax system.

[35] The only exception to this would be if rents were set at market levels and they were significantly above full costs. In this case, the owner would keep the "profits."

Annex A

The Russian Household Income and Expenditure Survey

This Annex provides an overview of the Income and Expenditure Survey (the so-called "budget survey") conducted by the National Statistics Office of the Russian Federation (Goscomstat). It proceeds in two sections. The first is an edited excerpt from the official document describing the survey. The second provides some commentary on and additional information about the data set.

Basic Official Description

This description is an edited version of a translation of the relevant material in N.F. Belova and I.I. Dmitrichev, The Family Budget (Moscow: Financyl i Statistika, 1990) The objective of the budget survey is to acquire information on the well-being of the population. The main sampling criterion is remuneration of labor in the state economic sector--the wages and salaries for workers' and employees' families, state farmers' families, and pensions in the families of retired people. These are the main components of household income.

The main sampling stratification is by industrial branch. The number of observations determined for the survey is distributed over the country's regions and branches of economy in proportion to the total number of those employed in public production sector. Consistent with the practices of earlier years, a method of stratified sampling with random selection of workers within each strata was used. This method has a number of advantages as compared to other sampling techniques. It ensures the representation in the sampling of all types of families with different living standards; in other words, the sample may be considered typical. It also eliminates the subjective character of the sample, establishes a sufficient, within the allowed limits, representation of the sampling totality of families by the main indices characterizing the quality of life of the population.

The representative character of the survey data is primarily evaluated by the extent to which the mean values of selected attributes for the sample differ from the corresponding values for the general population, (i.e., by sampling error). When these deviations are found within the

85

allowed range (± 5%), the survey data are considered to be representative of the general population.

The sampling of family budgets of workers, employees, and state farmers based on stratified sampling with a random selection of workers is carried out in two stages: first, enterprises, institutions, organizations, and state farms are selected; then, out of this sample the families of workers, employees, and farmers are selected to be interviewed. The random sampling of the enterprises takes place at certain intervals from a special list (for each national economic branch) where they are registered in decreasing order according to average wages and number of those on the payroll. The interval is established by dividing the total number of workers employed in the branch by the number of enterprises to be sampled.

The representative character of the selected enterprises is supported by the ratio of average wages of their workers to the average wages of those employed at the enterprises listed for sampling. The sampling is considered to be representative when the said ratio is within the range of from -5 to +5 percent.

Workers and employees are selected for inclusion in the survey from the selected enterprises. The sampling is done in such a way that the total sample of workers with different wages and, consequently, with different family budgets, should be proportionally represented. The sampling is completed with checking of their representativeness.

This technique of drawing the sample, while having distinct advantages as compared to other techniques, is not devoid of shortcomings. The major drawback is that the family as a unit of survey is sampled indirectly--through the worker employed at the enterprise. Thus, families with different numbers of working persons have different chances in sampling. To eliminate this disproportion, the sampled families--stratified by size and composition--were checked against the population census data, and the distribution of the sample of those employed as to their average monthly wages was compared with statistical data. As a result of these checks, sample families were partially replaced.

Annually, about one-fifth of the families are replaced in the survey for several reasons. The majority are those who refuse to take part in the survey. The replacement process is used to increase the representative character of the overall sample. Thus, if an average monthly income in the surveyed families of one of the national industry branches exceeds the allowed

deviation limits as compared to the general population, then the removed families are replaced by those with lower wages. In all the cases the leading principle of a partial replacement must be observed--the dynamics of wages in the sample and general population should be identical.

In the country (the former U.S.S.R.) at present there are 63.3 thousand workers' families, 24.1 thousand state farmers' families, and 2.6 thousand pensioners' families with no working persons in the survey. Of these 90,000 sample households, 49,000 are now included in the survey for the Russian Federation.

The fraction of the sampling totality of the reviewed family budgets constitutes 0.1 percent of the general population, including those of workers and employees (less than 0.1 percent), and farmers (0.2 percent). A higher sampling fraction of the farmers' families is caused by the necessity to receive detailed and representative information about the products grown at the farmers' own plots; those data are used for calculations of the natural balance of agricultural products in various areas, regions, and autonomous republics, as well as in other estimations.

The overall sample is also unrepresentative of the national economic branches because of a higher share of workers and employees engaged in industry and agriculture in the sample compared to the general population, which is a result of historical developments in the budget survey. This bias can hardly be improved at present without affecting the comparability of the data over time. However, weights have been developed to correct for this problem.

As mentioned above, the main criterion of sampling is remuneration of labor (wages and salaries to workers and employees, payments to farmers, pensions to the retired). It does not mean, however, that the sampling is valid only for those income sources. The total sample throughout the country (former U.S.S.R.) is representative for almost all variables by economic branch and by social groups of households. It is also representative of the main population groups in republics and regions: the families of workers, employees, and state farmers on the whole.

81

Further Discussion[1]

Households without workers. The sample of families with workers in the various branches of economy is, as noted, supplemented by a sample of non-working pensioners who live alone, with a spouse, or with children under age 15. Note that until very recently non-working families with able-bodied adults were a true rarity; and even in March 1992 there were few such families. Hence, the bias introduced into the sample from omitting non-pensioner families with no earned income appears to be small.

Non-working pensioner families are those in which the pensioner works less than two months per year. These non-working pensioners are selected in a two stage process. First, a sample of micro-maintenance districts (so-called RAiUs) is randomly selected. The social security agency provides a list of all non-working pensioners in these RAiUs, from which a random sample of pensioners is drawn. In Moscow 46 non-working "pensioner households" are included in the sample of 2,375 households--about 25 percent of their actual share in the population. These households contain a total of 60 pensioners. In addition to these pensioners, of course, there are additional non-working pensioners living in multi-generational households. We estimate that there is a total of 265 households containing one or more pensioners in the population of households in the survey, or about 11 percent of the households.

Self Employed Workers and Workers in Non State Firms. As noted, the sample is based on workers in the industrial and other branches in state enterprises. Hence, workers in retail and wholesale trade and office functions <u>not</u> part of the state sphere are excluded. If a worker in the sample shifts from the state to the private sector, he and his family are dropped from the survey. Obviously, this sampling poses problems of representativeness.

On the other hand, families in the sample contain workers who are self-employed or work for private companies; 1.5 percent of households in the sample have one or more members working outside of the state sphere. Income from self-employment by the sample workers (i.e., those in the state sector) in second economy jobs is included. Moreover, if a whole enterprise becomes a commercial firm, it and its workers remain the survey. Whatever the bias from the

[1] The information in this section is based on interviews with staff at Goscomstat for Russia and Mosgorstat.

exclusion of workers outside the state sector existed prior to January 1992, it has probably been exacerbated since then and will become much greater in the months and years ahead.

Weighting Scheme. Two sets of weights are employed to obtain population estimates. The first adjusts the sample of workers' families to be representative of the branches, based on control totals for the number of workers in each branch. The second adjusts the balance between workers' families and non employed pensioner households. Weights specific to Moscow were obtained for this analysis.

Overall Data Quality. Discussions with staff at the Goscomstat, with analysts involved in household surveys at Russian institutes, and foreign advisors knowledgeable about Russian data sets, all produced the same general view about these data. The sampling procedures are far from ideal and must produce some degree of bias, very likely in the direction of making the income distribution more compressed than it is in reality. The rich and the poor are likely underrepresented. However, as far as we have been able to ascertain, no careful examination of the degree of the bias has been attempted.

Beyond sample design issues, questions have been raised about field procedures and sample household selection. With regard to sample family selection, there is high turnover in the sample because of reporting fatigue and many households refuse to participate or drop out of the sample. While reasonable rules exist for replacement, some observers suggest that interviewers readily accept those who are willing to complete the forms. Some questions were also raised about interviewer training and the work done by the field staff. Again, however, there is no hard information behind these statements; and they are therefore very hard to evaluate.

All in all, the summary statement from most of those with whom discussions were held was that there were a number of concerns about the data, but at the same time it is probably the best data set presently available which has sufficient information on both housing consumption and income and expenditures.

Data for Moscow. All of the commentary thus far applies with equal force to the subset of the national survey for Moscow. An additional potential problem for using the sample households in the city of Moscow for analysis is that the survey was not designed to give a representative sample for the city. However, the use of economy branches as the principal sample frame and the random selection of workers and employees from lists of workers in the

branch suggests that workers' families should be well-represented. Also this procedure should mean that the workers and employees are quite well distributed throughout the city. That is, the type of bias in representativeness which can arise in a national sample from the spatial location of sample households within a city from a cluster sample design with in a few large clusters is likely not a problem in this sample. An examination of the distribution of observations by administrative district shows a quite even distribution of the sample among these areas.

We were unable to locate from the statistical agencies (Mosgorstat, Goscomstat) or independent sources any statistical information about the representativeness or reliability of the income, expenditures, and housing data in the Moscow sample.

Annex B
Supplemental Tables

- 91

Table B.1.1
Participation Rate Among Different Social Groups
First Year Simulations

Scenerio:	1st Year	1st Year	1st Year
Value of *r*:	.05	.05	.05
Increase in Housing Costs (pct):	400	600	Cost
Family Type[a]			
young singles	71.4	85.8	99.1
single parents	68.6	83.6	99.4
young couples	47.0	77.8	100.0
families without children	81.4	92.7	100.0
others	53.2	75.6	99.5
Number of Children			
no children	61.3	79.3	99.5
one child	54.7	78.0	99.7
two or more children	64.1	83.5	99.7
Age of Respondent[b]			
< 30	56.3	79.1	99.6
30-40	57.7	78.4	99.5
41-55	54.6	77.5	99.5
56 +	76.6	87.0	100.0
Schooling of Respondent[b]			
incomplete secondary	66.9	81.6	99.0
secondary	60.6	77.4	99.6
vocational secondary	53.4	74.8	99.5
incomplete higher	61.4	84.7	100.0
higher education	61.9	84.0	99.8
Number of Earners[c]			
none	89.1	100.0	100.0
one	69.9	87.1	99.5
two	48.6	72.5	99.7
three or more	37.4	67.3	99.0
Pensioners per Family[d]			
none	54.8	77.2	99.5
one	76.3	87.1	99.9
two or more	66.6	86.5	100.0
Income Quartile			
lowest	100.0	100.0	100.0
2nd	94.1	100.0	100.0
3rd	30.3	89.5	100.0
highest	13.8	28.7	98.4
Proverty Line[e]			
above	23.2	60.7	99.2
below	99.0	100.0	100.0
Families with Non-Working Pensioners			
yes	55.1	76.9	99.5
no	81.4	92.7	100.0

Source: March 1992 Moscow Income and Expenditure Survey

a. Young singles and young couples are under the age of 30.
b. Respondent is the worker, employee, or non-working pensioner selected for the sample.
c. Population for this distribution excludes non-working pensioners families
d. Includes employed and unemployed pensioners
e. Poverty level defined as money income of 1,320 rubles per month.

92'

Table B.1.2
Payment-To-Income Ratio Among Different Social Groups First Year Simulations

Scenerio:	March 92	1st Year	1st Year	1st Year
Value of t:		.05	.05	.05
Increase in Housing Costs (pct):		400	600	Cost
Family Type[a]				
young singles	1.3	2.6	2.1	-4.8
single parents	1.6	4.2	4.4	3.5
young couples	1.6	4.7	5.4	8.3
families without chilren	2.7	6.0	6.7	12.2
others	1.7	4.8	5.5	8.4
Number of Children				
no children	2.1	5.1	5.8	9.5
one child	1.4	4.7	5.3	7.6
two or more children	2.4	4.7	5.1	6.4
Age of Respondent[b]				
< 30	1.4	3.9	4.2	3.4
30-40	1.9	4.9	5.5	8.5
41-55	1.7	4.7	5.3	7.6
56 +	2.9	5.9	6.6	11.8
Schooling of Respondent[b]				
incomplete secondary	2.2	4.9	5.4	8.1
secondary	1.9	5.1	5.7	9.4
vocational secondary	1.6	4.6	5.1	7.3
incomplete higher	1.4	4.1	4.3	3.1
higher education	2.0	5.1	5.6	8.7
Number of Earners[c]				
none	3.8	7.7	9.1	21.7
one	1.6	4.5	4.7	4.7
two	1.7	5.0	5.8	9.7
three or more	1.1	4.5	5.1	7.4
Pensioners per Family[d]				
none	1.7	4.6	5.2	7.3
one	2.6	5.6	6.2	10.5
two or more	1.7	6.5	7.6	16.1
Income Quartile				
lowest	4.2	5.7	5.9	9.1
2nd	1.5	9.4	5.7	2.0
3rd	1.1	7.0	4.7	3.0
highest	0.7	3.5	4.5	7.6
Poverty Line[e]				
above	0.9	4.2	5.0	7.3
below	2.9	5.7	6.0	9.3
Families with Non-Working Pensioners				
yes	2.8	6.0	6.7	9.3
no	1.7	4.7	5.2	7.5

Source: March 1992 Moscow Income and Expenditure Survey

a. Young singles and young couples are under the age of 30
b. Respondent is the worker, employee, or non-working pensioner selected for the sample
c. Population for this distribution excludes non-working pensioners families
d. Includes employed and unemployed pensioners
e. Poverty level defined as money income of 1,320 rubles per month

93

Table B.1.3
Share of Subsidy Among Different Social Groups First Year Simulations

Scenerio:	1st Year	1st Year	1st Year
Value of t:	.05	.05	.05
Increase in Housing Costs (pct):	400	600	Cost
Family Type [a]			
young singles	2.2	2.0	16.6
single parents	11.9	10.9	1.7
young couples	2.8	3.2	9.4
families without chilren	28.2	22.9	3.7
others	54.7	60.8	68.3
Number of Children			
no children	49.8	44.7	40.9
one child	27.8	31.6	35.7
two or more children	22.3	23.5	23.4
Age of Respondent [b]			
< 30	8.7	9.2	9.6
30-40	33.2	36.1	38.5
41-55	32.9	35.0	37.7
56 +	25.1	19.5	14.0
Schooling of Respondent [b]			
incomplete secondary	11.6	10.1	8.7
secondary	20.5	20.8	21.5
vocational secondary	24.5	26.4	29.9
incomplete higher	1.5	1.4	1.3
higher education	41.8	41.1	38.4
Number of Earners [c]			
none	0.8	0.6	0.4
one	48.9	43.3	35.0
two	46.8	51.1	57.7
three or more	3.5	4.9	6.7
Pensioners per Family [d]			
none	66.1	71.1	77.5
one	29.4	24.0	18.3
two or more	4.4	4.8	4.1
Income Quartile			
lowest	63.4	47.9	28.7
2nd	26.9	32.7	28.1
3rd	7.8	15.2	24.7
highest	1.8	4.1	18.4
Poverty Line [e]			
above	11.0	21.5	45.3
below	88.9	78.4	54.7
Families with Non-Working Pensioners			
yes	28.2	22.9	16.6
no	71.7	77.0	83.4

Source: March 1992 Moscow Income and Expenditure Survey

a. Young singles and young couples are under the age of 30
b. Respondent is the worker, employee, or non-working pensioner selected for the sample
c. Population for this distribution excludes non-working pensioners families
d. Includes employed and unemployed pensioners
e. Poverty level defined as money income of 1,320 rubles per month

94

Table B.1.4
Subsidy-To-Housing Cost Ratio Among Different Social Group First Year Simulations

Scenerio:	1st Year	1st Year	1st Year
Value of t:	.05	.05	.05
Increase in Housing Costs (pct):	400	600	Cost
Family Type[a]			
young singles	48.5	71.1	142.4
single parents	34.8	51.4	96.8
young couples	17.1	32.6	86.5
families without chilren	47.1	59.8	91.4
others	20.0	34.9	86.4
Number of Children			
no children	32.5	46.4	90.9
one child	19.2	34.5	86.4
two or more children	24.0	40.8	91.5
Age of Respondent[b]			
< 30	26.2	43.6	101.1
30-40	21.7	37.8	89.7
41-55	21.5	36.1	84.9
56 +	48.3	59.7	91.1
Schooling of Respondent[b]			
incomplete secondary	36.5	49.4	90.4
secondary	26.8	42.3	93.2
vocational secondary	22.0	36.9	89.8
incomplete higher	35.9	52.2	95.9
higher education	27.1	41.9	86.6
Number of Earners[c]			
none	33.9	49.1	84.6
one	34.7	52.7	101.5
two	15.5	29.2	80.6
three or more	9.5	23.4	80.3
Pensioners per Family[d]			
none	21.9	37.5	89.5
one	44.1	56.8	91.8
two or more	27.7	41.0	77.4
Income Quartile			
lowest	64.3	77.0	100.9
2nd	27.7	50.0	92.4
3rd	11.3	28.5	89.1
highest	2.9	10.3	75.4
Poverty Line[e]			
above	7.8	20.6	82.8
below	46.9	64.1	96.6
Families with Non-Working Pensioners			
yes	47.1	59.8	91.3
no	22.4	37.7	89.1

Source: March 1992 Moscow Income and Expenditure Survey

a. Young singles and young couples are under the age of 30
b. Respondent is the worker, employee, or non-working pensioner selected for the sample
c. Population for this distribution excludes non-working pensioners families
d. Includes employed and unemployed pensioners
e. Poverty level defined as money income of 1,320 rubles per month

95

Table B.2.1
Participation Rate Among Different Social Groups Third Year Simulations

Scenerio:	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year
Value of t:	.05	.08	.08	.08	.08	.08	.08	.08
Increase in Housing Costs (pct):	400	400	600	600	400	400	600	600
Rent Change Based on Median Income:			2 Pct.	4 Pct.	4 Pct.	2 Pct.	2 Pct.	4 Pct.
Unemployment Rate:						10 Pct.	10 Pct.	10 Pct.
Family Type[a]								
young singles	88.2	82.8	76.2	88.2	85.8	78.6	78.6	90.6
single parents	90.8	50.1	83.1	91.1	86.0	72.8	83.4	91.1
young couples	85.0	71.8	71.8	86.3	78.8	52.8	75.1	87.7
families without chilren	96.5	76.2	91.0	97.4	93.3	84.6	91.7	97.5
others	85.1	56.8	71.5	86.2	78.3	60.8	74.5	87.3
Number of Children								
no children	86.2	64.1	75.5	87.1	81.8	67.5	78.5	88.1
one child	87.8	58.2	74.6	88.9	79.9	62.0	76.7	89.8
two or more children	91.4	68.2	80.1	92.3	85.6	70.0	81.2	92.8
Age of Respondent[b]								
< 30	84.6	59.4	74.2	85.2	79.8	62.7	76.5	86.8
30-40	86.6	62.1	75.1	87.9	80.6	64.9	77.1	88.4
41-55	87.2	57.7	73.2	88.0	80.1	61.8	76.4	89.2
56 +	92.9	77.8	85.2	93.8	89.3	79.9	86.6	94.2
Schooling of Respondent[b]								
incomplete secondary	87.8	68.4	80.1	89.1	85.1	71.0	82.6	90.0
secondary	88.0	63.2	73.8	89.1	80.7	66.2	76.3	90.1
vocational secondary	84.7	56.8	69.5	85.7	76.9	60.6	72.2	86.7
incomplete higher	92.6	67.1	80.7	92.6	92.6	67.1	84.7	96.5
higher education	89.6	65.8	81.2	90.4	85.2	68.9	82.7	91.0
Number of Earners[c]								
none	100.0	89.1	89.1	100.0	100.0	89.1	89.1	100.0
one	91.9	73.6	84.8	92.4	88.6	76.2	86.7	93.2
two	83.0	51.9	67.6	84.5	75.3	55.8	70.4	85.4
three or more	83.3	42.4	62.8	84.3	72.1	48.9	68.3	86.2
Pensioners per Family[d]								
none	86.2	58.6	73.1	87.1	79.6	62.2	75.9	88.1
one	92.7	77.7	85.2	93.4	89.1	79.6	86.3	93.9
two or more	90.6	69.8	84.9	93.5	88.2	72.1	86.0	93.5
Income Quartile								
lowest	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2nd	100.0	98.7	100.0	100.0	100.0	98.7	100.0	100.0
3rd	99.8	35.9	77.4	100.0	96.7	43.2	80.3	100.0
highest	50.7	16.5	26.4	54.4	30.4	22.2	33.0	58.9
Poverty Line[e]								
above	76.3	29.1	53.8	78.1	65.0	35.3	58.4	79.8
below	100.0	99.3	100.0	100.0	100.0	99.3	100.0	100.0
Families with Non-Working Pensioners								
yes	85.8	82.8	91.0	86.8	93.3	84.6	91.7	97.5
no	96.5	58.7	72.9	97.4	79.4	62.2	75.6	87.9

Source: March 1992 Moscow Income and Expenditure Survey

a. Young singles and young couples are under the age of 30
b. Respondent is the worker, employee, or non-working pensioner selected for the sample
c. Population for this distribution excludes non-working pensioners families
d. Includes employed and unemployed pensioners
e. Poverty level defined as money income of 1,320 rubles per month

Table B.2.2
Payment-To-Income Ratio Among Different Social Groups Third Year Simulations

Scenerio:	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year
Value of t:	.08	.05	.08	.08	.08	.08	.08	.08
Increase in Housing Costs (pct):	400	400	600	600	400	400	600	600
Rent Change Based on Income:			2 Pct.	4 Pct.	4 Pct.	2 Pct.	2 Pct.	4 Pct.
Unemployment Rate:						10 Pct.	10 Pct.	10 Pct.
Family Type[a]								
young singles	4.1	1.2	3.7	2.8	3.3	4.6	4.3	3.5
single parents	6.8	4.4	7.0	7.1	7.1	7.0	7.2	7.4
young couples	7.7	5.6	8.4	9.1	8.7	8.4	9.2	10.2
families without chilren	7.7	7.1	10.4	11.4	10.8	10.2	10.9	12.1
others	7.9	5.8	8.6	9.3	8.9	8.8	9.7	10.8
Number of Children								
no children	8.3	6.1	8.9	9.8	9.4	8.9	9.7	10.8
one child	7.8	5.6	8.4	9.0	8.7	9.2	10.0	11.1
two or more children	7.7	5.3	8.1	8.5	8.2	7.6	8.0	8.4
Age of Respondent[b]								
< 30	6.4	4.3	6.7	6.8	6.7	6.8	7.1	7.4
30-40	8.0	5.8	8.7	9.4	9.0	9.3	10.2	11.4
41-55	7.8	5.6	8.4	9.0	8.7	8.4	9.6	9.8
56 +	9.6	7.6	10.8	11.4	10.3	10.4	10.8	12.1
Schooling of Respondent[b]								
incomplete secondary	8.1	5.7	8.6	9.2	8.9	9.8	10.7	11.9
secondary	8.3	6.1	9.0	9.8	9.4	9.8	10.9	12.3
vocational secondary	7.5	5.4	8.1	8.7	8.4	7.8	8.3	9.0
incomplete higher	6.7	4.3	6.9	6.8	6.9	6.7	7.2	7.1
higher education	8.3	5.9	8.9	9.6	9.2	8.9	9.5	10.4
Number of Earners[c]								
none	12.6	9.8	13.9	15.9	14.8	16.7	19.9	22.8
one	7.2	4.8	7.5	7.6	7.6	7.5	7.8	8.1
two	8.2	6.1	8.9	9.9	9.4	9.3	10.3	11.6
three or more	7.4	5.4	8.0	8.8	8.4	7.6	8.3	8.9
Pensioners per Family[d]								
none	7.6	5.4	8.2	8.8	8.5	8.5	9.2	10.2
one	9.1	6.5	9.6	10.5	10.0	9.4	10.1	11.0
two or more	10.7	8.1	11.7	13.2	14.5	10.9	12.1	13.7
Income Quartile								
lowest	9.1	6.2	9.4	9.9	9.6	10.6	11.1	12.2
2nd	9.3	6.2	9.5	10.1	9.8	9.7	10.1	10.8
3rd	7.8	5.6	8.5	8.9	8.8	8.6	9.4	10.5
highest	5.9	5.1	6.9	8.3	7.5	6.5	7.5	9.0
Poverty Line[e]								
above	6.9	5.4	7.8	8.6	8.2	7.6	8.5	9.6
below	9.2	6.3	9.5	10.0	9.7	10.1	10.6	11.5
Families with Non-Working Pensioners								
yes	9.7	5.5	10.4	11.4	10.8	10.2	10.9	10.2
no	7.6	7.1	8.3	8.9	8.5	8.5	9.2	12.1

Source: March 1992 Moscow Income and Expenditure Survey

a. Young singles and young couples are under the age of 30
b. Respondent is the worker, employee, or non-working pensioner selected for the sample
c. Population for this distribution excludes non-working pensioners families
d. Includes employed and unemployed pensioners
e. Poverty level defined as money income of 1,320 rubles per month

Table B.2.3
Share of Subsidy Among Different Social Groups Third Year Simulations

Scenerio:	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year
Value of t:	.08	.05	.08	.08	.08	.08	.08	.08
Increase in Housing Costs (pct) :	400	400	600	600	400	400	600	600
Rent Change Based on Income:			2 Pct.	4 Pct.	4 Pct.	2 Pct.	2 Pct.	4 Pct.
Unemployment Rate:						10 Pct.	10 Pct.	10 Pct.
Family Type [a]								
young singles	2.1	1.8	2.0	1.8	1.9	1.9	1.8	1.8
single parents	11.7	10.4	10.9	10.4	10.8	9.5	9.7	9.5
young couples	2.6	3.3	3.0	3.4	3.0	2.9	3.1	3.3
families without chilren	27.4	20.9	23.8	20.8	22.4	22.9	21.3	19.5
others	55.6	62.9	59.8	63.2	61.5	62.2	63.7	65.4
Number of Children								
no children	48.7	43.2	45.5	43.1	44.3	46.2	44.3	42.6
one child	28.3	32.8	30.9	33.0	31.9	30.5	32.1	33.5
two or more children	22.6	23.6	23.3	23.7	23.5	22.9	23.4	23.6
Age of Respondent [b]								
< 30	8.7	9.2	8.9	9.2	9.1	9.1	9.5	9.4
30-40	33.9	36.8	35.8	36.9	36.4	34.7	36.1	37.1
41-55	33.0	35.8	34.5	35.9	35.2	35.4	36.1	36.7
56 +	23.9	17.7	20.2	17.6	18.9	19.6	17.9	16.4
Schooling of Respondent [b]								
incomplete secondary	11.3	9.4	10.2	9.5	9.8	10.1	9.9	9.4
secondary	20.4	20.7	20.7	20.8	20.6	20.9	21.1	21.1
vocational secondary	24.8	27.1	26.1	27.3	26.7	26.5	27.2	27.9
incomplete higher	1.3	1.4	1.3	1.4	1.3	1.3	1.2	1.4
higher education	41.7	40.6	41.1	40.6	41.0	40.3	40.2	39.9
Number of Earners [c]								
none	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
one	47.9	41.0	44.1	40.8	42.5	42.1	40.8	39.0
two	47.4	52.9	50.2	53.0	51.5	51.5	52.6	54.3
three or more	3.6	5.3	4.4	5.5	5.0	5.3	5.7	6.0
Pensioners per Family [d]								
none	66.5	72.8	70.0	73.2	71.7	71.5	72.9	74.7
one	28.3	22.1	24.8	22.1	23.4	23.9	22.5	20.8
two or more	4.8	4.5	3.8	4.7	4.6	4.6	4.4	4.3
Income Quartile								
lowest	60.8	42.2	50.9	41.7	46.2	49.5	44.2	38.4
2nd	28.7	32.3	32.5	32.2	32.6	26.8	30.1	30.6
3rd	8.3	19.3	13.0	19.9	16.4	13.7	16.4	21.1
highest	1.7	5.6	3.6	6.0	4.3	9.1	8.8	9.7
Poverty Line [e]								
above	11.7	27.3	18.7	28.3	23.2	24.9	27.4	33.1
below	88.3	72.4	81.3	71.7	76.8	75.1	72.4	66.9
Families with Non-Working Pensioners								
yes	27.4	20.9	23.8	20.8	22.4	22.9	21.3	19.5
no	72.6	79.1	76.2	79.2	77.6	77.1	78.7	80.3

Source: March 1992 Moscow Income and Expenditure Survey

a. Young singles and young couples are under the age of 30
b. Respondent is the worker, employee, or non-working pensioner selected for the sample
c. Population for this distribution excludes non-working pensioners families
d. Includes employed and unemployed pensioners
e. Poverty level defined as money income of 1,320 rubles per month

Table B.2.4
Subsidy-To-Housing Cost Ratio Among Different Social Groups Third Year Simulations

Scenerio:	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year	3rd Year
Value of t:	.08	.05	.08	.08	.08	.08	.08	.08
Increase in Housing Costs (pct):	400	400	600	600	400	400	600	600
Rent Change Based on Income:			2 Pct.	4 Pct.	4 Pct.	2 Pct.	2 Pct.	4 Pct.
Unemployment Rate:						10 Pct.	10 Pct.	10 Pct.
Family Type[a]								
young singles	51.7	83.6	65.6	85.4	74.6	61.4	73.7	91.9
single parents	37.1	59.8	47.7	60.9	53.7	40.1	50.2	88.8
young couples	18.7	41.8	28.7	43.1	35.2	24.0	33.4	62.9
families without chilren	48.9	66.1	57.0	66.9	61.7	52.4	60.1	47.3
others	21.9	43.4	31.9	44.8	37.3	27.5	36.5	69.3
Number of Children								
no children	34.3	54.1	43.2	55.2	48.6	39.6	47.9	59.2
one child	21.1	43.3	30.7	44.6	36.9	26.1	35.5	48.6
two or more children	26.3	49.9	37.0	51.2	43.3	30.8	40.9	54.4
Age of Respondent[b]								
< 30	28.4	53.4	39.3	54.8	46.4	34.7	45.1	59.6
30-40	23.8	46.8	34.1	48.0	40.3	29.8	38.8	52.0
41-55	23.4	44.5	32.5	45.7	38.4	28.8	37.6	50.0
56 +	49.9	65.6	57.2	66.4	61.3	53.0	60.0	68.7
Schooling of Respondent[b]								
incomplete secondary	38.3	56.4	46.5	57.4	51.4	42.5	50.3	60.7
secondary	28.8	50.1	38.8	52.1	44.6	34.1	43.6	56.2
vocational secondary	23.9	45.7	33.3	47.0	39.4	29.6	38.6	51.4
incomplete higher	38.1	60.8	48.6	61.9	54.6	38.1	49.9	62.9
higher education	28.9	51.1	38.4	51.2	44.2	33.8	42.8	54.8
Number of Earners[c]								
none	36.4	56.9	46.1	57.9	51.4	39.4	48.6	59.8
one	37.1	62.0	48.6	63.3	55.3	43.3	54.0	67.6
two	17.1	37.5	25.8	38.7	31.4	21.9	30.4	42.6
three or more	11.0	32.4	19.9	33.9	25.7	16.8	25.8	39.3
Pensioners per Family[d]								
none	23.9	46.3	33.7	47.6	39.8	29.5	38.8	51.9
one	45.8	63.3	54.0	64.2	58.6	49.8	57.5	67.0
two or more	29.4	47.7	38.0	48.7	42.9	30.1	39.4	49.8
Income Quartile								
lowest	66.3	82.2	74.4	82.9	78.5	69.6	77.1	84.8
2nd	31.2	59.3	45.5	60.4	52.7	35.4	48.9	62.9
3rd	12.6	41.4	23.4	43.1	32.0	19.8	30.1	48.3
highest	3.6	16.1	8.2	17.3	11.6	9.4	14.9	23.0
Poverty Line[e]								
above	8.9	29.9	16.9	31.4	23.0	15.3	23.1	36.7
below	49.6	71.1	60.7	72.1	66.1	53.3	63.7	74.9
Families with Non-Working Pensioners								
yes	48.9	66.1	57.0	66.9	61.6	52.4	60.1	69.8
no	24.3	46.4	34.0	47.6	40.0	29.4	38.9	51.8

Source: March 1992 Moscow Income and Expenditure Survey

a. Young singles and young couples are under the age of 30
b. Respondent is the worker, employee, or non-working pensioner selected for the sample
c. Population for this distribution excludes non-working pensioners families
d. Includes employed and unemployed pensioners
e. Poverty level defined as money income of 1,320 rubles per month

REFERENCES

Cronin, F. (1980) "Consumption Response to Constrained Programs." In *Housing Allowances for the Poor*, edited by Raymond J. Struyk and M. Bendick. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

Hegedüs, J., R. Struyk, and I. Tosics (1991) *Integrating State Rental Housing with the Private Market: Designing Housing Allowances for Hungary*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

Heidenheimer, A.J., H. Heclo, and C.T. Adams (1983) *Comparative Public Policy*. London: St. Martin's Press.

Howenstein, E. Jay (1986) Housing Vouchers: *A Comparative International Analysis*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University.

"Information Regarding the Development of the Housing Sector in the GDR." (1990) Bonn: Ministries of Housing and Finance, Federal Republic of Germany.

Katsura, Harold M., and Raymond J. Struyk (1991) "Selling Eastern Europe's Social Housing Stock: Proceed with Caution," *Housing Policy Debate*, vol. 2, No. 4, pp. 1251-74.

Kennedy, S., and M. Finkel (1987) *Report of the First Year Findings for the Freestanding Housing Voucher Demonstration*. Washington, D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research.

Kingsley, G.T., and R. Struyk (1992) "Progress in Privatization: Transforming Eastern Europe's Rental Housing." Washington, D.C.: The Urban Institute.

Kosareva, N. and R. Struyk (1992) "Housing Privatization in the Russian Federation." Washington, D.C.: The Urban Institute.

Malpezzi, S., S. K. Mayo, and D. Gross (1985) "Housing Demand in Developing Countries." Working Paper 733. Washington, D.C.: World Bank.

Mayo, S.K. (1981) "Theory and Estimation of Housing Demand." *Journal of Urban Economics* 10(1): 95-116.

Olsen, E. (1972) "An Econometric Analysis of Rent Control." *Journal of Political Economy*: 1081-1100.

Oxley, M.J. (1988) "The Aims and Effects of Housing Allowances in Eastern Europe." In *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*, edited by William van Vliet. Greenwood, Ill.: Greenwood Press.

Priemus, Hugo (1984) *Housing Allowances in the Netherlands: Product of a Conservative or Progressive Ideology?* Delft: Delft University Press.

Steele, Marion (1985) *Canadian Housing Allowances: An Economic Analysis.* Toronto: Ontario Economic Council.

Telgarsky, J., G.T. Kingsley, and P. Tatian (1992) *Housing Allowances and Czechoslovakia's Safety Net.* Washington, D.C.: The Urban Institute, Report 6127-96.

Telgarsky, J., and R. Struyk (1990) *Toward a Market-Oriented Housing Sector in Eastern Europe: Developments in Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary, Poland, Romania, and Yugoslavia.* Washington, D.C.: Urban Institute Press.

Tolley, G. (1991) *Urban Housing in China: An Economic Analysis.* Washington, D.C.: World Bank, Discussion Paper 123.

Ruggles, P. (1990) Drawing the Line: *Alternative Poverty Measures and Their Implications for Public Policy.* Washington, D.C.: Urban Institute Press.

Wohngeld: Reihe Ratschläge und Hinweise. n.d. Bonn: Bundesministerium für Bauwesen, Städtebau, und Raumordnung.

