

ДЛЯ РАЗВИТИЯ МАССОВОЙ ИПОТЕКИ В РОССИИ НЕОБХОДИМЫ СТРОЙСБЕРКАССЫ

Виктор Меерович Полтерович

*академик РАН, д.э.н., заведующий лабораторией ЦЭМИ РАН,
председатель Академического комитета РЭШ*

тел: (095) 124 68 46, 332 43 92

факс: (095) 718 96 15

e-mail: polterov@cemi.rssi.ru

Олег Юрьевич Старков

н.с. ЦЭМИ РАН

тел: (095) 332 46 06,

факс: (095) 718 96 15

e-mail: stardom@mail.ru

Екатерина Викторовна Черных

м.н.с. ЦЭМИ РАН

тел: (095) 332 46 06,

факс: (095) 718 96 15

e-mail: chernyh_e@mail.ru

Статья опубликована в журнале "Недвижимость и ипотека", № 2 (3), 2005 г.,
с. 37-41 (www.r-e-m.ru)

Аннотация

Основной тезис настоящей статьи состоит в том, что создание системы строительных обществ — строительно-сберегательных касс и строительно-сберегательных (жилищно-накопительных) кооперативов — необходимый этап в становлении рынка ипотечного кредитования. Попытки перескочить через этот институциональный этап сопряжены с большими издержками и почти наверняка обречены на неудачу. Кооперативы здесь играют важную, но ограниченную роль, в то время как развитие стройсберкасс позволяет за 10—15 лет сделать ипотеку массовой, резко увеличить число жилищных кредитов, предоставляемых не только стройсберкассами, но и банками, и коренным образом улучшить культуру ссудно-сберегательного поведения значительной части населения. Этот вывод опирается на анализ особенностей рынка жилья, истории жилищного финансирования в развитых странах, недавнего опыта стран Восточной Европы и многочисленных попыток создания ипотеки в России в 1992—2003 гг.

(Более подробное обоснование идей данной статьи содержится в работе: Полтерович В.М., Старков О.Ю., Черных Е.В. Строительное общество: ипотечный институт для России./Вопросы экономики. —2005, № 1, с. 63-87.)

Что такое строительное общество?

Строительное общество (СО) — это организация, реализующая контракты со своими членами на предоставление кредита для приобретения или реконструкции жилья, причем получение кредита обусловлено не только залогом и обязательствами заемщика по обслуживанию долга, но и предварительным выполнением плана по накоплению сбережений.

От других ипотечных институтов СО отличается тем, что предоставляет права на ссуду исключительно своим вкладчикам. Для успешного функционирования СО необходимо, чтобы его члены были вкладчиками достаточно долго и накапливали относительно большие суммы. Поэтому объем и схема обслуживания предоставляемого кредита, вообще говоря, зависят от объемов и временной структуры сбережений.

Строительно-сберегательные кооперативы и стройсберкассы — это институты, способные функционировать в рискованной институциональной среде, в обществах с низким уровнем экономической культуры, где основная часть населения не получает достаточных доходов, не располагает кредитными историями и потому не имеет доступа к банковским кредитам.

Благодаря узкой специализации, встроенной системе контроля и государственной премии на сбережения строительные общества снижают кредитные риски и преодолевают проблему взаимного недоверия между населением, банками и государством, позволяя вовлечь в систему ипотечного кредитования широкие слои граждан с низкими и средними доходами.

Основное различие строительно-сберегательных кооперативов и строительно-сберегательных касс состоит в том, что первые являются некоммерческими, а вторые — коммерческими организациями. Как правило, кооперативы находятся в собственности своих членов, несущих солидарную неограниченную ответственность по обязательствам кооператива, а стройсберкассы принадлежат внешним инвесторам и являются акционерными обществами либо обществами с ограниченной ответственностью.

В кооперативах процентные ставки и по депозитам, и по кредитам обычно равны нулю (небольшой процент от депозитов отчисляется на покрытие административных расходов кооператива). Если же ставки различны и кооператив получает прибыль, она направляется на уставные цели. В стройсберкассах проценты по депозитам и кредитам

ниже рыночных, но маржа является основным источником дохода, получаемого акционерами.

Строительно-сберегательные кооперативы обычно организуются группой людей, тесно связанных друг с другом, например живущих на одной территории или работающих в одной отрасли. Благодаря этому кооператив имеет достаточно полную информацию о своих членах и может отбирать тех, кто заслуживает доверия, обеспечивая эффективные социальные санкции за нарушение контрактов. Однако в современной России общинные связи разрушены, основная часть населения сосредоточена в больших городах. Поэтому данная форма строительного общества не может обеспечить массовость ипотеки.

