

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ З ДОПОМОГОЮ РОБОТОДАВЦЯ

Гарі Сандз (Gary Sands), Державний університет Вейн (Wayne State University)

ПРОБЛЕМА:

Міста прагнуть розширити свою виробничу базу і навіть знаходять нових інвесторів, проте їхній старий житловий фонд не відповідає сучасним потребам і не може забезпечити житлом працівників, які прийшли на нові робочі місця, створені додатковими інвестиціями. Одним з можливих шляхів вирішення цієї проблеми є допомога громаді з боку роботодавців у створенні якісного житлового фонду, доступного для їхніх працівників. Представлений у цьому розділі інструмент описує механізми, які можна використовувати для будівництва відомчого житла, як самостійно, так і у партнерстві з місцевими органами влади.

Що означає забезпечення житлом з допомогою роботодавця?

З початку індустріальної ери роботодавці часто брали участь у забезпеченні житлом своїх робітників. Причини, з яких роботодавці надавали робітникам допомогу у забезпеченні житлом, були різні: від практичної необхідності до альтруїзму.. Історія Сполучених Штатів знає приклади, коли робітникам на фабриках надавали гуртожитки (Лоуелл, штат Масачусетс), створювали нові індустріальні містечка (Пульман, штат Іллінойс) або навіть нові утопічні громади (Порт Санлайт; Амана, штат Айова). І хоча популярність відомчого житла протягом ХХ століття впала, розвиток економіки та на ринків праці протягом останніх декількох десятиріч привели до повторної його появи як засобу економічного розвитку (Deyo, 1991; Afshar, 2006).

Відомчі будинки в першу чергу використовувалося з метою вирішення проблеми недостатньої пропозиції житла (особливо, коли фабрики утворюються на ізольованих територіях) або як форма негрошової винагороди робітникам. Багато містечок, які виникали в Сполучених Штатах навколо заводів у ХІХ столітті, асоціювалися з великими новими виробничими потужностями, такими як сталеливарні заводи (Гері, штат Індіана) або були зорієнтовані на сировинні ресурси (Кітімат, Британська Колумбія). Вже в наші часи допомога із забезпеченням житла використовувалась роботодавцем для надання додаткової винагороди працівникам без безпосереднього збільшення заробітної плати. Прикладом такої допомоги можуть бути житлові субсидії або допомога у здійсненні перших внесків, що сприяє залученню та закріпленню працівників і, таким чином, зменшує витрати компанії на пошук та навчання робочої сили (Jennings, 2000).

Як правило, інструмент забезпечення житлом з допомогою роботодавців (ЗЖДР) виконує одну або декілька функцій.

- По-перше, він може допомогти вирішити питання нестачі робочої сили на місцевому ринку праці. Адже нові або зростаючі, підприємства не в змозі набрати необхідну кількість робітників на невеликих ринках праці, тому що пропозиція наявного житла є обмеженою. Це може стати особливо проблематичним, якщо зарплати, які виплачують на нових робочих місцях, є невеликими.
- Ще одна функція житла, яке створює роботодавець, полягає в тому, що воно надає переваги працівникам, які живуть неподалік від місця роботи, і таким чином сприяє реінвестуванню в сусідні райони міста. Часто вважають, що така стратегія є корисною й для роботодавця, – зберігається якість оточуючої підприємство території. Якщо житлові програми створюють умови, коли до роботи можна дістатися пішки або на велосипедах, то вони сприяють також збереженню навколишнього середовища

Вирішення питання недостатньої пропозиції

Із швидким зростанням місцевої економіки постає проблема задоволення попиту на різні види нового житла. В той час, як приватний сектор завжди з радістю готовий запропонувати дороге житло, ринок все ж не може задовольнити інший попит, що спричинений зростанням кількості низькооплачуваних робочих місць на виробництві або в сфері послуг, яке відбувається паралельно із зростанням високооплачуваних робочих місць. Будівельні стандарти для нового житла, розроблені з метою забезпечення високої якості нових будівель, можуть призвести до збільшення пропозиції дорогого житла на ринку для багатих, і зовсім не задовольняти потреби споживачів з нижчими доходами (ACRBAH, 1991).