PN-ABM-127

Внедрение пособий на жилье в России:

Рационализация Арендного Сектора

Подготовили: Раймонд Страйк, Надежда Косарева, Дженифер Дэниэлл, Чарльз Хансон и Марис Микелсонс

для

Рабочего центра по экономическим реформам

Российской Федерации

При поддержке

Комитета по жилищным и городским программам

Американского агентства по международному развитию

Контракт № AID/DHR - 1008-C-00-0108-00

Институт городских исследований

Вашингтон

Июнь 1992 года

102

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список таблиц 4

Список рисунков 6

1. ЖИЛИЩНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ: ПРЕПЯТСТВИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ 8

Проблемы жилищного сектора в России 10

Характеристика государственного жилищного сектора 13

Жилищная реформа сегодня: политика приватизации жилищного фонда 18

Перспективы реформы государственного и муниципального жилья: государственное или рыночное регулирование арендной платы 25

Программа жилищных пособий в контексте общей концепции жилищной реформы 29

- Арендное жилье 30
- Приватизация 31
- Новое строительство 32
- Распределение нового жилья 34
- Будущая жилищная система 35

2. КАК РАБОТАЮТ ЖИЛИЩНЫЕ ПОСОБИЯ 36

Цели программы жилищных пособий 37

Механизм жилищных пособий 38

- Участие 38
- Выплата пособий 39
- Стимулирование участников программы 43

Вопросы реализации 45

- Управление программой 45
- Внедрение программы 46
- Технические проблемы 50
- Определение дохода семьи 50
- Размер семьи 52
- Определение максимальной социально приемлемой квартплаты (MSR) 52

Выводы 53

103

3. РАСХОДЫ НА ЖИЛЬЕ И ДОХОДЫ В МОСКВЕ - МАРТ 1992 ГОДА 55

Исходные данные 55

Расходы на жилье и доходы 56

4. СТРУКТУРА МОДЕЛИРОВАНИЯ 62

Общие гипотезы 62

Ключевые параметры 64

Увеличение квартплаты 64

Значения t 65

Максимальная социально приемлемая квартплата (MSR) 66

Другие поправки 69

Поправки величины t на низкое качество жилья 69

Изменения отношений собственности 70

Увеличение безработицы между 1992 и 1994 годами 71

5. ПРАВО НА УЧАСТИЕ В ПРОГРАММЕ И РАСХОДЫ НА ЖИЛЬЕ: РЕЗУЛЬТАТЫ ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММЫ ЖИЛИЩНЫХ ПОСОБИЙ 73

Результаты, полученные для первого года 73

Кто получает жилищные пособия? 73

Оплата жилья и пособия 77

Доходы от жилья и величина субсидий при наличии жилищных пособий 80

Результаты, полученные для третьего года 82

Основные результаты 83

Влияние безработицы 88

Влияние дальнейшей приватизации 89

Заключение о результатах внедрения жилищных пособий 91

104

Приложение А. БЮДЖЕТНОЕ ОБСЛЕДОВАНИЕ В РОССИИ 94
Основное официальное описание 94
Дальнейшее обсуждение 97
Приложение Б. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ТАБЛИЦЫ 100
Список литературы 112

105

Список таблиц

Таблица 1.1 Распределение семей и одиночек по типам занимаемых жилых помещений, % (по данным переписи населения 1989 г.) 11

Таблица 1.2. Структура жилищного фонда Российской Федерации и г. Москвы на конец 1990 г. (по размеру общей площади, %) 14

Таблица 1.3. Доходы и расходы жилищно-эксплуатационных организаций г. Москвы по содержанию фонда местных Советов (муниципального фонда) в 1990 и 1992 гг. (без затрат на капитальный ремонт) 15

Таблица 1.4. Распределение обследованных семей г. Твери с различным уровнем душевого дохода по типам жилищных условий (данные 1986 г.) 17

Таблица 3.1. Затраты на избранные товары в процентном отношении к доходу. 61

Таблица 4.1. Распределение полагающегося числа комнат и медианного размера квартиры в зависимости от размера семьи 68

Таблица 4.2. Максимальная социально-приемлемая квартплата (MSR) при различных вариантах увеличения оплаты жилья в первый год, нормативном количестве комнат и t = 0,05 (в рублях) 68

Таблица 4.3. Максимальный месячный дохода семьи (Y_{max}) при различных вариантах увеличения оплаты жилья в первый год, нормативном количестве комнат и t = 0,05 (в рублях) 69

Таблица 4.4. Ситуации, смоделированные для первого и третьего годов 72

Таблица 5.1. Распределение выплат пособий по квартилям дохода (%) 75

Таблица 5.2. Право на участие в программе жилищных пособий выбранных групп в первый год 76

Таблица 5.3. Распределение дотаций квартиросъемщикам: Существующая система и выплаты по программе жилищных пособий (%) 77

Таблица 5.4. Месячные доходы от аренды жилья и выплаты субсидий по пособиям на жилье: первый год 81

Таблица 5.5. Месячные доходы от аренды жилья и выплаты субсидий по пособиям на жилье: третий год 87

106

Таблица 5.6. Месячные доходы от аренды жилья и выплаты субсидий по пособиям на жилье: третий год при наличии безработицы 89

Таблица 5.7. Месячные доходы от аренды жилья и выплаты субсидий по пособиям на жилье: третий год в услобиях приватизации 91

Таблица Б.1. Результаты первого года

Таблица Б.1.1. Степень участия среди различных социальных групп. Моделирование первого года 100

Таблица Б.1.2. Соотношение расходов и доходов среди различных социальных групп. Моделирование первого года 101

Таблица Б.1.3. Распределение получающих пособие по различным социальным группам. Моделирование первого года 102

Таблица Б.1.4. Соотношение пособия и жилищных расходов среди различных социальных групп. Моделирование первого года 103

Таблица Б.2. Результаты третьего года

Таблица Б.2.1. Степень участия среди различных социальных групп. Моделирование третьего года 104

Таблица Б.2.2. Соотношение расходов и доходов среди различных социальных групп. Моделирование третьего года 106

Таблица Б.2.3. Распределение получающих пособие по различным социальным группам. Моделирование третьего года 108

Таблица Б.2.4. Соотношение пособия и жилищных расходов среди различных социальных групп. Моделирование третьего года 110

107

Список рисунков

Рис. 2.1	Связь между доходом и размером пособия типа «компенсации разрыва»	между с. 42-43
Рис. 3.1	Распределение доходов - кривая Лоренца для семей, проживающих в государственных и муниципальных квартирах	между с. 57-58
Рис. 3.2	Обследование расходов москвичей Расходы на жилье в процентном отношении к доходу	между с. 60-61
Рис. 4.1	Повышение расходов на жилье с течением времени	между с. 65-66
Рис. 5.1	Право на жилищное пособие (первый год)	между с. 73-74
	5.1.1 Право на жилищное пособие в соответствии с программой	
	5.1.2 Распределение семей, имеющих право на жилищное пособие, по квартилям дохода	
Рис. 5.2	Расходы на жилье и субсидии, первый год	между с. 78-79
	5.2.1 Распределение жильцов в соответствии с правом на пособие и жилищными условиями	
	5.2.2 Процент жильцов с низким уровнем обеспеченности жильем, имеющих право на пособие	
	5.2.3 Соотношение платы и дохода	
	5.2.4 Соотношение пособия и дохода	
Рис. 5.3	Право на жилищное пособие (третий год)	между с. 84-85
	5.3.1 Право на жилищное пособие в соответствии с программой	
	5.3.2 Распределение семей, имеющих право на жилищное пособие, по квартилям дохода	

108

Рис. 5.4 Расходы на жилье и субсидии, третий год между с. 85-86

5.4.1 Распределение жильцов в соответствии с правом на пособие и жилищными условиями

5.4.2 Процент жильцов с низким уровнем обеспеченности жильем, имеющих право на субсидии

5.4.3 Соотношение платы за жилье и дохода

5.4.4 Соотношение пособий и дохода

Рис. 5.5 Распределение семей, имеющих право на субсидии по квартилям дохода при наличии безработицы между с. 88-89

5.5.1 Право на жилищное пособие в соответствии с программой

5.5.2 400% при 0,02 У

5.5.3 600% при 0,02 У

5.5.4 600% при 0,04 У

Рис. 5.6 Распределение семей, имеющих право на пособия по квартилям дохода при наличии безработицы между с. 90-91

5.6.1 Право на субсидированное жилье в соответствии с программой 600% при т = 0,08 и 0,02 У

5.6.2 Распределение семей, имеющих право на жилищное пособие по квартилям дохода 600% при т = 0,08 и 0,02 У

109

1. ЖИЛИЩНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ: ПРЕПЯТСТВИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ

Жилищная реформа в России началась с процесса приватизации государственного и муниципального жилищного фонда. Быстрая, практически бесплатная передача квартир в частную собственность стимулирует формирование рынка жилья как за счет увеличения числа жилищ, которые могут быть проданы, так и за счет возможности использования приватизированных квартир (через их продажу или залог) для приобретения новых квартир.

Между тем становится все очевиднее, что приватизация жилищного фонда является лишь одним из составных элементов жилищной политики. На практике большинство квартир, скорее всего, будут продолжать сдаваться в наем (аренду). Поэтому уже сегодня необходимо планировать будущее арендного сектора. Необходимо также предусмотреть создание новых возможностей расширения жилищного фонда за счет жилищного строительства. Этому будет способствовать создание эффективной системы жилищного финансирования. Таким образом, только одновременная реформа всех составляющих жилищного сектора может дать положительный, разумный результат.

Настоящая работа посвящена проблеме реорганизации государственного и муниципального жилищного сектора в России. Эта программа предполагает:

1. Постепенное повышение квартирной платы вплоть до рыночной цены. Это не только повысит ценность собственности на жилье (и тем самым будет стимулировать его приватизацию), но и позволит увеличить доходы, необходимые для эксплуатации и содержания квартир, которые будут и дальше сдаваться в найм (аренду). Это особенно важно сегодня, в условиях полного кризиса системы финансирования эксплуатации государственного и муниципального жилья как результата инфляционных процессов, сокращения федеральных дотаций и неспособности местных бюджетов покрыть необходимые расходы.

2. Разрешение проблемы «подразумеваемых» прав собственности. Квартиросъемщики сегодня наделены настолько широкими правами пользования, что их трудно отличить от прав собственности. При этом новые частные владельцы квартир не контролируют полностью свое жилище, так как проживают в домах, в которых четко не определены правовые основы взаимоотношений между частными собственниками

квартир, квартиросъемщиками и муниципалитетом (предприятием). Необходимо сокращение прав квартиросъемщиков (в частности, через создание реально действующего механизма выселения по ряду зафиксированных оснований) и подготовка законодательных актов, регулирующих существование жилищных ассоциаций (кондоминиумов).

3. Одновременно с повышением квартплаты и оплаты коммунальных услуг необходима реализация программы жилищных пособий с целью защитить низкодоходных квартиросъемщиков от необходимости тратить на оплату возросшей квартирной платы чрезмерно высокую долю своего дохода. Жилищные пособия - это дополнительные выплаты жильцам с целью помочь им оплатить аренду квартиры, предоставляемые только семьям с низким доходом и снижаемые по мере роста доходов.

4. Необходимо повышение эффективности и качества эксплуатации арендного жилищного фонда как с целью сокращения общих жилищных расходов, так и для стимулирование жильцов оплачивать возрастающую квартирную плату.

В данной работе были поставлены три конкретные задачи:

1. Дать оценку сложившейся сегодня ситуации оплаты квартиросъемщиками найма жилья и проанализировать, как эти расходы соотносятся с доходами семьей.

2. Установить принципиальную возможность реализации сегодня в России программы повышения квартплаты и выплаты жилищных пособий населению.

3. Проанализировать различные варианты программы жилищных пособий, определить их эффективность и последствия в самый первый год реализации программы и спустя некоторое время.

В качестве объекта моделирования реализации программы жилищных пособий в России выбрана Москва. Такой выбор не означает, что результаты должны быть в точности распространены на другие города. Соответствующие программы должны быть разработаны для наиболее крупных городов России, а также для ряда других типов городов. Однако первые результаты, полученные по Москве, позволяют судить об общей тенденции программы, ее эффективности и принципиальной возможности реализации.

Для конкретных расчетов использованы данные бюджетного обследования населения Москвы за март 1992 года.

Проблемы жилищного сектора в России

Характеризуя жилищную ситуацию в целом, можно констатировать, что Россия уже многие годы переживает непрерывный жилищный кризис. Он является результатом политики «государственного патернализма», направленной на максимальное обобществление всей жилищной сферы. Основными чертами этой политики было централизованное распределение всех ресурсов и жесткое нормативное планирование объемов нового жилищного строительства и его размещения по территории страны; распространение по всем регионам страны единой типовой многоэтажной застройки; крайняя монополизация государственного строительного комплекса и сферы эксплуатации жилья; финансирование всего государственного жилищного строительства исключительно за счет централизованных средств государственного бюджета или средств государственных предприятий; практически полное субсидирование деятельности жилищно-эксплуатационных организаций за счет различных источников государственных средств; доминирующая роль единой государственной системы распределением жилья. Таким образом, цель жилищной политики сводилась к созданию и развитию одной формы жилищной собственности - государственной.

«Официальные» способы решения жилищной проблемы свелись к бесконечной очереди на раздачу государственного жилья. При этом сложившаяся система распределения, по существу, искусственно стимулировала - через механизм постановки на очередь - жилищную малообеспеченность.

В настоящее время Российская Федерация занимает среди развитых стран одно из последних мест по жилищной обеспеченности, которая составляет в среднем 16,4 кв. м общей площади на одного жителя, а в городах 15,7 кв. м. Что же касается более информативного показателя - типа жилища, то согласно данным Всесоюзной переписи населения 1989 г. только 85% семей и одиночек имели отдельное изолированное жилище (отдельную квартиру, индивидуальный дом или часть дома). Остальная часть населения вынуждена проживать в общей (коммунальной) квартире, общежитии или вовсе не имеет своего постоянного жилья (табл. 1.1).

112

Таблица 1.1

Распределение семей и одиночек
по типам занимаемых жилых помещений, %
(по данным переписи населения 1989 г.)

	Российская Федерация	Городские поселения	г. Москва
Все семьи и одиночки	100	100	100
В том числе проживают:			
в отдельной квартире	56,7	65,1	77,2
в индивидуальном доме	23,8	12,0	0,1
в общей (коммунальной) квартире	6,8	8,7	15,5
в части индивидуального дома	2,8	2,7	0,1
в общежитии	6,2	7,7	5,2
в других жилых помещениях или снимают жилое помещение у отдельных граждан	1,4	1,4	0,1
не указали тип жилого помещения	2,3	2,4	1,8

Однако даже эти цифры не полностью отражают реальную картину. В данном расчете не учитывается вполне естественное желание жить раздельно так называемых «сложных семей», состоящих из несколько брачных пар и родственников разных поколений, стремление молодежи жить отдельно от родителей. По нашим подсчетам с учетом всех этих потребностей подлинная доля семей и одиночек, не имеющих отдельного жилья составляет не менее 35%, а в городах - не менее 45%.

Изменение системы жилищных отношений в период общей экономической реформы - одна из основных и первоочередных задач. К сожалению, сегодня в России при разработке макроэкономической политики жилищной реформе не уделяется соответствующего внимания. При этом разумные изменения в жилищной политике могли бы не только послужить непосредственным социальным индикатором возможностей новой экономической системы, но и способствовать первоочередным целям макроэкономической стабилизации (через сокращение государственных дотаций в сферу

жилищно-коммунального хозяйства, создание финансового механизма поддержания платежеспособного спроса на жилье, существенное изменение структуры потребительских расходов и т.д.).

Проблема нехватки жилья усугубилась в последние годы катастрофическим падением объемов жилищного строительства, вызванного как общей ситуацией экономического спада, так и фактором резкого сокращения государственного финансирования и платежеспособного спроса населения. В 1991 г. ввод жилья сократился на 33% по сравнению с 1987 г. [1], а в I квартале 1992 г. снизился на 31% по сравнению с I кварталом 1991 г. [2].

Общее падение объемов государственного жилищного строительства одновременно с ориентацией на продажу большей части нового жилья резко сократило объемы предоставления жилья очередникам. В первом квартале 1992 г. новые квартиры получили лишь 67% семей по сравнению с их числом в январе-марте 1991 г. [2]. При этом в очереди на получение государственных квартир в России стоит каждая четвертая городская семья, причем среднее время ожидания квартиры составляет 7-8 лет.

Первые шаги по созданию рынка жилья ввиду чрезвычайно малого числа квартир на рынке и использование в основном аукционной формы продажи привели к астрономическим ценам. Рыночные и аукционные цены, например, в Москве в 5-6 и более раз превышают цены нового строительства. При практически полном отсутствии финансово-кредитного механизма приобретения жилья ситуация грозит непредсказуемыми социальными последствиям и уничтожает возможность создания массового среднего потребительского слоя в обществе.

Катастрофическое положение сложилось в сфере эксплуатации жилья. В предыдущие годы расходы на содержание государственного жилья покрывались в основном за счет прямых и косвенных дотаций государства. В условиях практически полного сокращения дотаций из федерального бюджета, переориентации использования арендной платы за нежилые помещения частично на другие цели, повышения цен на стройматериалы и оплаты труда персонала жилищно-коммунальных организаций местные бюджеты не в состоянии покрыть расходы, необходимые для надлежащей эксплуатации жилищного фонда.

Повышение цен на энергоносители повлекло за собой повышение тарифов на коммунальные услуги для населения с 1 января 1992 г. в 3-5 раз, вторичное повышение - в 2 раза - произошло в мае 1992 г. При этом рост реальных расходов на предоставление коммунальных услуг существенно превышал рост тарифов для населения, что повлекло за собой увеличение необходимых дотаций.

Без кардинальных изменений в системе финансирования жилищно-эксплуатационной и коммунальной сферы городские бюджеты вряд ли смогут справиться с грозящим им крахом.

Общая кризисная ситуация в жилищной сфере, в первую очередь, связана с жилищной политикой, проводившейся в стране на протяжении всех предыдущих лет. Основное внимание должно быть направлено на реформирование государственного жилищного сектора.

Характеристика государственного жилищного сектора

В 1990 году доля государственной жилищной собственности в России составляла 67%, в городах - 79% (табл. 1.2). В крупных городах в государственной собственности находился практически весь жилищный фонд: в Москве его доля составляла 89,5%, в С.-Петербурге - 84,4%, в Екатеринбурге - 87,3%, в Новосибирске - 80,4%.

115

Таблица 1.2

Структура жилищного фонда Российской Федерации и г. Москвы
на конец 1990 г.
(по размеру общей площади, %)

Формы жилищной собственности	Весь жилищный фонд РСФСР	Городской жилищный фонд	г. Москва
Весь жилищный фонд	100	100	100
в том числе государственный	67	79	90
включая:			
фонд местных Советов	25	35	70
фонд предприятий и учреждений (ведомственный)	42	44	20
общественный	3	1	0
жилищно-строительных кооперативов	4	5	10
находящийся в личной собственности граждан	26	15	0

Рассчитано по: [3], [4].

Государственная жилищная собственность не являлась однородной. В соответствии с законодательством, "государственный жилищный фонд находился в ведении местных Советов народных депутатов (жилищный фонд местных Советов) и в ведении министерств, государственных комитетов и ведомств (ведомственный жилищный фонд)" [5]. Доля фонда местных Советов составляла в 1990 г. 25%, ведомственного фонда - 42%.

Примечательно, что большая часть государственных дотаций тратилась государственными предприятиями и ведомствами на содержание ведомственного жилищного фонда. Так, в 1990 г. дотации из государственного бюджета на покрытие расходов по эксплуатации фонда местных Советов в РСФСР составили всего 5,7% всех расходов, включая капитальный ремонт, и 4% - без расходов на капитальный ремонт. В

Г16

Москве, например, в 1990 г. жилищно-эксплуатационные организации получили прибыль в размере 27% (табл. 1.3).

Таблица 1.3

Доходы и расходы жилищно-эксплуатационных организаций г. Москвы по содержанию фонда местных Советов (муниципального фонда) в 1990 и 1992 гг. (без затрат на капитальный ремонт)

	1990	1992 (план)
1	2	3
Среднегодовая эксплуатировавшаяся жилая площадь, тыс. кв. м	71536	75147
Квартирная плата на 1 кв. м жилой площади, руб.	1,85	1,86
Доходы на 1 кв. м жилой площади, руб.	3,60	30,01
Расходы на 1 кв. м жилой площади, руб.	3,54	143,17
Составляют % от расходов:		
Все доходы в том числе	127	21
квартирная плата	52	1,3
арендная плата от сдачи в аренду нежилых помещений	36	18,1
прочие доходы	39	1,6
Все расходы, в том числе	100	100
текущий ремонт	52	23
содержание домохозяйства	28	28
оплата труда	14	35
прочие расходы	6	15
Бюджетные ассигнования ("-" доходы превышают расходы) ("+" расходы превышают доходы)	-27%	+79%

Рассчитано по: [6] и по данным Департамента инженерного обеспечения г. Москвы, 1992.

117

В результате повышения цен на энергоносители и увеличения заработной платы работников сферы жилищного хозяйства резко повысились расходы городских жилищно-эксплуатационные организаций. Московский городской бюджет сегодня в состоянии покрыть лишь около 25% необходимых расходов при потребности 79% бюджетных ассигнований. Источники покрытия дефицита остаются неясны.

Квартиры в домах государственного жилищного фонда сдаются в найм гражданам в бессрочное пользование. В соответствии с жилищным законодательством установление ставок квартплаты и льгот по оплате жилых помещений являлось прерогативой Совета Министров СССР [5]. Размер квартирной платы был установлен еще в 1928 году: 13,2 копейки за 1 кв. м жилой площади в месяц, в домах с повышенным уровнем благоустройства - 16,5 копеек за 1 кв. м. Таким образом, квартплата в 1990 году составляла около 1% дохода семей рабочих и служащих, а вместе с оплатой коммунальных услуг - 2,5%. Остальные расходы на содержание жилищного фонда (80%) покрывались за счет государственных средств из различных источников (60% - за счет госбюджета и средств государственных предприятий, 20% - за счет доходов жилищно-эксплуатационных организаций от сдачи в аренду жилых помещений). Предоставление коммунальных услуг также находилось на дотации (80-90%).

Наниматели квартир в домах государственного фонда пользуются самыми широкими правами. Практически отсутствуют (или не применяются на практике) юридические основания выселения жильцов без предоставления другого жилого помещения. Не предусмотрено лишение прав найма при неуплате квартирной платы. Ежегодная задолженность квартиросъемщиков по квартирной плате в Российской Федерации постоянно составляла около 10% [7]. По последним данным в Москве в первом квартале 1992 года задолженность достигла 40%.

При этом, несмотря на законодательные запреты, государственные квартиры сдаются в поднайм и меняются в соответствии с рыночными ценами.

Все предыдущие годы в качестве основной цели жилищной политики декларировались принципы социально справедливого распределения жилья через его бесплатное предоставление. На практике такая система организации жилищных

118

отношений давно потеряла из виду беднейшие и наименее социально защищенные слои населения.

Анализ результатов социологического обследования, проведенного в г. Твери, в двух часах езды от Москвы, позволяет говорить о прямой корреляции между жилищными условиям и уровнем дохода семьи (см. табл. 1.4). Именно бедные семьи живут в тяжелых жилищных условиях (коммунальных квартирах, общежитиях, снимают жилье, проживают в неблагоустроенном жилье или имеют очень маленькие квартиры). Это является следствием сложившейся системы распределения, в которой лишь формально жилье распределялось по нуждаемости, на практике же - в соответствии с социальным статусом, местом в административной и партийной иерархии.

Таблица 1.4

Распределение обследованных семей г. Твери
с различным уровнем душевого дохода
по типам жилищных условий.
(данные 1986 г.)

Уровень душевого дохода (руб. в месяц)	Типы жилищных условий		
	удовлетворительные	плохие	очень плохие
до 60	12	34	42
61-80	26	28	32
81-100	36	22	28
101-120	39	18	28
121-140	45	22	18
141-160	43	17	20
свыше 160	57	12	21

Источник: [8].

Существующая система оплаты жилья еще более усугубляет неравенство различных групп населения в отношении "бесплатного" жилья. В данном случае дотации государства на жилье перераспределяются в пользу высокообеспеченных (жильем и доходами) семей. Ведь плата взимается лишь с метража жилой площади квартиры: чем

119

больше размер общей площади квартиры, выше ее качество, тем больше размер государственных дотаций на ее оплату.

Семьи, проживающие в ЖСК и в индивидуальных домах, принадлежащих им на правах личной собственности, в конечном итоге, целиком оплачивают все капитальные и эксплуатационные затраты, что по нашим расчетам (по данным на 1990 год) в 7-8 раз превосходило расходы проживающих в государственном фонде. Причем исследования показывают, что последние - это не самые низкодоходные слои населения, а имеющие по своему социальному положению доступ к распределению бесплатного жилья. То есть, вопреки привычной пропаганде о самом дешевом в мире жилье, 30% населения оплачивают жилье по полной стоимости, не получая однако по сравнению с проживающими в бесплатном государственном фонде никакой свободы выбора.

Стратегия максимального обобществления жилищной сферы нашла отражение также и в предельной монополизации сферы эксплуатации жилья, осуществляемой жилищно-эксплуатационными и ремонтно строительными службами. Так, например, в Москве эксплуатацию и текущий ремонт муниципального фонда осуществляют 479 ремонтно-эксплуатационных управления. Численность работающих в каждом из них 100-150 человек, объем обслуживаемой площади от 150 до 400 тыс. кв.м, количество проживающего населения от 8 до 25 тыс. чел. (данные Департамента инженерного обеспечения г. Москвы, 1992). Сложившаяся экономическая система никоим образом не стимулирует повышения эффективности эксплуатации жилищного фонда.

Жилищная реформа сегодня: политика приватизации жилищного фонда

Необходимость проведения кардинальной жилищной реформы начала широко обсуждаться в стране в самые первые годы политической и экономической реформы. Встала задача создания такого экономического механизма, который позволил бы резко увеличить эффективность жилищной системы. Слишком долго жилье в стране было практически выведено из сферы потребительского выбора и платежеспособного спроса. Полностью отсутствовал механизм, позволяющий семье в меру ее материальных возможностей иметь жилище, соответствующее ее потребностям. Основным

120

содержанием жилищной реформы должен был стать переход на рыночное регулирование жилищных отношений. Формальное провозглашение необходимости создания условий для перехода к рынку жилья было зафиксировано в самом первом Указе Президента СССР в мае 1990 года [9]. Однако следует отметить, что широкая комплексная жилищная реформа в России еще впереди.

Целостная эффективная жилищная реформа должна была бы затронуть по крайней мере следующие основные области жилищной системы:

- изменение существующих отношений жилищной собственности: муниципализация и приватизация государственного жилищного фонда;
- прояснение прав собственности на землю и недвижимость в целом;
- формирование рыночного арендного жилищного сектора, как частного, так и муниципального;
- установление принципов ценообразования в жилищной сфере;
- развитие новых механизмов жилищного финансирования и кредитования;
- демонополизация и приватизация строительных и жилищно-эксплуатационных организаций;
- определение принципов и методов гарантирования социально приемлемых жилищных условий для низкообеспеченных групп населения;
- обеспечение преемственности жилищной политики (решение проблемы сегодняшних очередников).

К сожалению, реформа в жилищном секторе свелась сегодня лишь к решению одной из перечисленных задач - изменению отношений собственности на жилье. В условиях доминирующего положения государственной жилищной собственности передача жилья муниципалитетам (муниципализация) и частным владельцам (приватизация) рассматривалась как наиболее очевидный, простой и дешевый способ совершенствования жилищных отношений.

Муниципализация жилищного фонда преследовала цели, во-первых, снятия нагрузки на федеральный бюджет, во-вторых, передачи ответственности за решение жилищной проблемы на местные органы власти, и, наконец, создания системы местного самоуправления населения.

121

Процесс муниципализации государственного фонда, инженерной инфраструктуры и жилищно-эксплуатационных организаций начался в конце 1990 года. В Законе о местном самоуправлении в РСФСР (1990) впервые введено подтвержденное затем в Законе о собственности в РСФСР (1991) понятие муниципальной собственности района, города и входящих в них административно-территориальных единиц. Было заявлено, что жилищный фонд, инженерно-коммунальная инфраструктура, жилищно-коммунальные предприятия, обслуживающие население и находящиеся на данной территории, находятся в муниципальной собственности.

Однако реально процесс передачи государственного жилищного фонда в муниципальную собственность начался лишь после принятия Верховным Советом Российской Федерации постановления 1991 г. "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации" [10] и соответствующего постановления Правительства (1992). В соответствии с этими законодательными актами государственный жилищный фонд, находящийся в ведении местных Советов, а также, соответствующие объекты инженерной инфраструктуры, жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные организации передаются в муниципальную собственность.

На протяжении многих лет предпринимались неоднократные попытки обязать министерства и ведомства передавать местным Советам жилищный фонд, объекты и инженерные сети коммунального назначения, жилищно-эксплуатационные и ремонтные организации, их производственную базу. Однако предприятия и ведомства в первую очередь старались избавиться от наихудшего жилищного фонда, требующего огромных затрат на эксплуатацию. Лучший жилищный фонд был необходим для привлечения и закрепления работников этих предприятий.

Однако до сегодняшнего дня жилищный фонд предприятий и учреждений (ведомственный фонд) остается в государственной собственности Российской Федерации (федеральной) впредь до соответствующего разграничения на государственную собственность административно-территориальных образований в составе Федерации.

К сожалению, муниципализация жилищного фонда началась в условиях жесткого государственного регулирования квартирной платы. Инфляционные процессы в экономике привели к резкому удорожанию стоимости эксплуатации жилья. Местные бюджеты оказались не в состоянии покрыть необходимые затраты, что привело сегодня

122

к настоящему кризису в жилищно-эксплуатационной сфере. Лишь только в апреле 1992 г. было принято решение передать право установления предельного уровня квартирной платы, тарифов и платы за коммунальные услуги Верховным Советам республик в составе Российской Федерации и местным Советам [11].

Один из аргументов начала процесса приватизации жилья состоял в передаче забот о его содержании непосредственно жильцами и освобождение бюджета от соответствующих затрат. Однако до сих пор для владельцев приватизированных квартир сохраняются те же условия оплаты жилья, что и для квартиросъемщиков муниципальных и ведомственных квартир.

Второй аргумент состоял в том, что передача значительной доли квартир в частную собственность позволит ускорить создание рынка частного жилья: квартиры начнут продаваться и покупаться, появится возможность более эффективного перераспределения существующего жилищного фонда. Имея возможность продавать квартиры, приватизированные практически бесплатно, по рыночным ценам, семьи с достаточными доходами смогут приобретать лучшее жилье. Тем самым платежеспособный спрос населения начнет оказывать давление на производство, и будет развиваться жилищное строительство. Часть приватизированных квартир владельцы будут сдавать в аренду, начнет развиваться рынок частного арендного жилья.

Однако в условиях отсутствия каких-либо шагов по созданию новых механизмов жилищного кредитования совокупный платежеспособный спрос населения резко сократился. Сегодня приобретение квартиры по рыночным ценам практически нереально для семьи со средними доходами. При уровне среднедушевых доходов в I квартале 1992 года - 1200 рублей в месяц - приобретение квартиры за 3 миллиона рублей потребует дохода семьи за 70 лет.

Первые шаги по приватизации жилищного фонда были предприняты еще в 1988 году, когда специальным постановлением ЦК КПСС и Совета Министров полностью оплаченные квартиры в домах жилищных и жилищно-строительных кооперативов были переданы в собственность граждан [12].

Была сделана попытка предоставить жильцам в домах государственного и общественного жилищного фонда возможность выкупать в собственность занимаемые

ими квартиры, а также покупать незаселенные квартиры в домах, подлежащих реконструкции и капитальному ремонту [13].

В качестве базы для установления продажной цены квартиры в Российской Федерации была определена ее остаточная стоимость в действующих ценах с учетом необходимого капитального ремонта. При этом местным Советам, предприятиям и организациям - владельцам жилья было дано право устанавливать продажную цену квартиры с учетом ее потребительских качеств и комплексной оценки местоположения. В результате, средняя оценочная стоимость 1 кв. м жилья в Российской Федерации в 1990 г. составляла 103 рубля, что было на порядок ниже рыночной стоимости [1]. Однако по крайней мере до конца 1991 г. процесс приватизации жилья не получил широкого распространения. В 1989 г. гражданам России было продано 10,5 тыс. квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда [7], в 1990 г. - 43 тыс. квартир [1], в январе-ноябре 1991 г. было приватизировано еще 90 тыс. квартир [14]. Таким образом, к концу 1991 г. лишь 0,4% государственного и муниципального фонда было передано в собственность жильцов.

4 июня 1991 г. Верховным Советом России был принят Закон "О приватизации жилищного фонда в РСФСР" [15], в котором был определен новый порядок передачи государственного и муниципального жилья в частную собственность жильцов. Основные положения этого закона заключаются в следующем:

- Квартиры могут быть приватизированы лишь официально зарегистрированными квартиросъемщиками;
- Жильцам бесплатно выдается своего рода "ваучер". Стоимость ваучера определяется как произведение оценочной стоимости одного квадратного метра жилья среднего для каждого города качества с учетом действующих на момент приватизации цен и количества квадратных метров, которые жилец имеет право получить бесплатно. Эта норма определена в размере не менее 18 кв.м общей площади жилья на одного человека и дополнительно 9 кв.м на семью;
- Семья квартиросъемщика оплачивает разницу между оценочной стоимостью квартиры и стоимостью ваучера.

124

- Семьи, проживающие в квартирах, которые оцениваются ниже размера ваучера, не получают никакой компенсации;
- Проживающие в домах жилищно-строительных и жилищных кооперативов, а также в домах, находящихся в личной собственности, не получают ваучеры.
- Общая схема определения оценочной стоимости приватизируемого жилья разрабатывается Правительством РСФСР. (Примерное положение для использования местными Советами было разработано на уровне Федерации в октябре 1992 г. В качестве базовой предложено использовать восстановительную остаточную стоимость жилья: первоначальная стоимость, скорректированная с учетом инфляции и износа жилищного фонда; фактический уровень потребительских качеств учитывается через специальную систему коэффициентов).
- В течение переходного периода (длительность которого не определена) сохраняется существующий порядок постановки на учет и предоставления жилых помещений.
- Для владельцев приватизированных квартир на переходный период сохраняются те же условия оплаты расходов по обслуживанию и ремонту дома, что и для нанимателей государственных и муниципальных квартир.
- Каждый гражданин может приобрести в собственность квартиру на льготных условиях в порядке приватизации только один раз.
- Некоторые квартиры и здания не подлежат приватизации: находящиеся в аварийном состоянии, не удовлетворяющие санитарным и пожарным нормам, общежития, дома-памятники истории и культуры и др.

На практике процесс приватизации жилья в соответствии новыми правилами начался лишь с начала 1992 года. Количество приватизированных муниципальных квартир в городах на сегодня не превышает 1%. Исключение составляет, пожалуй, лишь Москва, где в результате решения правительства Москвы передать квартиры в собственность жильцов бесплатно, приватизировано около 5% муниципального фонда. Приватизация ведомственного фонда в силу ряда причин (сопротивления ряда

предприятий и организаций, трудности с организацией процесса оформления документов) затягивается.

Для того, чтобы оценить проводимую в России политику приватизации жилищного фонда, необходимо ответить на 3 главных вопроса:

1. Какова вероятность проводимой политики приватизации в достижении своей цели - приватизации как можно большей части жилищного фонда?

2. Является ли политика приватизации одинаковой по отношению ко всем семьям?

3. Каким образом программа приватизации вписывается в общую концепцию жилищной реформы?

В ответе на первый вопрос необходимо отметить, что, с одной стороны, установленные условия приватизации жилья без сомнения сами по себе являются наиболее благоприятными для массовой приватизации жилья. Но с другой стороны, если квартплата за найм жилья не изменится и сохранятся существующие широкие права квартиросъемщиков, мотивы приватизации жилья будут сведены к минимуму (продажа квартиры при эмиграции, желание отдельно проживающих родителей оставить квартиру в наследство детям, сдача квартиры в аренду в случае наличия иного жилища). При этом неясность двух моментов заставляет квартиросъемщиков не спешить с принятием решения о приватизации:

а. будущие затраты на эксплуатацию жилья. Несмотря на то, что содержание жилья получало со стороны государства огромные субсидии, расходы далеко не соответствовали поддержанию необходимого качества жилья;

б. оплата налога на собственность. Его величина в Законе о налоге на имущество физических лиц (1992) определена как 0,1% от инвентаризационной стоимости жилища. Последнюю предполагается устанавливать на уровне восстановительной остаточной стоимости. Несмотря на то, что в соответствии с предполагаемой схемой расчета налога он должен быть чрезвычайно низким, население опасается изменения условий его определения.

Приватизация жилья на чрезвычайно льготных условиях (в большинстве городов 90-95% квартир передаются в собственность бесплатно) предполагает оценку распределения этого общественного богатства между различными семьями. Наш вывод, состоящий в том, что в результате проводимой приватизации распределение жилищных

116

активов (включая скрытые права собственности квартиросъемщиков) может оказаться еще более несправедливым, чем до ее начала, основан на следующих факторах:

- Семьи, приватизирующие свои квартиры, получают в собственность общественное богатство существенного размера. Продолжающие оставаться квартиросъемщиками не получают ничего, а очередники на улучшение квартирных условий рискуют получить очень мало (приватизировав квартиры сегодня), или ничего (если за долгое время ожидания новой квартиры изменятся условия приватизации).
- Закрепление в процессе приватизации результатов прошлых условий распределения жилья по группам населения: жилье лучшего качества находилось у семей с более высоким социальным статусом и более высокими доходами.

При ответе на третий вопрос - о взаимосвязи приватизации с другими необходимыми элементами жилищной реформы - приходится, к сожалению, констатировать, что политика приватизации жилищного фонда не подкреплена соответствующими реформами в других направлениях. Эффективность изменений жилищных отношений в целом и достижение конкретных целей приватизации жилья зависит от перспективы интеграции арендного жилищного сектора, остающегося в собственности государства и муниципалитетов с еще только начинающим развиваться частным арендным жильем. Такая интеграция возможна через постепенное выравнивание уровней арендной платы в обеих секторах до рыночной цены и соответственное повышение качества жилищных услуг.

