



Создание системы жилищных строительных сбережений в Беларуси

Резюме

Жилищные условия в Беларуси схожи с условиями в соседних странах, однако они гораздо хуже, чем в развитых странах. Одним из ключевых элементов успешного преодоления проблемы количества и качества жилья является эффективная система жилищного финансирования. Формирование такой системы является критически важным для Беларуси. Жилищные строительные сбережения (ЖСС) являются одним из элементов системы жилищного финансирования. В Беларуси подготовлен проект закона «О жилищных строительных сбережениях». В нем очерчены основные рамки будущей системы ЖСС, однако он содержит ряд серьезных недостатков. Во-первых, он ограничивает конкуренцию между жилищными строительными сберегательными банками и не позволяет частным банкам участвовать в системе ЖСС. Во-вторых, он не создает для банков стимулы вступать в данную систему. В-третьих, он не решает проблемы, связанные с нестабильностью инфляции. В-четвертых, механизм расчета государственной субсидии слишком сложен для домохозяйств. В работе предложены пути устранения этих недостатков. Во-первых, чтобы создать для банков стимулы участвовать в системе ЖСС и развивать конкуренцию между ними, банкам должно быть разрешено заключение с вкладчиками договоров любого типа, одобренного надзором. Во-вторых, чтобы сократить риски, связанные с высокой/нестабильной инфляцией, в законопроекте может быть предусмотрена возможность привязки процентных ставок по кредитам к ставке рефинансирования. Если банки выберут такой тип контракта, им будет предоставлена возможность ежегодного пересмотра ставок по кредитам. В-третьих, размер, максимальная сумма и сроки выплаты государственной субсидии должны быть четко определены в законодательстве.

Содержание

1. Введение	2
2. Высокая и нестабильная инфляция как основное препятствие для создания системы ЖСС в Беларуси	3
3. Проект закона «О жилищных строительных сбережениях»	4
3.1. Финансовые институты	4
3.2. Тип системы	4
3.3. Установление процентных ставок	4
3.4. Государственная субсидия	5
3.5. Принципы надзора	5
4. Недостатки законопроекта и система, подходящая для Беларуси	5
4.1. Разделение баланса	6
4.2. Открытая и закрытая системы	6
4.3. Установление процентных ставок: управление ликвидностью в условиях высокой инфляции	6
4.4. Государственная субсидия и стимулы для вкладчиков	7
4.5. Некоторые принципы надзора	7
5. Выводы и рекомендации	8

1. Введение

Жилищные условия в Беларуси являются типичными для постсоциалистической европейской страны. Общая жилплощадь на одного жителя составляла в 2002 г. 21.9 м², что близко к значению данного показателя в соседних странах. Например, в Украине она составляла 21.6 м² (в 2003 г.), в России – 20.0 м² (2002 г.), в Латвии – 23.9 м² (2003 г.). Это намного меньше, чем в развитых европейских странах. В частности, в Германии (на территории бывшей ФРГ) в 2003 г. на каждого жителя в среднем приходилось более 40 м² жилплощади¹. Столь существенной разнице между Беларусью и Германией есть две причины: разница в доходах населения и ограниченный доступ к заемным финансовым ресурсам при относительно высокой цене жилищных кредитов в Беларуси. Первая проблема коренится в общей экономической политике и историческом наследии стран и не может быть разрешена в среднесрочной перспективе. Вторая проблема может быть решена посредством адекватной политики, нацеленной на создание надежной системы жилищного финансирования.

В настоящее время инвестиции в жилищное строительство в Беларуси осуществляются в основном за счет банковских кредитов, средств республиканского и местных бюджетов и организаций. Население финансирует менее 40% от общего объема этих инвестиций. В 2004 г. жилищные кредиты составляли примерно USD 200–250 млн (1% от ВВП). Около 3/4 всех жилищных кредитов выдавалось по льготным процентным ставкам. Государство тратит на компенсацию банкам потерь от льготного кредитования значительные ресурсы – в 2004 г. из консолидированного бюджета планировалось выделить на эти цели около USD 46 млн, или 5.6% всех инвестиций в жилищное строительство за этот год. Тем не менее, эффективность таких расходов может быть поставлена под сомнение – более 500 тыс. семей зарегистрированы в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, и их количество сокращается весьма низкими темпами. Более того, поскольку жилищные кредиты являются долгосрочными, банки должны располагать долгосрочными ресурсами, чтобы выдавать такие кредиты. Однако более 90% всех депозитов населения в банковской системе являются краткосрочными, а институты долгосрочного финансирования, такие как пенсионные фонды или страхование жизни, не развиты или вообще отсутствуют. Таким образом, создание системы долгосрочного жилищного финансирования является для Беларуси крайне важным. Одним из возможных компонентов такой системы являются жилищные строительные сбережения². В данной работе анализируются возможности создания системы ЖСС в Беларуси.