Участь роботодавців у забезпеченні робітників житлом може поліпшити умови ринку, описані вище. Наприклад, маленьке містечко Стургіс в штаті Мічіган є прикладом того, як відсутність доступного житла сповільнювала економічний розвиток. Перед місцевою бізнес-асоціацією постала проблема залучення нових підприємств виробничого профілю, оскільки в громаді не було достатнього вибору доступного житла. Уважний аналіз місцевого ринку житла дав можливість зробити висновки: заробітна плата на наявних підприємствах і тих, які залучалися до громади, здебільшого була надто низькою, щоб стимулювати будівництво нового житла. Хоча підвищення зарплат було одним зі способів вирішення проблеми, роботодавці не наважувалися піти на цей крок, оскільки це призвело б до конкуренції за робочу силу і збільшило б плинність кадрів. Відповідно рекомендувалося зведення житла на недорогих землях за містом, будівництво громадським коштом житла, яке б орендували сім'ї з середнім достатком, та допомога роботодавців у сплаті перших внесків на житло.

Відновлення оточуючих міських районів

Багато роботодавців, включаючи і такі великі установи, як лікарні та університети, роблять значні інвестиції в своє нерухоме майно. Через те, що

навколишні райони старіли й занепадали, роботодавці поставали перед необхідністю змінювати місце розташування або спостерігати, як їхні інвестиції падають у ціні. Часто роботодавці шляхом прямого вкладення коштів або через систему заохочень для працівників інвестують розвиток навколишніх районів. Метою таких інвестицій є підвищення життєздатності фірми та місця, де вона розташована, шляхом сприяння відродженню оточуючих територій (Rivlin, 2003; JCHS, 2005; Hoerth et al., 2007).

Наприклад, партнерська організація місцевої лікарні в місті Чатануга, що у штаті Теннессі надає позики та ґранти як допомогу в придбанні житла. Ця неприбуткова організація допомагає через маркетинг програми, проводить навчання з майбутніми покупцями і надає гарантії на іпотечне кредитування (Pill, 2000). Лікарня Emmanuel Hospital в Портленді (штат Орегон) фінансує дві неприбуткові організації, які надають консультації з питань власності житла та будівництва й ремонту будинків у суміжних з лікарнею районах. Працівники, які купують житло в певному районі, мають право на погашення позики в розмірі до 5 000 доларів США (Pill, 2000).

Університети також надають активну допомогу своїм працівникам. Йельський університет надає ґранти в розмірі 2 000 доларів США щорічно впродовж 10 років і ґрант в розмірі 4 000 доларів США на додаткові витрати, необхідні для завершення операції купівлі-продажу своїм працівникам, які купують житло в визначених районах поблизу університету. Університет Case Western Reserve разом з містом Клівленд, а також з декількома місцевими корпораціями ініціювали успішну програму, що надає фінансування в розмірі 10 000 доларів працівникам, які купують або ремонтують будинки у визначених районах (Hoerth, et al., 2007).

У Мілуокі, штат Вісконсін, місцева громадська організація Select Milwaukee організує та втілює програми «Пішки на роботу» для місцевих роботодавців. Компанії надають працівникам безповоротні позики до 3 000 доларів США, які можуть бути доповнені ґрантами від організації Select Milwaukee та від штату Вісконсін. Компанія Harley Davidson надає працівникам, що купують житло у визначених районах, безповоротні позики до 2.500 доларів США. Частково така програма допомагає компанії виконувати свої зобов'язання щодо вимог Акту про Чисте повітря. Компанія The Right Place, Inc. (неприбуткова організація, яка займається питаннями економічного розвитку в Гранд Репідс, штат Мічіґан) розробила подібну програму, яка заохочує працівників підприємств жити неподалік від їх місця роботи. Такі зусилля характерні для малих та середніх підприємств, розташованих в старих житлових районах.