Перспективы реформы государственного и муниципального жилья: государственное или рыночное регулирование арендной платы

В результате приватизации государственного и муниципального жилищного фонда в частную собственность жильцов перейдет, по максимальным оценкам, 25-30% фонда. Большая его часть, скорее всего, будет продолжать использоваться для сдачи в найм (аренду) квартиросъемщикам. В собственности муниципалитетов и государства останется далеко не самая лучшая часть фонда, а требующая больших затрат на текущую

127

эксплуатацию и ремонт. При этом в статусе квартиросъемщиков предпочтут остаться как семьи с низкими доходами, которые вряд ли решатся на расходы по содержанию и оплате налогов за частное жилье, так и семьи с высокими доходами. Мотивы последних могут быть самыми разными: нежелание нести ответственность и связывать себя собственностью, привычка к стандартной форме найма жилья, перспективы большей мобильности и другие. Этот же фонд должен будет использоваться для предоставления квартир очередникам на улучшение жилищных условий.

Поэтому одна из самых важных задач сегодня состоит в определении направлений реформы государственного и муниципального жилищного фонда. В первую очередь, необходимо определить: а) права квартиросъемщиков и б) источники финансирования содержания и эксплуатации жилья, оказания коммунальных услуг населению.

Сегодня права квартиросъемщиков настолько широки, что, с одной стороны, они мало чем отличаются от прав собственника, а с другой - не позволяют организовать экономически эффективное содержание жилищного фонда. Переход от бессрочного найма жилья (с наследуемым правом найма) к срочной аренде, а также создание института выселения в случае систематической неуплаты квартирной платы, позволят прояснить преимущества прав собственности по сравнению с правом пользования. Система аренды повысит ответственность квартиросъемщиков, сделает более стабильным финансовое положение жилищно-эксплуатационных организаций, снизит риск деятельности более эффективных частных компаний по эксплуатации жилья.

Самой острой и насущной проблемой является определение источников финансирования эксплуатации государственного и муниципального арендного сектора. В данном случае предстоит сделать выбор: сохранить прежний принцип жесткого контроля за уровнем квартплаты (возможно, передав эту функцию, как это уже и сделано, на уровень местных Советов) или сдавать этот фонд в аренду на рыночных условиях.

В настоящее время преобладает первая точка зрения, по крайней мере, как вариант на ближайшее время. Органы государственного управления (как федеральные, так и на местах) оценивают ситуацию повышения квартирной платы как социально опасную в условиях резкого снижения реального уровня жизни населения. Для субсидирования возрастающих расходов на содержание фонда предпринимаются попытки

178

поиска новых источников финансирования (арендная плата за нежилые помещения, на которую сегодня претендует уже не только жилищный сектор, доходы от приватизации предприятий и другие).

Однако представляется, что более эффективным является альтернативный подход к решению проблемы: переход от дотаций организациям жилищно-коммунального хозяйства к выплате пособий непосредственно жильцам, арендаторам квартир. Этот процесс должен быть организован через постепенное повышение квартирной платы вплоть до рыночных цен на аренду жилья в частном секторе (или, по крайней мере, в первый период до уровня расходов на содержание) с одновременным введением системы выплаты населению жилищных пособий.

Существующая сегодня система дотирования эксплуатации жилья[1] построена таким образом, что дотируется оплата квартиры (практически вне зависимости от того, кто и сколько человек ее занимают). В результате большие дотации получают те, кто занимают квартиры большего размера или лучшего качества (чем больше отношение общей и жилой площади, тем больше дотация). Если же учесть, что, как правило, распределение жилья по количеству и качеству происходило в соответствии с социальным статусом, то станет понятным, в чью пользу происходит перераспределение жилищных дотаций сегодня. При этом необходимо учесть, что при примерно равном уровне квартирной платы ее доля в структуре семейных расходов увеличивается с уменьшением дохода семей. При усиливающейся сегодня дифференциации населения по уровню дохода диспропорции в структуре семейных расходов будут только возрастать.

Предлагаемая система жилищных пособий ориентирована на помощь в оплате квартплаты лишь наименее обеспеченным семьям, которые при увеличивающемся

---

[1]. Квартплата населения устанавливается по формуле:

$$R = (12xN+6)X + [S-(12xn+6)]3xX, \text{ где}$$

R - квартплата
N - число членов семьи
X - ставка квартплаты за 1 кв. м жилой площади (13,2 или 16,5 копейки);
S - занимаемая жилая площадь
12 кв. м - норма жилой площади на 1 человека
6 кв. м - дополнительная норма жилой площади на ответственного квартиросъемщика

128

размере квартплаты будут вынуждены тратить чрезмерную долю своего семейного дохода на аренду жилья, по количеству и качеству соответствующего социально-приемлемому стандарту. В этом случае непосредственно данной семье будет выплачиваться пособие на покрытие разницы между ценой аренды (в перспективе - рыночной) стандартного жилища (для семьи данного размера и демографического состава) и разумной долей дохода семьи на оплату квартиры. Такая система не только предполагает более эффективное использование государственных средств (федеральных или местных бюджетов) на помощь действительно нуждающимся, но и более эффективное использование жилищного фонда. Семьи с низким доходом, занимающие чрезмерно большие (по сравнению с социально-приемлемым стандартом) квартиры, будут вынуждены поменять их на более скромные, так как аренда жилья сверх нормы должна будет оплачиваться в соответствии с полной ценой.

В структуре семейных расходов оплата жилья лучшего качества (выше нормы) может иметь приоритетное значение по сравнению с общественно установленной нормой расхода, например, 15% или 30% (с учетом оплаты коммунальных услуг). При этом, если семья в соответствии с ее доходом имеет право получать пособие, то она сохраняет это право и не предполагается никаких ограничений на размеры и качество арендуемого жилья.

Выплаты жилищных пособий не должны зависеть от того, где арендуется жилье: в государственном, муниципальном фонде или в частном арендном секторе[2]. Хотя на первом этапе дотации должны выплачиваться в соответствии с уровнем арендной платы в муниципальном и государственном фонде. Поэтому поддержка аренды в частном секторе будет незначительная. Однако в перспективе предполагается выравнивание цен в обоих секторах на уровне рыночных.

Такой подход позволит создать единый арендный сектор жилья. Его преимущества состоят в:

1. повышении качества эксплуатации муниципального и государственного фонда в условиях конкуренции с частным арендным сектором;

---

[2] В нашей работе была принята гипотеза выплаты жилищных субсидий только проживающим в государственном и муниципальном секторе, ввиду полного отсутствия информации о частном арендном жилье. К тому же его доля пока еще не существенна.

130

2. избежании ситуации жилищной сегрегации в условиях более дешевого муниципального и государственного жилья, как жилья более низкого качества;

3. возможности сокращения нового государственного жилищного строительства за счет строительства частного арендного жилья;

4. создании экономически выгодных условий для возникновения частных компаний по эксплуатации жилья, действующих на конкурентной основе, что позволит, в свою очередь, более эффективно использовать средства на эксплуатацию и снизить расходы.

Ключевое перспективное преимущество предлагаемой системы повышения квартирной платы и создания системы жилищных пособий состоит в том, что бюджетные расходы на выплату жилищных пособий действительно нуждающимся в них будут меньше, чем требуемые сегодня дотации на покрытие убытков от эксплуатации жилищного фонда.

На первом этапе реализации программы бюджетные дотации жилищно-эксплуатационным организациям сохраняются. Однако появляются дополнительные, недостаточные сегодня средства для покрытия необходимых расходов. Это является результатом того, что средства, полученные от повышения квартплаты, превосходят размер выплат населению жилищных пособий.

Программа жилищных пособий в контексте общей концепции жилищной реформы

Предлагаемая система функционирования государственного и муниципального сектора как рыночного арендного сектора с одновременной реализацией программы выплат жилищных пособий населению так же, как и приватизация жилья, должны быть составляющими единой комплексной жилищной реформы. Кроме упомянутых направлений она должна сопровождаться реформами непосредственно самих организаций по эксплуатации жилья, системы распределения жилья, жилищного финансирования и всех других составляющих. Для прояснения места и функции программы жилищных пособий ниже описывается общая концепция жилищной реформы.

Арендное жилье.

а. Подобно тому, как начата приватизация арендного государственного и муниципального жилья, теперь необходимо приступить к приватизации сферы эксплуатации жилищного фонда и усилить контроль со стороны жильцов за состоянием зданий, в которых они проживают. Это одновременно повысит и качество жилищно-коммунальных услуг, и удовлетворенность ими жильцов.

б. Квартплата должна повышаться постепенно (возможно, в течение 3 -5 лет) - по крайней мере, до полной стоимости содержания жилья. Без повышения квартирной платы финансирование эксплуатации всегда будет страдать от нехватки ресурсов.

в. Одновременно с объявлением о постепенном повышении квартирной платы должна также быть заявлена и практически внедрена в жизнь система выплат жилищных пособий малоимущим группам населения. (Жилищные пособия - дополнительные выплаты жильцам с целью помочь оплатить аренду квартиры - предоставляются только малоимущим семьям и снижаются по мере роста доходов).

г. В случае, если будут выбраны правильные экономические и правовые стимулы, будет развиваться также рынок частного арендного жилья (жилья, арендуемого у частных собственников). Квартиросъемщикам в частном арендном секторе также должны предоставляться жилищные пособия на равных правах с семьями, проживающими в муниципальном жилищном фонде[3].

д. Для поощрения рационального потребления жилья следует снять все ограничения на обмен муниципальных (государственных) квартир, включая запрещение оплачивать право на аренду (найм) большего по размеру и лучшего по качеству жилья.

е. Следует изменить правила постановки на очередь для улучшения жилищных условий. Очередниками могут стать лишь семьи с таким низким доходом, который позволяет им получать жилищные пособия.

Правила улучшения жилищных условий остаются в силе для тех, кто уже является очередником. Между тем по мере повышения квартплаты и внедрения системы

---

[3] Если доход квартиросъемщиков в частном арендном секторе настолько мал, что позволяет им получать жилищные пособия, эти выплаты должны начисляться исходя из той же самой нормативной величины квартплаты, что и в муниципальном (государственном) жилищном фонде. Хотя в данном случае дотации могут быть в первые 1-2 года относительно небольшие, но со временем они будут повышаться по мере возрастания квартплаты в муниципальном (государственном) жилищном фонде.

жилищных пособий очередники с более высоким уровнем дохода уже через несколько лет будут полностью оплачивать все расходы по эксплуатации жилья. Возможно, при данных условиях такие семьи предпочтут улучшить жилищные условия, купив новую квартиру, а не ожидая предоставления муниципального (государственного) жилья согласно списку очередников.

Приватизация

а. Продолжая приватизацию жилья, можно стимулировать этот процесс за счет следующих мер:

1. Повышения квартплаты на муниципальные (государственные) арендные квартиры; эта мера будет стимулировать процесс приватизации, так как заставит жильцов более правильно оценить стоимость жилищной собственности, передаваемой практически бесплатно.

2. Объявления о том, что приватизация на принятых сегодня условиях будет ограничена во времени, например, одним годом, начиная с 1993 года. Это заставит жильцов более внимательно отнестись к принятию решения о приватизации квартир. После окончания процесса разграничения жилищной собственности, будет гораздо проще организовать процесс управления и эксплуатации приватизированных жилых зданий и сдаваемых в аренду.

б. Необходимо незамедлительно принять и реализовать на практике соответствующий закон о кондоминиумах, который будет регулировать жилищные отношения в частично или полностью приватизированных зданиях[4]. Такой закон уточнит права собственников и будет способствовать повышению качества эксплуатации.

в. В течение 2-х лет поднять оплату эксплуатации приватизированных квартир до величины полных расходов, начав с немедленного повышения уровня оплаты в несколько

---

[4]. Кондоминиум - это юридическое соглашение о форме собственности, в соответствии с которым жильцы являются частными владельцами своих квартир и совладельцами помещений общего пользования. Обычно владельцы квартир выбирают представителей, ответственных за содержание здания, включая выбор и заключение контракта с эксплуатационной компанией. Представители выбираются голосованием, при этом число голосов у владельцев квартир зависит от размера их квартиры (количества квадратных метров общей площади). В случае смешанного муниципального и частного владения квартирами в здании применяются те же принципы. При этом для повышения ответственности частных владельцев можно разработать такой закон, который бы предусматривал ограничение контроля (доли голосов) со стороны муниципалитета.

133

раз. Принятие решений об эксплуатации и ремонте зданий возложить, насколько это возможно, на частных владельцев.

г. Как можно быстрее начать реализацию сбора налога на собственность. Оценку жилищной собственности проводить по ее рыночной стоимости с целью получить значительные поступления, учитывая очень низкую налоговую ставку, определенную в Законе Российской Федерации "О налоге на имущество физических лиц".

Новое строительство

а. В течение следующих 2-х лет для стимулирования жилищного строительства необходимо руководствоваться тремя принципами:

1. При небольших ресурсах, выделяемых на строительство муниципального жилья, квартиры должны строиться исключительно (или в основном) для продажи.

2. Любые дотации на новое строительство должны предоставляться в виде выплат покупателям жилья с тем, чтобы помочь им в оплате первого взноса. Величина пособий будет зависеть от дохода семьи, приобретающей жилье. Дотации не должны предоставляться строительным организациям. Эффективная поддержка строительных организаций может осуществляться через организацию финансирования на период строительства и через гарантирование закладного финансирования для приобретения построенных квартир.

3. Для повышения платежеспособного спроса на новое жилье необходимо быстро ввести систему закладного финансирования на приемлемых условиях.

Далее в пунктах "б" и "в" излагаются пояснения к двум последним пунктам (2,3).

б. Что касается предоставления пособий исключительно покупателям для стимулирования нового жилищного строительства, следует отметить следующее:

1. Опыт стран всего мира свидетельствует о неэффективности предоставления дотаций строительным организациям; предоставление пособий непосредственно покупателям является гораздо более эффективным. Очень часто дотации строительным организациям не распространяются на покупателей в виде более низких продажных цен, чаще - либо растут доходы строительных организаций, либо строительная организация не заинтересована работать более эффективно. Другая проблема, связанная с такой

134

формой дотаций, заключается в том, что в результате они распространяются на всех покупателей, а на ориентированы на самых малоимущих.

2. Переориентация дотаций на выплату пособий покупателям заставит строительные организации строить именно такое жилье, которое покупатель захочет приобрести.

3. Пособия должны предоставляться в виде помощи для уплаты первого взноса, и они должны быть доступны к моменту, когда семья приобретает себе жилье. Такие пособия обладают преимуществом (по сравнению с субсидиями на уплату процентов по кредиту), с одной стороны, в том, что государство (муниципалитет) не будет испытывать затруднений в оценке их размера, и, с другой стороны, они предоставят максимальную помощь семье в момент приобретения жилья.

4. Специфические элементы механизма предоставления пособий включают в себя:

- Пособия на первый взнос будут предоставляться как арендаторам с низкими доходами, так и очередникам на улучшение жилищных условий.
- На наш взгляд, наиболее предпочтительный метод определения величины пособия на оплату первого взноса за квартиру заключается в следующем. Эта величина равняется размеру выплат, которые эта же семья получила бы в соответствии с вышеописанной программой жилищных пособий для квартиросъемщиков за период 10-15 лет. Вычисленная таким образом величина пособия обеспечивает равенство арендаторов и покупателей жилья.
- Очередники получат большее пособие чем те, о ком шла речь выше. Размер пособий должен меняться в прямой зависимости от количества лет ожидания в очереди (года постановки на учет).
- Пособия не должны предоставляться семьям, которые уже получили квартиру в ходе приватизации: общество уже передало им в собственность значительную часть своего богатства.

в. Что касается закладного финансирования, следует отметить три ключевых момента:

1. Банки, предоставляющие кредиты под залог жилья, должны использовать закладной механизм с двойной индексацией ставки процента, который в значительной степени повысит размер кредита, по которому семья будет в состоянии осуществлять возвратные выплаты. Такие кредиты обычно используются в странах с высокой или переменной инфляцией. (Они используются в Польше, их введение планируется в Болгарии.)

2. Сбербанк России должен обеспечить предоставление кредитов в соответствующем объеме при условии перехода на использование соответствующих закладных механизмов. Возможно создание специальных жилищно-сберегательных банков, предоставляющих кредиты под залог приобретаемого жилья.

3. Любой банк, предоставляющий кредиты под залог жилья, должен проявлять чрезвычайную осторожность в отношении оценки и регулирования риска, связанного с изменением ставки процента и, в особенности, с расхождением между стоимостью фондов и процентных ставок по невыплаченным ипотечным кредитам. В этой сфере должны сыграть свою роль схемы контрактных сбережений, организованные должным образом.

Распределение нового жилья

а. Продажа новых квартир должна осуществляться по рыночным ценам в рамках некоторого организованного процесса. (Пособия предоставляются в виде первых взносов, как это описано выше).

б. Аукционная форма продажи, как правило, не должна использоваться, поскольку она ставит покупателей, способных платить наличными, в привилегированное положение по сравнению с тем, кто вынужден брать кредиты под залог покупаемой квартиры.

в. Агенты строительных организаций в период строительства должны принимать заявки на приобретение квартир и быть готовыми подписать контракты на покупку, которые должны вступать в силу при получении покупателем ипотечного кредита и (или) дотации на оплату первого взноса в течение разумного периода, например, 60 дней.

Будущая жилищная система

Через 7-10 лет Российская Федерация могла бы, при условии выполнения изложенной программы, иметь рынок жилья со следующими характеристиками:

а. Основными видами жилищного фонда, в зависимости от права собственности и формы использования, будут:

- муниципальный (государственный) жилищный фонд, сдаваемый в срочную аренду;
- частный арендный жилищный фонд, принадлежащий частным собственникам и сдаваемый в аренду квартиросъемщикам;
- частный жилищный фонд, используемый для проживания владельцев.

б. Будет трудно различить муниципальные (государственные) квартиры и квартиры, арендуемые у частных владельцев. Квартирная плата и в первом и во втором случае будет определяться условиями на рынке арендного жилья. Малоимущие семьи смогут арендовать квартиры как у муниципалитета (предприятия), так и у частных владельцев, используя выплачиваемые им жилищные пособия. Конкуренция со стороны частных владельцев, сдающих жилье в аренду, будет оказывать давление на муниципалитеты (предприятия), заставляя их держать под строгим контролем состояние и качество своего жилищного фонда.

в. Руководство муниципалитетов будет нести ответственность за жилищный фонд на территориях, но они не будут напрямую осуществлять эксплуатацию и оказывать другие услуги по управлению фондом. Напротив, муниципалитеты, как владельцы жилищного фонда, будут заключать контракты на предоставление таких услуг либо с теми из существующих сегодня ремонтно-эксплуатационных организаций, которые окажутся конкурентоспособными, либо с частными эксплуатационными компаниями.

г. Появятся многочисленные компании по строительству нового жилья самого различного типа. Платежеспособный спрос на такое жилье будет стимулировать система закладного финансирования, обеспечивающая кредитование большинства семей на доступных для них условиях.

137

2. КАК РАБОТАЮТ ЖИЛИЩНЫЕ ПОСОБИЯ[5]

Жилищные пособия - это денежные субсидии, выдаваемые семьям, чтобы помочь им в оплате квартир. Участие в программе пособий возможно только для семей с низким доходом; таким образом, пособия предоставляют наиболее уязвимым семьям защиту от растущей квартирной платы, что является неотъемлемой частью трансформации государственного жилищного сектора.

Семья, участвующая в программе пособий, свободна выбирать любую квартиру по своему желанию. Если она решит переехать в другую квартиру - ей будет по-прежнему выдаваться пособие (т.е. пособия прикрепляются к квартиросъемщикам, а не к квартирам). Так как выплаты производятся непосредственно квартиросъемщикам, среди домовладельцев может начаться конкуренция, поскольку квартиры, которые не могут быть сданы в аренду из-за завышенной квартплаты или плохого состояния, будут оставаться пустыми. Конкуренция такого типа, в сочетании со значительной приватизацией сферы управления государственным жилищным сектором, чрезвычайно важна для переориентации жилищного сектора на промежуточном этапе.

Жилищные пособия представляют собой широко распространенный вид субсидий. Они применяются в большинстве европейских стран, в ряде канадских провинций и в США.[6] В Германии, например, существует финансируемая федеральным правительством программа жилищных пособий, которые предоставляются как квартиросъемщикам, так и домовладельцам; подобную программу пособий правительство ввело в пяти новых восточных провинциях [23].

В Венгрии в начале 1990 г. была введена упрощенная программа жилищных пособий, направленная на то, чтобы оградить определенные семьи от роста квартплаты. По этой программе пенсионеры и семьи с тремя или более детьми, имеющие месячный доход меньше 4300 форинтов (57 долларов) на человека, полностью освобождаются от повышения квартплаты, осуществленного в феврале. Чтобы участвовать в этой программе, семьи должны обратиться в местный отдел здравоохранения Министерства

---

[5] Эта глава основывается на материале из главы 3 работы [16] (с разрешения авторов).

[6] Для обзора альтернативных систем см. [17] и [18]. О Германии, см. [19], о голландской системе см. [20], о канадской системе см. [21], о США см. [22].

138

социального обеспечения. Хотя систематические данные об участии в программе отсутствуют, известно, что заявления подало большое число квартиросъемщиков - около 200 тыс., или 25% живущих в государственных квартирах. Чтобы доходы компании, управляющей проектом (IKV), не снижались, государство выплачивает ей дотации. Закон о квартирной реформе, представленный парламенту в апреле 1992 г., требует от местных правительств ввода программы жилищных пособий.

Правительство Чешской республики вероятно введет программу жилищных пособий одновременно со значительным увеличением квартплаты в июле 1992 г.[7] Польша уже ввела программу подобного типа. Короче говоря, жилищные пособия признаны важным инструментом жилищной политики во многих странах.

Остальная часть этой главы разбита на три раздела. В первом разделе кратко описываются цели введения системы жилищных пособий. Во втором приводится более подробное описание типа системы, возможного для Российской Федерации. В третьем обсуждается ряд важных вопросов реализации программы.

Цели программы жилищных пособий

Мы видим шесть целей внедрения системы жилищных пособий:

1. Первая и самая главная - это защитить бедные семьи посредством предоставления жилищных пособий.
2. Добиться интеграции муниципального (государственного) и вновь образованного частного арендного секторов, чтобы эти два сектора могли конкурировать, а семьи могли бы свободно перемещаться между ними, выбирая лучшие услуги и меньшую квартплату. Интеграция двух секторов предотвратит развитие муниципального (государственного) жилищного фонда как экономически сегрегированного «последнего прибежища», что возможно, если социальная ситуация будет продолжать ухудшаться, и семьи, которые смогут себе это позволить, переедут в другие лучшие районы.

---

[7] Для ознакомления с системой, обсуждаемой в Чешской республике, см. [24].

3. Использовать механизм цен для распределения и перераспределения жилья и жилищных услуг. Это приведет к снижению жилищной перенаселенности, снизит спрос на дополнительную площадь и лучшее качество жилья, существующий при низкой квартплате. Многие квартиросъемщики, имеющие большой доход, скорее всего будут покупать жилища за пределами государственной арендной системы. Целью является снятие контроля над квартплатой.
4. Снизить субсидии жилищному сектору и предоставить оставшиеся субсидии семьям, которые не в состоянии самостоятельно оплачивать квартплату по рыночным ценам.
5. Обеспечить систему, при которой обслуживание жилищного фонда было бы независимым от размеров субсидий, определяемых государством.
6. Ускорить развитие рынка частного арендного жилья. Обеспечить нижний предел платежеспособного спроса на жилье малоимущих квартиросъемщиков на уровне, достаточном для покрытия расходов на жилища хорошего качества, дав тем самым возможность домовладельцам уверенно реагировать на требования рынка.

Механизм жилищных пособий

В данном разделе поднимаются следующие вопросы: Кто может участвовать в программе жилищных пособий? Как будут устанавливаться размеры пособий? Как программа пособий будет стимулировать поведение ее участников?

Участие

Право на участие в программе жилищных пособий будет определяться доходом семьи. По крайней мере вначале, предлагается ограничить программу семьями, снимающими квартиры, причем съемщики частных квартир будут иметь такое же право участвовать в программе, как и жильцы, снимающие муниципальные (государственные) квартиры. Съемщиками частных квартир считаются также и те, кто снимает муниципальные (государственные) квартиры, сдаваемые в субаренду. Право участвовать

в программе квартиросъемщиков как на частном, так и на государственном «рынке» считается необходимым условием для обеспечения их равенства и для поощрения конкуренции в жилищном секторе.

Эта программа должна быть основана на принципе «права», т.е. любая семья, снимающая квартиру, и имеющая доход, который соответствует требованиям программы (описанным в следующем подразделе), может подать заявление на помощь и получить ее. В таком виде программа будет изолирована от политического вмешательства в определение прав на участие в ней.

Выплата пособий

Для расчета выплат используется формула «жилищной компенсации», согласно которой выплаты пособий рассчитаны на то, чтобы заполнить разрыв между приемлемой для семьи квартплатой и стоимостью устраивающей ее квартиры. В данном конкретном подходе применяется весьма простая формула, так что администрация программы легко поймет ее смысл, а участвующие семьи откликнутся на мощные стимулы, заключенные в программе.

Месячная выплата пособия (S) рассчитывается по формуле:

$$S = MSR - tY \qquad (2.1)$$

В этом уравнении MSR - «максимальная социально приемлемая квартплата», или, другими словами, денежная сумма, достаточная для аренды на данном рынке жилой единицы хорошего качества. В этом определении содержатся несколько ключевых элементов. Во-первых, «хорошее качество» определяется как отдельная квартира определенного минимального размера, с ванной комнатой и кухней, и которая находится в доме приемлемого состояния. Во-вторых, MRS меняется в зависимости от числа комнат или квадратных метров, на которые имеет право семья, с учетом ее размера и демографического состава (структура семьи, возраст и пол ее членов).[8] В-третьих, MRS устанавливается отдельно для различных городов; по меньшей мере, различаются следующие группы: а) Москва и С.-Петербург, б) другие крупные города и в) остальные

[8] При моделировании вариантов программы, использовалось упрощенное правило, по которому величина жилой единицы, предоставляемой семье, определяется только по количеству членов семьи (результаты представлены в главе 5).

города. Возможно, понадобится дальнейшая дифференциация. MSR, однако, не меняется в пределах одного города.

В-четвертых, MSR можно определять как включая в нее связанную с жилищем плату за коммунальные услуги, так и исключая ее. В России плату за коммунальные услуги легко исключить из расчетов как аналитически, так и административно, поскольку она не включена в стоимость квартплаты. Коммунальные услуги можно исключить из расчетов, чтобы достичь равенства в этом отношении между домовладельцами и квартиросъемщиками: если квартиросъемщики получат помощь в оплате коммунальных услуг, домовладельцы вполне могут потребовать аналогичной помощи, что приведет к значительному повышению стоимости программы.[9] С другой стороны, оплата коммунальных услуг настолько сильно субсидируется (85-90%), что малодоходным квартиросъемщикам будет очень трудно их оплачивать, когда со временем стоимость этих услуг возрастет. По этой причине мы моделировали программу пособий на оплату аренды квартир на основе «суммарного» подхода, при котором общие жилищные затраты увеличиваются на некоторую сумму, а возросшие поступления могут быть разделены в любой пропорции между квартплатой и платой за коммунальные услуги (центральное отопление и горячая вода, холодная вода и канализация, газ, электричество).

В перспективе, в полностью развернутой программе жилищных пособий, MSR устанавливается на базе эмпирической информации действительного распределения размеров квартплаты на каждом местном рынке жилья. Чтобы повысить вероятность аренды для большинства участников программы жилой единицы по цене не выше MSR, этот показатель должен устанавливаться на достаточно высоком уровне. Отметим, что участникам программы разрешается снимать квартиры по цене выше MSR, однако в этом случае они сами оплачивают разницу, превышающую MSR.

В уравнении 2.1 «t» - это доля доходов семьи, которую семья предположительно может потратить на жилье. Судя по опыту других индустриальных и развивающихся стран, величина t от 15 до 30 процентов (последняя включает в себя оплату коммунальных услуг) является типичной для семей со средним доходом [25]. В России

---

[9] Однако, если в процессе расширения программы пособие будет предоставлено и домовладельцам, то коммунальные услуги должны быть включены в MSR для обеих групп.

147

квартиросъемщик сегодня тратит в среднем около 2% своего дохода на оплату жилья (включая плату за коммунальные услуги).

«Y» в уравнении - это месячный доход семьи, получаемый из всех источников. Он должен включать в себя как основные, так и прочие доходы каждого члена семьи. Удержания или «поправки» к полному доходу (учитывающие, например, число детей или пожилых людей в семье) возможны при определенных целях.[10] Хотя, в принципе, это возможно, но мы не использовали такие поправки при конструировании моделей, представленных в главе 5. Переоценка доходов должна происходить ежегодно; таким образом, каждый год проверяется право на участие в программе, и пересчитывается размер пособий. Однако доход может быть переосвидетельствован по требованию семьи, если он резко упал в течение года, например, из-за того, что основной работник потерял работу.

Чтобы семья могла получать пособие, от нее могут потребовать тратить на жилье определенную минимальную часть семейных доходов - возможно, 5-10 процентов. Это минимальное требование устанавливается для того, чтобы способствовать проживанию семьи в минимально приличных жилищных условиях. MSR устанавливается на уровне, позволяющем проживание в домах хорошего качества. На первом этапе в программу не включено требование, чтобы участники программы проживали в жилищах, соответствующих минимальным физическим и качественным стандартам, потому что большая часть фонда не отвечает этим стандартам и по причине трудностей переезда в другие более высокого качества жилища в короткие сроки. Однако очень важно оказывать давление на семьи, чтобы они не жили в жилищах плохого качества. Это давление необходимо для нейтрализации сильных стимулов, заложенных в программу, для поиска квартиры с наименьшей квартплатой (см. следующий раздел). Однако возможно, что из-за трудностей переезда это требование необходимо отложить на год или два.

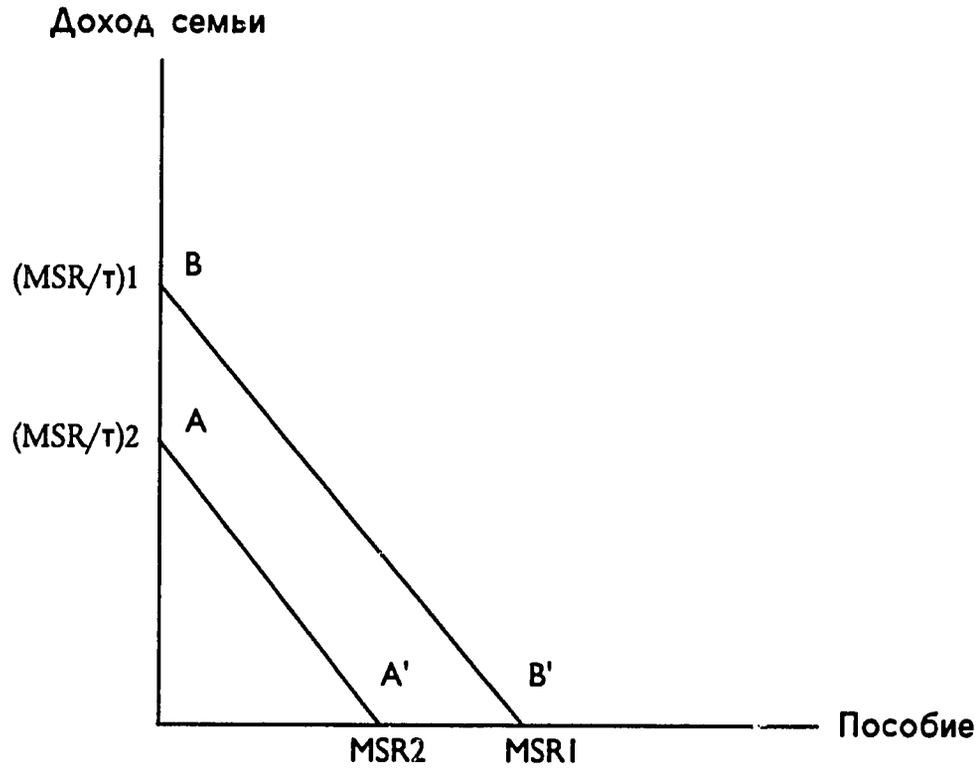
---

[10] В качестве альтернативы к подобной поправке дохода некоторые страны корректируют параметр t в зависимости пт размера семьи и уровня дохода. Это усложняет систему пособий и приводит к тому, что выплата субсидий меняется со временем так, что становится непонятной участникам программы. В некоторых случаях формулы настолько сложны, что администрация получает таблицы, на основании которых рассчитывается размер субсидии, зависящей от конкретных семейных обстоятельств. Одним из важных последствий этого усложнения является то, что участники слабо реагируют на стимулы, залюченные в схему выплат, или вообще не понимают их.

143

Рис. 2.1

Связь между доходом и размером пособия типа «компенсации разрыва».



Пособие равно MSR, когда семья не имеет дохода, и величина пособия падает с ростом дохода. «Налоговая ставка» на дополнительный доход (коэффициент вклада семьи t) достаточно низка и поэтому вряд ли будет сильным стимулом, чтобы скрывать дополнительный доход или меньше зарабатывать.

Эти вопросы проиллюстрированы на рис. 2.1, где показана связь между размером пособия и доходом. На горизонтальной оси точками A' и B' отмечены максимальные уровни пособий: они показывают выплачиваемое пособие, когда семья не имеет доходов и когда пособие равно MSR. Точки A и B на вертикальной оси показывают максимальный доход семьи, при котором она может получать пособие, при двух комбинациях MSR и t. Эти два показателя MSR могут быть интегрированы как соответствующие показатели MSR при увеличении сегодняшней квартирной платы на 100 и 200 процентов. Например, величина MSR в точке B больше, чем соответствующее значение в точке A[11]. Величина пособия растет вдоль линий AA' и BB' причем каждый рубль уменьшения дохода увеличивает пособие на t рублей. Сохранение постоянной MSR на оси X и увеличение t приводит к тому, что значение MSR/t в точке пересечения с осью Y падает. При этом, поскольку MSR остается неизменной, изменение t может привести к тому, что прямая BB' будет вращаться относительно горизонтальной оси таким образом, что произойдет соединение точки B' с точкой A.

При реализации программы верхний предел дохода, позволяющий получать субсидии на каждом жилищном рынке будет определяться как MSR/t для конкретной группы в зависимости от размера семьи. В интересах простоты, однако, пределы будут сообщаться просто в рублях, чтобы семьи имели относительно точное понимание того, кто имеет право на участие в программе. Так, например, при MSR, равной 200 рублей в месяц, то есть пять рублей на один кв. м при 40 кв. м общей площади, которые занимает семья из двух человек, и t равном 0,05, максимальный доход, позволяющий получать пособие, будет равен 4 тысячам рублей в месяц.

Особенно важно в российских условиях делать различия в выплате пособий в трех исходных жилищных ситуациях. Для объяснения этих случаев надо определить две

---

[11] Для детального графического представления жилищных пособий согласно формуле «компенсации», см. [22], глава 3.

145

дополнительные переменные: R - действительная квартплата, взимаемая за жилье, и RP - квартплата за вычетом пособия, которая оплачивается участником программы.

Случай 1: R = MSR и RP = tY. Участник выбирает жилье, сдаваемое точно за MSR, и платит за него сумму, равную tY.

Случай 2: R < MSR и RP = tY - (MSR - R). Эта ситуация иллюстрирует случай семьи, живущей в квартире, меньшей по размеру, чем ей положено, и квартплата за которую значительно меньше соответствующей MSR. В этом случае участник платит меньше стандартной доли дохода на квартплату. В сущности, общество осознает, что данный человек живет в условиях ниже принятых жилищных стандартов, и не предполагается, что он будет платить за жилье нормальную часть своего дохода. Пособие на квартплату выплачивается семье наличными, но при условии, что эта семья платит за квартиру минимально установленную долю дохода

Случай 3: R > MSR и RP = tY + (R - MSR). В этом случае семья возможно занимает в хорошем районе квартиру большего размера, чем ей полагается. Например, семье полагается однокомнатная квартира, а она занимает три комнаты[12]. Эта семья должна оплатить всю часть квартплаты, превышающую MSR, и расходовать на квартплату сумму, превышающую стандартную долю дохода, предназначенную на жилье. Выбор должна сделать сама семья. (Как будет описано ниже, понадобятся переходные правила в отношении семей, которые окажутся в этой ситуации, в условиях, когда одновременно будет расти квартплата и внед[illegible]ся система жилищных пособий.)[13]

Стимулирование участников программы

Описанная формула «жилищной компенсации» включает в себя три четких "стимула" для участников программы. Во-первых, те участники, которые первоначально занимают жилую единицу, превышающую норму, определенную программой в

---

[12] Число комнат определено без учета ванной комнаты и кухни.