Работа имеет следующую структуру. В следующем разделе рассматривается наиболее общая проблема высокой и нестабильной инфляции как основное препятствие для создания системы ЖСС в Беларуси. В третьем разделе кратко рассмотрены основные положения проекта закона «О жилищных строительных сбережениях», содержащие недостатки, подлежащие устранению. В четвертом разделе анализируются основные недостатки законопроекта и выдвигаются предложения по их устранению. Заключительный раздел содержит основные выводы и перечень рекомендаций.

¹ Источники данных: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь, Государственный статистический комитет Украины, Федеральное статистическое управление Германии, Центральное статистическое бюро Латвии, Федеральная служба статистики Российской Федерации.

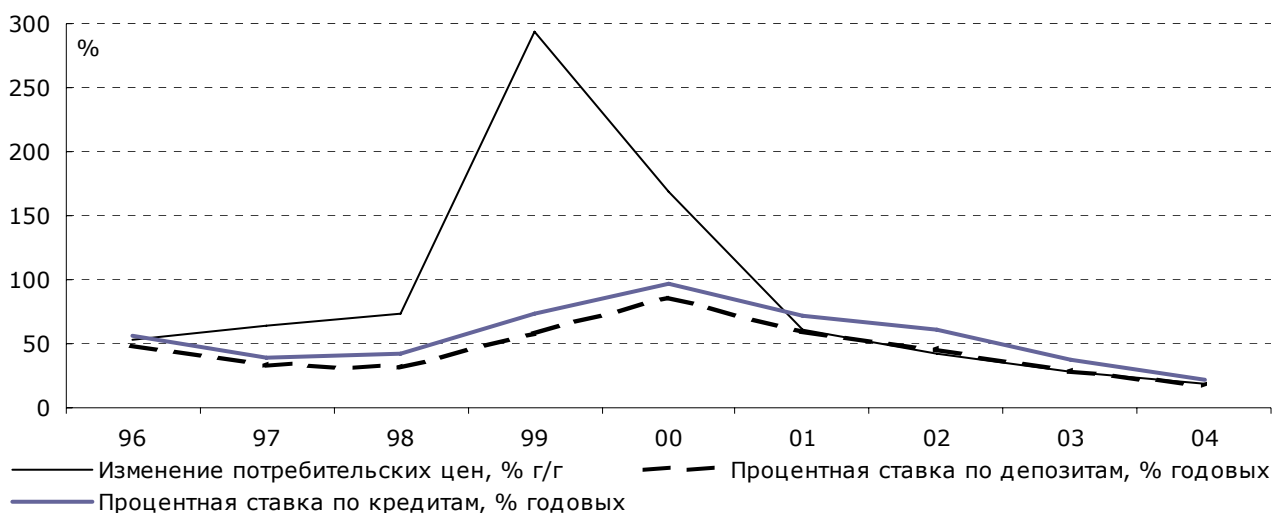
² Подробный анализ систем жилищных строительных сбережений представлен в аналитической записке АЗ/13/04 «Внедрение системы строительно-накопительных договоров (системы стройсбережений) в Беларуси: основные характеристики, рекомендации и примеры», см. <http://ipm.by/pdf/pp1304r.pdf>.

2. Высокая и нестабильная инфляция как основное препятствие для создания системы ЖСС в Беларуси

Одной из основных характеристик системы жилищного финансирования является долгосрочный характер такого финансирования. Проблемой долгосрочного периода является неопределенность. В случае строительных сбережений типичный контракт (немецкого типа) обеспечивает определенность для домохозяйств через фиксацию процентных ставок (как по депозиту, так и по кредиту) в номинальном выражении в момент заключения контракта. Следовательно, важнейшей предпосылкой для функционирования системы ЖСС является стабильная и предсказуемая инфляция.