Члены стройсберкасс не обязательно должны иметь подобную общность. Поэтому широкое участие населения в сберкассах возможно лишь при высоком доверии к ним. Между тем, поскольку не предполагается, что менеджеры СО имеют высокую квалификацию, СО нередко запрещается делать внешние заимствования. При нехватке ликвидности потенциальные заемщики, получившие право на основной кредит, выстраиваются в очередь в соответствии с определенными правилами. Время ожидания может составить год-два или даже больше. У потенциальных вкладчиков может возникнуть опасение увеличения сроков ожидания при сокращении потока новых членов в будущем.

Для завоевания доверия сберкассы получают от государства премию на сбережения и другие льготы. Кроме того, в большинстве стройсберкасс участник, получивший право на кредит, не обязан его брать; он может выйти из СО, изъяв свой вклад (включая премию). Благодаря этой возможности хранение денег в стройсберкассах оказывается достаточно выгодным даже для тех, кто не собирается приобретать жилье. Сбережения в стройсберкассах гарантируются государством или включены в систему страхования вкладов. Указанные черты снижают риск долгого ожидания в очереди или даже утери вклада при отсутствии притока новых участников. Длительность процесса накопления сбережений позволяет выявить и материальные возможности будущего должника, и уровень его добросовестности, и способность к самодисциплине. Тем самым СО обходит непреодолимую для банка преграду, связанную с отсутствием кредитных историй и необходимой текущей информации о потенциальных заемщиках.

Именно поэтому строительные общества играли и играют столь важную роль в развитии сферы жилищного финансирования. Во всех развитых странах строительные общества явились важным этапом развития института ипотеки, в них была вовлечена

большая часть населения. Формирование системы строительных обществ позволяет за несколько лет, не дожидаясь снижения ссудного процента, обеспечить жилищными кредитами широкие массы потребителей со средними доходами. Кроме того, *строительное общество оказывается для миллионов людей школой сберегательного и долгового поведения, где они приобретают не только кредитные истории, но и навыки долгосрочного планирования семейного бюджета.* Тем самым СО подготавливает почву для развития более совершенных форм ипотеки.

Обычно в рамках современных стройсберкасс накапливается сумма, не покрывающая полностью стоимость жилья, а служащая обеспечением кредита от коммерческого или ипотечного банка. Таким образом, спрос на банковские ипотечные программы расширяется. Указанные черты строительных обществ делают их эффективным проводником государственной и социальной политики стимулирования экономического роста.

Необходимым условием преодоления препятствий и успешного становления ипотеки является активная поддержка государства. При наличии продуманной стратегии государственные расходы на эти цели оправданы не только с социальной, но и с чисто экономической точки зрения.

Создание стройсберкасс не просто способ обеспечения населения жильем. По существу, это масштабный совместный проект государства и частного сектора, направленный на улучшение массовой экономической культуры, формирование кредитных историй и развитие всей кредитной системы.

Следует, однако, иметь в виду, что по мере достижения названных целей строительные общества должны постепенно уступить место другим, более совершенным формам ипотеки.

Становление массовой ипотеки в развитых странах

В конце XVIII — начале XIX вв. строительные общества послужили основой развития массовой ипотеки и исходной точкой быстрой эволюции жилищных финансов во многих странах. Английское строительное общество, немецкая стройсберкасса, американская ссудно-сберегательная ассоциация стали последовательными этапами этой эволюции. Пионером среди европейских стран считается Англия, где в период с 1775 по 1825 г. было создано 250, а в последующие 50 лет — еще 3000 строительных кооперативов, каждое из которых объединяло 20—30 человек и функционировало в среднем 10—14 лет. Строительные общества в Англии служили массовым ипотечным

институтом в течение 70 лет, пока в 1845 г. не были преобразованы в розничные банки, специализирующиеся на кредитовании жилья. В дальнейшем строительные общества были заимствованы другими странами. В частности, в США СО появились в 1831 г., а еще через 20 лет на их основе возникли ссудно-сберегательные ассоциации (однако такие ассоциации смогли массово вытеснить строительные общества лишь через 60 лет, в 1890-е годы). В Германии первые СО были созданы в 1885 г., а в 1924 г. возникли стройсберкассы, которые с небольшими изменениями продолжают действовать до сих пор. В 1925 г. германский опыт был перенесен в Австрию, а в 1965 г. — во Францию.