[13] Как числовой пример случаев 2 и 3, рассмотрим случай, в котором tY = 500, и MSR = 800; тогда

R	MSR - R	RP
400	400	100
1200	400	900

146

зависимости от размера и типа семьи, получат пособие, вычисленное в соответствии с MSR для меньшей жилой единицы. Так как участники должны оплатить всю долю квартплаты, превышающую MSR, то у них появятся серьезные основания для переезда в меньшую жилую единицу; этот «стимул» прямо пропорционален части квартплаты, которую должны оплачивать жильцы сверх MSR.

Во-вторых, у участников программы появятся весьма серьезные основания искать жилье, которое удовлетворяло бы их потребностям платить меньшую квартплату; одновременно, участники будут противиться повышению квартплаты, особенно за жилплощадь, квартплата за которую превышает MSR. Все это будет происходить потому, что у участников остаются все сбережения, образовавшиеся в результате экономии на квартплате (необходимо помнить, что пособия определяются независимо от действительной квартплаты).[14] Эти сбережения могут быть потрачены на приобретение других товаров, и в этом смысле часть жилищного пособия оказывается безусловной добавкой к доходу. «Покупательный стимул» должен быть важным фактором в ограничении роста квартплаты в то время, когда квартплата будет освобождена и начнет определяться рынком.

Наконец, еще одним «стимулом» для желающих участвовать в программе является возможность неправильно указать доход и размер семьи; особенно привлекательной выглядит возможность занизить число работающих взрослых и завысить число иждивенцев. В той степени, в какой участники в этом преуспеют, они получат больше или меньше денег. Причем выгоднее будет преувеличивать размер семьи, чем преуменьшать доход, так как добавление одного взрослого может привести к увеличению принятого в программе «стандартного размера жилой единицы» и, следовательно, к увеличению пособия участника. Это увеличение составит разницу между суммами MSR для жилых единиц большего и меньшего размера. В то же время при сокрытии дохода пособие увеличится всего лишь на "t" процентов от неуказанной суммы. А поскольку размер t устанавливается на столь низком уровне, как 0,15 или 0,20, то и выигрыш от небольшого преуменьшения дохода будет довольно мал. В следующем

[14] Возможность найти более дешевую квартиру ограничена тем, что программа требует от семьи затрачивать на жилье не менее 5 или 10 процентов от доходов семьи.

147

разделе будет показано, как можно препятствовать тому, чтобы участники давали искаженную информацию.[15]

Вопросы реализации

В этом разделе рассматриваются вопросы, которые возникают при реализации программы. Во-первых: кто должен руководить программой и какой жилой фонд будет в нее вовлечен? Во-вторых: через какие стадии она должна пройти при внедрении? И в-третьих, рассмотрены некоторые технические вопросы программы жилищных пособий, включая оценку дохода семьи, определение максимальной социально приемлемой квартплаты и трудный вопрос о правах квартиросъемщиков.

Управление программой

Общий подход к руководству внедрением программы состоит в том, что ее параметры и правила применения будут устанавливаться федеральным правительством. Эти правила должны быть разработаны Министерством архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства (Минстроем России). Однако, пока значительная часть фондов (50 процентов или более) не будет предоставляться федеральным правительством, местные власти могли бы разрабатывать свои собственные программы, в рамках достаточно широких общих регулирующих положений.

Программа жилищных пособий будет распространяться как на муниципальное, так и на ведомственное жилье. Предприятия и учреждения, в ведении которых находится ведомственное жилье, также должны платить пособия (и получать более высокую квартплату), в то время как муниципалитеты будут осуществлять программу пособий

---

[15] Также существует «стимул» для некоторых участников увеличить размер занимаемого жилья. Семьи, занимающие площадь меньше нормативной, по этой программе платят за жилье меньше t процентов своего дохода. В некоторых случаях результатом будет уменьшение реальных расходов семьи на жилье. Для этих семей полный доход (обычный доход плюс пособие) возрастает. Рост потребления жилья определяется эластичностью спроса на жилищные услуги по доходу. Большое количество экспериментов определяет эту величину на уровне около 0,5, т.е. 10-процентное увеличение дохода приводит к 5-процентному увеличению потребления жилья [25]. Значительное увеличение потребления жилья наблюдалось при проведении программ жилищных пособий, являющихся частью Экспериментальной программы жилищных пособий в США. Эти программы включали такие же «покупательные стимулы», как описанные здесь, поэтому следует ожидать некоторого увеличения потребления жилья [26].

148

для своего жилья. Однако предприятия смогут заключать с муниципалитетами контракты на руководство и проведение программы в принадлежащем им жилищном фонде.

Внедрение программы

Имеются три вопроса, связанных с внедрением программы: а) темпы повышения квартплаты; б) момент времени, когда будет произведен переход от нынешней структуры квартплаты к той, в которой различия в качестве и местоположении жилья станут более важными; в) переход к системе, при которой каждый квартиросъемщик будет иметь ограниченный во времени договор об аренде квартиры, и влияние этого перехода на традиционные права жильцов. Эти различные, но связанные между собой вопросы, обсуждаются ниже.

Необходимо отметить два важных момента, связанных с **темпами повышения квартплаты**. Во-первых, увеличение квартплаты должно соотноситься с ростом доходов семьи. Если следовать другим путем, то может получиться, что съемщики будут тратить чрезмерную долю своего дохода на квартплату или, если будет действовать программа жилищных пособий, все увеличение квартплаты целиком пойдет на увеличение выплат пособий. В Российской Федерации большое количество услуг и товаров, получаемых семьями, предоставляется на натуральной основе, вместо того, чтобы подняв семейный доход, дать возможность покупать медицинское обслуживание, транспортные и другие услуги и т.д. Поэтому необходимо связать рост квартплаты и доходов, чтобы избежать ситуации, при которой квартиросъемщики несут чрезмерное бремя квартирной платы [27].

Второй принцип введения системы состоит в том, что вся программа и график ее внедрения должны быть объявлены с самого начала. Это необходимо сделать, чтобы избавить людей от страха перед неизвестным, и предоставить достаточно времени семьям, которые будут вынуждены переехать в жилища меньшего размера, когда возрастет квартплата. Хотя момент поднятия квартплаты будет вероятно зависеть от изменений в доходах, принципы программы могут быть объявлены в начале: в течение следующих нескольких лет квартплата будет устойчиво повышаться до величины, полностью покрывающей эксплуатационные расходы. Очевидно, что введение программы жилищных пособий должно быть объявлено в это же время.

149

Существуют многочисленные варианты постепенного увеличения квартплаты. В любом случае существенны два параметра: величина начального увеличения и размер последующего годового прироста квартплаты. В главе 4 рассмотрены три варианта внедрения программы. Они охватывают ситуации от «шоковой терапии» очень высокого первоначального подъема квартплаты до весьма небольшого начального увеличения, сочетающихся с дальнейшим годовым ростом, эквивалентным 2-4 процентам дохода медианного квартиросъемщика, пока не будет достигнута намеченная квартплата (полные расходы по эксплуатации или рыночная величина квартплаты).

Весьма сложен также вопрос о моменте дифференциации квартплаты для приведения ее в соответствие с рыночной оценкой различных жилищ. Основным усложняющим фактором является отсутствие данных о рыночной оценке жилищ, различных по качеству и местоположению. Короче говоря, имеющихся данных о рыночной квартплате слишком мало, чтобы их можно было использовать уже сейчас, и это может продолжаться, по крайней мере, год или два. Имеется значительное количество муниципальных (государственных) жилищ, сдаваемых в субаренду по рыночным ценам, что формально является нелегальным и тем самым затрудняет сбор информации. Должно быть проведено исследование рыночных цен, чтобы подготовить базу данных для разработки основанных на этих ценах поправок к квартплате. Полное отсутствие поправок, учитывающих качество квартир и районов, сильно искажает структуру квартплаты. Это означает, что жильцы будут принимать решения о перемене жилья, обладая очень плохой информацией о будущей квартплате. Поэтому на втором году действия программы повышения квартплаты желательны хотя бы очень грубые поправки, учитывающие качество квартир и районов. При отсутствии рыночных данных такие поправки должны основываться на мнении экспертов. Исходным для таких поправок является набор факторов, разработанный в каждом городе, как часть программы приватизации жилья.[16]

Критическим вопросом внедрения программы является перевод всех существующих договоров найма в стандартную форму аренды, при которой арендные права жильцов будут несколько уменьшены по сравнению с нынешними. Особенно

---

[16] Набор поправочных коэффициентов содержится также в директивах, изданных Советом Министров для внедрения программ приватизации. Коэффициенты описаны в [28].

150

важно четко обозначить ответственность жильца за оплату квартиры, как условие продолжения его проживания в ней. Отметим, что если будет введена программа жилищных пособий, то каждый квартиросъемщик с низким доходом будет иметь возможность платить квартплату. Таким образом, по определению, тот, кто не платит - это тот, кто сознательно решил этого не делать. Потребуется принять государственный закон о возможности выселения за неуплату квартплаты.[17]

При арендной системе съемщик сохраняет свое неотъемлемое право на проживание в данной квартире, пока он платит квартплату. Право завещать жилье членам семьи также остается за ним, но повторяем, условием проживания на данной жилплощади является оплата квартплаты.

Это предложение, конечно, должно рассматриваться с учетом реально существующей системы. Жильцы государственных и муниципальных домов в России обладают чрезвычайными правами, защищающими их от потери жилья. Однако значительное увеличение квартплаты за большинство квартир, связанное с переходом к рыночным ценам, приведет к росту количества задолженностей. Чтобы программа жилищных пособий могла продолжаться, с подобными ситуациями необходимо эффективно бороться: тот, кто не платит, должен, в конце концов, быть выселен из занимаемого жилья как можно более гуманным способом.

Ниже приводится одна из возможных систем контроля над этой ситуацией, касающейся всех квартиросъемщиков, а не только участников программы. Во-первых, после увеличения квартплаты и внесения этого в арендный контракт, каждому квартиросъемщику будет дано от 4 до 6 недель, чтобы заявить о своей неспособности платить более высокую квартплату. В таких случаях он получит на поиск более подходящего жилья от шести до двенадцати месяцев от момента составления арендного контракта. Местные Советы и администрация смогут оказывать помощь, возможно, используя коммерческих брокеров, которые будут предоставлять информацию квартиросъемщикам, желающим найти как меньшее, так и большее по размеру жилье. В любой момент в течение этого периода семья может выплатить задолженность по

---

[17] По поводу существующих возможностей выселения, см. пункты 36-38 в Основах жилищного закодательства СССР и союзных республик и соответствующие разделы Жилищного кодекса РСФСР [5].

квартплате, и ей будет разрешено остаться в этом же жилище. Во-вторых, жильцы, которые не смогли сами найти другое жилье в течение установленного периода, будут вынуждены переехать в худшее по качеству жилье, которое будет предоставлено им местным Советом.[18]

Процесс выселения будет начат представителем жилищного управления, который сообщит владельцу (местному Совету), что после истечения отсрочки съемщик все еще занимает квартиру. После этого Совет будет ответственен за возбуждение и проведение правовых акций, необходимых для выселения квартиросъемщиков. До тех пор, пока жилец остается в квартире, местный Совет будет должен платить за него новую, более высокую квартплату представителю жилищного управления.

Сейчас очень трудно оценить сложности, с которыми столкнутся местные Советы, пытаясь найти подходящее жилье для тех, кто не в состоянии платить более высокую квартплату. Как мы увидим в главе 5, большая часть - обычно более половины участников программы - «недообеспеченные» жильем относительно нормативов программы. Многие из этих семей будут стремиться обменять свое меньшее по размерам жилье более низкого качества на лучшее, освобожденное теми, кто не может или не хочет платить более высокую квартплату. Можно предположить, что наличие больших возможностей для обмена позволит в процессе взыскания квартплаты обойтись без специального выделения для этой цели большого резерва свободного жилья.

Если местный Совет будет настойчиво заниматься поисками жилья и процедурами выселения, то описанное выше решение проблемы может оказаться реальным. Однако возможно, что, находясь под политическим давлением, местные правительства будут ограничены в исполнении этих обязанностей, и тогда все большее число квартиросъемщиков будет объявлять о своей неспособности платить рыночную квартплату. Очевидно, что проблемы для местного правительства возникнут в случае, если оно не сможет найти достаточного количества более дешевого жилья для переселения жильцов, неспособных платить квартплату.

Исходя из всего вышеизложенного можно наметить один из возможных сценариев временного графика реформирования арендного сектора.

---

[18] Если жилец все-таки решит платить более высокую квартплату, то он должен будет выплатить новую (более высокую) квартплату за весь предыдущий период.

152

Первый год: Объявляется общая программа повышения квартплаты и жилищных пособий. Квартплата увеличивается для всех в определенное количество раз. Вводятся жилищные пособия. Семьи, живущие в коммунальных квартирах и других жилищах низкого качества, должны затрачивать меньшую долю своего дохода на оплату жилья, чтобы получать жилищное пособие.

Второй год: Квартплата увеличивается для всех. Прибавка частично основывается на изменениях дохода семьи. Доля дохода, которую семья должна потратить на жилье для получения пособия, может быть увеличена. Подписываются новые арендные договора со всеми жильцами, в которых ясно говорится об обязанности жильца платить за квартиру и о возможности выселения в случае неуплаты.

Третий год: Квартплата увеличивается для всех. Прибавка частично основывается на изменениях дохода семьи, частично корректируется исходя из качества и района жилья. Эти изменения основываются или на рыночных данных, если они имеются, или на оценках экспертов.

«n»-ый год: Когда будет достигнут уровень квартплаты, запланированный организаторами программы, и будет собрано достаточное количество данных по рыночной квартплате, различия в квартплате будут устанавливаться на основе этой информации.

С нашей точки зрения, «запланированный уровень квартплаты», упомянутый в финальной стадии, должен быть рыночным, даже если потребуется пять или более лет для достижения этого при увеличении средней квартплаты, связанном с ростом доходов. Именно рыночная квартплата, а не покрытие «всех эксплуатационных затрат», или «экономическая квартплата», сделает возможной полную интеграцию частного и государственного жилищных секторов. В противном случае, государственное жилье будет оставаться изолированным от общей жилищной системы, если государство будет назначать цены на свое жилье.

Технические проблемы

Определение дохода семьи

Очевидно, что ключевым параметром программы является доход семьи, подающей заявление на получение пособия. Доход, указанный участником, влияет на возможность его участия в программе и на размер субсидии. Процедуры, разработанные для того,

153

чтобы поощрить подателя заявления сообщить свой полный доход, несомненно являются особенно важными. Для получения начальной информации при проверке дохода может быть использована налоговая декларация (при ее наличии), справки от работодателей о доходах или пенсионная книжка. Все эти три источника могут использоваться для семей, включающих несколько поколений, в которых имеются люди, работающие и по найму, и занятые коммерческой деятельностью. Семьи, подающие заявление на пособие, должны дать разрешение представителю управления получить необходимые данные из налогового ведомства или других организаций. Разумеется, такая система может работать только при наличии достаточно достоверной информации о доходах. Наличие такой информации важно не только для жилищной, но и для других экономических реформ.

Существует вполне обоснованное беспокойство о возможности определения точного дохода уже на начальных этапах программы. Люди меняют место работы, получают значительные наличные деньги за временные работы, получают доходы из трудно контролируемых источников. Многие промышленные страны смогли разрешить эти трудности, хотя все осознают эту проблему и принимают шаги для ее решения. В России наличие доходов от второй экономики является очевидной проблемой, требующей особого внимания во время внедрения программы.

Кроме тщательных проверок полного дохода во время подачи заявлений и их годовых пересмотров, на участников, неправильно указавших свой доход, должны налагаться значительные штрафы. О существовании системы штрафов должно быть объявлено всем, кто подает заявления на участие в программе. Наказания могут включать выплату переплаченных субсидий (с процентами) за период до трех лет и отказ в праве на программу на определенное время. Предполагается, что когда граждане лучше ознакомятся с новыми налогами на доходы и увидят более близкую связь между выплаченными налогами и полученными услугами (благодаря работе местного правительства), они будут меньше пытаться скрывать свой доход. Вообще, существует достаточная вероятность того, что можно уменьшить количество случаев сокрытия дохода. Это может быть достигнуто благодаря тщательной проверке доходов, частично - посредством специальной подготовки людей, занимающихся приемом документов, частично - значительными штрафами за обман.

Размер семьи

У подателей заявлений есть стимул преувеличивать количество человек в семье для того, чтобы претендовать на большую жилплощадь и, следовательно, на большее пособие. При существующей системе государственной аренды очень легко обманывать. Здесь тоже нужно разработать методику, препятствующую даче ложной информации.

Определение максимальной социально приемлемой квартплаты (MSR)

Руководители программы должны будут установить MSR для жилья различного размера (измеряемого числом комнат) в Москве, С.-Петербурге и, по возможности, как минимум в трех или четырех группах городов с другой численностью населения. Более того, MSR должна регулярно пересматриваться, а в стране с российскими темпами инфляции это непременно должно происходить ежегодно. MSR устанавливается для квартир каждого типа (определяемого размером и типом поселения), как определенный процентиль кривой распределения арендной платы за квартиры такого размера, соответствующие минимальным стандартам качества, установленным программой. Хотя простой формулы не существует, на практике выбор процентиля определяется несколькими факторами:

Частью общего количества квартиросъемщиков, которые имеют право на участие в программе и, вероятно, собираются в ней участвовать. Чем больше эта часть, тем большая доля арендного фонда должна сдаваться по MSR или ниже.

Если поощрение участников переезжать в жилье, соответствующее минимальным стандартам качества, является приоритетом программы, MSR можно будет установить на более высоком уровне.

Если ожидается, что мобильность жителей будет низкой из-за ограниченности жилищного фонда и поэтому многие участники, занимающие жилье низкого качества, вероятнее всего в нем и останутся, MSR можно будет установить на более низком уровне, чтобы уменьшить стоимость программы.

Так как всегда трудно уменьшать пособие после того, как участники начали его получать, разумнее первоначально установить MSR на нижнем уровне предела, считающегося обоснованным. Если выяснится, что слишком много участников снимает жилье, стоящее больше MSR, или участники не улучшают свои жилищные условия за определенный период, как хотелось бы, MSR может быть увеличена.

Какие данные будут применяться для этих оценок? Когда система жилищных пособий будет введена полностью, одним из вспомогательных компонентов будет исследование рынка, проводимое ежегодно или каждые полгода хотя бы в нескольких городах, для сбора данных о квартплате, плате за коммунальные услуги, качестве, размере и других характеристиках жилищ.[19]

В течение первых четырех лет, возможно, потребуется другая методика, так как только ограниченное число жилых единиц, может быть, наиболее дорогих, будет сдаваться по рыночным ценам. Как отмечалось ранее, эта методика будет состоять из двух частей. Во-первых, будет произведено общее первоначальное увеличение квартплаты, которое далее будет связано с изменением дохода семьи. Во-вторых, после года или двух можно ввести в квартплату поправки на качество жилищ и их местоположение возможно, основываясь вначале на мнении экспертов.

Выводы

Все описанное выше предполагает, что система жилищных пособий может быть разработана и внедрена. Эта система включает очень важные стимулы для рационализации жильцами потребления жилья и нацелена на субсидии, которые будут предоставляться государством наиболее нуждающимся в них семьям. Введение системы жилищных пособий, хотя она вполне понятна, тем не менее потребует от администрации больших усилий в течение первых нескольких лет. Федеральное правительство (возможно Минстрой) должно будет предоставить городам типовые методические документы, касающееся административных процедур, связанных с внедрением

---

[19] Эти данные будут непосредственно использоваться для определения MSR. Исследование может быть расширено, чтобы включить также выборку домовладельцев и таким образом быть использованным для наблюдения за тенденциями рынка и жилищными обстоятельствами у семей различного типа, что является необходимой задачей в период перехода жилищного сектора России от командной экономики к рыночной.

156

программы, включая методы выяснения доходов и установления MSR. На местном уровне было бы логично выбрать учреждение, отвечающее за распределение жилья, на роль управляющего агента. В Москве это могут быть Департамент муниципального жилья и территориальные жилищные организации (подразделения РЭУ, занятые административными функциями, или дирекции единого заказчика муниципальных округов).

3. РАСХОДЫ НА ЖИЛЬЕ И ДОХОДЫ В МОСКВЕ - МАРТ 1992 ГОДА

Понимание современной ситуации является основой для интерпретации результатов моделирования. Наиболее важными представляются следующие вопросы: как распределяются доходы, т.е. насколько бедными являются те, кто находится в нижней половине и самой нижней четверти кривой распределения доходов? Сколько платят за квартиру и за коммунальные услуги съемщики муниципальных (государственных) квартир? Мы начнем с краткого описания данных, использовавшихся при исследовании, а затем приступим к рассмотрению самих вопросов.

Исходные данные

В работе использованы данные бюджетных обследований, проводимых Государственным комитетом по статистике Российской Федерации (Госкомстат). Это обследование в городах основано на стратифицированной репрезентативной случайной выборке работников, занятых в государственных учреждениях или промышленных предприятиях, а также семей неработающих пенсионеров. Выборка определялась таким образом, чтобы структура занятости опрошенных работающих семей соответствовала структуре занятости по стране в целом. Каждая семья, выбранная для участия в обследовании, ежемесячно ведет записи доходов и расходов. Часть данных обрабатывается по кварталам, и все данные - по итогам за год. Целью обследования является определение уровня общего благосостояния населения.[20]

Для моделирования пособий на квартплату использовались данные обследования расходов за март 1992 года, проведенного среди 2375 семей, проживающих в Москве. Так как эта выборка являлась частью общероссийской выборки и, таким образом, опиралась на те же критерии, она должна быть вполне представительна для семей, живущих в Москве и занятых в определенных экономических секторах. При указанных выше критериях выборки семьи с самым низким и самым высоким доходом могли оказаться недостаточно представленными в этом обследовании. В опрос не включены также частные предприниматели и безработные. Выборка для Москвы составляет

---

[20] Это обследование более подробно описано в Приложении А.

159

примерно один к 1420, аналогично выборке, применяемой в обследованиях семей, проводимых в США.

Анкета обследования включает информацию о доходах и расходах семьи, а также о размерах и типах жилья. Таким образом, данная работа может быть использована для моделирования результатов внедрения программы жилищных пособий, так как пособия определяются в зависимости от сочетания расходов на жилье, доходов, размеров семьи и жилой площади.

Так как данная модель предназначена для рассмотрения только семей, проживающих в муниципальных и государственных квартирах, то были отобраны только такие семьи, что уменьшило выборку до 2271 семьи. Каждая семья взвешивалась посредством подсчета количества семей в муниципальных и ведомственных домах по данным переписи населения 1989 г. и сегодняшней информации о структуре московского жилищного фонда. Затем количество семей было скорректировано пропорционально действительному количеству семей в двух укрупненных секторах экономики (промышленность и все другие отрасли) и по количеству семей неработающих пенсионеров, в соответствии со стратификацией, используемой для определения выборки. В результате была получена *взвешенная* выборка, состоящая из 3.036.708 семей, проживающих в государственных и муниципальных квартирах в Москве.

Данные были собраны только для Москвы, так как данные национального обследования собираются на местах в форме, не распознаваемой компьютерами. Для анализа опроса в компьютерные файлы были специально введены около 180 переменных. Авторы осознают уникальность Москвы среди других городов России, и поэтому считают, что результаты могут, в лучшем случае, дать только общие тенденции для других городов.

Расходы на жилье и доходы

Для того, чтобы понять значение системы пособий на квартплату, необходимо рассмотреть кривую распределения доходов и расходы на жилье относительно доходов в различных социальных группах. В этом исследовании распределение доходов, расходы и субсидии рассмотрены по квартилям дохода, типам семей, возрасту участников, количеству детей в семьях и по другим демографическим характеристикам семьи.

Рис. 3.1 показывает кривую распределения дохода семей, проживающих в государственных и муниципальных квартирах в Москве, в соответствии с кривой Лоренца.[21]

В Москве 25 процентов семей с самым низким доходом получают немногим меньше 10 процентов общего дохода, тогда как 25 процентов семей с самым большим доходом получают 50 процентов общего дохода. 10 процентов семей с высоким доходом получает 25 процентов общего дохода, тогда как 50 процентов семей с низким доходом получают одну четверть общего дохода. Эти данные показывают, что небольшой процент населения получает большой процент общего дохода. Средний доход всех семей, живущих в Москве в муниципальных и государственных квартирах составлял в марте 1992 года 3947 рублей, тогда как медианный семейный доход был немного меньше - 3381 рубль в месяц. Средний доход на одного человека в Москве в то же самое время был 1687 рублей, что сравнимо с соответствующей цифрой по России - 1600 рублей на человека.

Обобщенная мера степени неравенства по доходу, коэффициент Гини[22], может быть рассчитан на основе информации, показанной на кривой Лоренца. Для семей, опрошенных в Москве в марте 1992 года, коэффициент Гини составляет 0,24. Этот показатель может быть сопоставлен с коэффициентом Гини для США, составляющим 0,428 (по данным Бюро переписи за 1991 год), и для стран Западной Европы, изменяющимся между 0,3 и 0,6. Приведенное выше сравнение показывает, что доход в Москве распределяется более равномерно, чем в США и Западной Европе. Однако, как было отмечено выше, информация о доходах, почерпнутая из бюджетного обследования, возможно не вполне корректно учитывает нижний и верхний участки кривой

---

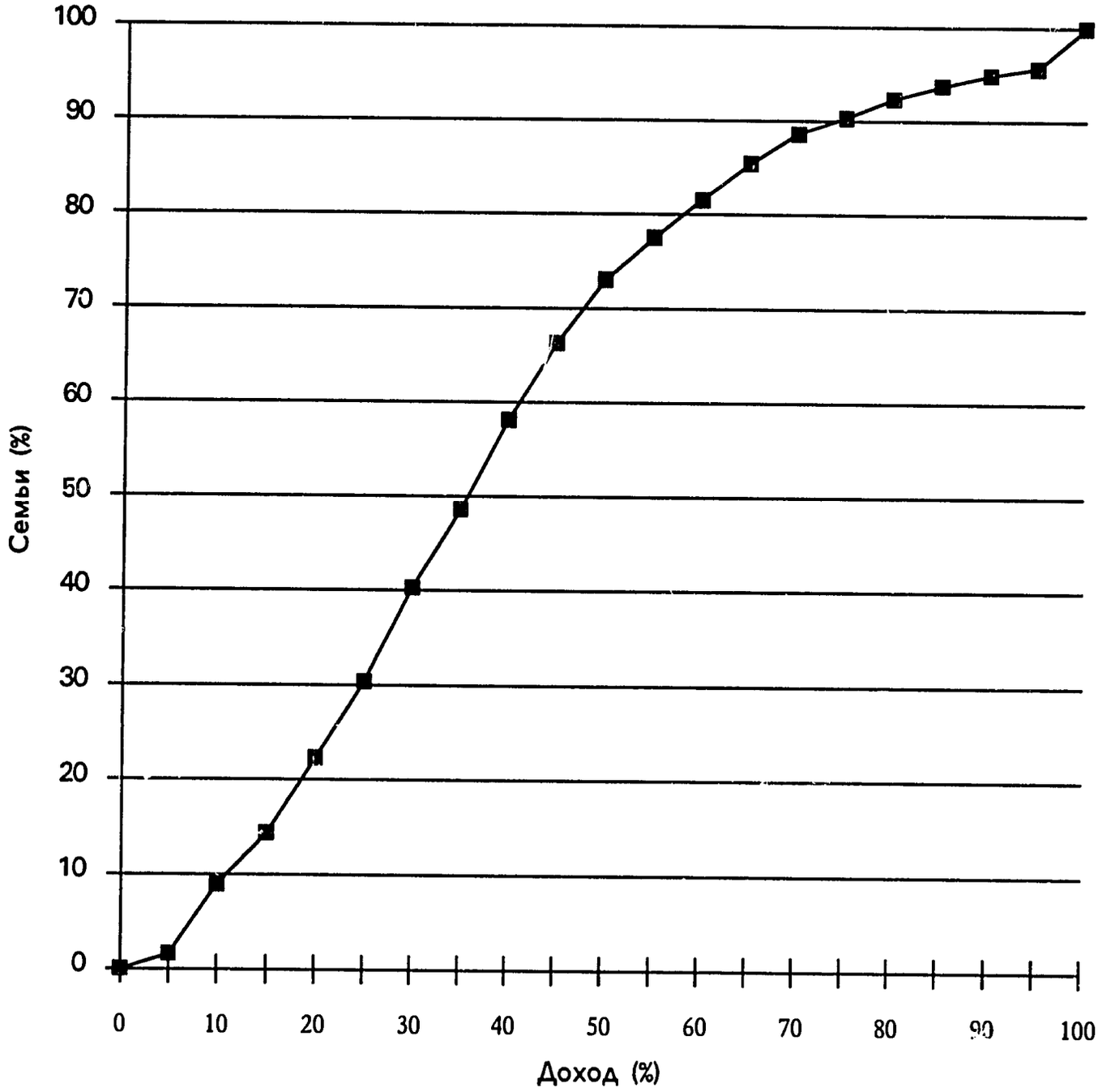
[21] Кривая Лоренца описывает отношение между долей общего дохода и процентом семей, имеющих этот доход, что показывает распределение дохода. Например, если каждая семья имеет одинаковый доход, X процентов людей будет иметь X процентов общего дохода для любого X между 0 и 100 процентами. Таким образом, этот тип связи приведет к отношению один-к-одному, или к равному распределению доходов и графически будет показан в виде прямой под углом 45^0 к осям. Любое отклонение от этой прямой будет указывать на отклонения в распределении доходов.

[22] Этот показатель представляет собой отношение площади ограниченной прямой, проходящей под углом 45 градусов и отражающей равное распределение, и кривой Лоренца, к общей площади под этой прямой. Это отношение дает непрерывное значение коэффициента в пределах от 0,0 (полное равенство), до 1,0 (полное неравенство). Т.е., чем выше коэффициент, тем больше неравенство в распределении доходов.

160

Рис. 3.1

Распределение доходов - кривая Лоренца для семей, проживающих в государственных и муниципальных квартирах



Бюджетное обследование в г. Москве

распределения доходов в Москве и, кроме того, представляет эти данные только за один месяц.

Уровень доходов необходимо оценить также по отношению к минимальному потребительскому бюджету. Минимальный потребительский бюджет определен в России в терминах физиологической нормы и социальной нормы. Физиологическая норма определяется минимальными ресурсами, необходимыми семье для выживания, включая только необходимые продукты питания и такие услуги, как жилье. Социальная норма имеет более высокий стандарт, в который входят продукты питания и услуги и допускается определенный уровень комфорта. Эти нормы оценены Государственным комитетом по статистике Российской Федерации на уровне в 1320 и в 1950 рублей в месяц на человека соответственно на март 1992 года. По данным выборки, 48 процентов семей находятся в группе с доходами ниже физиологической нормы, или черты выживания, и 74 процента семей находятся в группе с доходами ниже социальной нормы, или черты бедности.

Большинство обследованных социальных групп имеют расходы, превышающие указанные ими доходы. Семьи в двух нижних квартилях[23] показывают свои полные расходы как соответственно 189 и 107 процентов дохода. Семьи в квартилях наиболее высокого дохода расходуют соответственно 99 и 90 процентов. Это объясняется в большой степени тем, что семьи с более низким доходом тратят свои сбережения в процессе борьбы за поддержание своего жизненного стандарта перед лицом инфляционных шоков, а также как результат сокрытия доходов от второй экономики.

Несмотря на такой уровень расходов по сравнению с доходами, семьи, проживающие в муниципальном и государственном жилье в Москве, сейчас платят за жилье в среднем 2 процента своих доходов[24]. В стоимость жилья входят отдельно квартплата и плата за коммунальные услуги (центральное отопление, горячая вода, холодная вода и канализация, газ и электричество). Наши оценки полной стоимости эксплуатации жилья (исключая капитальный ремонт и амортизационные отчисления)

---

[23] Квартили доходов делят население на четыре равные группы в соответствии с месячным доходом на душу населения.

[24] Американская программа жилищных пособий рассчитывает пособия на основании ожидаемого вклада жильца, равного 20-30 процентам.

были основаны на расходах по московскому жилищному фонду в 1992 г., по данным Департамента инженерного обеспечения г. Москвы. По нашим оценкам эта величина равна 8,73 рублей за квадратный метр общей площади, включая 28-процентный налог на добавленную стоимость. Общая стоимость коммунальных услуг, вычисленная на основе полного возмещения затрат, по данным российского Института экономики жилищно-коммунального хозяйства равна 17,39 рублей на квадратный метод общей площади. Таким образом, полная величина операционных расходов на квадратный метр общей площади составляет 26,12 рублей в месяц. (При вычислениях этих оценок было принято в расчет увеличение зарплаты и цен на энергетические ресурсы в мае и июне 1992 г.)

Сегодня квартплата и оплата коммунальных услуг высчитываются на основе установленных формул. Каждой семье позволяется иметь 12 кв. м на человека и 6 кв. м на семью, за что они платят в Москве, как правило, 16,5 копеек за квадратный метр. Площадь, превышающая норму, оплачивается в тройном размере - 48,5 копеек за кв. м. Дальнейшие льготы и снижения делаются в соответствии с определенными исключениями, например, для ветеранов войны и военнослужащих. Так как квартплата по всей стране установлена достаточно низко и для оплаты коммунальных услуг и электричества применяются субсидированные цены, семьи платят только 3,4 процента (89 копеек за кв. м общей площади) общей стоимости жилья. Поскольку среднее количество квадратных метров жилой площади на семью в каждом квартиле дохода приблизительно одинаковое, и цены тоже установлены на одном уровне, абсолютный размер жилищных пособий приблизительно одинаков для всего населения. Это значит, что семьи, находящиеся в верхних доходных квартилях, которые в действительности платят меньшую часть своего дохода за жилье, получают те же блага, что и семьи, находящиеся в самом нижнем квартиле. Например, средняя семья в квартиле наивысшего дохода тратит на жилье 0,7 процентов своего дохода, или 5,8 рублей, в то время как средняя семья в квартиле наименьшего дохода тратит на те же услуги 4,2 процента дохода, или 6,1 рублей. Обе семьи получают 1150 рублей в месяц - разницу между полными расходами и оплатой за квартиру и услуги - в виде косвенной субсидии.

Квартплата за март 1992 г., базовый год настоящего исследования, была определена следующим образом. Квартплата была вычислена в соответствии с

формулой, полученной из Департамента инженерного обеспечения г. Москвы[25] результат был сопоставлен с указанной в бюджетном обследовании квартплатой для каждой семьи. Более низкая из двух была использована в качестве оценки текущей квартплаты в базовом году, поскольку семьи часто указывают, что они вносят платежи сразу за несколько месяцев, переоценивая, таким образом, месячную квартплату. Кроме того, более низкое число может отражать льготы, получаемые в соответствии с семейным социальным составом, как например, наличие в семье ветерана войны или кандидата (доктора) наук. Однако при моделировании программы жилищных пособий была использована расчетная квартплата с целью отмены существующих льгот перед внедрением программы.

Коммунальные услуги составляют большую часть полных расходов семьи на жилье - около 86 процентов. Плата за воду и газ определяются из расчета на одного человека, а плата за центральное отопление основана на величине квартплаты и величине занимаемой жилой площади.[26] Расход электричество измеряется счетчиком, и плата вычисляется отдельно. Хотя эти суммы представляют собой небольшой процент семейного бюджета, но семьи в квартилях низкого дохода расходуют на жилье большую часть дохода, чем семьи в квартилях высокого дохода. Рис. 3.2 демонстрирует распределение квартплаты, платы за коммунальные услуги, включая электричество, и общих расходов на жилье по всем квартилям доходов.