Специфічні механізми забезпечення житлом з допомогою роботодавця

Існує ціла низка засобів вирішення питання доступності житла для працівників з середніми доходами (Haughey, 2002). Серед механізмів, які практикуються, слід назвати безпосереднє надання доступного житла, спорудженого за громадські кошти, або системи заохочень для забудовників

для розширення пропозиції помешкань. Але частіше працівникам надаються пільги для збільшення їхньої здатності платити за пристойне житло. Багато з механізмів, поданих нижче, використовувалися з метою вирішення питання доступності житла для працівників з низькими доходами. В цьому контексті такі програми відрізняються середньою величиною необхідних субсидій і в багатьох випадках – джерелами надходження коштів.

Фінансові інструменти

Зменшення вартості часто виступає найефективнішим способом вирішення питання житла для працівників. Наявні механізми переважно зменшують щомісячні платежі за допомогою спеціальних фінансових засобів. Серед них:

- Ґранти. Державні установи та організації надають прямі субсидії на побудову доступного житла або житла, призначеного для певних соціальних груп. Ґрантові кошти можуть також надаватися працівникам їхніми роботодавцями. Державні Ґрантові програми можуть бути використані як для оренди житла, так і для придбання його у власність, в той час як приватні Ґранти найчастіше використовуються для здійснення перших внесків при купівлі житла (Fannie Mae, 2003).

- Погашення позики у разі виконання умов угоди. Такий тип позик, як правило, забезпечує лише частину необхідного фінансування. Вона прив'язується до першого іпотечного кредиту і не потребує сплати, поки цей кредит не погашено. Якщо умови угоди виконано (наприклад, якщо в будинку хтось проживає протягом певного періоду часу, або його ремонтують), позика стає Ґрантом. Якщо умови не виконуються, позика залишається в силі, і її потрібно сплачувати.

- Позики під низькі відсотки. Фінансові витрати (відсотки, які сплачуються за іпотечне кредитування) складають велику частину щомісячних внесків, особливо протягом перших років після набуття права власності. Високі відсоткові ставки інколи унеможливають сплату за користування кредитом (щомісячні іпотечні платежі) для громадян з низькими доходами. Державні структури, роботодавці або неприбуткові організації, які готові працювати за невеликі відсотки від своїх інвестицій, можуть надавати фінансування на таких умовах. Ця модель має давню історію, яка бере свій початок ще з часів «житлових товариств» (Housing Societies) в Англії XIX століття, і сьогодні її традицію продовжують такі організації як ShoreBank в Сполучених Штатах.

В той час як нижчі за ринкові відсотки зменшують суму щомісячних внесків, їх користь є невеликою. Наприклад, іпотека тривалістю десять років з відсотковою ставкою в 5 відсотків передбачає місячні платежі, які складають 80 відсотків суми, належної до сплати при 10-відсотковій ставці. Продовження терміну іпотеки знижує місячні витрати, але загальна сума повернених платежів, разом з відсотками, є набагато більшою.

- Спільне володіння. Фінансування за допомогою такого механізму створює спільних власників житла між тими, хто в ньому проживає з одного боку, та громадською, приватною або неприбутковою структурою з другого. Хоча покупець і має більшість прав власності, його місячні іпотечні платежі є нижчими, тому що він платить лише частину витрат. Покупець може придбати більшу частку власності, якщо його фінансове становище покращиться. У випадку продажу майна кошти розподіляються між власником будинку та інвестором.

