

**ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ
СФЕРОЙ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ В ЕВРОПЕ**



Санкт-Петербург
2009

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
КЛЮЧЕВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ СОЗДАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМ ЖИЛЬЕМ	4
АВСТРИЯ	8
ДАНИЯ	10
АНГЛИЯ	12
ФРАНЦИЯ	16
ПРИЛОЖЕНИЕ	19
ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ	23
ПРАВОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ	24
КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	24

Введение

Цель настоящего отчета – дать описание сектора социального найма жилья в ряде европейских стран и выделить ключевые тенденции его развития, а также отобразить имеющуюся национальную специфику в подходах к роли социального сектора.

В ходе кабинетного исследования была изучена практика управления сектором социального жилья в Австрии, Великобритании (Англии), Германии, Дании, Ирландии, Нидерландах, Франции, Швеции.

Ключевые тенденции в сфере создания и управления социальным жильем

Границы сектора социального найма

- Не выработано единого, используемого повсеместно в Европе, определения социального жилья. Терминологические проблемы возникают вследствие неоднозначной роли кооперативов и частных застройщиков в формировании сектора, а также схем субсидирования.
- Двумя ключевыми характеристиками социального жилья являются невысокие (относительно рыночного сектора) арендные ставки и использование административных (нерыночных) средств при его распределении.
- Несмотря на то, что социальное жилье может предназначаться для совершенно разных социальных групп (в некоторых странах это жилье для самых бедных, в других – для трудоустроенных граждан с низким доходом, в третьих - для среднего класса при наличии прочих способов размещения беднейших), справедливым будет утверждение, что социальное жилье в основном дает пристанище неполным семьям (родителям-одиночкам), пожилым и бедным.

Спрос на социальное жилье

- В рассмотренных в рамках данного отчета европейских странах спрос на социальное жилье достаточно высок, в крупнейших городских агломерациях существуют длинные листы ожиданий. Это явилось отчасти следствием повышения цен на жилую недвижимость в большей части Европы, затруднившего приобретения жилья в собственность; отчасти следствием существенно выросшей миграции, создавшей дополнительное давление в секторе частного найма.
- Вследствие усиления дифференциации между обычно дешевым социальным жильем и дорожающим частным домовладением повсеместно возникает ситуация, когда трудоустроенные семьи получают доход слишком большой, чтобы квалифицироваться на получение социального жилья, и в то же время слишком маленький, чтобы платить за рыночное жилье. Некоторые страны предлагают своим гражданам переходные схемы владения жильем (долевая собственность или субсидируемое домовладение) для домохозяйств, которым в противном случае придется пользоваться жильем социального найма.

Обеспеченность социальным жильем

- Для рассмотренных стран характерным является начавшееся в середине 1990-х годов уменьшение доли социального жилья в совокупном жилом фонде. Это обусловлено с одной стороны отставанием темпов строительства социального жилья от общей динамики нового жилищного строительства, а с другой стороны приватизацией социального фонда или сносом старых объектов. Тем не менее, в ряде стран в начале 2000-х имел место рост интереса к расширению предложения социального жилья (преимущественно из-за политического лобби, обратившегося к проблеме доступности жилья).

- По состоянию на 2004 год количество квартир социального найма, приходящееся на 1000 жителей составляло: в Нидерландах – 155, в Англии – 106, во Франции – 69, в Германии – 30, в Италии – 16.
- В ряде стран социальные арендаторы получили право выкупа арендуемого жилья (безусловное право или в соответствии с решением домовладельца). При этом приватизация привела к вымыванию из социального сектора наиболее качественного квартирного фонда.
- Права социальных арендаторов как правило законодательно защищены – срок аренды не ограничен, основания для прерывания аренды строго определены (задолженность по арендной плате и т.п.).

Новое строительство

- Схемы финансирования нового социального строительства и организации-провайдеры различаются от страны к стране. В большинстве рассмотренных стран произошел сдвиг в сторону децентрализации принятия решений относительно развития сектора социальной аренды (см. также Приложение – Таблица 1). Некоторые страны отказались от национальных субсидий на расширение предложения, и обеспечение социальным жильем стало полностью местной инициативой. Одновременно с этим провайдеры становятся все более независимыми от местных властей. В некоторых странах в социальном секторе используется схема государственно-частного партнерства. Это находит выражение в том, что традиционные собственники социального жилья пользуются частным финансированием (в Англии, Нидерландах и Италии), либо частные девелоперы привлекаются к управлению социальным жильем (в Германии и Австрии).
- Для создания смешанных сообществ и обеспечения большей устойчивости социальной среды на государственном уровне прилагаются усилия для того, чтобы сделать структуру собственности существующего жилого фонда менее однородной. В связи с этим новое социальное жилье располагается в основном на площадках, где также представлено частное домовладение и рыночный сектор аренды жилья.
- В настоящее время особое внимание уделяется строительству экологичных или исключающих углеродсодержащие выбросы зданий, а также строительству жилья, приспособленного для специальных нужд (жилье для пожилых, нетрудоспособных и в некоторых странах для многодетных семей). Помимо европейских стран аналогичную направленность демонстрирует, например, государственная политика Канады и Австралии.

Арендные ставки

- В большинстве обследованных стран арендные ставки устанавливаются на основе издержек, т.е. они должны покрывать финансовые расходы за минусом предоставленных субсидий. Система установления арендных ставок почти повсеместно определяется на уровне центральной власти (см. Приложение – Таблица 1).