---

[25] Квартплата рассчитывается на основании приведенной ниже формулы, в которой учитывается норма жилой площади и размер семьи:

Квартплата = (12 кв. м жилой площади х количество человек + 6 кв. м) х 16,5 коп./кв. м + (дополнит. площадь х 48,5 коп./кв. м),

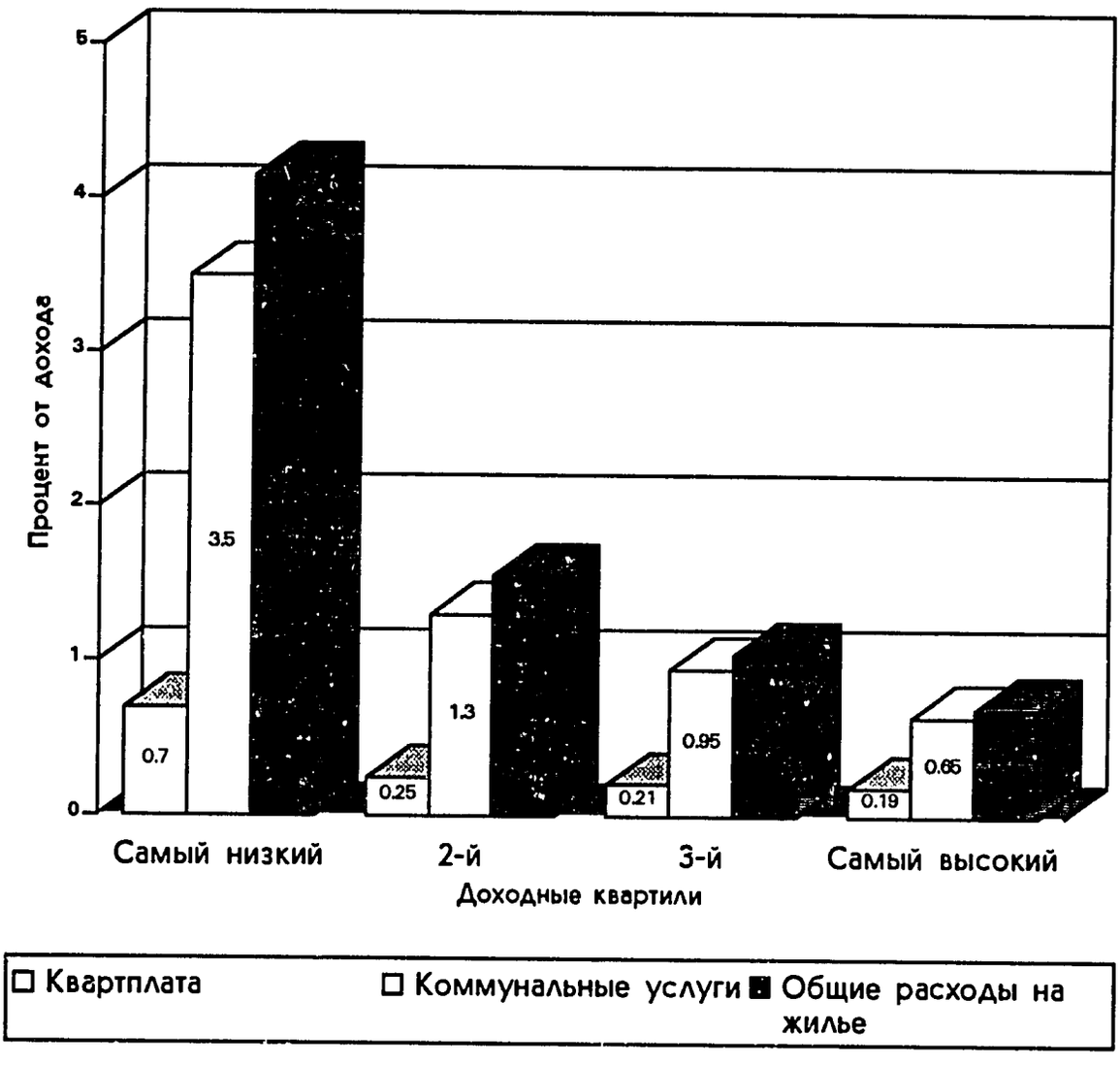
где дополнительная площадь - это вся занимаемая площадь минус нормативная площадь.

[26] В случаях, когда не было данных о квартплате и коммунальных услугах для вычисления расходов семьи на квартплату, газ, воду и центральное отопление, использовались формулы и размеры фиксированных платежей, предоставленные правительством Москвы. Были использованы следующие показатели: плата за центральное отопление равняется 40 процентам от квартплаты плюс величина жилой площади умноженная на 25 копеек; плата за холодную воду и канализацию равна 2,1 рубля на человека; плата за горячую воду - 3 рублям на человека; плата за газ -2,1 рубля на человека.

Рис. 3.2

Обследование расходов москвичей

Расходы на жилье в процентном отношении к доходу



Март 1992 г.

Существующие сегодня различия в бремени расходов на жилье можно продемонстрировать на примере семей с доходами выше и ниже физиологической нормы, или черты выживания, составляющей 1320 рублей в месяц на человека. 48 процентов семей, проживающих в муниципальных и государственных квартирах, находятся ниже черты выживания. Эти семьи тратят на жилье 3 процента своего дохода, что больше среднего по выборке. Те, кто находятся выше черты выживания, тратят на жилье меньше 1 процента своего дохода.

Чтобы продемонстрировать уровень расходов на жилье относительно других расходов, сравним их с расходами на продукты питания (табл. 3.1). На продукты питания уходит большая часть семейного дохода - средняя семья тратит 62 процента своего дохода на питание. Семьи с наименьшим семейным доходом по данным за март 1992 года тратили на продукты питания в среднем 107 процентов дохода. Семьи, находящиеся ниже черты бедности, потратили 82 процента дохода на продукты питания, тогда как расходы семей, находящихся выше черты бедности, составили 44 процента дохода.

Расходы на жилье составляют очень незначительную часть семейного бюджета, так как квартплата и плата за коммунальные услуги не отражают существующую инфляционную ситуацию. Все семьи пользуются дешевым субсидированным жильем и поэтому тратят несоответственно малую часть своих доходов на жилье. При неравном распределении доходов небольшое количество семей, получающее большую часть общих доходов, тратит незначительную часть своего дохода на жилье. Семьи с меньшим доходом, особенно те, кто находится за чертой бедности, тратят на жилье относительно большую часть своего дохода.

Таблица 3.1

Затраты на избранные товары в процентном отношении к доходу.

Квартиль	Продукты/доход	Жилищные расходы/доход
Самый низкий	107,1%	4.2%
Второй	54,5%	1.6%
Третий	44,7%	1.1%
Высший	42,2%	0.7

4. СТРУКТУРА МОДЕЛИРОВАНИЯ

В предыдущих главах рассматривалось общее положение жилищного сектора в России, значение жилищных пособий для любых рыночно-ориентированных реформ и как работают жилищные пособия. Кроме того рассматривались моделирование программы жилищных пособий для России и база данных, использованная в этих исследованиях. В данной главе более конкретно описывается структура моделей для демонстрации программы жилищных пособий для Москвы а в следующей главе приводятся результаты моделирования.

Используя данные по Москве, мы провели аналитическое опробирование программы жилищных пособий для исследования влияния предлагаемых изменений на определенные ключевые параметры. Моделирование было организовано таким образом, чтобы помочь руководителям, осуществляющим российскую жилищную политику, получить ответы на следующие основные вопросы: Каким будет бремя квартплаты для бедных и богатых квартиросъемщиков при различных вариантах увеличения оплаты жилья? Какова будет величина субсидий, которая должна будет оплачиваться правительством в соответствии с программой жилищных пособий? Насколько прирост средств, полученных ст увеличения квартплаты, можно будет расходовать на эксплуатацию квартир? Сколько семей будут иметь право участвовать в программе?

Общие гипотезы

Моделирование было проведено для первого и третьего годов экспериментальной программы жилищных пособий. Так же как и в подобной программе, разработанной для Венгрии Хегедюшом, Страйком и Тошичем[27] для первого и третьего годов моделирования было сделано три важных общих допущения. Первое, предполагалось, что только семьи, живущие в как в муниципальных, так и в государственных домах, будут включены в программу; жильцы, снимающие частные квартиры в модели не учитываются. Это допущение было сделано потому, что информация о частных арендных

[27] См. [16].

квартирах не включена в наш банк данных. Даже если бы квартиры, принадлежащие частным владельцам и сдаваемые в аренды, были включены, это не оказало бы значительного влияния на стоимость программы, так как рынок частных квартир, сдаваемых в аренду в Москве, пока еще мало развит.

Второе. Предполагалось, что все 100 процентов тех, кто имеет право на участие в программе согласно расчетам модели, фактически это сделают. Действительный опыт работы подобных программ денежной помощи в других странах показывает, что в них участвует меньше 100 процентов. Например, в американской программе помощи малоимущим участвует меньше 70 процентов семей с низким доходом, имеющих на это право. Наиболее высокий процент участников в программе жилищных пособий зарегистрирован в Нидерландах - около 85 процентов. Для нашегоо моделирования мы предположили такой высокий процент участвующих по двум причинам: (1) с целью перестраховаться при оценке стоимости программы: чем больше процент участвующих, тем больше стоимость программы; (2) чтобы учесть предположение, что значительное число семей с доходом, превышающим максимально позволенный уровень, покажут заниженные доходы и, таким образом, получат пособия. То есть, была выдвинута гипотеза, что количество семей, не участвующих в программе, будет заменено таким же количеством семей, не имеющих права на участие в программе, но указавших заниженные доходы, чтобы в ней участвовать.

Наконец, мы основывались на допущении, что действующие цены и доходы будут оставаться постоянными во времени. Или другими словами, цены и доходы будут увеличиваться одинаковыми темпами на протяжении всех лет, включенных в исследование. Таким образом, модулируемое повышение оплаты жилья есть повышение **сверх** общего уровня инфляции. Однако мы моделировали несколько случаев, когда предполагался рост безработицы в третий год, что в результате ведет к снижению общего семейного дохода.

В следующей части главы описывается структура модели, причем сначала рассматриваются ключевые параметры и их значения, принятые для первого и третьего годов. В заключительной части описываются три поправки, внесенные в исходные данные для уточнения модели.

Ключевые параметры

Моделирование для первого и третьего года заключалось в изменении определенных ключевых параметров. Это следующие параметры:

Увеличение квартплаты

В обоих случаях моделирования программы для первого и третьего года реализации рассматривалось увеличение оплаты жилья (квартплата плюс коммунальные услуги) от начального уровня 0,89 рублей за кв. м общей площади в месяц (март 1992 г.) в первый год на 400, 500 и 1300 процентов.[28] Этот диапазон отражает часть увеличения, необходимого для покрытия полной стоимости эксплуатации жилищного фонда и коммунальных услуг в Москве, которая, в среднем, должна быть примерно 26 руб./кв. м, или, по грубым подсчетам, на 2800 процентов[29] выше, чем существовавшая на март 1992. Увеличение стоимости на 500 процентов, таким образом, приведет к средней стоимости, примерно, 4,5 руб./кв. м. Моделирование различных вариантов повышения помогло нам выяснить, насколько результаты программы чувствительны к изменениям в величине квартплаты, чтобы определить возможность альтернативных увеличений в первый год.

При моделировании третьего года была реализована идея связать изменения в квартплате с изменениями в семейном доходе. Это важно для того, чтобы быть уверенными, что оплата жилья не будет расти значительно быстрее, чем доход, и в то же время будет достигаться цель постоянного увеличения доли семейного дохода, идущей на покрытие жилищных расходов. В рассмотренных случаях мы предполагали два различных увеличения в оплаты жилья: одно, равное 2 процентам медианного

---

[28] В действительности, семья платит кварплату, рассчитаную исходя из размера **жилой площади**, а не общей площади. Так как рассчет квартплаты на основе жилой площади более выгоден тем семьям, которые имеют при одинаковой жилой площади большую общую, мы проделали все рассчеты исходя из общей площади, чтобы сделать распределение пособий более равномерным. Общая площадь включает площадь кухни, ванной и других помещений квартиры в добавок к жильой площади (площади комнат).

[29] Эта оценка была произведена по данным, предоставленным Департаментом инженерного обеспечения г. Москвы (быв. Мосинжкомитет) и Министерством архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

169

семейного дохода (т.е. 4 процента за 2 года), другое - 4 процентам (т.е. 8 процентов за 2 года). Формула, вытекающая из этого предположения, следующая:

$$R_n = R_1 + (n-1)*\alpha Y$$

где R_n - средняя величина оплаты жилья в n-й год

R_1 - средняя величина оплаты жилья после увеличения в первый год (400 или 600 процентов)

α - ежегодный процент увеличения квартплаты (2 или 4 процента)

и Y - медианный месячный семейный доход (в нашем случае, Y = 3382 рублей в месяц)

(Заметьте: $\Delta R_n = (R_n - R_{n-1})/R_{n-1}$ устанавливает процентное изменение оплаты жилья в году n по сравнению с годом n-1 для всех семей).

Такое предположение привело к росту квартплаты в третьем году от 48 (при 2 процентах от дохода и 600 процентах увеличения в первый год) до 135 процентов (при 4 процентах от дохода и 400 процентах увеличения в первый год). Эти четыре примера схематически показаны на рис. 4.1; демонстрируется, в какой временной точке будет достигнута величина «полной стоимости» при альтернативных сценария.

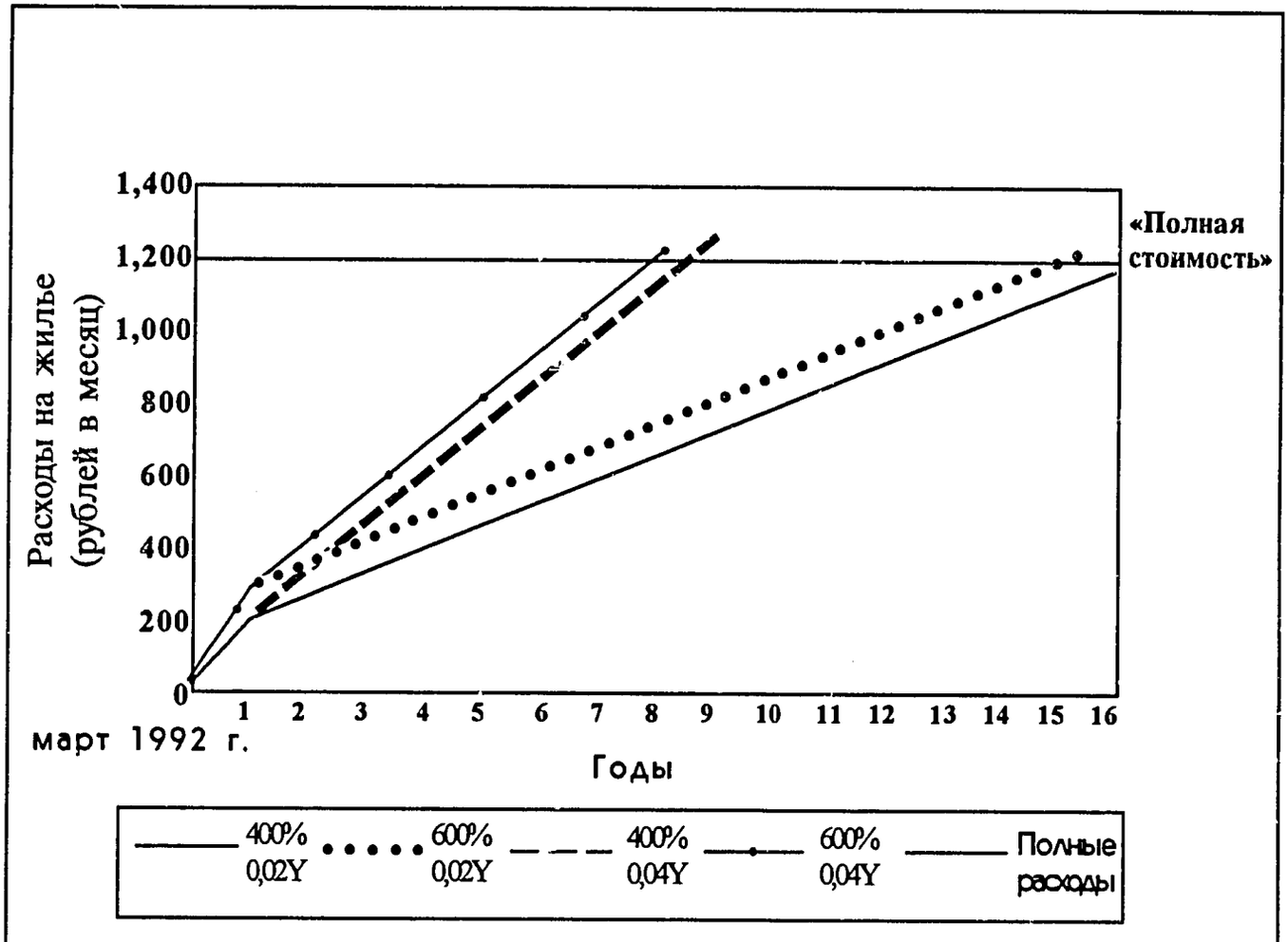
Значения t

Часть дохода, которая предположительно может быть истрачена квартиросъемщиком на оплату жилья, является еще одним критическим параметром для изучения, так как она имеет прямое влияние как на размер дохода семьи, позволяющий участвовать в программе, так и на размер получаемого пособия. Для третьего года моделировались величины t равные 0,05 и 0,08; для первого года была использована только величина равная 0,05, так как часть дохода, потраченного на квартплату после ее увеличения, была обычно невелика сравнительно с 0,08. Для семей, живущих в общежитиях или коммунальных квартирах, величина t была определена как 0,8t - для того, чтобы сделать поправку на худшее качество. Более подробное обсуждение этой поправки приводится ниже.

Двумя другими параметрами, важными для расчетов в моделировании, но зависящими от изменений квартплаты и величины t, являются «**максимальная социально**

Рис 4.1

Повышение расходов на жилье с течением времени



Примечание - Квартплата повышается на 2 или 4 процента медианного дохода

приемлемая квартплата» (MSR) и максимальный доход, приемлемый для программы (Y_{max}), которые были определены в главе 2. Эти параметры являются критическими для определения количества жильцов, имеющих право на получения пособия и, соответственно, общей стоимости программы.

Максимальная социально приемлемая квартплата (MSR)

В отличие от программы жилищных пособий в США и некоторых других западных странах, которые используют существующую рыночную стоимость квартиры для вычисления величины справедливой рыночной квартплаты (FMR), для вычисления MSR должна быть использована альтернативная методология, поскольку имеются весьма ограниченные данные о рыночной величине квартплаты. В данном случае мы установили MSR как величину квартплаты за квартиру медианного размера (общей площади) из одной или нескольких комнат, которая полагается семье в соответствии с программой, исходя из средней стоимости квадратного метра, при условии соответствующего увеличения квартплаты (т.е. на 400, 600 или 1300 процентов). В табл. 4.1 показано количество комнат, полагающихся семье при данном числе членов семьи по существующим правилам распределения жилой площади в Москве[30]; а также медианный размер квартиры для данного количества комнат.

Чтобы рассчитать MSR, мы сначала определили по нашим данным, что существующая средняя оплата жилья (и оплата коммунальных услуг) -квартплата (current average cost - CAC) равна 40 рублям за жилую единицу, и что медианный размер жилой единицы (median size unit - MSU) равен 45,5 кв. м общей площади.

Если допустить, что R_c = изменения в квартплате в первый год

и COST = стоимость 1 кв. м жилплощади с учетом увеличения квартплаты в первый год

= CAC * R_c/MCU

= 40 руб. * R_c/45,5 кв. м

---

[30] Эти правила устанавливают норму предоставления жилой площади для одного человека (в Москве - от 9 до 12 кв. м), а также говорят о том, что два человека старше девяти лет и разного пола не могут жить в одной комнате, если они не являются мужем и женой. Такая семья из двух человек, к примеру, имеет право на две комнаты. Если же семья состоит из одинокой матери и ее десятилетней дочери, то они имеют право только на одну комнату.

112

и SPA_i = медианный размер квартиры с нормативным количеством комнат в соответствии с размером семьи (i),

тогда $MSR_i = SPA_i * COST$

Численный пример может помочь для иллюстрации этого вычисления. Если мы предположим, что произойдет 400-процентное увеличение в оплате жилья в первый год (т.е. $R_c = 5$) для семьи, имеющей право на квартиру из двух комнат (RA = 2), тогда, в соответствии с табл. 4.1, SPA_2 = 45 кв. м

и COST = 40 руб. * 5/45,5 кв. м

= 200 руб./45,5 кв. м

= 4.3956 руб./кв. м

Таким образом, MSR = 45 * 4.3956

= 197.80 руб.

Эта величина расходов на жилье, рассчитанная для семьи, имеющей право на 2 комнаты, при предположительном первоначальном повышении квартплаты на 400 процентов, и t равному 0,05. Табл. 4.2 показывает MSR, рассчитанные на первый год для квартир с различным числом полагающихся комнат, при альтернативном росте квартплаты (400, 600 и 1300 процентов) и предполагаемой величине t равной 0,05.

В процессе моделирования мы включили стоимость коммунальных услуг и эксплуатации (квартплату) в оплату жилья и, соответственно, в MSR. Мы решили объединить эти затраты, чтобы продемонстрировать, как будет изменяться сумма этих затрат при различных сценариях. Как отмечалось в главе 2, мы бы смогли также легко проверить модели, предполагая, что плата за жилье не включает эти услуги. При внедрении программы жилищных пособия городское управление, очевидно, должно подходить с осторожностью к вопросу, каким образом разделить рост оплаты жилья между квартплатой и коммунальными услугами.

Y_{max}

Как мы видели в главе 2, максимальный доход семьи, позволяющий участвовать в программе, зависит от MSR и t, так что $Y_{max} = MSR/t$. В табл. 4.3 показаны

максимальные месячные семейные доходы, при которых семья имеет право на программу, при таком же повышении квартплаты и величины t, приведенной в табл. 4.2.

Таблица 4.1

Распределение полагающегося числа комнат и медианного размера квартиры в зависимости от размера семьи

Размер семьи	Число комнат	Медианный размер квартиры (в кв. м общей площади)
1	1	30.9
2	1 - 2	30.9 - 45.0
3	2	45.0
4	3	60.0
5	3	60.0
≥6	4	70.0

Таблица 4.2

Максимальная социально-приемлемая квартплата (MSR) при различных вариантах увеличения оплаты жилья в первый год, нормативном количестве комнат и t = 0,05 (в рублях)

Нормативное количество комнат	400-процентное увеличение	600-процентное увеличение	1300-процентное увеличение
1	135.82	190.15	380.31
2	197.80	276.92	553.85
3	263.74	369.23	738.46
4	307.69	430.77	861.54

174

Таблица 4.3

Максимальный месячный дохода семьи (Y_{max})
при различных вариантах увеличения оплаты жилья в первый год,
нормативном количестве комнат и t = 0,05
(в рублях)

Нормативное число комнат	400-процентное увеличение	600-процентное увеличение	1300-процентное увеличение
1	2716	3803	7606
2	3956	5538	11077
3	5275	7385	14769
4	6154	8615	17231

Дополнительные изменения и согласования были сделаны при попытке учесть некоторые факторы и ожидаемые изменения между первым и третьим годом. Они будут обсуждаться в следующем разделе.

Другие поправки

Поправки величины t на низкое качество жилья

Большая часть жилищного фонда России, при оценке его по стандартам качества, принятым в западных программах жилищных пособий, скорее всего не будет соответствовать требуемому качеству. Явными примерами такого типа домов являются общежития и коммунальные квартиры, в которых обычно нет достаточного числа ванных комнат и кухонь, или которые используются только как временные жилища. Но принимая во внимание огромный недостаток жилищного фонда в Москве, невозможно исключить эти вида жилья из программы. Если это жилье будет включено, на первый взгляд было бы разумно ввести поправку в MSR, принимающую во внимание низкое качество жилья, т.е. учесть, что проживание будет стоить меньше. Однако эта поправка просто накажет семью посредством снижения суммы пособия. Вместо исправления MSR для учета более низкого качества жилья, мы предположили, что от таких семей потребуют платить только 80 процентов суммы, которую платят семьи, живущие в отдельных жилых

единицах, или 0,8t. Это приведёт к тому, что увеличатся субсидии, которые они получают, и будет абсолютно ясно, что система предоставила им жилье низкого качества.

Изменения отношений собственности

В одной из моделей третьего года была произведена корректировка, чтобы проанализировать эффект, возникающий при изменении отношений собственности. Если при прочих равных условиях расходы квартиросъемщиков возрастут сравнительно с расходами владельцев жилья, то большое число квартиросъемщиков захочет перейти в ранг владельцев. Это будет целесообразно для тех, чей доход не позволит получать жилищное пособие. Если правила приватизации жилья в Москве, позволяющие жильцам приватизировать квартиры без дополнительной оплаты,[31] будут оставаться действующими в период внедрения программы, то к третьему году можно ожидать, что многие семьи приватизируют свои квартиры. В той степени, в какой произойдет такая приватизация, нескорректированные результаты третьего года могут оказаться неточными. Это не должно слишком сильно отразиться на результатах первого года, полагая, что не очень многие семьи будут приватизировать свое жилье в течение первого года.

Чтобы учесть изменения в отношениях собственности, мы проверили модель для третьего года, предполагая, что 15 процентов семей приватизируют свои квартиры. Мы предположили, что эти семьи будут в основном сконцентрированы в квартилях высокого дохода. Конкретно, мы исходили из того, что 7 из 15 процентов семей, приватизирующих свои квартиры, будут в квартиле наивысшего дохода и по 4 процента - в каждом из двух предыдущих квартилей. Такая структура приватизации снижает увеличение доходов от повышения цен на жилье по сравнению с ситуациями, когда представители всех доходных групп приватизируют жилье в одном темпе. Это означает, что субсидии по программе жилищных пособий потребуют большую долю общих доходов от оплаты жилья, чем если бы представители всех доходных групп приватизировали свои квартиры с одинаковой скоростью. Таким образом, полученные оценки выплат по пособиям будут отражать относительно менее благоприятную ситуацию.

---

[31] Более подробно см. [28].

Увеличение безработицы между 1992 и 1994 годами

Моделирование для третьего года первоначально проводилось, исходя из предположения, что не будет изменений в реальных доходах между 1992 и 1994 годами, т.е. скорректированные на инфляцию доходы будут постоянными. Чтобы попытаться учесть ожидаемый спад в экономической деятельности, мы провели моделирование, при котором предполагается рост безработицы на 10 процентов в третьем году. Определение семей, один из членов которых попадает в разряд безработных, проводилась случайным образом. Доход таких семей был снижен на величину дохода предполагаемого безработного. Результатом этого должно быть увеличение числа семей, удовлетворяющих требованиям программы. В нашем моделировании число соответствующих дополнительных семей составляет от 27000 до 98000, в зависимости от темпов увеличения оплаты жилья, предполагаемых в период с первого до конца третьего года. Кроме того, средняя субсидия, выплаченная семье, имеющей право на пособие, увеличится, по грубым подсчетам, на 17 рублей в месяц.

Одно важное ограничение, связанное с таким типом анализа было отмечено Хегедюшом, Страйком и Тошичем [16]. Эта модель не учитывает переезд семей в другие квартиры для уменьшения жилой площади из-за ее высокой стоимости. Такую реакцию можно с большей вероятностью ожидать от семей с малым доходом, так как проживание в большей квартире будет сильнее влиять на их положение (в процентном отношении к доходу), чем на семьи с высоким доходом. Процедуры, описанные в главе 2, разработаны с целью поощрения переезда семей, но осуществить это будет нелегко в условиях ограниченного квартирного рынка Москвы. Наши оценки соотношения семейных затрат на квартплату и семейных доходов преувеличены в той же степени, в какой семьи, обеспеченные жильем выше нормы, будут переезжать из больших квартир в квартиры меньшего размера.

Табл. 4.4 обобщает случаи, которые моделировались в нашем исследовании, как для первого, так и для третьего года программы. Результаты этого моделирования и их объяснение являются темой следующей главы.

Таблица 4.4

Ситуации, смоделированные для первого и третьего годов

Ситуация	Увеличение квартплаты в первый год (%)	Доля дохода расходуемая на жилье (%)	Рост квартплатыв третий год в % от медианного дохода семьи	Безработица в третий год (%)	Доля приватизированного жилья (%)
Первый год					
1	400	0,05	-	-	-
2	600	0,05	-	-	-
3	1300	0,05	-	-	-
4	2700	0,05	-	-	-
Третий год					
5	400	0,05	2	-	-
6	400	0,08	2	-	-
7	600	0,08	2	-	-
8	400	0,08	4	-	-
9	600	0,08	4	-	-
10	400	0,08	2	10	-
11	600	0,08	2	10	-
12	600	0,08	4	10	-
13	600	0,08	2	-	15

5. ПРАВО НА УЧАСТИЕ В ПРОГРАММЕ И РАСХОДЫ НА ЖИЛЬЕ: РЕЗУЛЬТАТЫ ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММЫ ЖИЛИЩНЫХ ПОСОБИЙ

Сколько семей и какие типы семей получают пособия по различным вариантам программы жилищных пособий? Насколько верно, что пособия выделяются преимущественно бедным? Какую часть своих доходов должны тратить на жилье квартиросъемщики, не получающие пособий? Останутся ли после выплаты пособий какие-либо средства, полученные в результате увеличения размеров оплаты жилья (квартплаты и коммунальных услуг), которые позволят в той или иной степени снизить государственные субсидии или улучшить эксплуатацию жилья? Эта глава дает ответы на эти и другие вопросы, используя результаты моделирования, описанные в предыдущих главах.

Глава разделена на две основные части. В первой части представлены результаты, полученные для первого года, когда будет введена программа жилищных пособий. Вторая часть дает аналогичную информацию для третьего года, когда рост квартплаты значительно превысит уровень первого года. В общем, материал этой главы обобщает огромное количество данных, полученных в результате моделирования. Дополнительные детали по результатам приводятся в таблицах в Приложении Б.

Результаты, полученные для первого года

Кто получает жилищные пособия?

На рис. 5.1 показан процент квартиросъемщиков муниципальных и государственных квартир (совместно), которые получили бы жилищные пособия в соответствии с тремя смоделированными ситуациями для первого года, если бы они подали заявления на участие в программе. (Эти ситуации предполагают повышение квартплаты в пять, семь и четырнадцать раз по сравнению с уровнем марта 1992 года. Предполагается, что квартиросъемщики тратят на квартплату 5 процентов от своего дохода.) Как следует из рисунка, процент участвующих в программе жильцов зависит от роста оплаты жилья. Напомним, что при повышении жилищных расходов MSR также увеличивается. Таким образом, максимальный уровень дохода, при котором

Рис. 5.1

Право на жилищное пособие (первый год)

Право на жилищное пособие в соответствии с программой (в процентах)

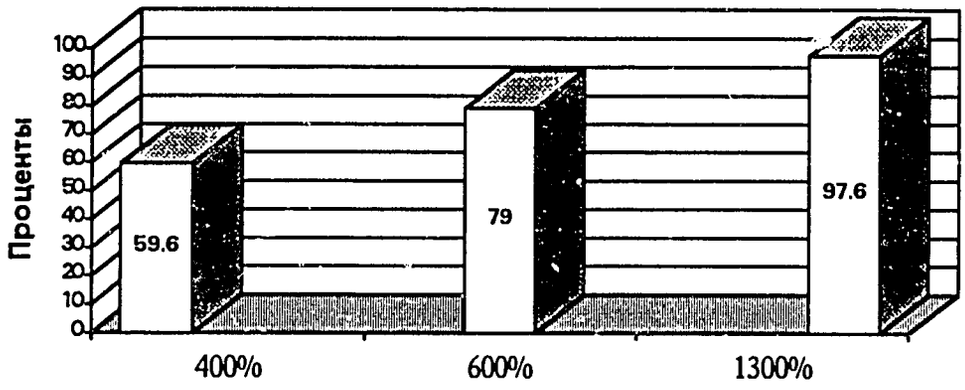


Рис. 5.1.1

Распределение семей, имеющих право на жилищное пособие, по квартилям дохода (в процентах)

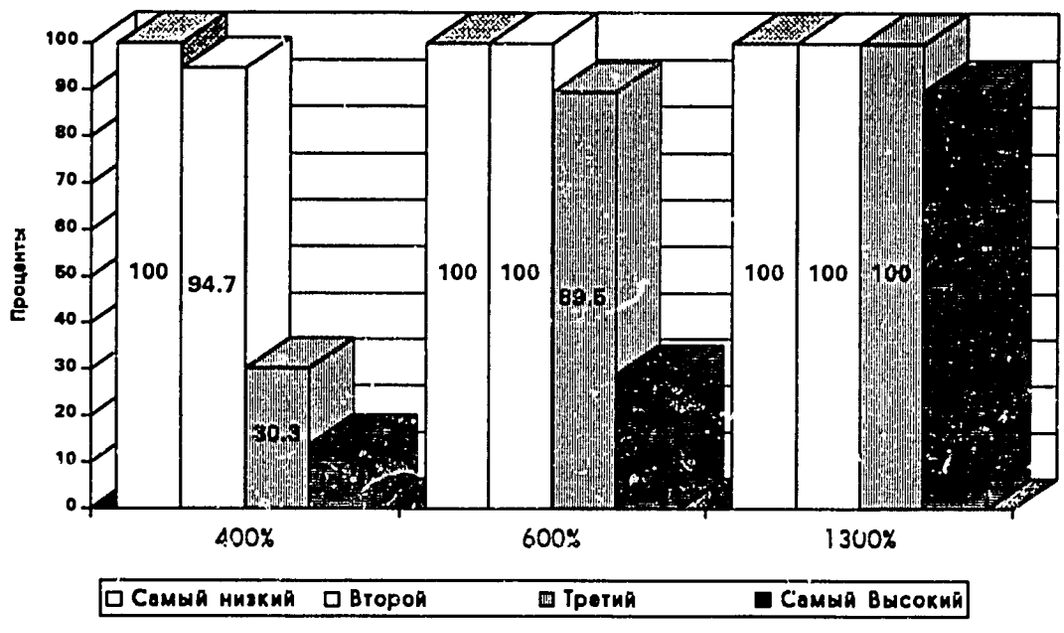


Рис. 5.1.2

Примечание - квартплата повышается на 2 или 4 процента медианного дохода

квартиросъемщик может получать пособие, также возрастает (т.е. $Y^* = MSR/t$). Когда стоимость аренды жилья увеличивается в пять раз, а жилец должен тратить 5 процентов своего дохода на оплату жилища, около 60 процентов квартиросъемщиков, или 1,8 млн. семей, получают пособие. При «шоковой терапии», когда расходы на жилье возрастают на 1300 процентов, то почти все 3 миллиона семей (или 97.5 процентов), живущих в этих квартирах, будут получать пособие.

Важно, чтобы пособия по программе выплачивались беднейшим семьям. Ниже в таблице приведены данные о квартиросъемщиках, получающих пособия по всем трем вариантам программы (предполагается, что в программе участвуют все, кто соответствует ее требованиям).[32] Важнейший результат - это высокий уровень соответствия условиям программы квартиросъемщиков с низким доходом: все семьи, чей доход находится за чертой бедности (1320 руб. в месяц) получают пособие, также как и те, кто находится в квартиле наименьшего дохода. Среди квартиросъемщиков, чей доход ставит их во второй снизу квартиль наименьшего дохода, при 5-кратном увеличении оплаты жилья пособие получают 94 процента, а при большем увеличении этих расходов пособия получают все. В то же время среди семей в высшем квартиле дохода при пятикратном увеличении расходов на жилье пособия получают только 14 процентов (см. рис. 5.1.2).

На самом деле, однако, выплата пособий бедным семьям является еще более целенаправленной, чем это предлагается по условиям участия в программе, как это видно из приведенной ниже таблицы.[33]

---

[32] Это предположение экстремально при том, что что уровень участия в программе, т.е., доля тех, кто соответствует ее требованиям и в действительности подает заявления на участие и получение пособия, редко превышает 70 процентров в странах, где существует программа. Однако мы делаем это предположение, учитывая традиционную помощь с жильем, и ожидаем, что уровень участия будет необычайно высок. Это также дает возможность без чрезмерного искажения данных учесть участие в программе тех семей, чей доход будет являться слишком высоким для соответствия условиям программы, но которые будут давать заниженные показатели своего дохода, чтобы получать субсидии.

[33] Квартили дохода определены на основе дохода на душу населения.

181

Таблица 5.1

Распределение выплат пособий по квартилям дохода
(%)
Рост оплаты жилья (% от уровня на март 1992 г.)