Допомога державних структур

Хоч інструмент, який розглядається у даному розділі в першу чергу присвячений механізмам будівництва житла за рахунок коштів роботодавців, органи місцевої влади також можуть долучитися до забезпечення житлом через низку програм, які сприяють створенню доступного житла. Для багатьох органів місцевої влади першочерговим пріоритетом є забезпечення якості нового житла. Тому не слід створювати більше доступного житла за рахунок зменшення його якості. Водночас органи місцевої влади часто не мають достатніх ресурсів, щоб безпосередньо надавати фінансову допомогу у будівництві житла для робітників (Sanders et al, 1984) і шукають такі кошти у приватних роботодавців. Але існують нефінансові механізми, якими можуть скористатися органи місцевої влади для побудови житла для робітників, зокрема, такі:

- Зменшення розміру податку на власність. Там, де органи місцевої влади мають можливість встановлювати податок на нерухомість, вони також можуть робити кроки, спрямовані на зменшення податкового навантаження або встановлення меншої оплати замість сплати встановленої величини податку на нерухомість, і в такий спосіб зменшувати вартість житла і підвищувати його доступність. Податкові знижки можуть бути структуровані таким чином, що програми забезпечення доступним житлом сприятимуть достатнім надходженням до місцевого бюджету і покриттю витрат на надання найголовніших послуг.
- Бонуси щільності. Вартість землі, як правило, складає велику частку загальної вартості нового житла. Там, де місцеві правила забудови обмежують загальну щільність, збільшення дозволеної щільності (дозвіл зводити більшу кількість будівель на тій самій ділянці) може зменшити середні витрати на всі будівлі, оскільки вартість землі та інфраструктури з розрахунку на один будинок буде меншою.
- Спрощення надання дозволів. Отримання дозволів на забудову суттєво збільшує її вартість. Крім звичайних витрат, пов'язаних з отриманням дозволів, до загальної вартості додають розгляд і погодження плану, перевірки та час необхідний для цього, особливо тоді, коли існує вимога проводити громадські слухання. Будівельні проекти для зведення

доступного житла для робітників слід якомога оперативніше затверджувати й таким чином зменшувати витрати на отримання дозвільних документів.

- Розвиток інфраструктури. Протягом останніх років міста по всій Північній Америці все більше намагаються перенести витрати на розвиток інфраструктури (мережі водопостачання та каналізації, дороги, інші комунікації) на забудовників. Фінансування розвитку інфраструктури за рахунок громадських коштів або коштів роботодавців може суттєво зменшити початкові витрати на будівництво. Це можна зробити через муніципальний бюджет капіталовкладень або шляхом обкладання спеціальними податками чи збільшенням податків.
- Надання інформації. Надходження необхідної інформації до роботодавців та робітників може забезпечуватись зусиллями органів місцевої влади. Активна робота з питань зв'язків з громадськістю, спрямована на окремих роботодавців та асоціації роботодавців, здатна заохотити їх брати участь в програмах житла для робітників. В такий самий спосіб органи місцевої влади можуть надавати інформацію про ринок житла, а також інформацію про спеціальні житлові програми для потенційних учасників. Зусилля влади можуть також бути спрямовані на просвітницьку діяльність з покупцями житла і на навчання з питань утримання та ремонту житла.

Що слід врахувати перед впровадженням проекту

Досвід показує, що сприяння житловому будівництву для робітників найчастіше тягне за собою створення державно-приватного партнерства, в рамках якого органи місцевої влади і роботодавці беруть на себе витрати. З точки зору влади міста, програми забезпечення житлом роботодавцями повинні приносити чітку економічну вигоду або вигоду для розвитку громади (Naughey, 2005). Витрачаючи громадські кошти на участь в програмі, місто розраховує отримати конкретні вигоди від створення робочих місць в приватному секторі економіки, забезпечення робітників, що працюють в ньому або від покращення стану міських районів. Роботодавці в свою чергу очікують на потенційний зиск від більш стабільної робочої сили, що зменшує витрати на наймання на роботу та навчання.

Органи місцевої влади мають також впевнитися, що житлові об'єкти зручно розташовані відносно об'єктів сфери послуг, включаючи громадський транспорт. Якщо новостворені підприємства потребуватимуть вирішення житлових питань для майбутніх працівників, слід приділити увагу землевідведенню як для нового підприємства, так і нового житла. Також потрібно не забувати у розрахунках про постійні витрати на надання послуг новим мешканцям.