- Пока не дан однозначный ответ на вопрос, как лучше устанавливать социальные арендные ставки (см. Приложение – Таблица 2).
 - Ставки, привязанные к уровню доходов жильцов, как правило, не покрывают издержки арендодателя и не соответствуют специфическим характеристикам конкретного жилья. Они создают неадекватные потоки доходов и усложняют привлечение частного капитала в социальный сектор. Поэтому многие эксперты отстаивают движение в сторону более рыночно-ориентированной системы.
 - В равной степени привязывание ставок к уровню инвестиционных расходов (на строительство и последующие реновации) порождает проблемы доступности жилья и сегрегации.
 - Ставки, основанные на потребительской ценности (размере и стандартах проживания) могут не отражать относительную востребованность конкретного жилого объекта и приводить как к простоям, так и к повышенному спросу.
 - В некоторых странах разрешено устанавливать единые ставки для всех типов зданий и собственников (Нидерланды, Англия).
- Страны, где ставки привязаны к доходам жильцов, имеют сравнительно небольшой социальный сектор (Ирландия, а также не рассматриваемые в данном исследовании США и Австралия).
- Во многих европейских странах арендные ставки в частном секторе также законодательно привязаны к издержкам или ставкам, установившемся в социальном секторе. В некоторых странах ограничения накладываются на рост ставок. В странах со свободным рыночным ценообразованием в частном секторе (Англия и Ирландия) разница в уровне ставок частного и социального секторов будет очень велика, особенно в областях с высокой плотностью населения.

Доступ к социальному жилью

- В большинстве стран существует ограничение по уровню дохода числа домохозяйств, желающих пользоваться социальным жильем. Однако формально установленный максимальный уровень дохода может быть настолько высок, что большинство населения оказывается обеспеченным этим правом (Австрия и Франция). Поэтому на практике распределение может осуществляться исходя из приоритетной потребности в жилье, а не из уровня дохода как такового (Англия) (см. Приложение – Таблица 3).
- Правила доступа к социальному жилью часто включают в себя положения, касающиеся госслужащих или наемных работников (для создания правильной смешанной социальной среды).

Альтернативное социальное жилье

- В некоторых странах наряду с традиционным социальным жильем существует также так называемое «истинное социальное жилье» (very social housing), предназначенное для наиболее уязвимых и остро нуждающихся в жилье категорий граждан – бездомных, психически нездоровых, бывших наркоманов, жертв домашнего насилия. Собственниками такого жилья обычно являются муниципалитеты, а также благотворительные организации.
- Сектор частного найма также является источником жилья для перечисленных выше категорий граждан (так называемое «квази-социальное жилье»; также см. Приложение – Таблица 4).

Индивидуальные жилищные субсидии

- Функционирование системы обеспечения социальным жильем в большинстве стран тесно связано с системой социального страхования и индивидуальными жилищными субсидиями (жилищными льготами, арендными пособиями, арендными надбавками и т.д.). Во всей Западной Европе арендаторы и в частном, и в социальном секторах имеют право на такого рода финансовую помощь (за исключением Ирландии, где ставки в социальном секторе напрямую привязаны к уровню доходов).
- В некоторых странах граждане, проживающие в собственных домах, также получают субсидии – преимущественно там, где изначально помощь в обеспечении жильем осуществлялась безотносительно формы собственности (Нидерланды, Швеция и Дания).

Австрия

Жилье, сдаваемое внаем, составляет примерно 45% совокупного жилищного фонда страны. Частное жилье составляет 20% сдаваемого внаем жилищного фонда.

Жилье социального найма представлено некоммерческим сектором (жилищными ассоциациями ограниченной прибыльности, владеющими примерно 50% социального жилья) и государственным сектором (в основном муниципальным жильём).

С 1980-х годов ответственность за финансирование и развитие социального жилищного сектора лежит на властях провинций, которые и определяют региональную политику в этой сфере.

С 1994 года разрешен выкуп жилья, находящегося в собственности жилищных ассоциаций, жильцами, арендующими жилище на менее 10 лет (с согласия арендодателя). С 2000 года проводится политика приватизации государственного жилья.

В 2005-2006 гг. в соответствии с законодательством и директивами Евросоюза открыт доступ к муниципальному жилью для европейцев, не имеющих австрийского гражданства.

Финансирование строительства жилья социального найма осуществляется не только жилищными ассоциациями, но также частными застройщиками и инвесторами в сфере недвижимости. Важную роль играют государственно-частные партнерства.

Традиционно социальный сектор базировался на принципах главенства некоммерческих девелоперов, прямого государственного субсидирования, контроля арендных ставок в старом фонде, ценообразования на основе издержек для новых объектов. Постепенно система становится более рыночно-ориентированной, и ставки в социальном секторе приближаются к ставкам в рыночном секторе (за исключением старого фонда).

Ценообразование на основе издержек все ещё остается основополагающим принципом для субсидируемого вновь строящегося жилья, однако некоммерческий сектор уступает свою рыночную долю коммерческому сектору, который получил доступ к субсидиям на строительство, но не ведет непосредственно операций на рынке социального жилья.

Формально уровень арендных ставок и в социальном и в частном секторе регулируется повсеместно. На практике, однако, арендные ставки для зданий, построенных после 1953 года, не регулируются. Разрешенный уровень ставок для старых зданий зависит от категории жилья – устанавливается максимальный уровень для каждой категории.