Квартили дохода	400	600	1300
самый низкий	63	48	33
2-й снизу	27	33	30
3-й снизу	8	15	24
самый высокий	2	4	13
Всего	100	100	100

При 400-процентном увеличении расходов на жилье 90 процентов субсидий попадут к квартиросъемщикам в низшей половине кривой распределения семей по уровню дохода. С увеличением темпа возрастания оплаты жилья концентрация пособий исключительно на семьях с низкими доходами понемногу уменьшается, так как все большая часть семей уже получает пособия. Однако даже при увеличении оплаты жилья в четырнадцать раз, 63 процента всех субсидий идут к съёмщикам, находящимся в нижней половине кривой распределения семей по уровню дохода.[34]

По условиям программы явно отдается предпочтение семьям с меньшим числом работающих (или совсем не имеющим работающих) перед семьями, где имеется два или три работающих человека (табл. 5.1). С другой стороны, модели, не делают большого различия между демографическими типами семей (одиночки, семейные пары, семьи с детьми) или семьями с различным числом детей, скорее всего по причине недостатка информации об уровнях дохода этих групп. Обращает внимание большое количество участников программы, не имеющих детей, и квартиросъемщиков, живущих в бездетных семьях, что происходит, хотя бы частично, за счет включенных в программу семей, состоящих из пожилых людей.

[34] Как и предполагалось при использовании формулы для подсчета размера пособий большие пособия предоставляются бедным семьям. Так, например, при увеличении расходов на жилье в 5 раз, съемщики в низшем квартиле получат месячные платежи в размере 106 рублей, тогда как съемщики из третьего квартиля получат 13 рублей в месяц.

Таблица 5.2

Право на участие в программе жилищных пособий
выбранных групп в первый год

Сценарий Величина t Рост стоимости аренды жилья (проценты)	0,05 400	0,05 600	0,05 1300
Квартили дохода			
Низший	100	100.0	100.0
2-ой	94	100.0	100.0
3-ий	30	89.0	100.0
Наивысший	14		
Черта бедности			
Ниже	99	100.0	100.0
Выше	23	61.0	99.0
Число работающих			
Ни одного	89	100.0	100.0
Один	70	87.0	99.0
Два	49.0	72.0	100.0
Три или больше	37.0	67.0	99.0
Тип семьи			
Молодые одиночки	71.0	86.0	99.0
Одинокие родители	69.0	84.0	99.0
Молодые супружеские пары	47	78.0	100.0
Бездетные семьи	81	93.0	100.0
Другие		76.0	100.0
Количество детей			
ни одного	61	79.0	100.0
один ребенок	55	78.0	100.0
два или больше	64	84.0	100.0

Важно сравнить направление и степень концентрации выигрыша в рамках системы жилищных пособий с распределением выгоды при существующей системе. При существующей системе все квартиросъемщики получают выгоду от контроля над квартплатой и от субсидирования стоимости коммунальных услуг. При отсутствии информации о рыночной арендной плате, которая помогла бы нам рассчитать материальную выгоду каждого квартиросъемщика как разницу между рыночной арендной

платой и действительными платежами, применяется простой прием: мы рассчитываем распределение общей площади на семью. Мы бы хотели получить это распределение с учетом различий в качестве жилья, но использованный банк данных не позволяет этого сделать.

Приводимая ниже таблица показывает распределение косвенных жилищных дотаций на март 1992 года и распределение выплат по жилищным пособиям при пяти и семикратном увеличении жилищных расходов.

Таблица 5.3

Распределение дотаций квартиросъемщикам:
Существующая система и выплаты по программе жилищных пособий
(%)

Существующая система	Программа пособий на жилье		
Квартили дохода	дотации*	400% увелич.	600% увелич.
низший	25	63	48
2-й снизу	26	27	33
3-ий снизу	26	8	15
самый высокий	23	2	14

* Разница между полными расходами на жилье и существующей платой за жилье и коммунальные услуги.

Совершенно ясно, что программа жилищных пособий гораздо лучше справляется с задачей распределения скудных ресурсов между наиболее нуждающимися семьями.

Оплата жилья и пособия

В этом разделе рассматриваются два важных вопроса: (а) до какой степени выплата пособий на жилье защищает бедных? и (б) сколько должны жильцы, не получающие помощь от программы пособий, платить за свое жилье?

Как и следовало ожидать, ответы на эти вопросы принципиально зависят от того, насколько квартира данного квартиросъемщика отличается по размеру от предусмотренной нормами жилищной программы после повышения арендной платы и

внедрения программы пособий на жилье. Так как получающие пособие квартиросъемщики, проживающие в жилой единице большего размера, должны платить за «излишки» площади из своего собственного дохода, то обладание «излишками» означает, что на жилье будет затрачиваться более 5 процентов дохода. Чтобы прояснить этот вопрос, мы представляем результаты для четырех различных групп семей:

1. Квартиросъемщики, получающие пособия и имеющие уровень обеспеченности жильем ниже нормативного («участники-ниже»).
2. Квартиросъемщики, получающие пособия и имеющие уровень обеспеченности жильем выше нормативного («участники-выше»).
3. Квартиросъемщики, не имеющие права на получение пособия на жилье и имеющие уровень обеспеченности жильем ниже нормативного («неучастники-ниже»).
4. Квартиросъемщики, не имеющие права на получение пособия и имеющие уровень обеспеченности жильем выше нормативного («неучастники-выше»).

Как показано на рис. 5.2.2, доля участников программы среди имеющих жилье ниже нормы слегка уменьшается по мере увеличения темпов изменения оплаты жилья, в то время как доля квартиросъемщиков, имеющих право на получение пособия среди всех семей возрастает. Это является результатом того, что при возрастании стоимости жилья и, соответственно, MRS, все больше высокодоходных семей будут соответствовать условиям программы и, скорее всего, они, а не малоимущие семьи, окажутся с излишками площади. График на рис. 5.2.1 показывает сдвиг статуса квартиросъемщиков в сторону «соответствующих условиям программы» (как в случаях с излишками жилья, так и в случаях с недостаточной площадью) по мере изменения величины первоначального увеличения оплаты жилья.

График на рис. 5.2.3 демонстрирует соотношение пособий на жилье с доходами для всех четырех групп квартиросъемщиков. Квартиросъемщики группы «участники-ниже» затратили меньше 2 процентов дохода на жилье во всех трех анализировавшихся ситуациях. Конечно, в условиях «шоковой терапии», они в действительности в среднем вовсе не платят арендную плату и получают от правительства выплату наличными.[35]

---

[35] Для дальнейшего обсуждения процесса, см. объяснение двух механизмов программы пособий в главе 2.

Рис. 5.2

Расходы на жилье и субсидии, первый год

Распределение жильцов в соответствии с правом на пособие и жилищными условиями (в процентах)

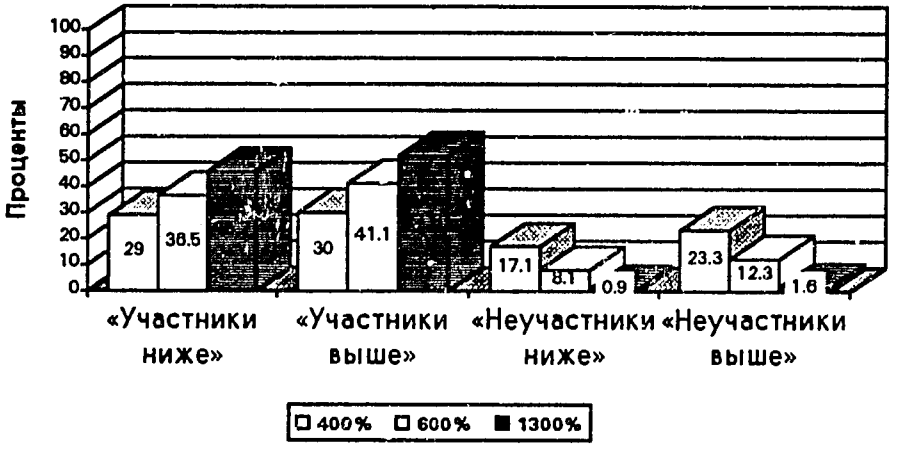


Рис. 5.2.1

Процент жильцов с низким уровнем обеспеченности жильем, имеющих право на пособие (в процентах)

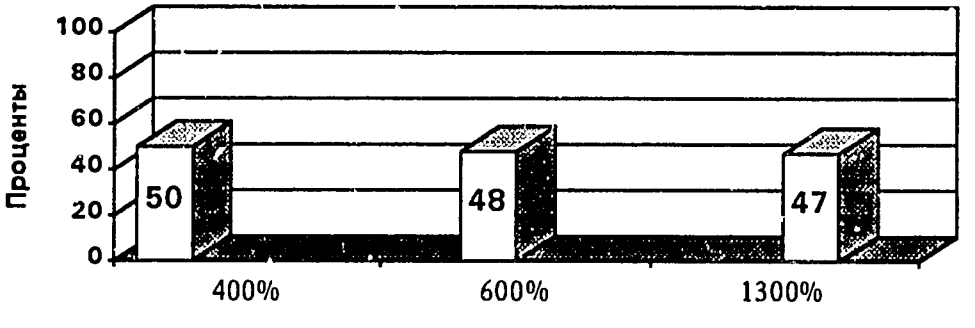


Рис. 5.2.2

Соотношение платы и дохода (в процентах)

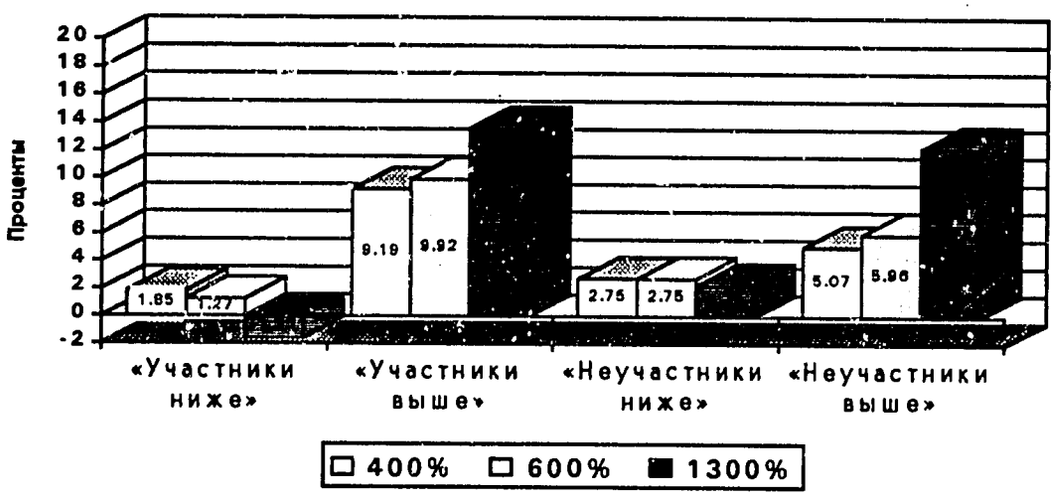


Рис. 5.2.3

Соотношение пособия и дохода (в процентах)

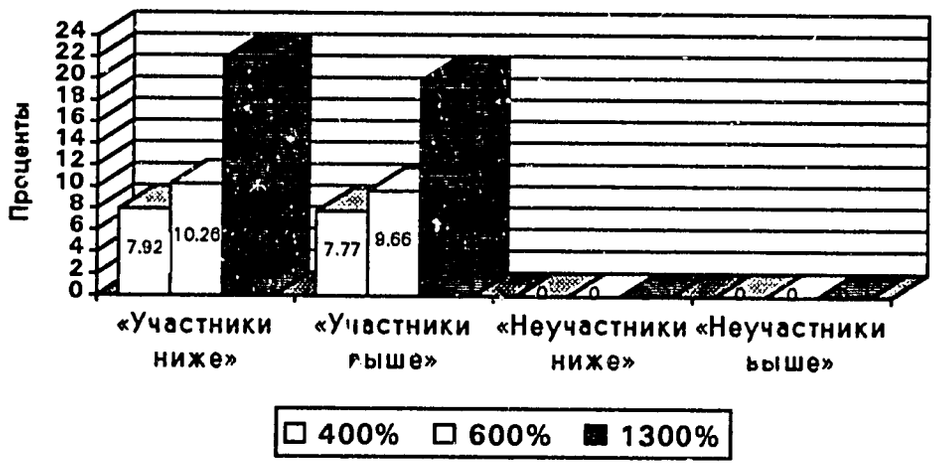


Рис. 5.2.4

Квартиросъемщики в группе «участники-выше», наоборот, должны платить за жилье 9 или больше процентов своего дохода, так как они должны оплачивать излишки площади, что повышает их расходы сверх 5 процентов, установленных как параметр программы.

Подобная положение складывается и для семей, не участвующих в программе. Квартиросъемщики из группы «неучастники-ниже» также тратят меньше 3 процентов своего дохода во всех ситуациях, но это происходит потому, что они занимают меньшие жилые единицы и имеют больший доход. Нужно также заметить, что категория «неучастники-выше» отдает на жилье меньшую часть своего дохода. При росте квартплаты на 600 процентов их затраты в среднем составят только 6 процентов дохода и даже при увеличении на 1300 процентов - только 12 процентов дохода.

Накочец, график на рис. 5.2.4 иллюстрирует, насколько важными для получателей являются выплаты жилищных пособий, показывая выплату пособий на жилье как процент от дохода получателя. Для квартиросъемщиков, как в группе «участники-ниже», так и в группе «участники-выше», выплаты субсидий находятся в пределах от 8 до 22 процентов дохода при росте квартплаты от 400 до 1300 процентов. Это большие суммы, и для квартиросъемщиков с низкой обеспеченностью жильем эти субсидии всегда превышают среднюю долю, которую квартиросъемщики тратят на жилье из своего дохода. Для квартиросъемщиков с излишками площади собственные затраты и получаемые субсидии примерно равны. В соответствии с программой подобные субсидии будут получать как квартиросъемщики с низкой обеспеченностью жильем, так и имеющие излишки площади, так как величина субсидии не зависит от конкретных жилищных условий квартиросъемщика. Конечно, их остаточное расходы на жилье варьируются в зависимости от размера занимаемой площади, как это уже обсуждалось в предыдущих параграфах.

В общем, можно сделать два вывода. Во-первых, участники программы в значительной мере защищены от необходимости платить чрезмерную долю своего дохода за жилье, хотя тем, у кого есть излишки площади, даны значительные стимулы для поисков меньшего по размеру жилья. Во-вторых, рост арендной платы до уровня, определенного тремя рассмотренными здесь ситуациями, не создает чрезмерных трудностей для тех, кто не имеет права на программу.

Доходы от жилья и величина субсидий при наличии жилищных пособий

Ключевой вопрос, касающийся одновременности повышения арендной платы и введения жилищных пособий, это вопрос, превышает ли стоимость пособий на жилье доходы, увеличившиеся за счет повышения квартплаты. Согласно программе, предложенной для первого года, вопрос ясен: возросший доход от повышения квартплаты намного больше, чем выплата пособий. Поэтому правительственное агентство, производящее выплату субсидий на эксплуатацию и коммунальные услуги, может либо использовать увеличившийся чистый доход на улучшение качества эксплуатации, либо уменьшить величину государственных дотаций эксплуатационным организациям. Так как затраты на эксплуатацию намного ниже уровня, оцениваемого как соответствующего его потребностям, то имеет смысл использовать по крайней мере часть возросшего дохода на увеличение эксплуатационных расходов.

Данные по доходам от увеличения квартплаты и выплатам пособий на жилье для трех обсуждаемых здесь ситуаций представлены в табл. 5.2. Ключевыми являются показатели «чистого дохода», т.е. полная сумма оплаты жилья после увеличения квартплаты минус квартплата за март 1992 г. и минус выплаты пособий на жилье. При росте квартплаты в пять раз относительно уровня на март 1992 г., чистый месячный доход составляет 379 миллионов рублей. Эти фонды могут использоваться для улучшения эксплуатации жилья. Они составляют 13 процентов от средств, необходимых по оценкам для полного покрытия издержек содержания жилищного фонда и всех коммунальных услуг.

Таблица 5.4

Месячные доходы от аренды жилья и выплаты субсидий по пособиям на жилье: первый год

Увеличение расходов на жилье по сравнению с мартом 1992 г.	в 5 раз	в 7 раз	в 14 раз
Валовый доход (млн. руб.)	629,5	881,3	1762,6
Чистый доход (а) (млн. рублей)	502,0	590,6	731,0
Выплата субсидий (млн.рублей)	127,5	290,7	1031,6
Чистый доход (млн. рублей), как процент от доходов на март 1992 г.(б)	407,14%	478,99%	592,86%
Субсидии как процент от полного дохода	20,25%	32,99%	58,53%

(а)доходы-выплаты субсидий по пособиям в первый год
(б)доходы на март 1992 года состоят из квартирной платы и оплаты коммунальных услуг.

Когда темп увеличения квартплаты изменится с 5-кратного по сравнению с мартом 1992 г. уровня до 14-кратного, процент полного дохода, который должен использоваться на выплату пособий на жилье, возрастет с 20 (при 400-процентном увеличении) до 58 (при 1300-процентном увеличении). Это происходит потому, что при росте квартплаты (и MSR) все больше квартиросъемщиков будут иметь право на получение пособия, и объем выплат возрастет при всех уровнях доходов. При этом абсолютный объем средств, отпущенных на улучшение эксплуатации зданий, увеличивается по мере роста оплаты жилья во всех рассмотренных ситуациях.

Результаты введения пособий на жилье одновременно с повышением квартплаты, представленные для первого года, являются весьма обнадеживающими. Очевидно, основным вопросом является следующий: до какой степени можно сохранить в последующие годы вышеизложенные положительные тенденции.

190

Результаты, полученные для третьего года

В этом разделе рассматривается, каким образом программа пособий на жилье будет функционировать в третий год внедрения. Как указывалось в предыдущей главе, мы предполагаем, что ежегодное увеличение оплаты жилья квартиросъемщиками основано на увеличении доли дохода, которую семья с медианным доходом затрачивают на жилье. В большинстве моделируемых ситуаций предполагается, что эта доля увеличивается на 2 процента в год, но мы также рассматриваем ситуацию, когда эта доля растет на 4 процента в год. Поправки, используемые в программе жилищных пособий, имеют своей целью обеспечить целенаправленность пособий, а также, чтобы чистый доход от квартплаты (определяемый как доход, образующийся после выплаты пособий) оставался значительным.

Процесс повышения квартплаты до уровня, позволяющего покрыть эксплуатационные расходы, займет несколько лет. В идеальной ситуации взимаемая квартплата должна дифференцироваться в зависимости от района проживания и качества жилища (предположительно, на основе рыночных цен). Наше моделирование не учитывало такие различия.

Целью связи фактических расходов на жилье с ростом доходов является обеспечение того, что квартиросъемщики не будут страдать от увеличения той доли дохода, которую они должны тратить на жилье. Очевидно, что это очень важно во время трудного перехода России к рыночной экономике. Для того, чтобы уловить сущность влияния экономического спада во время переходного процесса, мы рассмотрели несколько случаев, показывающих влияние 10-процентной безработицы на программу пособий на жилье.

И последнее, мы представляем результаты моделирования ситуации, в которой 15 процентов арендного фонда базового года будут приватизироваться между первым и третьим годами, преимущественно квартиросъемщиками с высоким доходом. Так как более высокая квартплата, выплачиваемая этими квартиросъемщиками, планировалась для оплаты расходов по программе жилищных пособий, очень важно знать насколько чистый доход чувствителен к приватизации.

Общим выводом, возможно удивительным, является то, что программа пособий на жилье оказывается весьма гибкой и хорошо регулируемой во всем диапазоне модулируемых ситуаций. Короче говоря, есть все основания верить, что программа может быть построена таким образом, чтобы удовлетворить меняющиеся потребности жилищного рынка России.

Основные результаты.

В данном разделе представлены результаты анализа пяти ситуаций, обобщенных в следующей таблице:

Ситуация	Часть дохода, расходуемая на квартплату (t)	Рост квартплаты в первый год (в %)	Годовые уровни роста квартплаты в % от медианного семейного дохода
5	0,05	400	2
6	0,08	400	2
7	0,08	600	2
8	0,08	400	4
9	0,08	600	4

Ситуации различаются по: (1) росту квартплаты в первый год (400 или 600 процентов); (2) доле дохода (t), которая требуется от семьи на жилищные расходы (та же доля, равная 0,05, которая предполагалась в первый год, или более высокая); (3) предполагаемому годовому росту стоимости жилья (2 или 4 процента от медианного семейного дохода). Таким образом, данные ситуации моделируют различные варианты с разной степенью воздействия на квартиросъемщиков - от небольшого (например, ситуация 5: 400 процентов роста стоимости жилья в первый год с постоянной t равной 0,05 доли семейного дохода, затрачиваемого на оплату жилья, и дальнейшим годовым показателем роста стоимости жилья в 2 процента от медианного семейного дохода), до довольно радикального (ситуация 9, где первоначальное увеличение стоимости жилья - 600 процентов, более высокая доля дохода идущая на покрытие расходов на жилье -

192

t = 0,08, годовой рост затрат на жилье, составляющий 4 процента от медианного семейного дохода).

Рис. 5.3.1 иллюстрирует сравнительные результаты участия в программе при разных условиях программы в третий год.[36] Он показывает общий процент квартиросъемщиков в муниципальных и ведомственных жилых единицах, имеющих право на получение пособий на жилье. Эта доля возрастает от, приблизительно, 63 (ситуация 6) до 89 процентов (ситуация 9) и находится в прямой корреляции с темпом роста оплаты жилья.

Интересным результатом является то, что процент квартиросъемщиков, имеющих право на участие в программе, больше в ситуации 8, чем в ситуации 7. В нашей модели годовое изменение оплаты жилья оказывает большее влияние на участие, чем первоначальное увеличение.

В ситуации 7 мы видим уменьшение на 4 процентных пункта количества жильцов, имеющих право на программу в третий год, по сравнению с первым годом (см. рис. 5.1). Выбывшими оказались самые обеспеченные участники программы у которых пособие первого года составляло незначительную часть дохода. Вполне возможно, что они даже не будут подавать заявления на получение этих крохотных пособий.

Также как и в первый год, пособия на жилье выплачиваются преимущественно беднейшим семьям. На рис. 5.3.2 показана доля жильцов, получающих пособие в различных квартилях доходов. Среди квартиросъемщиков, находящихся в третьем квартиле, эта доля возрастает одновременно с увеличением роста стоимости жилья (от 37 процентов в ситуации 6 до 100 процентов в ситуации 9). В квартиле самого высокого дохода право на участие в программе во всех ситуациях имеют не более 54 процентов семей, а в ситуации 6 - только 17 процентов. Также, как и в первый год, все семьи, находящиеся ниже черты бедности, получают пособие. Доля получающих пособие семей, находящихся выше черты бедности, возрастает с 29 процентов в ситуации 6, до 78 процентов в ситуации 9 (см. табл. 1-а в Приложении Б).

---

[36] Хотя мы анализировали пять вариантов для третьего года программы, мы обсуждаем сейчас только четыре из них, потому что ситуация 5 не привела к интересным результатам и при данных параметрах участники явно платят за жилье слишком небольшую долю своего дохода относительно выплат по пособиям.

Рис. 5.3

Право на жилищное пособие (третий год)

Право на жилищное пособие в соответствии с программой (в процентах) т = 0,08

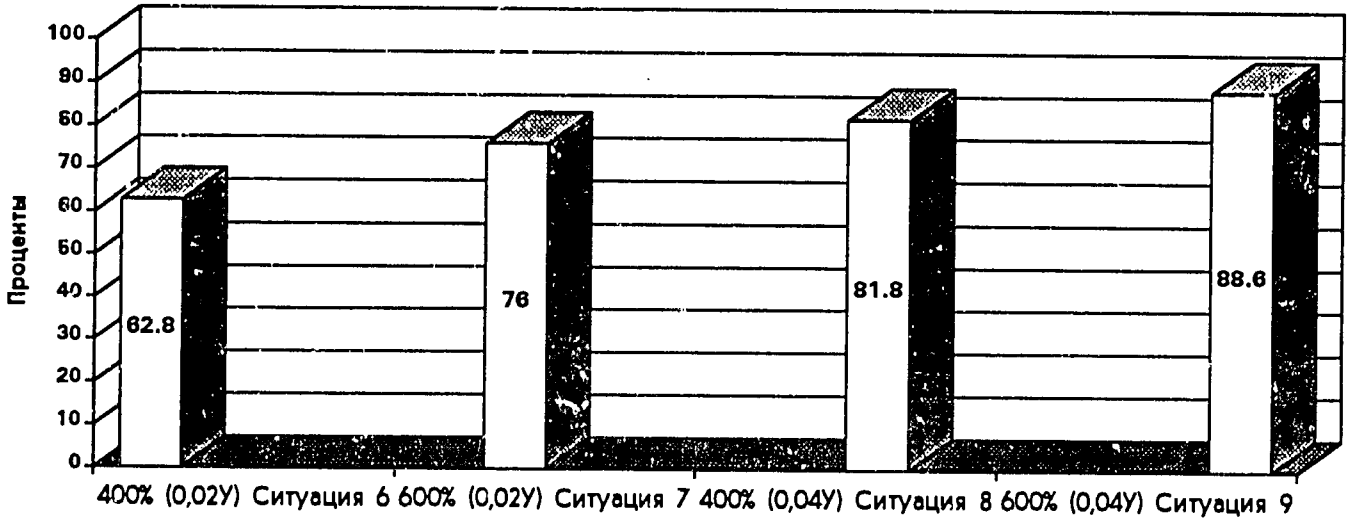


Рис 5.3.1

Примечание - Квартплата повышается на 2 или 4 процента медианного дохода

Распределение семей, имеющих право на жилищное пособие, по квартилям дохода (в процентах) т = 0,08

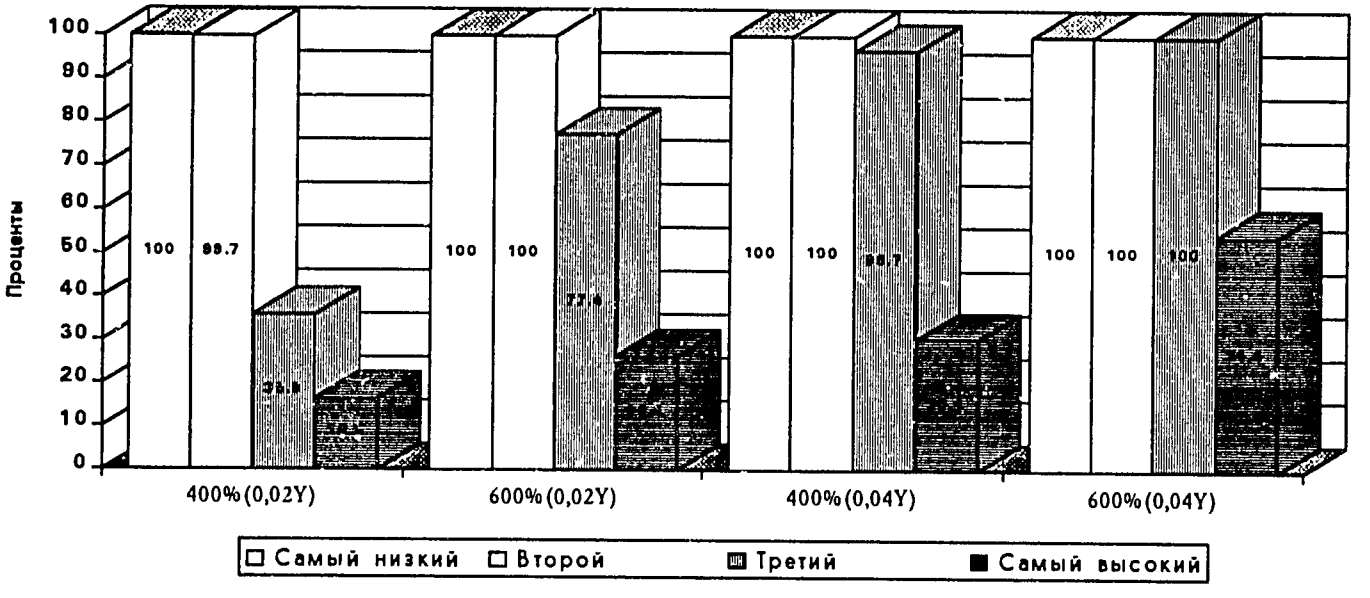


Рис. 5.3.2

Примечание - Квартплата повышается на 2 или 4 процента медианного дохода

Анализ распределения общего подъема пособий квартиросъемщикам по квартилям дохода в третий год еще раз подтверждает, что по сравнению с существующими правилами программа пособий на жилье в каждом случае предоставляет больше помощи беднейшим семьям.

На рис. 5.4.1 представлена информация о распределении семей в соответствии с правом на пособие и жилищными условиями во время третьего года (т.е. насколько действительный размер жилых единиц соответствует стандартным нормам). Мы можем увидеть тот же результат, что и в первый год: доля участников, недостаточно обеспеченных жильем («участники-ниже») увеличивается, а неучаствующих, недостаточно обеспеченных жильем («неучастники-ниже»), уменьшается с расширением круга семей, имеющих право на программу. Аналогичный результат относится к участникам, имеющим излишки жилья («участники-выше»), и неучаствующим, имеющим излишки жилья («неучастники-выше»).

Рис. 5.4.3 показывает отношение расходов на жилье к уровню дохода в соответствии с жилищным статусом. На третий год отношение этих расходов к доходу изменяется по сравнению с первым годом для всех четырех групп. В группе «участники-ниже» это отношение находится между 1,5 и 3 процентами, в группе «неучастники-ниже» оно увеличивается от 4 до 4.5 процентов, и в группе «неучастники-выше» - составляет от 8 до 10 процентов. Для группы «неучастники-выше» соотношение самое высокое и находится в пределах от 15 до 17 процентов. Это соотношение в два раза выше доли дохода, определяемой параметром программы (8 процентов). У семей, относящихся к этой группе, появится большой стимул для переезда в более скромную квартиру, соответствующую общественным стандартам.

Рис. 5.4.4 показывает, насколько значительной частью семейного дохода будут субсидии в третий год. В сравнении с первым годом, они в среднем удваиваются. Обе группы («участники-ниже» и «участники-выше») имеют почти одинаковое соотношение субсидий и доходов (потому что величина пособия основывается на стандартных жилищных условиях, а не на действительном соотношении), и оно меняется от 13 до 20 процентов, согласно рассматриваемой жилищной политике.

Эти результаты моделирования программы жилищных пособий получены при гипотезе, что семьи будут продолжать проживать в том же жилье и после введения

147

Рис. 5.4

Расходы на жилье и субсидии, третий год (т = 0,08)

Распределение жильцов в соответствии с правом на пособие и жилищными условиями (в процентах)

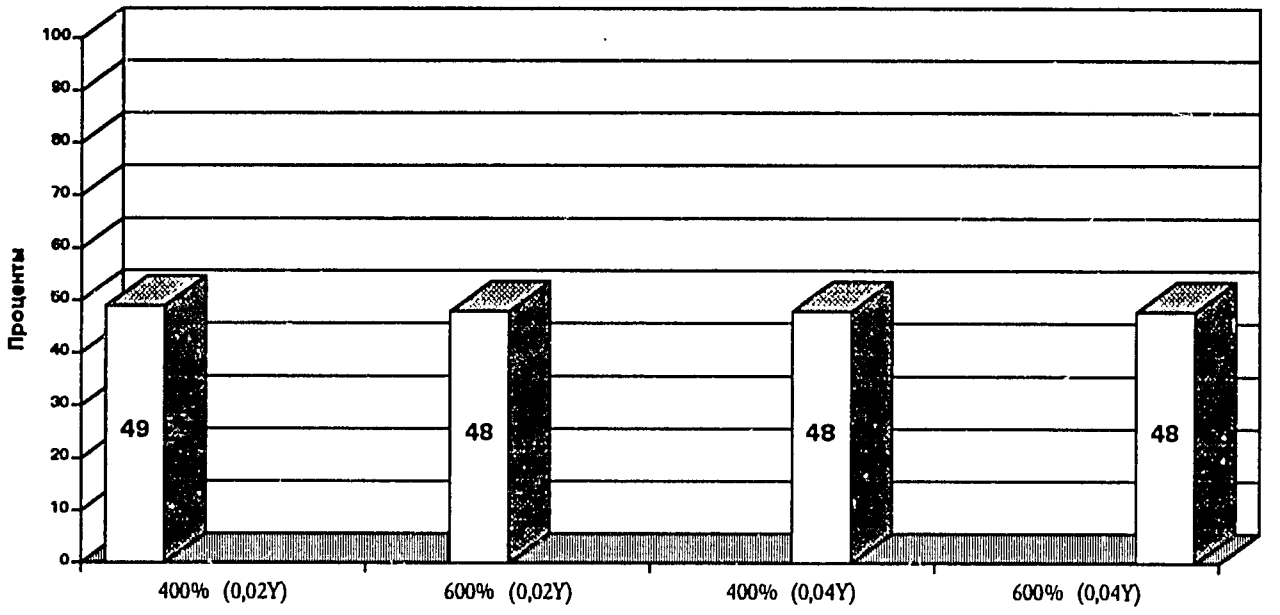


Рис. 5.4.1

Примечание - Квартплата повышается на 2 или 4 процента медианно дохода

Процент жильцов с низким уровнем обеспеченности жильем, имеющих право на субсидии (в процентах)

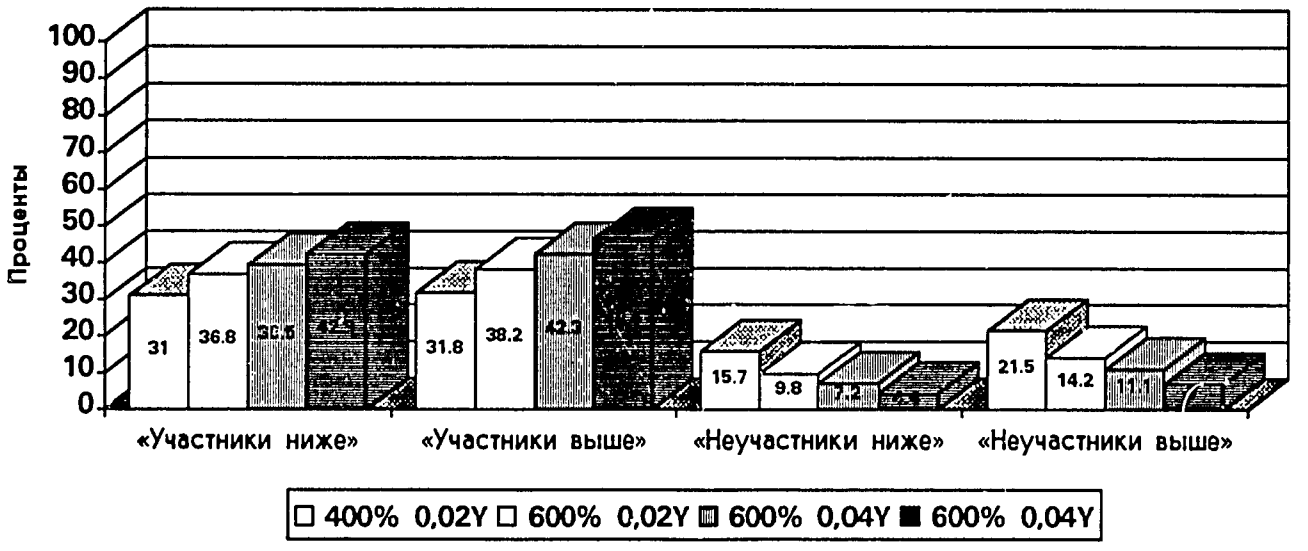


Рис. 5.4.2

Примечание - Квартплата повышается на 2 или 4 процента медианного дохода

Соотношение платы за жилье и дохода (в процентах)