Особенно важную роль строительные общества играли в послевоенных Германии и Австрии, в период экономических трудностей, упадка государственных институтов и кризиса доверия. Общинные связи членов стройсберкасс, объединявшие жителей небольших городов, нарушились в результате войны и роста числа членов. Именно поэтому в 1952 г. германское правительство ввело государственную премию по стройсбережениям. Изначально размер ее был весьма высоким — 25—35% от ежегодного депозита, но впоследствии постепенно снижался: в 1975 г. — 23%, в 1976 г. — 18% , в 1982 г. — 14% и затем в 1989 г. — 10%.

Значение стройсберкасс в Германии достигло пика к началу 1980-х гг., а затем, по мере развития рынка капитала, стало падать. В 1973 г. стройсберкассы обслуживали 14 млн контрактов, а в 1983 г. — 24 млн, или 39% населения страны (прибавлялся в среднем 1 млн контрактов в год). В 1983 г. сбережения стройсберкасс достигли 18% всех депозитов населения, а кредитов было выдано на 28,5 млрд марок, что составляет 30% жилищных инвестиций. В 1983 г. доля стройсберкасс в жилищных кредитах насчитывала 19%, ипотечных банков — 28%, сберегательных банков — 24%. Стоит отметить, что объединение ГДР и ФРГ привело к резкому росту числа контрактов, заключенных стройсберкассами, поскольку эта форма ипотеки особенно привлекательна для низкодоходных групп населения.

Старт ипотечного рынка в Восточной Европе

Современный опыт стран Восточной Европы свидетельствует о необычайном успехе стройсберкасс среди населения. В Чехии в первый же год членами стройсберкасс стали 2% (около 200 тыс. человек) жителей, в Словакии — 0,9% (около 50 тыс. человек) и в Венгрии — 3% (около 300 тыс. человек). Через 10 лет работы уже 44,6% чехов и 50% словаков стали участниками системы стройсбережений. В Венгрии, где стройсберкассы начали развиваться на четыре года позже, чем в Словакии и Чехии,

они за семь лет привлекли почти 9% населения. Расходы государства на премии вкладчикам росли, составив через семь лет около 1% чешского госбюджета и 1,3% словацкого. Однако сбережения увеличивались быстрее. *За семь лет каждая крона премии привлекла около 11 крон долгосрочных сбережений.* В 2003 г. доля стройсбережений в ВВП Чехии возросла в 49 раз (до 4,9%). Спрос на услуги стройсберкасс продолжает повышаться во всех трех странах.

Работе сройсберкасс не помешала инфляция, составившая в первый год работы касс в Чехии более 10%, в Словакии – 23%, а в Венгрии – 14,3%. Контракты ССК предусматривают ряд специальных механизмов адаптации к изменению цен, учитывая то, что ставки по депозитам и кредитам ниже рыночных и не зависят от темпов инфляции. В период накопления основным источником компенсации роста цен служит государственная премия на стройсбережения. В результате эффективная ставка доходности по сбережениям (включая премию) в первый год введения ССК составляла в Чехии 13%, в Словакии – 11%, в Венгрии – 18%. Эти процентные ставки были на 1-2% выше банковских, но достигались лишь после шестилетнего срока накопления. В дальнейшем правительства этих стран регулировали размер премии по мере снижения инфляции. В период выплат по кредиту источником компенсации является прибыль от использования денег «друзей вкладчиков», то есть тех, кто по окончании накопления не стал приобретать жилье. Кроме того, общая сумма договора является гибкой, и член ССК во время накопления может изменять ее, ориентируясь на цены жилья.

Слишком быстрая инфляция, конечно же, затрудняет длительное накопление и выплату средств как в ССК, так и в банковской сфере. В момент старта ССК рыночные ставки по кредитам составляли в Чехии 15%, в Словакии – 14%, в Венгрии – 27%. Для работы в неблагоприятных инфляционных условиях банками были разработаны специальные кредитные инструменты, позволяющие снизить бремя платежей в начале погашения долга, перенеся его на более поздний срок. Но даже и такие ставки банковского кредита оказались недоступными для большинства населения.

Польша, в отличие от Словакии, Чехии и Венгрии, не вводила систему стройсберкасс. Начиная с 1993 г. основным направлением реформ здесь стало продвижение передовых рыночных форм ипотеки по американскому образцу. Кроме того, в Польше в 1995 г. был введен институт строительно-сберегательных кооперативов в виде спецсчетов в коммерческих банках. Премии не предусматривались. Налоговые льготы оказались недостаточными для массового привлечения вкладчиков (особенно при распространенности теневых затрат), а короткий накопительный период и отсутствие прибыли сделали этот бизнес не

слишком интересным для банков. С конца 1996 по 1998 г. кооперативы заключили всего 40 тыс. контрактов и выдали незначительное количество займов. В результате доля выданных жилищных кредитов в ВВП Польши составила лишь 0,8% в 1999 г. и 1,8% в 2002 г. — в отличие от Чехии и Словакии, где в 1999 г. доля жилищных кредитов в ВВП равнялась 8,4 и 7% соответственно, а в 2002 г. — 20 и 12,7%.