В последние годы инфляция и номинальные процентные ставки в Беларуси не были стабильными (рис. 1). Более того, с 1997 по 2000 г. Инфляция превышала номинальную процентную ставку, т.е. реальная процентная ставка была отрицательной, что разрушает любую финансовую систему. В настоящее время ситуация улучшилась, однако не очевидно, что она сохранится в среднесрочном периоде.

Рис. 1. Инфляция и номинальные процентные ставки



Примечание. Средние процентные ставки по вновь выданным кредитам и вновь привлеченным депозитам.
Источник: расчеты по данным НББ и Министерства статистики и анализа.

В случае Беларуси фиксация процентных ставок в момент заключения долгосрочного контракта несет в себе риски и для банка, и для вкладчика. Проиллюстрировать данную проблему можно на следующих примерах:

а) Сумма денег, помещенных на депозит в конце 1996 г. на срок 4 года (фиксация номинальной процентной ставки на уровне 34.8% годовых), к моменту истечения срока контракта была бы меньше на 89% в реальном выражении, т.к. прирост инфляции за этот период составил 2896.7%. Сумма кредита за этот же период в реальном выражении сократилась бы на 83% (в конце 1996 г. средняя ставка по кредитам составляла 50.4% годовых). Это *риск ускорения инфляции*, который приносит ущерб вкладчику.

б) Сумма денег, помещенных на депозит в конце 2000 г. на срок 4 года (фиксация номинальной процентной ставки на уровне 75.6% годовых), к моменту истечения срока контракта была бы больше на 172% в реальном выражении. Сумма кредита за этот же период в реальном выражении возросла бы на 220%. Это *риск замедления инфляции*, который приносит ущерб банку.

Очевидно, что нестабильная инфляция подрывает стимулы для банков и вкладчиков инвестировать средства в долгосрочные активы. Во-первых, она может привести к существенным потерям благосостояния для обеих сторон, заключивших дого-

вор. Во-вторых, неопределенность, которой сопровождается нестабильная инфляция, порождает проблемы с управлением ликвидностью, как для домохозяйств, так и для финансовых институтов, а также снижает привлекательность сбережений.

Таким образом, система ЖСС может эффективно функционировать только в условиях низкой и стабильной инфляции. Препятствия для ее работы со стороны высокой/нестабильной инфляции не могут быть устранены никакими путями кроме снижения и стабилизации инфляции. До тех пор, пока это не будет сделано, потенциал для развития системы ЖСС в Беларуси будет весьма ограничен.

3. Проект закона «О жилищных строительных сбережениях»

Для решения проблемы жилищного финансирования в Беларуси Министерство строительства и архитектуры разработало проект закона «О жилищных строительных сбережениях». Он уже обсуждался в министерствах и ведомствах, имеющих отношение к данной проблеме – Министерстве финансов, Национальном банке и пр. В настоящее время Министерство строительства и архитектуры дорабатывает законопроект на основании уже полученных замечаний. В данном разделе будут рассмотрены основные положения данного законопроекта³, которые, на наш взгляд, нуждаются в дальнейшей доработке.

3.1. Финансовые институты

Тип финансовых институтов, которые имеют право участвовать в системе жилищных строительных сбережений, определен в законопроекте. Это *универсальные банки*, имеющие лицензию на привлечение во вклады средств населения, контрольный пакет которых принадлежит государству. В настоящее время только 6 из 32 банков может быть позволено участие в системе, причем только 4 из них могут рассматриваться как реальные претенденты. Два уполномоченных банка не попадают в этот список, поскольку менее половины их акций принадлежит государству. Это Приорбанк (который является одним из наиболее активных участников действующей системы жилищного финансирования) и Белвнешэкономбанк. В соответствии с законопроектом, перечень банков, которые будут участвовать в системе ЖСС, определяется Советом министров и НББ. Количество банков, одновременно действующих в системе ЖСС, должно быть не менее трех.