В Австрии существует сравнительно высокий уровень регулирования не только сферы жилья социального найма, но также и частного жилья – как сдаваемого внаем, так и не сдаваемого.

Финансирование сектора социального найма производится за счет налоговых поступлений: подоходного налога, налога на прибыль корпораций, а также жилищных взносов, выплачиваемых всеми наемными работниками.

50% всех домов и квартир получают те или иные госсубсидий – половина из них является социальным жильем, половина - жильем, занимаемым или сдаваемым собственниками. Субсидируется 40% всего сдаваемого в аренду жилья и 60% занимаемого собственниками жилья.

Господдержка осуществляется преимущественно в форме прямых строительных субсидий (70% объема финансирования). Австрия и Швеция наиболее широко используют этот механизм среди европейских стран. Прямые потребительские субсидии (около 5-10%) и налоговые льготы (15%) используются в меньшей степени. В период 1995-2000гг. жилищные субсидии составляли в среднем 3 млрд евро в год.

Для субсидирования строительства жилья социального найма (как муниципального, так и принадлежащего жилищным ассоциациям) в Австрии разработан целый ряд схем, сочетающих гранты и субсидируемые займы. Арендные ставки в новых социальных домах связаны с затратами на строительство, в некоторых случаях жильцам предлагается покрыть их часть.

Применяются следующие основные типы жилищных пособий (конкретные условия получения и размер зависят от провинции):

- Жилищное пособие как таковое, применяемое для домохозяйств с низкими доходами. Проживающие в собственном жилье также могут получать пособие, если их жилищные расходы слишком высоки (параметры задаются законодательством провинции).
- Арендная льгота, предоставляемая социальными органами тем гражданам, у которых арендные платежи приводят к сокращению располагаемого дохода ниже порогового уровня социального благосостояния.
- Арендное пособие, выплачиваемое домохозяйствам с низкими доходами, столкнувшимся с ростом арендных платежей вследствие реновации.

Провайдерами социального жилья являются муниципалитеты и жилищные ассоциации. Несмотря на произошедшее в 1980-х годах перераспределение полномочий в жилищной сфере в пользу провинций, центральное правительство все еще осуществляет регулирование вопросов собственности на жилье и разрабатывает законодательство, регулирующее арендный сектор. Центральные власти также отвечают за привлечение финансирования в новое строительство притом, что распределение этих фондов осуществляют власти провинций.

Доступ к социальному жилью формально ограничен по уровню дохода (реально доступно для 80-90% населения), и существенный рост зарплаты не принимается в расчет. Правила доступа устанавливаются центральным правительством, а местные провайдеры социального жилья определяют права домохозяйств и распределяют жилые объекты. Приоритет при распределении отдается работникам госсектора и трудоустроенным гражданам. Крайне нуждающиеся в жилье имеют доступ к маневренному фонду муниципалитета.

Дания

Социальное жилье в Дании представлено объектами, находящимися в собственности некоммерческих жилищных ассоциаций (20% совокупного жилого фонда¹), и очень немногочисленными государственными объектами (около 2%), которые преимущественно используются как маневренный фонд.

Термин «социальное жилье» в Дании принято применять только к объектам жилищных ассоциаций. В 2004 году в стране насчитывалось около 700 жилищных ассоциаций (в ходе социальной реформы 2007 года предполагалось сократить их число до 98); муниципалитеты осуществляют надзор за их деятельностью.

Социальное жилье в Дании не является синонимом доступного жилья, особенно в Копенгагене, где высокая стоимость строительства определяется ценой земли.

Власти Копенгагена разрабатывает схемы возможного привлечения в социальный сектор частных застройщиков и введения рыночного ценообразования.

Финансирование социального сектора

С 1994 года решение о строительстве нового социального жилья принимают местные власти, для которых более приоритетным является строительство не столько социального жилья, сколько жилья для особых нужд, например, для пожилых людей или инвалидов (на такое жилье приходится более 50% нового социального строительства).

Большая часть затрат на строительство социального жилья (более 80%) финансируется за счет ипотеки (по состоянию на середину 2007 года - 30-летний заем с переменной ставкой). Министр коммерции ежегодно объявляет, какой тип займа будет применяться в будущем году (используются, например, схемы с фиксированной процентной ставкой, или с привязкой к ключевым экономическим индексам). Муниципалитет платит вперед определенную часть (в 2006 году – 7%) стоимости строительства в форме беспроцентного займа. Еще 2% покрываются депозитами жильцов. Муниципалитет дает гарантию на оставшуюся часть ипотеки, составляющую более 65% начальных расходов на строительство.

В 2004 году был введен лимит на стоимость строительства – в среднем 2024 евро за кв. метр. Учитывая высокую стоимость земли в районе Копенгагена, это ограничило выбор места строительства жилищными ассоциациями.

Для зданий, построенных после 1999 года, платежи по погашению долга (а поэтому и арендная плата жильцов) были законодательно установлены в размере 3,4% от первоначальной стоимости строительства плюс банковские комиссионные. Эти деньги направляются правительству, которое обслуживает долг. Уровень оплаты, однако, не зависит от фактической процентной ставки. При низкой номинальной ставке фактические

¹ Совокупный жилой фонд составляет 2,55 млн жилых объектов, из которых 50% представлено частным жильем, не сдаваемым в аренду.

платежи по объектам оказываются выше стоимости займа, и государство получает прибыль от социальных объектов, строящихся после 1999 года.