Казалось бы, Польша, несмотря на медленный рост жилищного кредитования, избежала серьезных бюджетных затрат на его развитие. Но это не так. Правительство, ожидая спонтанного возникновения рынка ипотеки, не предусмотрело его бюджетную поддержку, сосредоточив усилия на «временном» поддержании старых форм кредитования строительного сектора. В 1992 г. расходы на жилищные субсидии строительству составили 6,1% государственного бюджета, в 1996 г. — 3,1%, а в 2001 г. — 1,3%. Благодаря такой политике, а также увеличению покупок жилья обеспеченными гражданами за свой счет в первые годы реформ Польша испытала менее глубокий спад жилищного строительства, чем Словакия и Чехия. Однако дальнейшему росту препятствует отсутствие кредитных институтов, доступных широким слоям населения. Уже с 2000 г. в Польше начало сокращаться число новостроек, что в 2002 г. привело к снижению объемов завершеного строительства, а в 2004—2005 гг. может завершиться стагнацией.

Лидерство Словакии, Чехии и Венгрии объясняется не только бурным развитием стройсберкасс. Их массовый старт дал дополнительный импульс для развития банковского ипотечного кредитования. Теперь правительство Словакии планирует постепенно снизить долю стройсберкасс в объеме ежегодно выдаваемых кредитов с 91% в 1999 г. до 20% в 2010 г. Одновременно увеличивается доля банковского ипотечного кредитования — с 2% в 1999 г. до 71% в 2010 г. В Чехии за время реформ доля ипотечных банков в объеме всех непогашенных жилищных кредитов выросла с 31% в 1999 г. до 47% в 2002 г.

Таким образом, приоритетное развитие строительных обществ не мешает становлению более передовых форм — ипотечных банков и институтов вторичного рынка, поскольку последние рассчитаны на более обеспеченные слои населения. Напротив, привлечение широких масс на рынок ипотеки повышает спрос на коммерческие кредиты. Стройсберкасс способствуют укреплению доверия агентов рынка друг к другу и к государству.

Результаты и перспективы ипотеки в России

Россия, как и другие переходные экономики, столкнулась с проблемой развития института жилищных финансов. Основная ставка, как и в Польше, была сделана на создание современных институтов по образцу развитых стран. Были предприняты многочисленные попытки, потрачены сотни миллионов долларов, а результаты нельзя считать удовлетворительными. Всего с 2000 по 2003 гг. жилищным кредитом смогли воспользоваться около 130370 заемщиков, тогда как в одном только 1990 году было выдано 170000 кредитов. Доля жилищных кредитов в жилищных инвестициях за этот период составила около 1,6%. Даже в 1990 г. аналогичная величина составляла 7%. К 2004 г. доля жилищных кредитов в ВВП составила менее 0,2%.

Основными препятствиями для широкого распространения развитых форм ипотеки в России, как и в других странах на соответствующей стадии экономического развития, являются низкое соотношение между доходами населения и стоимостью жилья, недостаточная культура сберегательного поведения и высокие процентные ставки за кредит. Снижению ставок препятствуют низкое качество судебной системы, взаимное недоверие банков, населения и государства, отсутствие кредитных историй у большинства граждан, распространенность теневых отношений, затрудняющих проверку платежеспособности заемщика и делающих невыгодным выявление информации о цене сделки.

Эти проблемы нельзя решить только за счет принятия тех или иных законодательных актов. Жилищный пакет, вступивший в силу в 2004 г., лишь закрепляет институты банковского кредитования и ипотечной секьюритизации, предложенные еще 12 лет назад, но до сих пор так и не ставшие массовыми. Закон «О жилищных накопительных кооперативах» (ФЗ-215 от 30 декабря 2004 г.) нацелен на внедрение только одной из форм строительного общества — непрерывного кооператива. Кроме того, нормы закона, разрешающие кооперативу инвестировать в строительство и привлекать банковские кредиты, могут увеличить риски пайщиков и стимулировать строительную деятельность кооператива в ущерб кредитной. Таким образом, жилищный пакет не достаточен для организации массовой ипотеки, поскольку оставляет нерешенной главную задачу развития необходимого спектра ссудно-сберегательных институтов, и, прежде всего, стройсберкасс.