3.2. Тип системы

В законопроекте отсутствует четкое определение предлагаемой системы ЖСС. В соответствии с проектом закона не только средства вкладчиков – участников системы ЖСС и процентные доходы по кредитам, выданным участникам системы, могут направляться на выдачу жилищных кредитов, но также *другие средства и доходы банка*. Таким образом, система ЖСС, предлагаемая законопроектом, может рассматриваться как система открытого типа⁴.

3.3. Установление процентных ставок

Процентная ставка по депозитам устанавливается на уровне ставок по долгосрочным депозитам, существующих на момент внесения денег вкладчиком. При этом международный опыт показывает, что, как правило, процентные ставки в системе ЖСС ниже, чем рыночные процентные ставки, чтобы обеспечить участников системы относительно дешевыми кредитами. Процентные ставки по кредитам в соответствии с проектом закона устанавливаются на уровне ставки рефинансирования НББ, действующей на момент выдачи кредита.

³ В данной работе мы рассматриваем проект закона в версии августа 2004 г.

⁴ Открытая система ЖСС, как правило, включает универсальные коммерческие банки, которые могут использовать жилищные вклады для выдачи кредитов субъектам, не являющимся участниками системы ЖСС, а также средства, привлеченные от субъектов, не являющихся участниками ЖСС, на выдачу жилищных кредитов. Процентные ставки в такой системе являются плавающими. Наиболее известным примером открытой системы является французская система *Epargne Logement*.

3.4. Государственная субсидия

В соответствии с законопроектом государство предоставляет субсидию (в виде премии) домохозяйствам, являющимся участниками системы. Для расчета величины государственной субсидии может быть использована следующая формула:

премия = инфляция – процентная ставка по депозиту + 6 процентных пунктов.

Это означает, что государственная субсидия (премия) должна обеспечивать годовую доходность на уровне 6% годовых в реальном выражении. Инфляция, применяемая для расчета величины премии, в законопроекте определена как региональный индекс цен на строительно-монтажные работы. По состоянию на конец 2004 г. премия составила бы приблизительно $24.6\% - 19\% + 6\% = 11.6\%$ годовых⁵.

Чтобы избежать чрезмерной нагрузки на бюджет, законопроектом установлена максимальная сумма вклада, подлежащая субсидированию. Она составляет 2600 рублей в ценах 1991 г. Данный показатель (цены 1991 г.) используется только в строительстве.

3.5. Принципы надзора

Надзор за банками, принимающими участие в системе ЖСС (жилищные строительные сберегательные банки), осуществляется НББ в соответствии с банковским законодательством, поскольку они являются универсальными банками и участие в системе ЖСС является одним из видов их деятельности. Специфика надзора состоит в том, что он должен определить, произошло ли сокращения суммы жилищных вкладов в реальном выражении (в соответствии с определением инфляции, данным в законопроекте). Все штрафы жилищный строительный сберегательный банк должен уплачивать из прибыли после уплаты налогов; использование на эти цели привлеченных во вклады средств не допускается.

4. Недостатки законопроекта и система, подходящая для Беларуси

Закон о жилищных строительных сбережениях должен создавать только общие законодательные рамки; вопросы установления процентных ставок, надзора и государственного субсидирования должны регулироваться законодательными актами НББ, Министерства финансов и других государственных органов, ответственных за соответствующие вопросы. Белорусский же законопроект слишком специфичен, что делает соответствующее законодательство слишком негибким. В случае развивающейся системы ЖСС, когда внесение поправок в законодательство почти неизбежно, гораздо проще вносить изменения в документы НББ и других аналогичных ведомств, нежели в сам закон.

Проект закона содержит и ряд недостатков не столь общего характера⁶. Прежде всего, он ограничивает конкуренцию в системе ЖСС, вводя ограничение на количество банков, которые могут одновременно действовать в этой системе, и требуя наличия контрольного пакета государства в таких банках. Во-вторых, открытая система менее прозрачна и более сложна для осуществления мониторинга, чем закрытая система. Для неразвитого финансового рынка Беларуси это может оказаться существенным барьером на пути развития системы. В-третьих, одной из важнейших проблем в рассмотренной версии законопроекта является принцип, в соответствии с которым осуществляется установление процентных ставок. Заранее определенный уровень процентных ставок (на уровне ставки рефинансирования) ограничивает конкуренцию между банками, а предложение устанавливать

⁵ Более точная формула: премия = $[(1.246/1.19) \cdot 1.0] \cdot 100 = 11.0\%$.