Существует также Национальный фонд некоммерческих жилищных ассоциаций (и местные фонды), средства которого направляются на реновацию и ремонт социального жилья.

В соответствии с законом социальное жилье должно сдаваться по ставкам на уровне затрат (исторически сложившемся); ставки не подчиняются изменениям рыночной конъюнктуры. В среднем арендные ставки жилищных ассоциаций ниже рыночного уровня. Это означает, что более старые (и зачастую более привлекательные) объекты сдаются по гораздо более низким ставкам, чем новые.

В 2004 году была запущена пробная трехгодичная программа, когда арендующим социальное жилье было предложено выкупить 5000 квартир по цене на 30% ниже рыночной. Предполагалось, что общие собрания жильцов должны определять, какие квартиры можно выкупать.

Доступ к социальному жилью

Единственным формальным ограничением на попадание в лист ожидания является возраст до 15 лет. Те, кто находятся в листе ожидания, обязаны делать небольшие ежегодные взносы, а при заселении оплатить депозит в размере 2% стоимости строительства данного жилья. Жилищные ассоциации также формируют внутренние листы ожидания для того, чтобы жильцы могли менять по обстоятельствам жилье в пределах одной ассоциации.

Муниципалитеты имеют право распределять очередникам как минимум 25% свободных жилых объектов, принадлежащих жилищным ассоциациям. Кроме того, муниципалитеты занимаются распределением для тех, кто нуждается в специальном жилье, - пожилых очередников и инвалидов.

Арендные ставки

Около 90% частным образом арендуемых жилищ находится в муниципалитетах, в которых контролируется уровень арендных ставок. В районе Копенгагена рыночные ставки выше, чем ставки жилищных ассоциаций. Однако, в сельской местности выгоднее купить дом, чем снимать социальное жилье. В 2005 году в среднем по стране аренда социального жилья обходилась на 2% дешевле, чем частного (80 евро и 82 евро соответственно).

Англия

Изначально, как в большей части Западной Европы, социальное жилье в Англии обеспечивалось благотворительными некоммерческими организациями, четко ориентированными на решение проблем конкретных социальных групп. Однако после Второй мировой войны их вклад уменьшился до статистически незначимого уровня, а основное финансирование социального строительства стало осуществляться местными властями.

Наибольшего размера сектор социального найма достиг в 1979 году, когда он составлял 5,5 млн квартир или 31% совокупного жилого фонда страны. В то же время сектор частного найма жилья (в т.ч. обеспечиваемого некоммерческими структурами) составлял 12% жилого фонда.

С тех пор не только размер сектора социального найма существенно изменился, но и также поменялась и структура собственности, усилилась роль некоммерческих жилищных ассоциаций за счет сокращения участия местных властей. Наиболее важной причиной сокращения социального сектора стал значительный и продолжительный рост домовладения – к 2005 году 70% совокупного жилого фонда (увеличившегося в свою очередь до 21,8 млн квартир). На долю частной аренды приходилось 11%, на долю социальной – 18% (или около 4 млн квартир, из которых 53% предоставлялось местными властями и 47% жилищными ассоциациями). В 2004 году на 1000 жителей приходилось 106 квартир социального найма. К 2011 году прогнозировалось падение доли социального сектора до 15%.

Доля новых зданий в социальном секторе сокращается (в 45% в 1979 году до 11% в 2002), хотя в последние годы она растет в абсолютном значении пропорционально росту совокупного нового строительства.

Существенное сокращение жилья социального найма произошло вследствие введения в 1980 году права выкупа, которое было наиболее масштабно реализовано жильцами в последующие 10 лет.

В целом, за счет правительственных субсидий ежегодно строится около 30 тыс. квартир и эта цифра будет расти. Причем половина этих субсидируемых квартир будет вероятно дешевым собственным жильем, а не жильем социального найма. Соответственно, пока обеспечение доступным собственным жильем будет расти, доля жилья социального найма будет падать.

Структура социального сектора

В 1979 году 93% жилья социального найма принадлежало местным властям и объединениям городов-спутников (New Towns corporations). После реструктуризации системы субсидирования с 1988 года почти все жилье социального найма предоставляется жилищными ассоциациями и в частности сектором Зарегистрированного социального домовладения (Registered Social Landlord - RSL).

Жилищные ассоциации являются некоммерческими независимыми арендодателями, предоставляющими жилье особым группам домохозяйств с низким уровнем доходов. RSL – зарегистрированные Жилищно-строительной корпорацией распорядительные органы, которые также распределяют госсубсидии и действуют в рамках директив.

Кроме того, что новое строительство сосредоточилось в секторе жилищных ассоциаций, в середине 1980-х годов имел место масштабный добровольный перевод жилого фонда из сектора местных властей в сектор жилищных ассоциаций (посредством частного финансирования выкупа части или всего жилого фонда, принадлежащего местным властям, в пользу вновь образуемых жилищных ассоциаций). В результате в секторе жилищных ассоциаций в 2005 году функционировало порядка 2000 ассоциаций из которых большинство владеет собственностью в пределах 1-2 областей (районов). На примерно 250 ассоциаций приходится большая часть нового социального строительства (кроме того, есть ассоциации, только управляющие существующими объектами). (см. также Приложение - Таблица 5)

Финансирование социального сектора

С 1988 года новое социальное строительство происходит за счет долгового финансирования (под будущие доходы от сдачи в аренду) и капитальных субсидий центрального правительства. За почти 20 лет доля субсидируемых затрат постепенно упала с 90% до 50% благодаря росту арендных ставок и конкуренции между жилищными ассоциациями за субсидии. Технически субсидия – это заем, зависящий от кредита частных финансовых институтов, выплачиваемого только при продаже недвижимости (которая в свою очередь требует специального разрешения). Это технически сокращает затраты частного заемщика, а также потенциально дает центральному правительству возможность возратить субсидию.