У багатьох випадках успіх програм ЗЖДР залежатиме від підтримки з боку органів влади вищого рівня (штату/провінції/області і національного рівня), окремих роботодавців, асоціацій роботодавців (наприклад, торгівельної палати) та різних організацій. Навіть якщо зрештою витрати бюджетних

коштів, пов'язані зі створенням нових робочих місць, і переїздом нових мешканців, будуть відшкодовані через збільшення податкових надходжень, все ж на початку впровадження програми ЗЖДР вимагає великих коштів. Більша частина цих коштів надходить від роботодавця, який має зиск від робочої сили, і менша – від органів місцевої влади. Якщо необхідна кількість додаткових коштів не зібрана, неможливо створити достатню критичну масу ресурсів для успішного здійснення програми. В деяких випадках певна частина коштів може надаватись національними житловими програмами. Часто необхідно залучати додаткові кошти з приватних та некомерційних джерел.

Умови досягнення максимальної ефективності

Успішні програми забезпечення житлом з допомогою роботодавців передбачають існування сформованого ринку нерухомості, а також систем житлового фінансування. Програми ЗЖДР потрібно розглядати як спосіб для незначного покращення ситуації з пристойним житлом, доступним для цільових груп населення - малозабезпечених працівників тієї чи іншої галузі економіки. Там, де не дотримуються вимоги до стандартів якості житла, програми ЗЖДР не можуть розглядатись як приваблива альтернатива вирішення питання. В таких випадках, наприклад, житло, збудоване власними силами, є кращим рішенням, оскільки воно є дешевшим і краще відповідає індивідуальним потребам.

Оскільки програми ЗЖДР часто пропонують можливості права власності, це право (гарантія проти невмотивованого виселення, участь у оцінці вартості житла тощо) повинно бути наявним і гарантованим. Це робить програми привабливими.

Багато програм ЗЖДР працюють за допомогою формальних іпотечних механізмів. Низькі відсоткові ставки, допомога у здійсненні першого внеску і допомога з додатковими витратами – все це передбачає існування інституційної системи, яка надає довгострокове фінансування житлової нерухомості.

Важливо, щоб були розроблені і дотримувались належні стандарти будівництва та проживання. Для того, щоб вважатися ефективними, програми ЗЖДР мають надавати житло, яке є доступнішим, але не за рахунок зниження його якості. Надання житла, яке є доступнішим за рахунок зменшення його розмірів, або ігнорування його стандартних базових характеристик не дасть бажаних результатів. В такому випадку житло не лише не буде привабливим для своїх перших мешканців, але й буде менш привабливим для покупців у майбутньому (ACRBAN, 1991).

Додаткові інструменти

Ефективність ініціатив забезпечення житлом з допомогою роботодавців залежить від координації інтересів на місцевому та державному рівнях,

роботодавців у приватному секторі та комерційних асоціацій, недержавних громадських організацій та установ іншого типу . Оскільки цей інструмент передбачає активну участь житлобудівної індустрії, важливим фактором успіху є ефективна система будівництва і продажу житла. Це включає існування чітко визначених прав власності на нерухомість; ринкової системи створення та обміну нерухомості; приватних структур, які б будували житло та фінансували його купівлю.

Висновки

Програми забезпечення житлом за допомогою роботодавців є механізмом, який може використовуватися для доповнення інших громадських ініціатив економічного розвитку або для підтримки економічного зростання в ринкових умовах. Вони можуть відігравати суттєву роль для добробуту громади, коли її економічний розвиток не створює такого рівня заробітної плати, який би дозволяв громадянам купувати житло в громаді за ринковими цінами. Оскільки такі програми можуть мати певні географічні пріоритети, а також стосуватися певної категорії робітників, вони можуть бути дуже корисними для відбудови визначених районів.