⁶ Поскольку мы рассматриваем версию законопроекта за август 2004 г., данный анализ ставит целью внести вклад в продолжающийся процесс совершенствования законопроекта. Основные положения данной работы были представлены и обсуждались на круглом столе "Проблемы и перспективы формирования системы строительных сбережений в Беларуси", организованном Институтом приватизации и менеджмента и Немецкой экономической группой в Беларуси 21 октября 2004 г.

ставки по жилищным вкладам на уровне ставок по долгосрочным депозитам подбивает стимулы банков принимать участие в системе, поскольку их величина превышает ставку рефинансирования. Наконец, предложенная система слишком сложна для населения, поскольку использует весьма специфические определения при расчете величины государственной субсидии. В данном разделе мы предложим наши рекомендации, которые, как мы полагаем, позволят устранить нынешние недостатки законопроекта.

4.1. Разделение баланса

Вопрос, какие финансовые институты должны составлять систему ЖСС, имеет два аспекта. Первый (более общий) связан с типом таких институтов: должны ли они быть специализированными (как строительные сберегательные кассы, *Vausparkassen*, в Германии) или универсальными. Второй (специфический для белорусского законопроекта) – должны ли они быть частными или государственными, и необходимо ли налагать ограничение на их количество.

Нынешнее законодательство (Банковский кодекс Беларуси) не разрешает создание специализированных финансовых институтов. Более того, против их создания выступает НББ, поскольку он опасается недостатка ликвидности у таких институтов в долгосрочном периоде. Исходя из этого, универсальные банки являются единственным решением для белорусской системы ЖСС. Однако системе ЖСС, построенной на основе универсальных банков, недостает прозрачности. Для решения этой проблемы *жилищные строительные сберегательные банки должны иметь отдельную часть баланса для осуществления операций в рамках системы ЖСС.*

Ограничение на количество финансовых институтов – участников системы ЖСС, равно как и норма, в соответствии с которой их контрольный пакет должен принадлежать государству, необходимо устранить, поскольку они ограничивают конкуренцию и не дают возможности частным банкам участвовать в системе ЖСС.

4.2. Открытая и закрытая системы

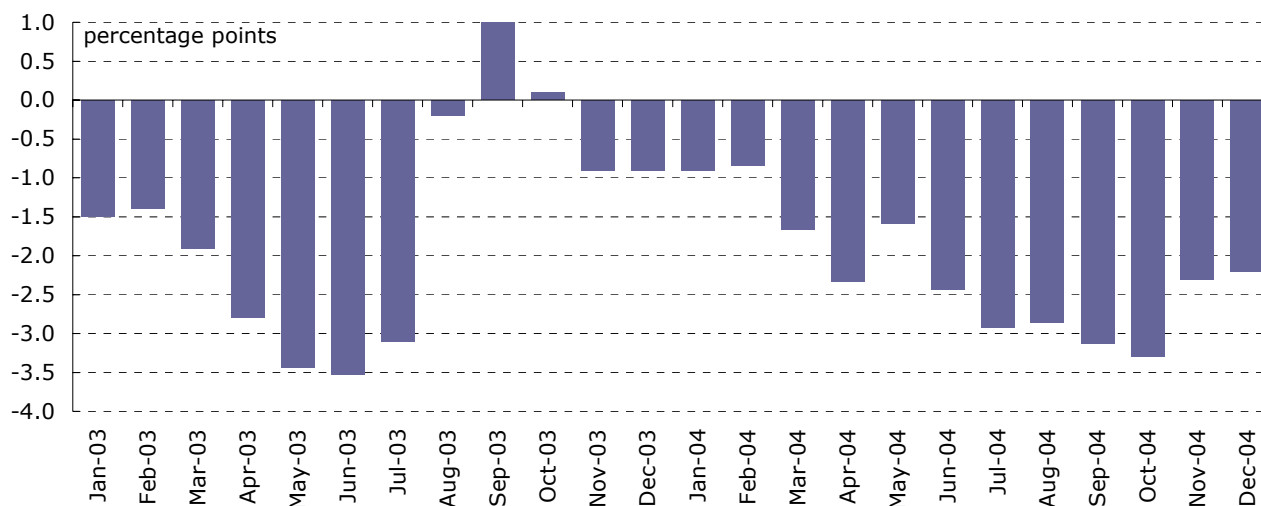
Источником для выдачи жилищных кредитов должны быть только средства, размещенные и заработанные в рамках системы ЖСС. Направления инвестирования соответствующих средств должны быть четко определены в законе. Хорошим примером такой практики является немецкий Закон о жилищных сберегательных кассах. Однако поскольку белорусский финансовый рынок не настолько развит как немецкий, НББ совместно с Министерством финансов могут разработать специализированные направления инвестирования средств в рамках системы ЖСС для белорусских жилищных строительных сберегательных банков.