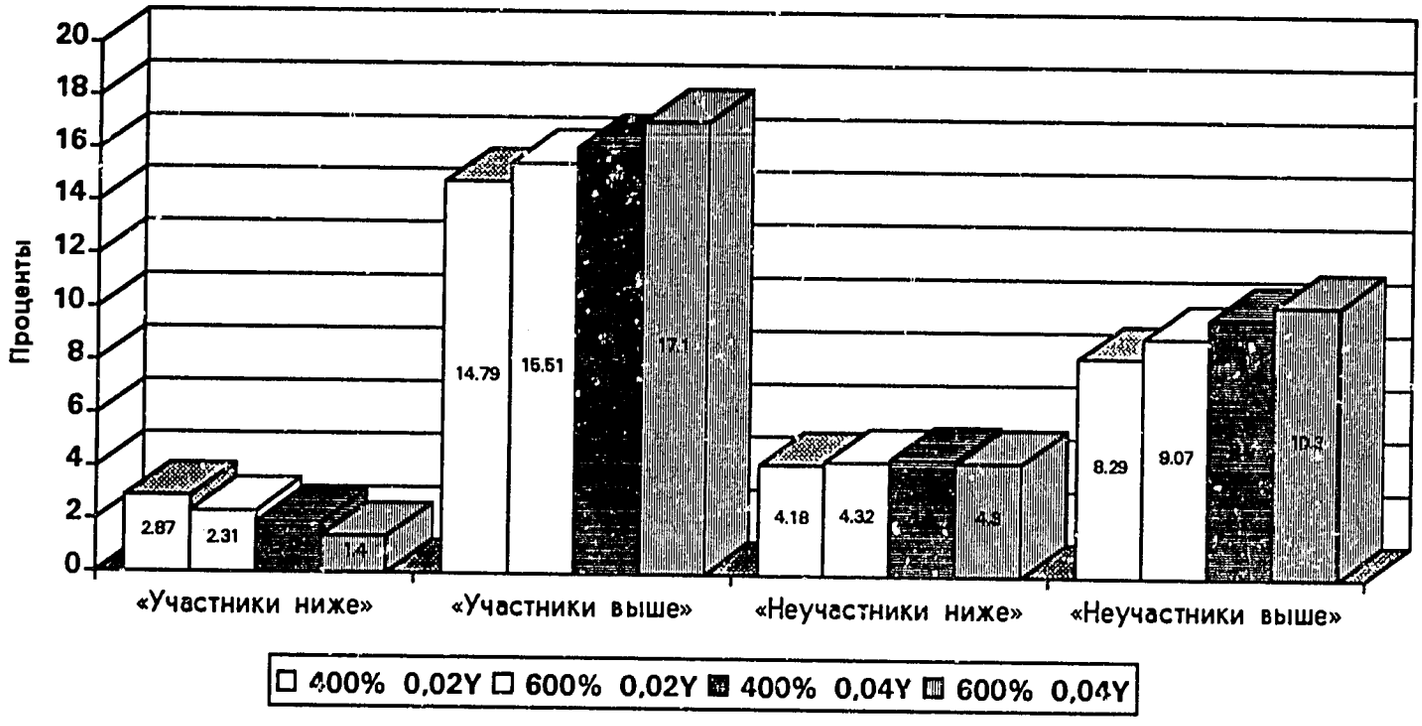


Рис. 5.4.3

Примечание - Квартплата повышается на 2 или 4 процента медианного дохода

Соотношение пособий и дохода (в процентах)

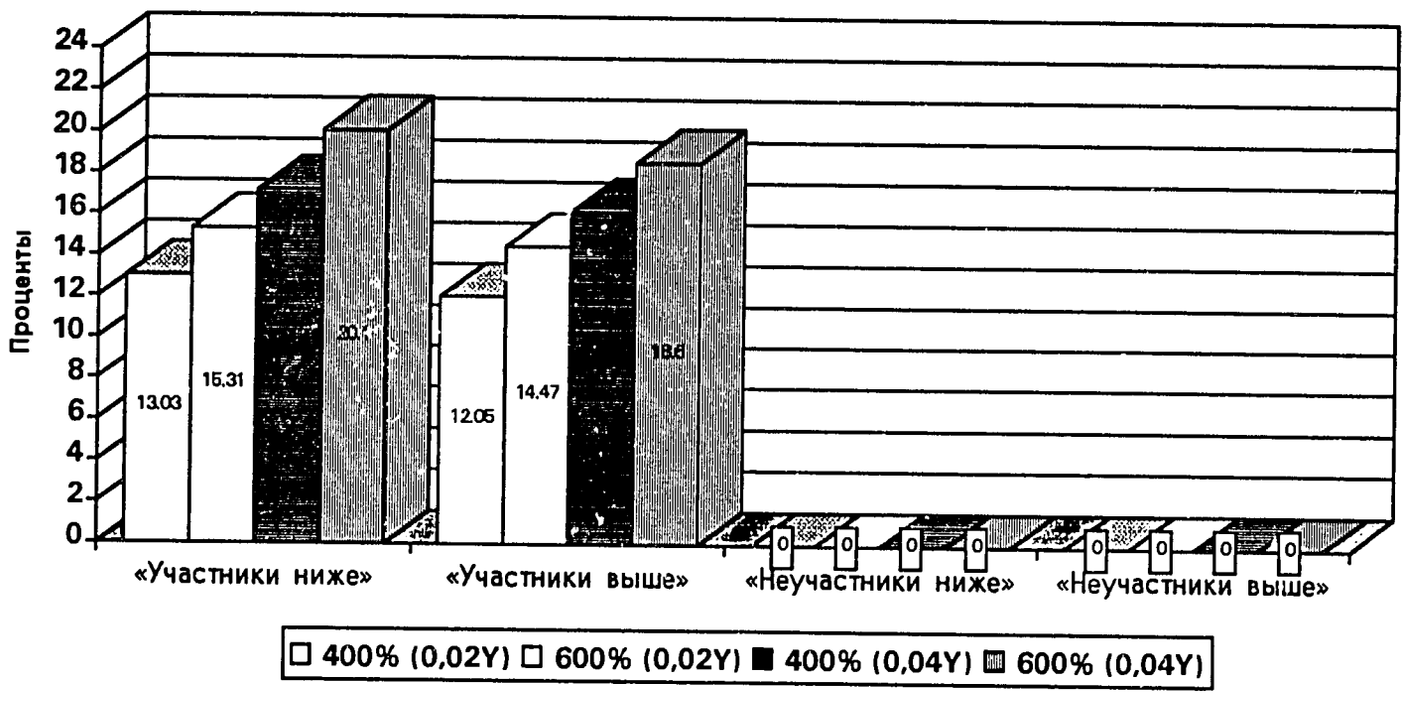


Рис. 5.4.4

Примечание - Квартплата повышается на 2 или 4 процента медианного дохода

новой политики оплаты жилья в первом и втором годах. В действительности же программа будет стимулировать перераспределение жилья в пользу более обеспеченных семей, которым намного легче платить арендную плату. Семьи, которые предположительно будут в группе «участники-выше», возможно переедут в более скромные квартиры, где средняя плата будет около фиксированных 8 процентов. В тоже время семьи, которые имеют право на пособия, но в настоящее время арендуют жилье ниже принятых стандартов, получат возможность арендовать приемлемое жилье или сберечь пособие на покупку других, более важных для семьи предметов потребления.

Анализ доходов от арендной платы и расходов на субсидии при внедрении программы пособий в третьем году показывает, что увеличение доходов от квартплаты значительно больше, чем расходы на субсидии (см. табл. 5.3). Чистый доход (после выплаты пособий на жилье) составляет от 631 миллиона рублей до 1018 миллионов рублей в месяц. Во всех случаях доля выплаты субсидий в валовом доходе составляет от 20 до 40 процентов. Остаточный доход может использоваться на покрытие затрат на эксплуатацию и коммунальные услуги. Величина этого дохода в третьем году будет в 5-8 раз больше, чем от аренды и выплаты коммунальных услуг в марте 1992 года.

193

Таблица 5.5

Месячные доходы от аренды жилья и выплаты субсидий по пособиям на жилье: третий год

Увеличение расходов на жилье	400%	400%	600%	400%	600%
Величина t	0,05	0,08	0,08	0,08	0,08
Изменение арендной платы, исходя из медианного дохода	2%	2%	2%	4%	4%
Валовой доход (млн. рублей)				1481,0	1732,8
Чистый доход (млн. рублей)	1055,3	1055,3	1307,1	963,5	1018,3
Выплата субсидий (млн.рублей)	631,1	824,5	915,2	517,5	714,5
	424,2	230,8	391,9		
Чистый доход (а) (млн. рублей), как процент от доходов на март 1992 года (б)	511,84%	668,69	742,22	781,43	825,87
Субсидии как процент от полного дохода	40,20%	21,87%	29,98%	34,94%	41,23%

(а)доходы-выплаты субсидий по пособиям в третий год
(б)доходы на март 1992 года состоят из квартирной платы и оплаты коммунальных услуг.

Ситуация	Доля дохода, затрачиваемая на жилье (t)	Увеличение арендной платы в первый год (в %)	Годовой рост арендной платы в % от медианного дохода семьи	Процент безработных в третий год
10	0,08	400	2	10
11	0,08	600	2	10
12	0,08	600	4	10

Влияние безработицы.

Предполагается, что результатом реформ, движущих экономику в сторону рынка, будет появление безработицы. Для изучения влияния этого явления на способность семей платить более высокую арендную плату, были смоделированы три ситуации:

Во всех трех ситуациях доля безработных предполагалась равной 10%, так чтобы мы смогли изучить, каким образом будет работать программа пособий во время экономического спада.

Результаты изучения этих ситуаций сравнивались с идентичными ситуациями, отличающимися только тем, что предполагался тот же уровень безработицы, что и в марте 1992 г. (ситуации 6, 7, 9). Результаты сравнительного анализа показателей участия в программе для всех жильцов, так же как и различных групп доходов (квартили) демонстрируется на рис. 5.5. Ясно видно, что между полной занятостью и 10-процентной безработицей почти нет различия. Причина в том, что семьи, которые предположительно будут затронуты безработицей, уже получают пособие. Потеря работы одним человеком просто уменьшает доход семьи и увеличивает пособие на жилье.[37]

В табл. 5.4 приведены результаты третьего года по доходам от арендной платы и по выплатам пособий на жилье для трех различных ситуаций в жилищной политике, при предположительной безработице на уровне 10 процентов. Мы можем заключить, что даже такой высокий уровень безработицы требует сравнительно небольших дополнительных субсидий, колеблющихся от 8-процентного (в ситуации 12) до 19-процентного увеличения (в ситуации 10). Таким образом, доля полного дохода, затраченная на субсидии, увеличивается всего лишь на 3,5-4,2 процентных пункта во всех трех ситуациях. Однако для безработных эти субсидии весьма важны. Они предоставляют им возможность арендовать приличное жилье или потратить деньги на необходимые товары. Таким образом, жилищное пособие в реальности играет роль страховки по безработице. Этот неочевидный результат объясняется тем, что наши расчеты предполагали безработицу только одного члена семьи. Очевидно, что возникает более серьезная проблема, если два члена семьи потеряют работу.

---

[37] Программа пособий по безработице должна быть вот-вот введена.

200

Рис. 5.5

Распределение семей, имеющих право на субсидии по квартилям дохода при наличии безработицы

Право на жилищное пособие в соответствии с программой (в процентах)

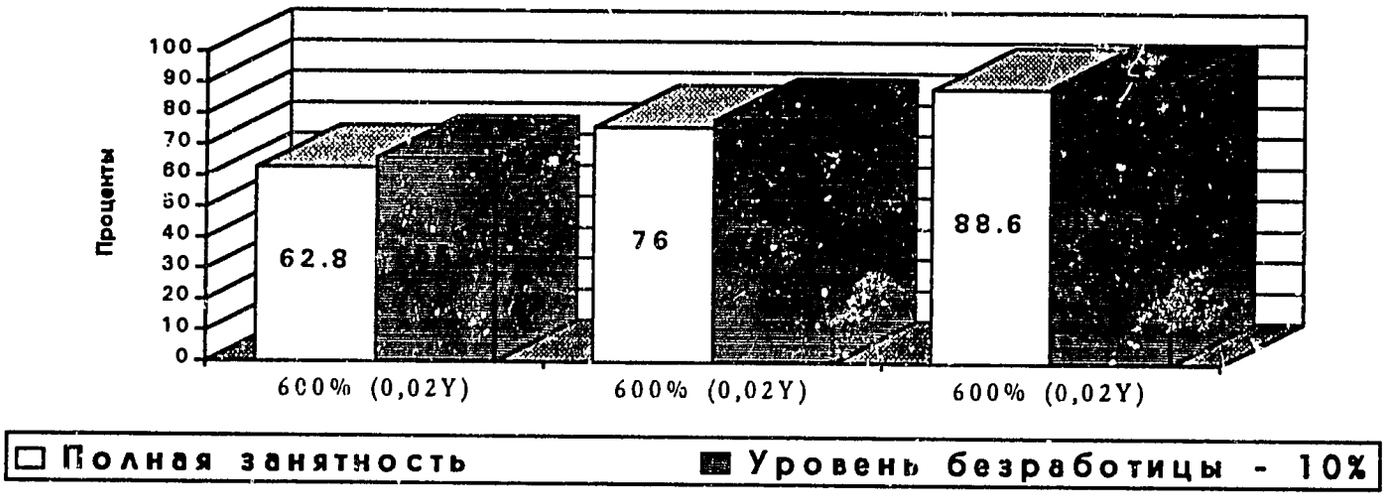


Рис. 5.5.1

Примечание - Квартплата повышается на 2 или 4 процента медианного дохода

400% при 0,02У (в процентах)

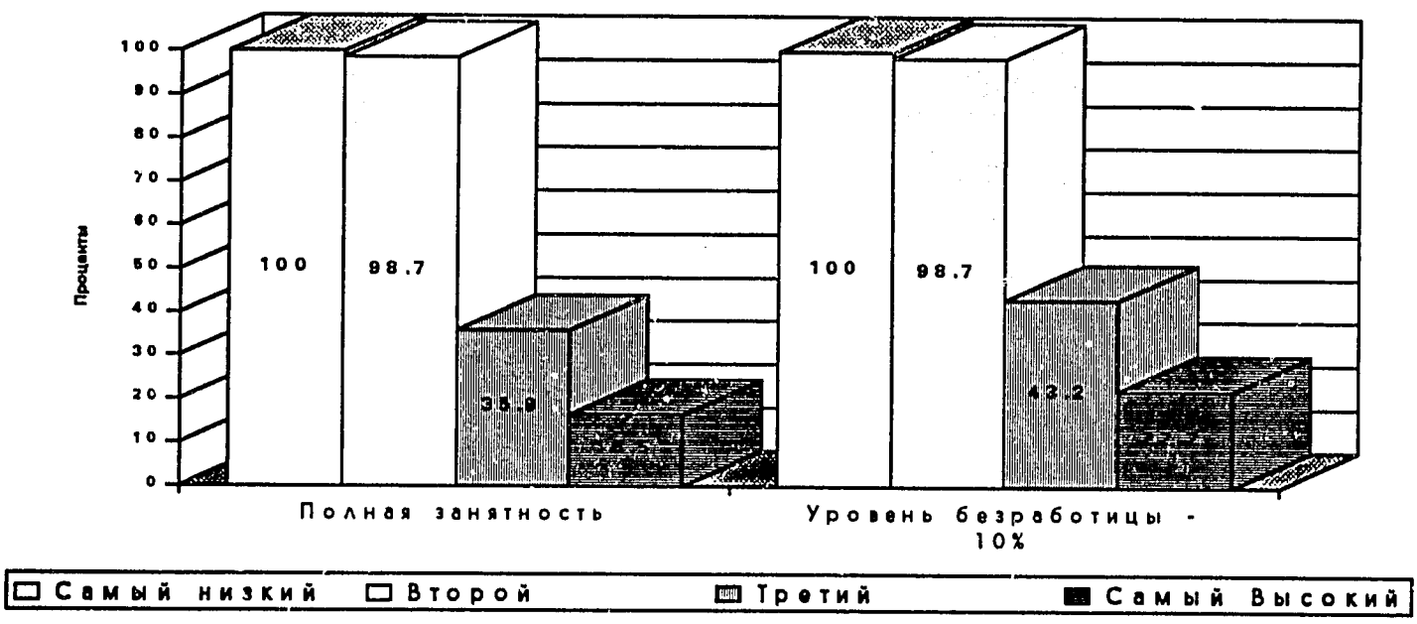


Рис. 5.5.2

Примечание - Квартплата повышается на 2 или 4 процента медианного дохода

600% при 0,02У
(в процентах)

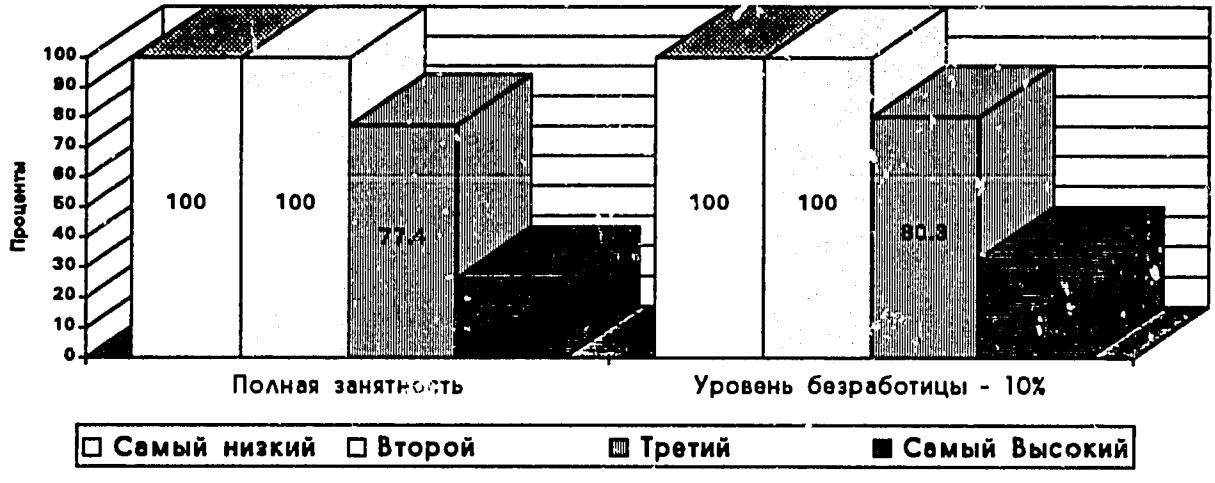


Рис. 5.5.3

Примечание - Квартплата повышается на 2 или 4 процента медианного дохода

600% при 0,04У
(в процентах)

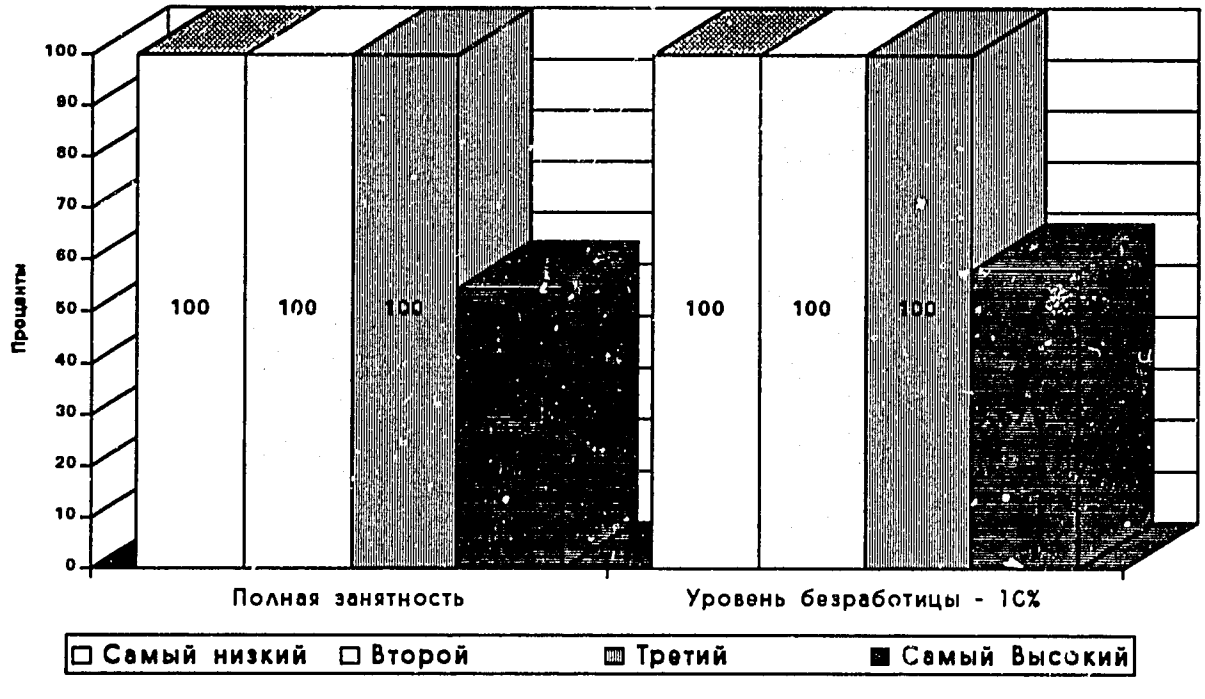


Рис. 5.5.4

Примечание - Квартплата повышается на 2 или 4 процента медианного дохода

Таблица 5.6

Месячные доходы от аренды жилья и выплаты субсидий
по пособиям на жилье: третий год при наличии безработицы

Увеличение расходов на жилье Величина t Изменение арендной платы, исходя из медианного дохода Уровень безработицы	400% 0,08 2% 10%	400% 0,08 4% 10%	600% 0,08 4% 10%
Валовой доход (а) (млн. рублей) Чистый доход (млн. рублей) Выплата субсидий (млн.рублей)	1055,3 779,6 275,7	1307,1 863,9 443,2	1732,8 961,5 771,3
Чистый доход (млн. рублей), как процент от доходов на март 1992 года (б) Субсидии как процент от полного дохода	632,28% 26,13%	700,65% 33,91%	779,81% 44,51%

(а)доходы-выплаты субсидий по пособиям в третий год
(б)доходы на март 1992 года состоят из квартирной платы и оплаты коммунальных услуг.

Влияние дальнейшей приватизации

Для оценки влияния приватизации жилья на стоимость программы жилищных пособий мы моделировали последнюю ситуацию (ситуация 13), которая имеет только одно отличие от ситуации 7 (увеличение на 600 процентов расходов на жилье в первом году; в третьем году доля дохода, уходящая на жилье, составляет 8 процентов; годовое изменение стоимости жилья равно 2 процентам от медианного дохода семьи). В ситуации 13 предполагается, что к концу третьего года 15 процентов муниципального и ведомственного фонда будет приватизировано, в основном, наиболее состоятельными семьями (во втором и третьем квартилях будет приватизирована почти каждая пятая квартира, тогда как в четвертом - каждая третья). Квартиры для приватизации выбирались произвольным образом. То, что скорее всего жилье будут приватизировать

203

семьи с более высоким доходом, усложняет ситуацию. Арендная плата, которую эти семьи выплачивают, не получая пособий, теряется для муниципалитета, в то время как большая доля тех, кто получают пособия, остаются квартиросъемщиками. Хотя это не критично для наших вычислений, мы также предположили, что Москва примет обоснованное решение взимать полную стоимость жилья без всякой государственной поддержки с тех, кто приватизирует свои квартиры.[38]

На рис. 5.6 показано, что приватизация оказывает небольшое влияние на показатель доли семей, имеющих право получения жилищных пособий в третьем году как среди всех семей квартиросъемщиков, также и среди различных доходных квартилей, хотя мы исключили из участия в программе наиболее богатые семьи.

Из анализа данных табл. 5.5 о доходах от жилья и выплат пособий в третьем году при 15 процентах приватизированного жилья видно большое влияние на величину чистого дохода: уменьшение на 18 процентов. Нужно однако помнить, что это, в первую очередь, является просто результатом того, что приватизированное жилье выходит из арендного фонда. Однако субсидии слегка возрастают как доля полного дохода, указывая на то, что приватизация оставит город с менее благоприятными денежными потоками в арендном секторе.

---

[38] Теоретически, введение пособий на оплату жилья (включая коммунальные услуги) позволяет использовать такой же подход и в отношении домовладельцев. Но в существующей экономической ситуации подобные субсидии не выглядят реальными.

204

Рис. 5.6

Распределение семей, имеющих право на пособия по квартилям дохода при наличии безработицы

Право на субсидированное жилье в соответствии с программой 600% при т = 0,08 и 0,02 У (в процентах)

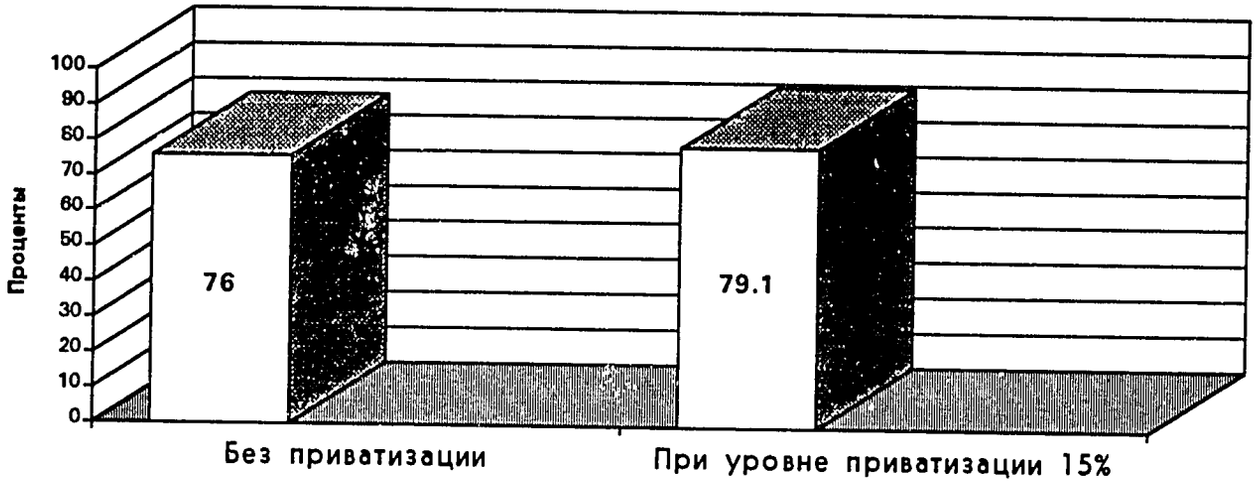


Рис. 5.6.1

Примечание - Квартплата повышается на 4 процента медианного дохода

Распределение семей, имеющих право на жилищное пособие по квартилям дохода 600% при 0,02У и 0,04У (в процентах)

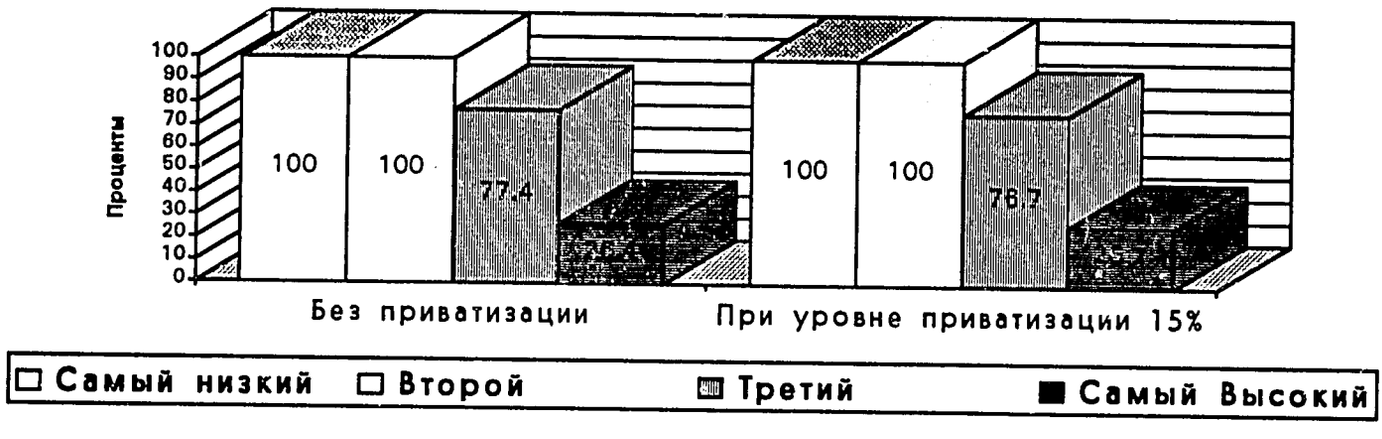


Рис. 5.6.2

Примечание - Квартплата повышается на 4 процента медианного дохода

Таблица 5.7

Месячные доходы от аренды жилья и выплаты субсидий по пособиям на жилье: третий год в услобиях приватизации

Увеличение расходов на жилье Величина t Изменение арендной платы, исходя из медианного дохода Уровень приватизации	700% 0,08 2%	700% 0,08 2% 15%
Валовой доход (а) (млн. рублей) Чистый доход (млн. рублей) Выплата субсидий (млн. рублей)	1307,1 915,2 391,9	1111,9 750,3 361,6
Чистый доход (млн. рублей), как процент от доходов на март 1992 г. (б) Субсидии как процент от полного дохода	742,25% 29,98%	608,52% 32,52%

(а)доходы-выплаты субсидий по пособиям в третий год.
(б)доходы на март 1992 года состоят из квартирной платы и оплаты коммунальных услуг.

Важно признать, что в результате приватизации город будет экономить значительные средства, если владельцы приватизированных квартир будут нести все расходы по эксплуатации и коммунальным услугам, и субсидии на эти расходы будут отменены. В таком случае город сможет уменьшить общий размер субсидий на жилье при значительном росте средств, выделяемых на жилищные пособия.

Заключение о результатах внедрения жилищных пособий

Результаты моделирования внедрения жилищных пособий позволяют заключить, что этот подход является эффективным методом не только для решения некоторых текущих проблем в арендном секторе, но также для продвижения этого сектора в направлении рынка. Наиболее важные выводы состоят в следующем.

1. В программе жилищных пособий выплата субсидий сконцентрирована на беднейших семьях. При существующей системе семьи, занимающие жилье лучшего качества (и обычно имеющие более высокий доход), получают больше льгот.

206

2. Даже уже в течение первых трех лет дополнительные финансовые ресурсы от повышения квартирной платы и оплаты коммунальных услуг могут покрыть значительную часть разницы между полными затратами на эксплуатацию жилья и предоставление коммунальных услуг, с одной стороны, и имеющимися сегодня источниками дохода для покрытия этих расходов (расходы семей и дотации жилищно-эксплуатационным организациям), с другой стороны. Так, по нашим оценкам, доход от повышения общей арендной платы за жилье за вычетом субсидий в третий год будет покрывать от 18 до 28 процентов всех необходимых расходов против 4 процентов в марте 1992 г.

Хотя было бы желательно еще большее увеличение доходов, и это вполне возможно, абсолютное увеличение общих доходов Москвы уже будет весьма значительным из-за важной роли жилья в городском бюджете. Для иллюстрации мы посчитали, что в третьем году при довольно умеренной ситуации (ситуация 7 - 600-процентное увеличение в первом году при дальнейшем возрастании медианного семейного дохода на 2 процента), доход от повышения оплаты жилья за вычетом пособий будет равен 11 процентам всех расходов города в первом квартале 1992 г.[39]

Результаты также показывают, что общая схема увеличения доходов является вполне устойчивой. В частности, ни безработица, приближающаяся к 10 процентам, ни приватизация дополнительных 15 процентов арендного жилья (при том, что приватизируются квартиры, преимущественно принадлежащие семьям с высоким доходом), не имеют существенного влияния на чистый доход. Таким образом, можно ожидать подобного результата даже в случае, если стоимость предоставления жилищных услуг будет расти несколько быстрее, чем доходы жильцов.

3. Программа повышения арендной платы за жилье и предоставления жилищных пособий представляет собой начало установления арендной

---

[39] Эти расходы (2,628 рубля на душу населения) взяты из неопубликованного отчета Всемирного банка.

201

платы на базе рыночных цен на жилье; целью должно быть, как минимум, покрытие полных расходов на содержание жилья (текущую эксплуатацию и коммунальное обслуживание) плюс капитальный ремонт. Желательно однако, чтобы арендная плата в конце концов приблизилась к рыночному уровню для достижения интеграции частного и государственного секторов. Жилец, имеющий удостоверение на право получать жилищное пособие, сможет подыскивать квартиру на любом (государственном или частном) рынке. Важным последствием этой свободы будет давление на домовладельцев государственного и муниципального жилья, чтобы они обеспечивали хорошее обслуживание.

4. В заключение необходимо сказать несколько слов по поводу источников финансирования жилищных пособий в будущем. Мы отмечали, что выплаты пособий в течение нескольких первых лет могут быть финансированы из получаемой арендной платы за жилье. В конце концов (после достижения поставленной цели повышения оплаты жилья), вся квартплата (кроме той ее части, которая резервируется на капитальный ремонт и восстановление зданий), должна идти фирмам, занимающимся жилищным хозяйством (если будет обеспечиваться необходимая эксплуатация)[40]. В этот момент пособия должны будут финансироваться из общего бюджета. Выбор бюджета, а не дополнительной нагрузки на арендную плату за жилье, вполне логичен, поскольку жилищные пособия составляют часть более широкой системы социальных гарантий. Социальные гарантии защищают все семьи, независимо от частных обстоятельств, в данном случае от того, являются они владельцами или съемщиками жилья. Аналогично, все семьи должны в соответствующей мере содействовать созданию этой системы социальных гарантий через налоговую систему.

---

[40] Единственным исключением может быть тот случай, при котором квартплата будет устанавливаться на уровне рыночной и будет значительно выше полных необходимых расходов. В этом случае владелец может оставить себе «прибыль».

Приложение А

БЮДЖЕТНОЕ ОБСЛЕДОВАНИЕ В РОССИИ

В этом приложении приводится обзор бюджетного обследования, проведенного Государственным комитетом статистики Российской Федерации (Госкомстат). Приложение состоит из двух частей. Первая -это отредактированный отрывок официального документа, описывающего обследование, во второй приводятся комментарии и дополнительная информация об использованных данных.

Основное официальное описание

Это описание представляет собой отредактированный вариант соответствующего материала из книги Н.Ф.Беловой и И.И.Дмитриева «Семейный бюджет» (Москва: Финансы и статистика, 1990). Цель бюджетного обследования - сбор информации о благосостоянии населения. Основным критерием, по которому определяется выборка, является оплата труда в государственном экономическом секторе: зарплата в семьях рабочих и служащих и пенсии, то есть основные составляющие семейного дохода.

Выборка стратифицирована по отраслям. Число наблюдений, определенное для обследования, распределено по районам страны и по отраслям экономики пропорционально общему числу занятых в государственном производственном секторе. В соответствии с практикой предыдущих лет был использован метод стратифицированной выборки со случайной выборкой работающих внутри каждой страты. У этого метода выборки есть некоторые преимущества по сравнению с другими. Он обеспечивает репрезентативность всех видов семей с различными уровнями жизни, иначе говоря, такая выборка может считаться типичной. Этот метод также исключает возможность субъективной выборки и устанавливает достаточную в допустимых пределах репрезентативность общей выборки семей по основным параметрам, характеризующим качество жизни населения.

Репрезентативность данных обследования оценивается в основном по величине отклонения средних величин в выборке от соответствующих величин для населения вообще (т.е. по ошибке выборки). Когда такие отклонения находятся внутри

разрешенного диапазона (5% в ту или другую сторону) считается, что данные обследования являются репрезентативными для всего населения.

Выбор семей рабочих, служащих и рабочих совхозов, основанный на стратифицированном отборе со случайной выборкой работающих, производится в два этапа. Сначала отбираются предприятия, учреждения, организации и совхозы. Затем выбираются для интервью семьи занятых на них рабочих, служащих и рабочих совхозов. Случайная выборка предприятий производится следующим образом. Предприятия выбираются через определенные интервалы из специального списка (для каждой отрасли экономики), в котором они расположены в порядке убывания величины средней зарплаты и количества работников. Эти интервалы устанавливаются делением общего числа занятых в отрасли на число предприятий, которые необходимо выбрать.

Репрезентативность выбранных предприятий подтверждается отношением средней зарплаты работающих на этих предприятиях к средней зарплате работающих на всех предприятиях, из которых производится выборка. Выборка считается репрезентативной, когда это отношение находится в пределах от +5 до -5 процентов.

Рабочие и служащие выбираются для участия в опросе из работающих на отобранных предприятиях. Выборка производится таким образом, чтобы работающие с разной зарплатой и, соответственно, с различным семейным бюджетом были представлены пропорционально. Процесс завершает проверка репрезентативности участников опроса.

Хотя у данного метода есть явные преимущества по сравнению с другими, он не лишен некоторых недостатков. Основным недостатком является то, что семья, как единица опроса, выбирается косвенным путем (т.е. через работающего на предприятии). Таким образом, семьи с различным числом работающих имеют различные шансы быть выбранными. Для устранения этой диспропорции было произведено сравнение информации об отобранных семьях, стратифицированной по размеру и составу семьи, с данными переписи населения; также было произведено сравнение кривой распределения выборки работающих по их средней месячной зарплате со статистическими данными. В результате этих проверок отобранные семьи были частично заменены другими.

По ряду причин в обследовании ежегодно заменяется около одной пятой семей. Большинство - это те, кто отказывается принимать участие в обследовании. Процесс

210

замены используется для увеличения репрезентативности всей выборки. Таким образом, если средняя месячная зарплата в опрошенных семьях в одной из отраслей промышленности превышает разрешенные пределы отклонения по сравнению с общим населением, то исключенные из опроса семьи заменяются другими с более низкой зарплатой. Основной принцип частичной замены должен соблюдаться во всех случаях - динамика зарплаты в выборке и у населения в целом должна быть одинаковой.