Финансирование из частного сектора поступает (с 1988 года) из относительно малого количества институтов, задействованных в предоставлении ипотечных кредитов в жилищном секторе. Премия за риск сравнительно мала (30-70 базовых пунктов сверх LIBOR).

Субсидии (центрального правительства) местным властям основываются на государственных доходах и покрывают разницу между предполагаемыми доходами от аренды и предполагаемыми расходами. Субсидии местным властям в последние годы возросли в связи с инвестированием в существующий фонд для улучшения жилищных стандартов.

Жилищные ассоциации, возникшие вследствие добровольного выкупа, финансируются на 100% за счет частного сектора, за исключением случаев, когда они осуществляют новые инвестиции и могут конкурировать за получение капитальной субсидии.

Субсидии в целом направлены на помощь жителям с низкими доходами, имеющими право на жилищную льготу посредством сокращения арендной платы и получения пособия.

Связанная с доходами финансовая помощь по аренде жилья доступна с начала 1970-х годов. В секторе социального найма жильцы в зависимости от их дохода и условий проживания получают помощь в размере до 100% арендной платы плюс компенсация расходов на оплату определенных услуг. Такая же технически схема применяется и в секторе частного найма, но там существуют дополнительные ограничения на выплаты, поэтому большинство жильцов платят какую-то часть арендой платы. Правительство в настоящее время экспериментально вводит систему местного жилищного пособия, благодаря которому частные арендаторы будут получать пособие, устанавливаемое на базе средней местной арендной ставки, а не в связи с конкретным объектом недвижимости.

Арендные ставки

Исторически арендные ставки в социальном секторе устанавливались на основе прошлых издержек таким образом, чтобы ожидаемый арендный доход покрывал финансовые затраты за минусом субсидий.

В 2002 году правительством было решено установить для всего социального сектора новый режим арендных ставок, чтобы к 2012 году индивидуальные ставки определялись бы в соответствии с формулой, берущей за основу уровень заработной платы работников ручного труда, размер жилища и ценность объекта недвижимости. На первый период было решено ввести понятную схему установления арендных ставок, не связанную с первичным финансированием.

В среднем разница между арендными ставками в социальном и частном секторах составляет 40% для сектора жилищных ассоциаций и 50% для сектора местных властей (см. Приложение – Таблица 6).

Перспективы развития

В последние годы правительственная точка зрения на роль социального жилья существенно изменилась. Что касается существующего жилого фонда, акцент был сделан на субсидировании его улучшения и доведения до достойных жилищных стандартов к 2010 году.

Курс на обновление и регенерацию был взят особенно в отношении непопулярных северных городских районов. Во многих случаях это потребовало масштабного сноса и новой застройки массовым жильем. Регенерация рассматривается как один из способов решения проблемы нарастающей поляризации горожан и концентрации в социальном секторе беднейшего населения.

Другой способ – изменение принципов размещения (локализации). Происходит важное смещение в сторону обеспечения промежуточным (временным) жильем. Помощь осуществляется посредством предоставления небольших субсидий и обеспечения доступа в финансовым ресурсам тем наемным работником с низким уровнем дохода, кто пока не может позволить себе приобрести жилье в собственность. В контексте обеспечения смешанной социальной среды такое промежуточное жилье гарантирует, что

домохозяйства трудоустроенных наемных работников станут существенным элементом в районах нового строительства и регенерации.

Наконец, в отношении социально незащищенных категорий предполагается смещение от прямого предоставления жилья в сторону персональной помощи по Программе поддержки населения. Инициативы по сокращению числа бездомных предусматривают превентивные меры, доступ к временному жилью, арендуемому в частном секторе, и помощь частному сектору в большей степени, чем обеспечение гарантированного размещения в секторе социального найма.

(см. также Приложение - Таблица 7, Таблица 8).

Франция

Первое социальное жилье в стране строилось филантропами и предпринимателями для размещения рабочих и служащих, получающих жалование, но неспособных найти себе жилье в существующем жилом фонде. Социальный квартирный фонд начал существенно расти после второй мировой войны, когда большая часть населения остро нуждалась в жилье.

В 1960-х годах социальное жилье было обычным временным пристанищем для среднего класса. После 1977 года инициативы, направленные на развитие частного домовладения, изменили сложившиеся пропорции, и доля бедных в социальном секторе стала расти.

В 2004 году социальный сектор Франции насчитывал 4,2 млн квартир (17% совокупного квартирного фонда). Более 50% социального фонда составляют здания, построенные до 1976 года, 10% - здания, построенные после 1995 года. Чистый прирост социального фонда (с учетом как нового строительства, так и растущего сноса) после 1995 года находится на уровне примерно 40 тыс. новых квартир в год.

Более 80% существующего социального фонда – это квартиры (преимущественно трех-четырёх комнатные), причем почти все они расположены в Париже и его пригородах. Около 30% фонда размещается в многоквартирных (более 100 квартир) зданиях.