4.3. Установление процентных ставок: управление ликвидностью в условиях высокой инфляции

Последствия применения принципа установления процентных ставок, предусмотренного законопроектом, требуют более подробного рассмотрения. Процентные ставки по депозитам на срок более 1 года, которые могут быть использованы в качестве приблизительной оценки показателя ставок по долгосрочным депозитам (аналог ставок по вкладам в системе ЖСС в соответствии с законопроектом), превышают ставку рефинансирования (на уровне которой устанавливаются ставки по кредитам в системе ЖСС в соответствии с проектом закона). За последние 2 года спред между ними практически всегда был отрицательным (рис. 2). Очевидно, банки не имеют стимулов осуществлять операции на таком сегменте рынка (при прочих равных условиях). Такие «стимулы» могут быть созданы только прямыми государственными распоряжениями, подкрепленными компенсацией потерь банка. Однако такое «решение» проблемы не позволит создать устойчивую систему ЖСС.

Принцип установления процентных ставок, рассмотренный выше, имеет еще одно негативное последствие – он не оставляет банкам возможности конкурировать между собой при проведении процентной политики. Наконец, он не дает решения проблемы нестабильной инфляции. Очевидно, что эти и другие ограничения, делающие участие в системе ЖСС непривлекательным для банков или домохозяйств, должны быть устранены.

Рис. 2. Спрэд между процентной ставкой по депозитам на срок свыше 1 года и ставкой рефинансирования НББ



Источник: НББ.

Таким образом, адекватное решение проблемы установления процентных ставок должно устранять препятствия со стороны нестабильной (в долгосрочном периоде) инфляции и позволять банкам реализовывать конкурирующие типы процентной политики. Для этих целей мы предлагаем предусмотреть возможность привязки номинальных ставок по кредитам к ставке рефинансирования. Законопроект не должен регламентировать конкретный способ привязки. Номинальная процентная ставка может пересматриваться 1 раз в год (например, в конце года) и фиксироваться на следующий год. Такая мера позволит отчасти сократить неопределенность посредством создания четких ожиданий по поводу направления и масштабов изменения процентной ставки, а также другие риски, порождаемые высокой/нестабильной инфляцией. Кроме того, банкам должна быть предоставлена возможность фиксации процентных ставок на весь срок действия договора. Эти меры создали бы для банков стимулы конкурировать при привлечении клиентов посредством процентной политики. Кроме того, домохозяйства получили бы более определенные условия договоров и меньшие риски, связанные с нестабильной инфляцией. Это повысило бы для них привлекательность участия в системе ЖСС.

Однако привязка к ставке рефинансирования не является хорошим решением проблемы, поскольку неопределенность долгосрочных контрактов устраняется (особенно в случае Беларуси) только через фиксацию процентных ставок. Таким образом, наиболее общей рекомендацией является необходимость дезинфляции и макроэкономической стабильности для надежного и устойчивого функционирования системы ЖСС в Беларуси.

4.4. Государственная субсидия и стимулы для вкладчиков

Тщательно проработанная система ЖСС должна быть способна функционировать при отсутствии какой бы то ни было внешней поддержки, поскольку внешние суб-

сидии искажают стимулы участников системы⁷. В таких странах как Беларусь, где доверие населения к банковской системе низкое, правительство может субсидировать домохозяйства (особенно со средними доходами) с целью их привлечения к участию в системе ЖСС.