В настоящее время в бывшем СССР включены в обследование 63,3 тыс. семей рабочих, 24,1 тыс. семей рабочих совхозов и 2,6 тыс. семей пенсионеров, в которых нет работающих людей. Из этих 90 тыс. семей, 49 тыс. включены в обследование в Российской Федерации.

Изучены бюджеты семей, составляющих 0,1 процента всего населения, включая рабочих и служащих (меньше 0,1 процента) и рабочих совхозов (0,2 процента). Повышенная доля семей рабочих совхозов в выборке вызвана необходимостью получить подробную и репрезентативную информацию о продуктах, выращиваемых на их собственных участках; эта информация используется для вычисления естественного баланса сельскохозяйственных продуктов в различных краях, областях и автономных республиках, а также в других расчетах.

Общая выборка также нерепрезентативна для отраслей экономики из-за того, что в результате исторического развития бюджетных обследований доля отобранных рабочих и служащих, занятых в промышленности и в сельском хозяйстве, превышает их долю в населении. Это смещение сейчас вряд ли можно исправить, чтобы не повлиять на возможность сравнения данных для разных лет. Однако были созданы различные способы корректировки имеющихся данных.

Как было отмечено выше, основным критерием выборки является оплата труда (зарплата для рабочих, служащих и рабочих совхозов и пенсия). Это однако не означает, что данная выборка применима только для указанных источников дохода. Общая выборка по стране (бывший СССР) репрезентативна почти для всех переменных по отраслям экономики и социальным группам семей. Она также репрезентативна для основных групп населения в республиках и районах: семей рабочих, служащих и рабочих совхозов в целом.

211

Дальнейшее обсуждение[41]

Семьи, в которых нет работников. Выборка работающих в различных отраслях экономики, как отмечено выше, дополнена выборкой неработающих пенсионеров - одиноких, живущих с супругами или с детьми моложе 15 лет. Отметим, что до недавнего времени семьи, включающие неработающих здоровых взрослых людей, были большой редкостью, даже в марте 1992 г. таких семей было немного. Таким образом, смещение выборки, вызванное тем, что эти семьи не включены в обследование, незначительно.

Семьи неработающих пенсионеров, это семьи, в которых пенсионеры работают меньше двух месяцев в год. Эти неработающие пенсионеры отбираются в два этапа. Сначала по методу случайной выборки отбираются жилищно-эксплуатационные микрорайоны (так называемые РЭУ). Районный отдел социального обеспечения предоставляет список всех неработающих пенсионеров в этих микрорайонах, из которых производится случайная выборка. В Москве в выборку из 2375 семей включены 46 семей неработающих пенсионеров - около 25 процентов числа, которое должно было быть отобрано чтобы соответствовать действительной доли в населениия, которую они составляют. В этих семьях есть 60 пенсионеров. Кроме того, существуют неработающие пенсионеры, живущие в больших семьях. По нашим оценкам в обследовании принимают участие 265 семей (около 11 процентов), включающих одного или более пенсионеров.

Работающие на себя или в частных компаниях. Как уже было отмечено, выборка основана на работающих в промышленности и других отраслях государственной экономики. Следовательно, работающие в розничной и оптовой торговле и в других службах, не принадлежащих государству, исключаются из обследования. Если человек, включенный в выборку, переходит из государственного в частный сектор, он и его семья исключаются. Очевидно, что процесс отбора влечет за собой проблемы репрезентативности.

С другой стороны, в семьях, включенных в опрос, есть люди, работающие на себя или на частные компании: один или более членов 1,5 процента семей, включенных в выборку, работают вне государственного сектора. Доход людей, включенных в выборку (т.е. работающих в государственном секторе), от работы на себя во второй экономике

---

[41] Приводимая в этой части информация основана на беседах с работниками Госкомстата России и Мосгорстата.

учитывается в обследовании. Более того, если предприятие становится коммерческой компанией, оно и его рабочие остаются включенными в обследование. Какое бы смещение ни существовало до января 1992 г. из-за исключения работающих вне государственного сектора, оно по-видимому с тех пор усилилось и будет гораздо больше в будущем.

Критерии. Для получения оценок населения используются два набора критериев. Первый регулирует выборку семей так, чтобы она была репрезентативна для отрасли, основываясь на их общем контрольном числе занятых в этой отрасли. Второй регулирует баланс между семьями рабочих и служащих и семьями неработающих пенсионеров. Для данного исследования были выведены критерии, специфические для Москвы.

Общее качество информации. Обсуждения с сотрудниками Госкомстата, исследователями, занимающимися семейными опросами в российских институтах и иностранными консультантами, знакомыми с российским набором данных, выявили общее мнение по поводу данной информации. Процедура выборки далека от идеальной и по-видимому влечет за собой некоторые смещения, возможно делая кривую распределения доходов более сжатой, чем в действительности. Кроме того, богатые и бедные одинаково мало представлены. Однако, насколько мы имели возможность убедиться, не было сделано никаких попыток тщательного исследования размеров этого смещения.

Кроме проблем выборки имеются проблемы проведения опросов и отбора семей для выборки. Что касается выбора семей, то их высокий оборот в выборке существует из-за того, что люди устают отвечать, и отказываются от участия в опросе. Некоторые наблюдатели предполагают, что интервьюеры с готовностью принимают тех, кто хочет заполнить формы, несмотря на существование определенных правил замены семей. Поднимался также вопрос о подготовке интервьюеров и о работе, производимой работниками в поле. Однако, заметим снова, что за этими утверждениями не стоит никакой надежной информации, и поэтому их очень трудно оценить.

В целом, большинство тех, с кем проводились обсуждения, сошлись на том, что данные вызывают некоторое беспокойство, но в то же время это, возможно, лучший набор данных, доступных в настоящее время, включающих достаточно информации и по потреблению жилья, и по доходам и расходам.

Данные по Москве. Все комментарии, приведенные выше, в равной степени относятся к московской части национального обследования. Дополнительной потенциальной проблемой использования выборки семей для исследования в Москве является то, что обследование не было построено таким образом, чтобы дать репрезентативную выборку в городе. Однако использование отраслей экономики в качестве основного критерия выборки и процесс случайной выборки рабочих и служащих из списков занятых в отрасли предполагает, что семьи работающих должны быть хорошо представлены. Эта процедура также может означать, что рабочие и служащие достаточно хорошо распределены по всему городу. Это значит, что смещения репрезентативности, которые могут появиться в национальной выборке из-за пространственного местонахождения отобранных из сконцентрированной выборки семей внутри нескольких больших кластеров в городе, не должны составлять большой проблемы в данной выборке. Анализ кривой распределения наблюдений по административным районам показывает вполне равномерное распределение выборки между этими районами.

К сожалению, мы не имели возможности найти какую-нибудь статистическую информацию о репрезентативности или надежности данных московского обследования о доходах, расходах и жилье ни в статистических учреждениях (Мосгорстат, Госкомстат) ни в независимых источниках.

214

Таблица Б.1
Результаты первого года

Таблица Б.1.1

Степень участия среди различных социальных групп моделирование первого года

Сценарий: Значение т: Рост расходов на жилье (pct)	1-й год .05 400	2-й год .05 600	3-й год .05 Стоимость
Тип семьи [а]			
молодые одиночки	71.4	85.8	99.1
одинокие родители	68.6	83.6	99.4
молодые супружеские пары	47.0	77.8	100.0
семьи без детей	81.4	92.7	100.0
прочие	53.2	75.6	99.5
Число детей			
нет детей	61.3	79.3	99.5
один ребенок	54.7	78.0	99.7
двое или более детей	64.1	83.5	99.7
Возраст участников [б]			
менее 30	56.3	79.1	99.6
30-40	57.7	78.4	99.5
41-55	54.6	77.5	99.5
56 и более	76.6	87.0	100.0
Образование участников [б]			
неполное среднее	66.9	81.6	99.0
среднее	60.6	77.4	99.6
среднее специальное	53.4	74.8	99.5
неполное высшее	61.4	84.7	100.0
высшее	61.9	84.0	99.8
Число работающих [в]			
ни одного	89.1	100.0	100.0
один	69.9	87.1	99.5
два	48.6	72.5	99.7
три или более	37.4	67.3	99.0
Число пенсионеров на семью [г]			
ни одного	54.8	77.2	99.5
один	76.3	87.1	99.9
два или более	66.6	86.5	100.0
Квартили дохода			
самый нижний	100.0	100.0	100.0
второй	94.1	100.0	100.0
третий	30.3	89.5	100.0
самый высокий	13.8	28.7	98.4
Черта бедности [д]			
выше	23.2	60.7	99.2
ниже	99.0	100.0	100.0
Семьи с неработающими пенсионерами			
есть	55.1	76.9	99.5
нет	81.4	92.7	100.0

Источник: Московское обследование доходов и расходов, март 1992 г.

а. Молодые одиночки и молодые супружеские пары моложе 30 лет.
б. Участником является рабочий, служащий или неработающий пенсионер, отобранный для участия в опросе.
в. Совокупность для этой кривой распределения исключает семьи неработающих пенсионеров.
г. Включая работающих и неработающих пенсионеров.
д. Черта бедности определяется как месячный доход, равный 1320 рублям.

215

Таблица Б.1.2

Соотношение расходов и доходов среди различных социальных групп
Моделирование первого года

Сценарий: Значение т: Рост расходов на жилье: (pct)	март 92 года	1-й год .05 400	2-й год .05 600	3-й год .05 Стоимость
Тип семьи[а]				
молодые одиночки	1.3	2.6	2.1	-4.8
одинокие родители	1.6	4.2	4.4	3.5
молодые супружеские пары	1.6	4.7	5.4	8.3
семьи без детей	2.7	6.0	6.7	12.2
прочие	1.7	4.8	5.5	8.4
Число детей				
нет детей	2.1	5.1	5.8	9.5
один ребенок	1.4	4.7	5.3	7.6
двое или более детей	2.4	4.7	5.1	6.4
Возраст участников[б]				
менее 30	1.4	3.9	4.2	3.4
30-40	1.9	4.9	5.5	8.5
41-55	1.7	4.7	5.3	7.6
56 и более	2.9	5.9	6.6	11.8
Образование участников[б]				
неполное среднее	2.2	4.9	5.4	8.1
среднее	1.9	5.1	5.7	9.4
среднее специальное	1.6	4.6	5.1	7.3
неполное высшее	1.4	4.1	4.3	3.1
высшее	2.0	5.1	5.6	8.7
Число работающих[в]				
ни одного	3.8	7.7	9.1	21.7
один	1.6	4.5	4.7	4.7
два	1.7	5.0	5.8	9.7
три или более	1.1	4.5	5.1	7.4
Число пенсионеров на семью[г]				
ни одного	1.7	4.6	5.2	7.3
один	2.6	5.6	6.2	10.5
два или более	1.7	6.5	7.6	16.1
Квартили дохода				
самый нижний	4.2	5.7	5.9	9.1
второй	1.5	9.4	5.7	2.0
третий	1.1	7.0	4.7	3.0
самый высокий	0.7	3.5	4.5	7.6
Черта бедности[д]				
выше	0.9	4.2	5.0	7.3
ниже	2.9	5.7	6.0	9.3
Семьи с неработающими пенсионерами				
есть	2.8	6.0	6.7	9.3
нет	1.7	4.7	5.2	7.5

Источник: Московское обследование доходов и расходов, март 1992 г.

а. Молодые одиночки и молодые супружеские пары моложе 30 лет.
б. Участником является рабочий, служащий или неработающий пенсионер, отобранный для участия в опросе.
в. Совокупность для этой кривой распределения исключает семьи неработающих пенсионеров.
г. Включая работающих и неработающих пенсионеров.
д. Черта бедности определяется как месячный доход, равный 1320 рублям.

216

Таблица Б.1.3

Распределение получающих пособие по различным социальным группам
Моделирование первого года

Сценарий: Значение т: Рост расходов на жилье (pct)	1-й год .05 400	2-й год .05 600	3-й год .05 Стоимость
Тип семьи [а]			
молодые одиночки	2.2	2.0	16.6
одинокие родители	11.9	10.9	1.7
молодые супружеские пары	2.8	3.2	9.4
семьи без детей	28.2	22.9	3.7
прочие	54.7	60.8	68.3
Число детей			
нет детей	49.8	44.7	40.9
один ребенок	27.8	31.6	35.7
двое или более детей	22.3	23.5	23.4
Возраст участников [б]			
менее 30	8.7	9.2	9.6
30-40	33.2	36.1	38.5
41-55	32.9	35.0	37.7
56 и более	25.1	19.5	14.0
Образование участников [б]			
неполное среднее	11.6	10.1	8.7
среднее	20.5	20.8	21.5
среднее специальное	24.5	26.4	29.9
неполное высшее	1.5	1.4	1.3
высшее	41.8	41.1	38.4
Число работающих [в]			
ни одного	0.8	0.6	0.4
один	48.9	43.3	35.0
два	46.8	51.1	57.7
три или более	3.5	4.9	6.7
Число пенсионеров на семью [г]			
ни одного	66.1	71.1	77.5
один	29.4	24.0	18.3
два или более	4.4	4.8	4.1
Квартили дохода			
самый нижний	63.4	47.9	28.7
второй	26.9	32.7	28.1
третий	7.8	15.2	24.7
самый высокий	1.8	4.1	18.4
Черта бедности [д]			
выше	11.0	21.5	45.3
ниже	88.9	78.4	54.7
Семьи с неработающими пенсионерами			
есть	28.2	22.9	16.6
нет	71.7	77.0	83.4

Источник: Московское обследование доходов и расходов, март 1992 г.

а. Молодые одиночки и молодые супружеские пары моложе 30 лет.
б. Участником является рабочий, служащий или неработающий пенсионер, отобранный для участия в опросе.
в. Совокупность для этой кривой распределения исключает семьи неработающих пенсионеров.
г. Включая работающих и неработающих пенсионеров.
д. Черта бедности определяется как месячный доход, равный 1320 рублям.

217

Таблица Б.1.4

Соотношение пособия и жилищных расходов среди различных социальных групп
Моделирование первого года

Сценарий: Значение т: Рост расходов на жилье (pct)	1-й год .05 400	2-й год .05 600	3-й год .05 Стоимость
Тип семьи[а]			
молодые одиночки	48.5	71.1	142.4
одинокие родители	34.8	51.4	96.8
молодые супружеские пары	17.1	32.6	86.5
семьи без детей	47.1	59.8	91.4
прочие	20.0	34.9	86.4
Число детей			
нет детей	32.5	46.4	90.9
один ребенок	19.2	34.5	86.4
двое или более детей	24.0	40.8	91.5
Возраст участников[б]			
менее 30	26.2	43.6	101.1
30-40	21.7	37.8	89.7
41-55	21.5	36.1	84.9
56 и более	48.3	59.7	91.1
Образование участников[б]			
неполное среднее	36.5	49.4	90.4
среднее	26.8	42.3	93.2
среднее специальное	22.0	36.9	89.8
неполное высшее	35.9	52.2	95.9
высшее	27.1	41.9	86.6
Число работающих[в]			
ни одного	33.9	49.1	84.6
один	34.7	52.7	101.5
два	15.5	29.2	80.6
три или более	9.5	23.4	80.3
Число пенсионеров на семью[г]			
ни одного	21.9	37.5	89.5
один	44.1	56.8	91.8
два или более	27.7	41.0	77.4
Квартили дохода			
самый нижний	64.3	77.0	100.9
второй	27.7	50.0	92.4
третий	11.3	28.5	89.1
самый высокий	2.9	10.3	75.4
Черта бедности[д]			
выше	7.8	20.6	82.8
ниже	46.9	64.1	96.6
Семьи с неработающими пенсионерами			
есть	47.1	59.8	91.3
нет	22.4	37.7	89.1

Источник: Московское обследование доходов и расходов, март 1992 г.

а. Молодые одиночки и молодые супружеские пары моложе 30 лет.
б. Участником является рабочий, служащий или неработающий пенсионер, отобранный для участия в опросе.
в. Совокупность для этой кривой распределения исключает семьи неработающих пенсионеров.
г. Включая работающих и неработающих пенсионеров.
д. Черта бедности определяется как месячный доход, равный 1320 рублям.

218

Таблица Б.2.1

Степень участия среди различных социальных групп
Моделирование третьего года

Сценарий: Значение т: Рост расходов на жилье (pct) Изменение средней платы на основе дохода Уровень безработицы	3-й год .05 400	3-й год .08 400	3-й год .08 600 2%	3-й год .08 600 4%	3-й год .08 400 4%	3-й год .08 400 2% 10%	3-й год .08 600 2% 10%	3-й год .08 600 4% 10%
Тип семьи[а]								
молодые одиночки	88.2	82.8	76.2	88.2	85.8	78.6	78.6	90.6
одинокие родители	90.8	50.1	83.1	91.1	86.0	72.8	83.4	91.1
молодые супружеские пары	85.0	71.8	71.8	86.3	78.8	52.8	75.1	87.7
семьи без детей	96.5	76.2	91.0	97.4	93.3	84.6	91.7	97.5
прочие	85.1	56.8	71.5	86.2	78.3	60.8	74.5	87.3
Число детей								
нет детей	86.2	64.1	75.5	87.1	81.8	67.5	78.5	88.1
один ребенок	87.8	58.2	74.6	88.9	79.9	62.0	76.7	89.8
двое или более детей	91.4	68.2	80.1	92.3	85.6	70.0	81.2	92.8
Возраст участников[б]								
менее 30	84.6	59.4	74.2	85.2	79.8	62.7	76.5	86.8
30-40	86.6	62.1	75.1	87.9	80.6	64.9	77.1	88.4
41-55	87.2	57.7	73.2	88.0	80.1	61.8	76.4	89.2
56 и более	92.9	77.8	85.2	93.8	89.3	79.9	86.6	94.2
Образование участников[б]								
неполное среднее	87.8	68.4	80.1	89.1	85.1	71.0	82.6	90.0
среднее	88.0	63.2	73.8	89.1	80.7	66.2	76.3	90.1
среднее специальное	84.7	56.8	69.5	85.7	76.9	60.6	72.2	86.7
неполное высшее	92.6	67.1	80.7	92.6	92.6	67.1	84.7	96.5
высшее	89.6	65.8	81.2	90.4	85.2	68.9	82.7	91.0

212

Сценарий:	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год
Значение т:	.05	.08	.08	.08	.08	.08	.08	.08
Рост расходов на жилье (pct)	400	400	600	600	400	400	600	600
Изменение средней платы на основе дохода			2%	4%	4%	2%	2%	4%
Уровень безработицы						10%	10%	10%
Число работающих[в]								
ни одного	100.0	89.1	89.1	100.0	100.0	89.1	89.1	100.0
один	91.9	73.6	84.8	92.4	88.6	76.2	86.7	93.2
два	83.0	51.9	67.6	84.5	75.3	55.8	70.4	85.4
три или более	83.3	42.4	62.8	84.3	72.1	48.9	68.3	86.2
Число пенсионеров на семью[г]								
ни одного	86.2	58.6	73.1	87.1	79.6	62.2	75.9	88.1
один	92.7	77.7	85.2	93.4	89.1	79.6	86.3	93.9
два или более	90.6	69.8	84.9	93.5	88.2	72.1	86.0	93.5
Квартили дохода								
самый нижний	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
второй	100.0	98.7	100.0	100.0	100.0	98.7	100.0	100.0
третий	99.8	35.9	77.4	100.0	96.7	43.2	80.3	100.0
самый высокий	50.7	16.5	26.4	54.4	30.4	22.2	33.0	58.9
Черта бедности[д]								
выше	76.3	29.1	53.8	78.1	65.0	35.3	58.4	79.8
ниже	100.0	99.3	100.0	100.0	100.0	99.3	100.0	100.0
Семьи с неработающими пенсионерами								
есть	85.8	82.8	91.0	86.8	93.3	84.6	91.7	97.5
нет	96.5	58.7	72.9	97.4	79.4	62.2	75.6	87.9

а. Молодые одиночки и молодые супружеские пары моложе 30 лет.
б. Участником является рабочий, служащий или неработающий пенсионер, отобранный для участия в опросе.
в. Совокупность для этой кривой распределения исключает семьи неработающих пенсионеров.
г. Включая работающих и неработающих пенсионеров.
д. Черта бедности определяется как месячный доход, равный 1320 рублям.

Таблица Б.2.2

Соотношение расходов и доходов среди различных социальных групп
Моделирование третьего года

Сценарий:	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год
Значение т:	.08	.05	.08	.08	.08	.08	.08	.08
Рост расходов на жилье (pct)	400	400	600	600	400	400	600	600
Изменение средней платы на основе дохода			2%	4%	4%	2%	2%	4%
Уровень безработицы						10%	10%	10%
Тип семьи[а]								
молодые одиночки	4.1	1.2	3.7	2.8	3.3	4.6	4.3	3.5
одинокие родители	6.8	4.4	7.0	7.1	7.1	7.0	7.2	7.4
молодые супружеские пары	7.7	5.6	8.4	9.1	8.7	8.4	9.2	10.2
семьи без детей	7.7	7.1	10.4	11.4	10.8	10.2	10.9	12.1
прочие	7.9	5.8	8.6	9.3	8.9	8.8	9.7	10.8
Число детей								
нет детей	8.3	6.1	8.9	9.8	9.4	8.9	9.7	10.8
один ребенок	7.8	5.6	8.4	9.0	8.7	9.2	10.0	11.1
двое или более детей	7.7	5.3	8.1	8.5	8.2	7.6	8.0	8.4
Возраст участников[б]								
менее 30	6.4	4.3	6.7	6.8	6.7	6.8	7.1	7.4
30-40	8.0	5.8	8.7	9.4	9.0	9.3	10.2	11.4
41-55	7.8	5.6	8.4	9.0	8.7	8.4	9.6	9.8
56 и более	9.6	7.6	10.8	11.4	10.3	10.4	10.8	12.1
Образование участников[б]								
неполное среднее	8.1	5.7	8.6	9.2	8.9	9.8	10.7	11.9
среднее	8.3	6.1	9.0	9.8	9.4	9.8	10.9	12.3
среднее специальное	7.5	5.4	8.1	8.7	8.4	7.8	8.3	9.0
неполное высшее	6.7	4.3	6.9	6.8	6.9	6.7	7.2	7.1
высшее	8.3	5.9	8.9	9.6	9.2	8.9	9.5	10.4
Число работающих[в]								
ни одного	12.6	9.8	13.9	15.9	14.8	16.7	19.9	22.8
один	7.2	4.8	7.5	7.6	7.6	7.5	7.8	8.1
два	8.2	6.1	8.9	9.9	9.4	9.3	10.3	11.6
три или более	7.4	5.4	8.0	8.8	8.4	7.6	8.3	8.9

Сценарий:	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год
Значение т:	.08	.05	.08	.08	.08	.08	.08	.08
Рост расходов на жилье (pct)	400	400	600	600	400	400	600	600
Изменение средней платы на основе дохода			2%	4%	4%	2%	2%	4%
Уровень безработицы						10%	10%	10%
Число пенсионеров на семью[г]								
ни одного	7.6	5.4	8.2	8.8	8.5	8.5	9.2	10.2
один	9.1	6.5	9.6	10.5	10.0	9.4	10.1	11.0
два или более	10.7	8.1	11.7	13.2	14.5	10.9	12.1	13.7
Квартили дохода								
самый нижний	9.1	6.2	9.4	9.9	9.6	10.6	11.1	12.2
второй	9.3	6.2	9.5	10.1	9.8	9.7	10.1	10.8
третий	7.8	5.6	8.5	8.9	8.8	8.6	9.4	10.5
самый высокий	5.9	5.1	6.9	8.3	7.5	6.5	7.5	9.0
Черта бедности[д]								
выше	6.9	5.4	7.8	8.6	8.2	7.6	8.5	9.6
ниже	9.2	6.3	9.5	10.0	9.7	10.1	10.6	11.5
Семьи с неработающими пенсионерами								
есть	9.7	5.5	10.4	11.4	10.8	10.2	10.9	10.2
нет	7.6	7.1	8.3	8.9	8.5	8.5	9.2	12.1

а. Молодые одиночки и молодые супружеские пары моложе 30 лет.
б. Участником является рабочий, служащий или неработающий пенсионер, отобранный для участия в опросе.
в. Совокупность для этой кривой распределения исключает семьи неработающих пенсионеров.
г. Включая работающих и неработающих пенсионеров.
д. Черта бедности определяется как месячный доход, равный 1320 рублям.

Таблица Б.2.3

Распределение получающих пособие
по различным социальным группам
Моделирование третьего года

Сценарий: Значение т: Рост расходов на жилье (pct) Изменение средней платы на основе дохода Уровень безработицы	3-й год .08 400	3-й год .05 400	3-й год .08 600 2%	3-й год .08 600 4%	3-й год .08 400 4%	3-й год .08 400 2% 10%	3-й год .08 600 2% 10%	3-й год .08 600 4% 10%
Тип семьи[а]								
молодые одиночки	2.1	1.8	2.0	1.8	1.9	1.9	1.8	1.8
одинокие родители	11.7	10.4	10.9	10.4	10.8	9.5	9.7	9.5
молодые супружеские пары	2.6	3.3	3.0	3.4	3.0	2.9	3.1	3.3
семьи без детей	27.4	20.9	23.8	20.8	22.4	22.9	21.3	19.5
прочие	55.6	62.9	59.8	63.2	61.5	62.2	63.7	65.4
Число детей								
нет детей	48.7	43.2	45.5	43.1	44.3	46.2	44.3	42.6
один ребенок	28.3	32.8	30.9	33.0	31.9	30.5	32.1	33.5
двое или более детей	22.6	23.6	23.3	23.7	23.5	22.9	23.4	23.6
Возраст участников[б]								
менее 30	8.7	9.2	8.9	9.2	9.1	9.1	9.5	9.4
30-40	33.9	36.8	35.8	36.9	36.4	34.7	36.1	37.1
41-55	33.0	35.8	34.5	35.9	35.2	35.4	36.1	36.7
56 и более	23.9	17.7	20.2	17.6	18.9	19.6	17.9	16.4
Число работающих[в]								
неполное среднее	11.3	9.4	10.2	9.5	9.8	10.1	9.9	9.4
среднее	20.4	20.7	20.7	20.8	20.6	20.9	21.1	21.1
среднее специальное	24.8	27.1	26.1	27.3	26.7	26.5	27.2	27.9
неполное высшее	1.3	1.4	1.3	1.4	1.3	1.3	1.2	1.4
высшее	41.7	40.6	41.1	40.6	41.0	40.3	40.2	39.9
Число работающих[в]								
ни одного	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
один	47.9	41.0	44.1	40.8	42.5	42.1	40.8	39.0
два	47.4	52.9	50.2	53.0	51.5	51.5	52.6	54.3
три или более	3.6	5.3	4.4	5.5	5.0	5.3	5.7	6.0

Сценарий:	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год
Значение т:	.08	.05	.08	.08	.08	.08	.08	.08
Рост расходов на жилье (pct)	400	400	600	600	400	400	600	600
Изменение средней платы на основе дохода			2%	4%	4%	2%	2%	4%
Уровень безработицы						10%	10%	10%
Число пенсионеров на семью[г]								
ни одного	66.5	72.8	70.0	73.2	71.7	71.5	72.9	74.7
один	28.3	22.1	24.8	22.1	23.4	23.9	22.5	20.8
два или более	4.8	4.5	3.8	4.7	4.6	4.6	4.4	4.3
Квартили дохода								
самый нижний	60.8	42.2	50.9	41.7	46.2	49.5	44.2	38.4
второй	28.7	32.3	32.5	32.2	32.6	26.8	30.1	30.6
третий	8.3	19.3	13.0	19.9	16.4	13.7	16.4	21.1
самый высокий	1.7	5.6	3.6	6.0	4.3	9.1	8.8	9.7
Черта бедности[д]								
выше	11.7	27.3	18.7	28.3	23.2	24.9	27.4	33.1
ниже	88.3	72.4	81.3	71.7	76.8	75.1	72.4	66.9
Семьи с неработающими пенсионерами								
есть	27.4	20.9	23.8	20.8	22.4	22.9	21.3	19.5
нет	72.6	79.1	76.2	79.2	77.6	77.1	78.7	80.3

а. Молодые одиночки и молодые супружеские пары моложе 30 лет.
б. Участником является рабочий, служащий или неработающий пенсионер, отобранный для участия в опросе.
в. Совокупность для этой кривой распределения исключает семьи неработающих пенсионеров.
г. Включая работающих и неработающих пенсионеров.
д. Черта бедности определяется как месячный доход, равный 1320 рублям.

Таблица Б.2.4

Соотношение пособия и жилищных расходов
среди различных социальных групп
Моделирование третьего года

Сценарий:	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год
Значение т:	.08	.05	.08	.08	.08	.08	.08	.08
Рост расходов на жилье (pct)	400	400	600	600	400	400	600	600
Изменение средней платы на основе дохода			2%	4%	4%	2%	2%	4%
Уровень безработицы						10%	10%	10%
Тип семьи[а]								
молодые одиночки	51.7	83.6	65.6	85.4	74.6	61.4	73.7	91.9
одинокие родители	37.1	59.8	47.7	60.9	53.7	40.1	50.2	88.8
молодые супружеские пары	18.7	41.8	28.7	43.1	35.2	24.0	33.4	62.9
семьи без детей	48.9	66.1	57.0	66.9	61.7	52.4	60.1	47.3
прочие	21.9	43.4	31.9	44.8	37.3	27.5	36.5	69.3
Число детей								
нет детей	34.3	54.1	43.2	55.2	48.6	39.6	47.9	59.2
один ребенок	21.1	43.3	30.7	44.6	36.9	26.1	35.5	48.6
двое или более детей	26.3	49.9	37.0	51.2	43.3	30.8	40.9	54.4
Возраст участников[б]								
менее 30	28.4	53.4	39.3	54.8	46.4	34.7	45.1	59.6
30-40	23.8	46.8	34.1	48.0	40.3	29.8	38.8	52.0
41-55	23.4	44.5	32.5	45.7	38.4	28.8	37.6	50.0
56 и более	49.9	65.6	57.2	66.4	61.3	53.0	60.0	68.7
Образование участников[б]								
неполное среднее	38.3	56.4	46.5	57.4	51.4	42.5	50.3	60.7
среднее	28.8	50.1	38.8	52.1	44.6	34.1	43.6	56.2
среднее специальное	23.9	45.7	33.3	47.0	39.4	29.6	38.6	51.4
неполное высшее	38.1	60.8	48.6	61.9	54.6	38.1	49.9	62.9
высшее	28.9	51.1	38.4	51.2	44.2	33.8	42.8	54.8
Число работающих[в]								
ни одного	36.4	56.9	46.1	57.9	51.4	39.4	48.6	59.8
один	37.1	62.0	48.6	63.3	55.3	43.3	54.0	67.6
два	17.1	37.5	25.8	38.7	31.4	21.9	30.4	42.6
три или более	11.0	32.4	19.9	33.9	25.7	16.8	25.8	39.3

Сценарий:	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год	3-й год
Значение т:	.08	.05	.08	.08	.08	.08	.08	.08
Рост расходов на жилье (pct)	400	400	600	600	400	400	600	600
Изменение средней платы на основе дохода			2%	4%	4%	2%	2%	4%
Уровень безработицы						10%	10%	10%
Число пенсионеров на семью[г]								
ни одного	23.9	46.3	33.7	47.6	39.8	29.5	38.8	51.9
один	45.8	63.3	54.0	64.2	58.6	49.8	57.5	67.0
два или более	29.4	47.7	38.0	48.7	42.9	30.1	39.4	49.8
Квартили дохода								
самый нижний	66.3	82.2	74.4	82.9	78.5	69.6	77.1	84.8
второй	31.2	59.3	45.5	60.4	52.7	35.4	48.9	62.9
третий	12.6	41.4	23.4	43.1	32.0	19.8	30.1	48.3
самый высокий	3.6	16.1	8.2	17.3	11.6	9.4	14.9	23.0
Черта бедности[д]								
выше	8.9	29.9	16.9	31.4	23.0	15.3	23.1	36.7
ниже	49.6	71.1	60.7	72.1	66.1	53.3	63.7	74.9
Семьи с неработающими пенсионерами								
есть	48.9	66.1	57.0	66.9	61.6	52.4	60.1	69.8
нет	24.3	46.4	34.0	47.6	40.0	29.4	38.9	51.8

а. Молодые одиночки и молодые супружеские пары моложе 30 лет.
б. Участником является рабочий, служащий или неработающий пенсионер, отобранный для участия в опросе.
в. Совокупность для этой кривой распределения исключает семьи неработающих пенсионеров.
г. Включая работающих и неработающих пенсионеров.
д. Черта бедности определяется как месячный доход, равный 1320 рублям.

Литература

1. Народное хозяйство РСФСР в 1990 году. Статистический сборник. - М.: Финансы и статистика, 1991 год.
2. "Социально-экономическое положение Российской Федерации в первом квартале 1992 года". Госкомстат России. - Экономика и жизнь, 1992, № 17.
3. Сводный отчет о жилищном фонде и численности проживающих на конец 1990 года, часть 1. - М.: Госкомитет РСФСР по статистике, 1991.
4. О жилищно-коммунальном (жилом и нежилом) фонде города Москвы по состоянию на 1 января 1991 года. Статистический справочник. - М.: Городское бюро технической инвентаризации исполкома Моссовета, 1991.
5. Жилищный кодекс РСФСР: с постатейными материалами. - М.: Юридическая литература, 1991.
6. Сводный отчет об эксплуатации жилищного хозяйства местных Советов за 1990 год - М.: Госкомстат СССР, 1991.
7. Жилищные условия населения СССР. Статистический сборник. - М.: Госкомстат СССР. Информационно-издательский центр, 1990.
8. Тенденции и перспективы развития социальной инфраструктуры. - М.: Наука, 1989.
9. "О новых подходах к решению жилищной проблемы в стране и мерах по их практической реализации". Указ Президента СССР. - Известия, 21 мая 1990.
10. "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность". Постановление Верховного Совета Российской Федерации, 27 декабря 1991 г. - Экономика и жизнь, 1992, № 3.
11. "Об уточнении показателей бюджетной системы Российской Федерации на 1 августа 1992 года". Закон Российской Федерации - Российская газета, 14 мая 1992.
12. "О мерах по ускорению развития жилищной кооперации". Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 марта 1988, № 406.

227

13. "О продаже гражданам в личную собственность квартир в домах государственного и общественного жилого фонда". Постановление Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 № 1400 - СП СССР, 1989, № 1.

14. Статистический пресс-бюллетень. Госкомстат РСФСР. 1992, № 1, с. 9-14.

15. "О приватизации жилищного фонда в РСФСР". Закон РСФСР от 4 июля 1991 года - Экономика и жизнь. Приложение. 1991, август, № 33.

16. Hegedus, J., R.Struyk, and I.Tosics. Integrating State Rental Housing with the Private Market: Designing Housing Allowances for Hungary. - Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1991.

17. Howenstein, E. Jay. Housing Vouchers: A comparative International Analysis. - New Brunswick, N.J.: Rutgers University, 1986.

18. Oxley, M.J. "The Aims and Effects of Housing Allowances in Eastern Europe". In Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity, edited by William van Vliet. Greenwood, Ill.: Greenwood Press, 1988.

19. Wohngeld: Reihe Ratschlage und Hinweise, - Bonn: Bundesministerium fur Bauwesen, Stadtebau, und Raumordnung. (Без года).

20. Priemus, Hugo. Housing Allowances in the Netherlands: Product of a Conservative or Progressive Ideology? - Delft: Delft University Press, 1984.

21. Steele, Marion. Canadian Housing Allowances: An Economic Analysis. - Toronto: Ontario Economic Council, 1985.

22. Kennedy, S., and M.Finkel. Report of the First Year Findings for the Freestanding Housing Voucher Demonstration. - Washington, D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, 1987.

23. Information Regarding the Development of the Housing Sector in the GDR. - Bonn: Ministries of Housing and Finance, Federal Republic of Germany, 1990.

24. Telgarsky, J., G.T.Kingsley, and P.Tatian. Housing Allowances and Czechoslovakia's Safety Net. - Washington, D.C.: The Urban Institute, Report, 1992, pp. 6127-96.

25. Malpezzi, S., S.K. Mayo, and D. Gross. "Housing demand in Developing Countries". - Working Paper 733. Washington, D.C.: World Bank, 1985.

- 228

26. Cronin, F. "Consumption Response to Constrained Programs". - In Housing Allowances for the Poor, edited by Raymond J. Struyk and M. Bendick. Washington, DC: Urban Institute Press, 1980.

27. Tolley, G. Urban Housing in China: An Economic Analysis. - Washington, D.C.: World Bank, Discussion Paper, 1991, p. 123.

28. Kosareva, N. and R. Struyk. "Housing Privatization in the Russian Federation". - Washington, D.C.: The Urban Institute, 1992.

229