Система обеспечения социальным жильем

В настоящее время во Франции представлены три типа социального жилья: стандартное (около 70% фонда), улучшенное (верхний сегмент) и дешевое (нижний сегмент). С 2000 года государственная политика направлена на расширение предложения жилья верхнего сегмента.

Во Франции социальное жилье в основном известно как «жилье с регулируемой арендной ставкой». Оно предоставляется государственными организациями, находящимися на финансировании местных властей, или социальными жилищными фирмами (частными некоммерческими социальными застройщиками). В обоих случаях предложение этих организаций составляет преимущественно стандартное социальное жилье.

Подрядная (конвенционная) система отношений государства и социальных застройщиков была введена в 1977 году. Такие контракты давали застройщикам доступ к специфическим субсидиям и финансированию, а взамен они принимали на себя, как социальные арендодатели, определенные ограничения (максимально допустимый уровень дохода жильцов, максимальный уровень арендных ставок).

В рамках конвенционной программы социальный провайдер может привлекаться на строительство нового жилого объекта или на работы по улучшению уже построенного жилья. Также, с 1988 года стало возможным заключать конвенции по уже существующим объектам без проведения работ по их улучшению. В результате к 2004 году «конвенционные» объекты составляли более 90% социального фонда.

Провайдеры социального жилья получают «конвенционный» заем из государственного банка, финансируемый за счет вкладов по жилищно-сберегательной схеме. Арендаторам жилья, включенного в «конвенционные» программы, назначается жилищное пособие.

Что касается распределения полномочий, национальное правительство, помимо предоставления займов через государственный банк, определяет объем спроса на жилье, утверждает строительные проекты и решает, каков будет объем субсидий направляемых на социальное жилье. Тем не менее, постепенно усиливается роль местных властей – они осуществляют надзор за арендодателями в социальном секторе, софинансирование программ, а также отвечают за градостроительное планирование. В 2004 года местным властям было разрешено распределять государственные гранты на строительство социального жилья. Такие гранты составляют лишь 5% строительных затрат, но они могут использоваться для привлечения иного капитала.

Помимо национального и местного правительства, финансирование социального жилья осуществляет также социальные застройщики.

Работающие граждане выплачивают жилищный налог в размере 1% от зарплаты.

Домохозяйства, претендующие на социальное жилье, проходят квалификацию по уровню дохода. Верхний допустимый уровень дохода связан с типом жилья и является довольно высоким (например, в 2006 году для стандартного социального жилья предельный уровень годового дохода составлял 40 тыс. евро на семью с двумя детьми). 35% французских домохозяйств имеют доход, позволяющий им претендовать на получение дешевого социального жилья, более 70% - стандартного, и более 80% - улучшенного.

Около 20% арендаторов – родители-одиночки, около 30% - пары с детьми. В секторе же частного найма (который во Франции также велик и составляет около 20% совокупного квартирного фонда) преобладают одинокие жильцы.

Половина арендаторов в социальном секторе получают жилищное пособие. Беднейшим домохозяйствам, доля которых составляет 10% от общего числа домохозяйств, 60% арендной платы компенсируется посредством персональных жилищных дотаций, что снижает их расходы на жилье со средних 33% от уровня дохода до 10%.

Арендные ставки

Уровень арендных ставок в социальном секторе намного ниже, чем в частном (в среднем на 30-40%, в Париже и крупных городах – в разы). Такая разница во многом обусловлена начавшимся в 1997 году ростом стоимости жилья. Для большинства жильцов стало невозможным покинуть социальный сектор и перейти к частному домовладению, что снизило норму оборачиваемости социального жилья.

Разброс в уровне арендных ставок в социальном секторе значительно меньше, чем в частном. Это объясняется как регулированием социальных ставок, так и относительным единообразием социального жилого фонда. Территориальной разницы в ставках практически не наблюдается, за исключением Парижской агломерации, где социальные ставки примерно на 20% выше.

Социальные арендные ставки зависят в основном от возраста здания и схемы первоначального финансирования. Ставки в «истинном социальном жилье» существенно ниже среднего уровня.

Альтернативные формы доступного жилья

- *Социальное жилье «де факто» или квази-социальное жилье.* В сегменте частной аренды существует предложение жилья с плохими жилищными условиями (отсутствие ванной, туалета, отопления) и низкими арендными ставками. В 1993-2002 годах проводилась масштабная государственная реконструкция таких зданий, после чего они были переведены в сегмент с регулируруемыми арендными ставками. Частный сектор дает пристанище примерно 1 млн беднейших домохозяйств. Распространенность в регионе квази-социального жилья обратно пропорциональна размеру социального сектора.
- *Истинное социальное жилье.* В то время как предложение квази-социального жилья стремительно сокращается, наряду с имеющимся низким сегментом социального жилья возник сектор истинного социального жилья (не включает центры экстренной помощи и приюты, которые формально не относятся к жилью). В этом секторе осуществляется регулирование доступа и ограничение прав жильцов. В 1994 году социальным девелоперам было выделено государственное финансирование, направленное на создание этого нового типа социального жилья путем реновации центров помощи бездомным и обветшавших хостелов. Предполагалось, что такое жилье станет временным (промежуточным) и поможет жильцам постепенно переехать в нормальное социальное жилье. Однако, в условиях превышения спроса на жилье над предложением люди предпочитают оставаться в этом временном фонде, насчитывавшем в 2006 году свыше 150 тыс. квартир.
- *Социальное домовладение.* Попытки создания сектора социального домовладения ведутся с 1977 года. Программа выдачи займов под эти цели провалилась в 1995 году и была заменена программой по выдаче беспроцентных кредитов. После её продления в 2004 году ожидалось, что число новых субсидируемых домовладений вырастет со 100 до 200 тыс. Основной целью программы является стимулирование семей впервые стать собственниками жилья.