Однако способ расчета государственной субсидии, предложенный в законопроекте, является слишком сложным для домохозяйств в силу следующих причин. Определение "в ценах 1991 г." непонятно для большинства населения, поскольку используется только в строительстве. Кроме того, существует причина психологического характера – многие домохозяйства могут ассоциировать 1991 г. с потерей своих сбережений в Сбербанке СССР, что заставит их настороженно относиться к участию в системе ЖСС. Следовательно, такой принцип расчета государственной субсидии снижает ее эффективность как средства привлечения вкладчиков в систему.

Зависимость размера государственной субсидии от инфляции также должна быть ликвидирована. Мы предлагаем *зафиксировать размер государственной субсидии (премии) на определенном уровне* (например, 25% от годовой суммы вклада⁸). Вместо того чтобы налагать ограничения на величину вклада, подлежащую субсидированию, более предпочтительным было бы *ограничить годовую величину субсидии*. Максимальный размер субсидии должен быть установлен в белорусских рублях или другой валюте вместо использования «цен 1991 г.». В таком случае отпадет необходимость в дополнительном определении инфляции в законопроекте. Кроме того, когда система начнет работать эффективно, государственная премия может быть сокращена или упразднена⁹.

4.5. Некоторые принципы надзора

Поскольку в случае Беларуси жилищными строительными сберегательными банками являются универсальные банки, надзор за их деятельностью должен осуществляться НББ в соответствии с банковским законодательством. В законопроекте это предусмотрено. Однако чтобы реализовать наши рекомендации к этому необходимо добавить следующее. Во-первых, надзор должен утверждать типы договоров в системе ЖСС (с привязкой к ставке рефинансирования и без нее). Во-вторых, норма, в соответствии с которой «надзор должен определить, не произошло ли сокращения суммы жилищных вкладов в реальном выражении¹⁰» должна быть упразднена, равно как и само определение инфляции. На жилищные вклады должны распространяться действующие принципы надзора.

5. Выводы и рекомендации

- 1) Закон о жилищных строительных сбережениях должен создавать только общие законодательные рамки; вопросы установления процентных ставок, надзора и государственного субсидирования должны регулироваться законодательными актами НББ, Министерства финансов и других государственных органов, ответственных за соответствующие вопросы.
- 2) Система ЖСС в Беларуси должна быть организована как система закрытого типа, функционирующая через универсальные банки с отдельной частью баланса для осуществления операций ЖСС.
- 3) Банкам должна быть предоставлена возможность заключения договоров о ЖСС по фиксированным процентным ставкам на весь срок действия договора. Кроме

⁷ Однако в подавляющем большинстве стран государство осуществляет субсидирование домохозяйств – участников системы ЖСС.

⁸ Размер государственной премии в системах ЖСС Венгрии, Польши, Словакии и Чехии колеблется от 25 до 40% от годовой суммы вклада с наложением ограничения на максимальную величину субсидии.

⁹ Однако такое решение выглядит маловероятным. Опыт стран с успешными системами ЖСС свидетельствует о том, что государственная поддержка в них сохраняется, несмотря на успех созданных ими систем ЖСС. Более того, любая попытка сократить размер поддержки встречала серьезное сопротивление со стороны населения.

¹⁰ В соответствии с определением инфляции, данным в законопроекте.

того, чтобы снизить риски высокой/нестабильной инфляции, необходимо предусмотреть возможность привязи номинальной ставки по кредитам к ставке рефинансирования. Надзор должен утверждать соответствующие типы контрактов.

4) Размер, максимальная сумма и сроки выплаты государственной субсидии должны быть четко определены в законодательстве. Нет необходимости использовать в законопроекте определение «в ценах 1991 г.» и специальное определение инфляции.

5) Поскольку в случае Беларуси жилищными строительными сберегательными банками являются универсальные банки, надзор за их деятельностью должен осуществляться НББ в соответствии с банковским законодательством без изъятий.

Авторы: Александр Чубрик, Риккардо Джуччи, Фридеман Рой, Дмитрий Крук
(рецензент)

Минск, март 2005 г.