В последнее время настойчиво высказывается мнение, что развитие ипотеки не имеет смысла, поскольку увеличение спроса попросту приведет к дальнейшему росту цен, а предложение жилья при этом не увеличится. Основной причиной считается

высокая монополизация рынка жилья, в особенности монополия региональных властей на предоставление земли под строительство домов. Однако, на наш взгляд, эта точка зрения является неосновательной.

Прежде всего, некорректна ссылка на монополизм: и теория и практика показывают, что монополист в ответ на повышение спроса обычно увеличивает одновременно и цены, и предложение товара. Необходимо учесть, что в российских условиях, жилье выступает не только как предмет потребления, но и в качестве финансового актива. Спрос же на активы ведет себя принципиально иначе, нежели спрос на потребительское благо: он увеличивается с ускорением роста цен. Ожидание высокой окупаемости вложений позволяет продавцам и строителям поднимать цены на жилье и привлекать новых инвесторов. По данным сайта «Индикаторы рынка недвижимости» (www.irm.ru), доля инвесторов в объеме сделок на московском рынке резко возросла после 2002 г., составив в 2001 г. 4%, в 2002 – 10%, в 2003 г. – 29%, а в начале 2004 г. – 39%. Спекулятивный спрос сконцентрирован в наиболее доходном секторе новостроек, земли. Так по данным директора Аналитического центра «МИЭЛЬ-Недвижимость» Г.М. Стерника, в 2003 г. по сравнению в 2002 г. рост объемов продаж в новостройках Москвы вырос в 2,3 раза, в то время как на вторичном рынке – лишь в 1,3 раза. Темп прироста цен в 2003 г. по отношению к 2002 г. в Москве достиг 45%, тогда как в Московской области – лишь 34%. Масштабы спекулятивного спроса определяются ожиданиями в отношении риска дальнейших вложений в жилье, дифференциацией доходов населения и уровнем цен на нефть.

У основной массы населения чрезвычайно велика потребность в дешевом некомфортабельном жилье, но спрос на него мал, поскольку затруднен доступ к кредиту. Достаточно упомянуть, что в 1990 г. средняя площадь построенной квартиры составляла 54,4 кв. м., а в 2002 – 85, 3, в полтора раза больше. Отсутствие спроса на дешевое жилье влечет за собой отсутствие соответствующего предложения. Ориентация предложения на спекулятивный спрос может в любой момент привести к краху рынка жилья. Появится массовая ипотека, и у строителей появится стабильный приток потребителей жилья. Накапливание значительных кредитных ресурсов, предназначенных для покупки квартир для проживания, побудит власти расширить предложение земли и стимулирует строительство массового жилья. Это может привести к оттоку спекулятивных денег с рынка недвижимости и даже общему снижению цен. Этот тезис подтверждается данными 2004 г. По расчетам Г.М. Стерника, в течение всего года доля ипотечных сделок на московском рынке жилья росла с 2% до 8%. А рост цен во второй половине года прекратился.

После принятия в России законодательства о стройсберкассах следует ожидать заключения несколько сотен тысяч контрактов на кредиты в первый год и их десятикратный рост через шесть-семь лет. Расходы государства на премии по стройсбережениям с течением времени могут составить до 1% консолидированного государственного бюджета. При этом окажется возможным существенно сократить субсидии очередникам, составляющие в настоящее время более 1% ВВП. Кроме того, в случае успеха этого проекта рост долгосрочных сбережений способен десятикратно превысить бюджетные вложения.

Следует отметить, что попытки введения стройсберкасс в России предпринимались неоднократно. В 1993 г. совместный проект немецких стройсберкасс и Сбербанка был отвергнут на том основании, что стройсберкассы будто бы не могут функционировать в условиях инфляции. В 2003 г. проект закона о стройсберкассах, предложенный И.Д. Грачевым и О.Г. Дмитриевой, не прошел третье чтение в Государственной Думе. Видимо, основные возражения были связаны с необходимостью премии на стройсбережения. Изложенные выше аргументы показывают, что в настоящее время такая премия является одним из самых эффективных направлений государственных инвестиций, и уж заведомо более эффективна, чем любой другой вид жилищных дотаций.

Естественно, масштаб государственной поддержки стройсберкасс должен быть тщательно выверен и уменьшаться по мере становления других форм ипотеки. Нужно быть готовым к тому, что в течение 15—20 лет строительные общества сыграют свою заглавную роль и постепенно отойдут на второй план. Скорей всего, большая их часть преобразуется в специализированные розничные банки, как это случилось в большинстве развитых стран. Однако без создания строительных обществ на нынешнем этапе развитие системы жилищного финансирования станет гораздо более медленным и затратным.