Также введена новая схема налоговых льгот, нацеленная на стимулирование инвестиций в строительство для создания промежуточного рынка аренды жилья. В обмен на снижение налоговых ставок инвестор обязуется на срок не менее 9 лет сдавать жилье в аренду домохозяйствам, чей уровень дохода не превышает «потолок», установленный для улучшенного социального жилья. Арендная ставка должна быть на 30% ниже рыночного уровня. Предполагалось, что начиная с 2007 года по предложенной схеме будет построено 60 тыс. квартир.

Приложение

Таблица 1. Система принятия решений по ключевым вопросам в секторе социального найма.

Страна	Решения, принимаемые на уровне центральной / федеральной власти	Решения, принимаемые в ходе переговоров с провайдерами	Решения, принимаемые на уровне местных властей / провинций	Решения, принимаемые в ходе переговоров с провайдерами
Австрия	АС		ОС, МС, СФ	
Англия	АС, ОС, МС, СФ			ОС, МС
Германия	АС		СФ	ОС, МС
Дания	АС, СФ			ОС, МС
Ирландия	АС, СФ	ОС, МС		ОС, МС
Нидерланды	АС, СФ			ОС, МС
Франция	АС, МС, СФ	ОС		МС
Швеция	АС, СФ			ОС, МС

Источник: *Social Housing in Europe, published by LSE London (www.lse.ac.uk)*

Условные обозначения: ОС – объем нового строительства, МС – место нового строительства, АС – система установления арендных ставок, СФ – определение системы финансирования.

Таблица 2. Схема установления арендных ставок для социального жилья.

Страна	Ценообразование	Средние арендные ставки
Австрия	На основе издержек	н/д
Дания	На основе издержек. 3,4% затрат на строительство + банковские комиссионные	Прим. 80 евро за кв. м в год
Германия	В некоторых регионах ставки зависят от доходов домохозяйств	48-84 евро за кв. м в год.
Франция	На основе издержек – по зданию или по организации-собственнику. Центральная власть понижает максимальные ставки (в зависимости от региона).	48-96 евро за кв. м в год (верхняя граница – верхний сегмент соц. жилья в Париже)
Швеция	Ставки пересматриваются ежегодно в ходе переговоров собственников и жильцов	1001 шв. крон за кв. м в год (в крупных городах – 1156 шв. крон)
Нидерланды	Ставки привязаны к потребительской ценности жилья и доходу домохозяйства	4,2 тыс. евро в год
Ирландия	В качестве арендной платы жильцы выплачивают % от дохода	1,9 тыс. евро в год
Англия	Реструктуризация режима арендных ставок зависит от местных доходов и стоимости жилья (индекс цен + 0,5-1%). Жилищные ассоциации и местные власти компенсируют затраты.	3300-3600 фунтов ст. в год

Источник: *Social Housing in Europe, published by LSE London (www.lse.ac.uk)*

Таблица 3. Система доступа к социальному жилью.

Страна	Ограничение пользования соц. жильем по доходу		Доля населения, имеющего право на пользование соц. жильем	Если доход впоследствии превысит ограничительный уровень
	Формально	Фактически		
Австрия	Есть	Есть, но уровень дохода достаточно высокий	80-90%	Ставка не меняется
Дания	Нет	Есть	100%	-
Англия	Нет	Есть	100%	-
Франция	Есть	Есть	Варьируется в зависимости от типа жилья: наибольший – 80,7%, средний – 65,5%, низкий – 30%	Жилец должен немного доплачивать (на практике случается не всегда)
Германия	Есть	Есть	20%, но доступность (возможность использования) ниже	Муниципалитет имеет право поднять ставку, однако делает это редко
Нидерланды	Есть для доступного жилья	Есть	Менее 40%	Ставка не меняется, хотя жилец лишается права на получение жилищного пособия
Ирландия	Есть	Есть	Очень ограниченный	Ставка повышается
Швеция	Нет	Есть	100%	-

Источник: *Social Housing in Europe*, published by LSE London (www.lse.ac.uk)

Таблица 4. Квази-социальный сектор.

Страна	Описание функций
Австрия	Дешевое и плохо обставленное частное жилье выполняет роль квази-социального сектора, поскольку для беднейших слоев населения и большинства мигрантов отсутствует доступ к социальному жилью
Дания	Частный сектор является важным источником обеспечения экстренным жильем тех, кто не отвечает критериям для предоставления социального жилья
Англия	Частный сектор и предоставление жилищных льгот позволяют обеспечить жильем значительную часть бездомных (особенно одиноких), новых иммигрантов и часто переезжающих малообеспеченных граждан.
Франция	Традиционно фактическим размещением социально незащищенных категорий населения занимался сектор частного найма, а социальный сектор давал пристанище семьям наемных работников.
Германия	При ограниченном предложении социального сектора муниципалитеты заключают контракты с частным сектором для размещения наиболее социально незащищенных категорий.
Ирландия	Около трети жителей сектора частного найма получают привязанные к уровню дохода жилищные пособия. Изначально предусматривалась лишь краткосрочная экстренная помощь, однако, на практике треть получателей пользуются пособиями 18 и более месяцев. Такие домохозяйства теперь переводятся на новую схему, по которой местные власти будут снимать для них жилье у частного сектора, а жильцы затем будут выплачивать властям привязанную к уровню доходов арендную плату.