При розробці програм ЗЖДР слід мати на увазі два моменти. По-перше, потрібно визнати обмеженість впливу таких програм. Програми ЗЖДР лише заповнюють незначні прогалини. Сума коштів, які надаються будь-якому учаснику, є недостатньою для подолання проблеми загальної нестачі всіх коштів. Програми можуть допомогти робітникам з середніми доходами дозволити собі придбати пристойне житло. Якщо дохід є надто низьким, а ціни на житло – надто високими, програми ЗЖДР не принесуть користі.

По-друге, за своєю природою програми ЗЖДР мають бути прикладом ефективного державно-приватного партнерства. На відміну від багатьох інших інструментів економічного розвитку, які пропонують заохочення та пільги для роботодавців в обмін на створення ними робочих місць та здійснення інвестиційної діяльності, велика частина витрат за програмами ЗЖДР буде здійснена за їх рахунок. Зрозуміло, що зацікавлені фірми, які хочуть, щоб їхні працівники були задоволені та не звільнялися, мають брати на себе більшу частину витрат. Навіть якщо органи влади на місцевому або державному рівні можуть надавати певні кошти, такі кошти все ж будуть лише невеликою частиною всіх витрат.

Список літератури

Advisory Commission on Regulatory Barriers to Affordable Housing. 1991. *“Not in My Back Yard.”* Washington DC: US Department of Housing and Urban Development.

Afshar, Anna. 2006. *New Arguments for Employer Assisted Housing.* Federal Reserve Bank of Boston: *New England Community Developments.*

Deyo, Thomas. 1991. *Employer-Assisted Housing: Strategies for Revitalizing Communities.* *Journal of Housing.* September/October 227-236.

The Economist. 2007. Housing Prices: Fighting over their castles. 38:8531 (June 2-9, 2007), 59-60.

Education Commission of the States. 2002. *State Incentive Policies for Recruiting and Retaining Effective Teachers in Hard-to-Staff Schools*. Denver CO: Education Commission of the States.

Fannie Mae. 2003. *Employer-Assisted Housing*. Washington DC: Fannie Mae.

Galantay, Ervin. 1975. *New Towns: Antiquity to the Present*. New York: George Braziller.

Garner, John ed. 1992. *The Company Town*. New York: Oxford University Press.

Haughey, Richard. 2002. *Workforce Housing: Barriers, Solutions, and Model Programs*. Washington DC: ULI-the Urban Land Institute.

Haughey, Richard. 2005. *Developing Housing for the Workforce*. Washington DC: ULI-the Urban Land Institute.

Hoerth, Joseph, Dwan Packnett and David Perry. 2007. *University Employer-Assisted Housing: Models of University-Community Partnerships*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Jennings, Stephanie. 2000. Reinventing the Company Town: Employer-Assisted Housing in the 21st Century. *Housing Facts & Findings 2:2*.

Joint Center for Housing Studies of Harvard University. 2005. *Strengthening our Workforce and our Communities Through Housing Solutions*. Cambridge MA: Joint Center for Housing Studies of Harvard University.

Macklin, Genevieve. 2004. *Key Worker Housing*. London: Association of London Government.

Pill, Madeleine. 2000. *Employer-Assisted Housing: Competitiveness Through Partnership*. Cambridge MA: Joint Center for Housing Studies of Harvard University.

Rivlin, Alice. 2003. *Revitalizing Washington's Neighborhoods: A Vision Takes Shape*. Washington DC: The Brookings Institution.

Sanders, Welford, Judith Getzels, David Mosen and Joann Butler. 1984. *Affordable Single-Family Housing: A Review of Development Standards*. Planning Advisory Service Report Number 385. Chicago IL: American Planning Association.

Джерела в Інтернеті

Fannie Mae <http://www.fanniemae.com>

Freddie Mac <http://freddiemac.com>

Metropolitan Planning Council <http://www.metroplanning.org>

Silicon Valley Leadership Group <http://www.svmg.org>

Connecticut Housing Finance Authority <http://www.chfa.org>

Illinois Housing Development Authority <http://www.idha.org>

Joint Center for Housing Studies of Harvard University
<http://www.jchs.harvard.edu>

Secretariat of Tourism Mexico <http://sectur.gob.mx>