Страна	Описание функций
Нидерланды	Около половины сектора частного найма доступно для аренды населением с низким уровнем дохода. Однако, социальный сектор обеспечивает большую часть жилья для специальных нужд.
Швеция	Сектор частного найма не выполняет функций социального сектора

Источник: *Social Housing in Europe*, published by The London School of Economics and Political Science (www.lse.ac.uk)

Таблица 5. Изменение структуры собственности жилого фонда в Англии.

Год	Собственное жилье		Сектор рыночной аренды		Сектор социального найма			
					Арендодатель – жилищные ассоциации		Арендодатель – местные власти	
	млн жил. ед-ц	%	млн жил. ед-ц	%	млн жил. ед-ц	%	млн жил. ед-ц	%
1981	10,6	60	2,0	11	0,4	2	4,8	26
1997	14,1	68	2,1	10	1,0	5	3,4	16
2007	15,4	70	2,9	13	1,9	8	2,0	9

Источник: *Housing Statistics 2008*, published by Communities and Local Government (www.communities.gov.uk)

Таблица 6. Средние арендные ставки в социальном секторе в Англии, фунтов стерлингов в месяц.

Арендодатель	1998	2007
Местные власти	190	276
Жилищные ассоциации	224	300

Источник: *Housing Statistics 2008*, published by Communities and Local Government (www.communities.gov.uk)

Таблица 7. Характеристики домохозяйств в Англии, 2004-2005гг.

Вид домохозяйства	Значение показателя
Средний годовой доход, тыс. фунтов ст. в год	
живущие в собственных домах	26
снимающие социальное жилье	10,2
снимающие частное жилье	17,4
Средние расходы на жилье, тыс. фунтов ст. в год	
проживающие в собственном жилье	1,87
проживающие в ипотечном жилье	7,85
снимающие социальное жилье, принадлежащее местным властям	1,61
снимающие социальное жилье, принадлежащее жилищной ассоциации	1,46
снимающие частное жилье	5,46

Источник: *Social Housing in Europe*, published by The London School of Economics and Political Science (www.lse.ac.uk)

Таблица 8. Структура сектора социального найма по типам домохозяйств в Англии, 2006-2007гг.

Вид домохозяйства	Значение показателя
Доля различных по продолжительности среднего срока аренды типов домохозяйств в общем числе домохозяйств социального сектора, %	
до 3 лет	26
3-10 лет	33
10-20 лет	21
более 20 лет	20
Доля различных по социально-экономическому статусу типов арендаторов в общем числе домохозяйств социального сектора, %	
трудоустроенные	32
безработные	6
пенсионеры	32
прочие нетрудоустроенные (больные и осуществляющие за ними уход, неработающие студенты, домохозяйки)	30
Доля различных по составу семьи типов домохозяйств в общем числе домохозяйств социального сектора, %	
пары без несовершеннолетних детей	17
пары с несовершеннолетними детьми	15
родители-одиночки	18
прочие виды семей	8
одинокое	43

Источник: *Housing Statistics 2008, published by Communities and Local Government*
(www.communities.gov.uk)

Информационные источники

- Housing Statistical Release published by Communities and Local Government (www.communities.gov.uk)
- Social Housing in Europe, published by The London School of Economics and Political Science (www.lse.ac.uk)
- An International Review of Homelessness and Social Housing Policy published by Center for Housing policy, University of York (www.york.ac.com)
- The European Social Housing Observatory published by The European Liaison Committee for Social Housing (www.cecodhas.org)
- Statistics published by The Austrian Federation of Limited-Profit Housing Associations (www.gbv.at)
- Statistics published by Danmarks Statistik (www.dst.dk)

Правовая информация

Авторские права на текст отчета принадлежат ЗАО «Решение». Несанкционированное копирование, распространение, а также публикация текста отчета запрещены. Разрешается использование/цитирование оригинальных фрагментов отчета в средствах массовой информации с обязательным указанием авторства ЗАО «Решение».

Настоящий отчет выражает независимое мнение ЗАО «Решение». Данные, содержащиеся в отчете, носят информационный, а не рекомендательный характер. ЗАО «Решение» не несет ответственность за использование информации, содержащейся в отчете, а также за возможные убытки от любых сделок, совершенных на её основании.

Отчет основан на информации, которой располагало ЗАО «Решение» на момент его выхода. ЗАО «Решение» приложило максимум усилий для проверки достоверности данных, включенных в отчет, однако, не несет ответственности за их исчерпывающую полноту и точность. ЗАО «Решение» не берет на себя обязательство корректировать отчет в связи с утратой актуальности содержащейся в нем информации, а также при выявлении несоответствия приводимых в отчете данных действительности.

Контактная информация



РЕШЕНИЕ

К О Н С А Л Т И Н Г
И С С Л Е Д О В А Н И Я Р Ы Н К А

<http://decision.ru>, e-mail: ask@decision.ru

Тел.: (812) 331 2738, 331 2739

Адрес: 199034, Санкт-Петербург, 14-я линия В.О., д.7, оф. 6.1.1.

Контактные лица: Александр Батушанский - генеральный директор,
Владимир Сократилин – исполнительный директор,
Виталий Калашник – руководитель направления исследования
промышленных рынков.