

Состояние и перспективы жилищного строительства в ЮАР

© 2007 О.А. Кочетова

Центр глобальных и стратегических исследований
Институт Африки Российской академии наук

Внимание автора в данной статье сосредоточено на решении проблем развития жилищно-коммунального комплекса в ЮАР. Показано, что основными проблемами данной отрасли национальной экономики ЮАР являются: отсутствие четко разработанной стратегии обеспечения жильем, недостаточно проработанная нормативно-правовая база, проблемы бюрократического и коррупционного характера. Предлагается комплекс мер, позволяющих разрешить вышеперечисленные проблемы, которые достаточно сильно ограничивают экономический рост ЮАР.

Уничтожение режима апартеида и проведение первых демократических выборов 12 лет назад сформировало необходимость проведения коренной перестройки как внутри страны, так и в политике внешних отношений ЮАР. В ЮАР наблюдается непрерывный прирост ВВП (в среднем на 5% в год), в то же время высокий уровень безработицы (по официальным данным он составляет 27%), а также социальный разрыв между уровнями жизни богатой верхушки и нищего большинства констатируют необходимость разработки качественно нового подхода к проведению социальной политики.

Как показывает мировая практика, отрасль жилищного строительства играет ключевую роль в социально-экономическом развитии всех государств, в среднем около 9% рабочих мест прямо или косвенно связаны с сектором жилищного строительства, на который приходится более 6% валового продукта. Таким образом, рост жилищного строительства в ЮАР позволит одновременно решить две насущные проблемы: сократить разрыв в уровнях жизни внутри страны и обеспечить новые рабочие места.

Современные тенденции развития экономики ЮАР показывают, что, несмотря на позитивные сдвиги последних лет, вопрос реконструкции и развития рынка жилья в ЮАР стоит по-прежнему остро. В данной связи исследование политических, финансовых и экономических факторов, обуславливающих характер формирования и развития строительного сектора ЮАР, представляет несомненный интерес для исследователей.

Строительный сектор имеет потенциально громадную роль в жизнеобеспечении экономики ЮАР. Жилищное строительство прямо и косвенно затрагивает многие другие сферы в экономике страны, в частности актуальна задача электрификации. Связь между программами электрификации и жилищного строительства может быть рассмотрена как один из подходов к удовлетворению основных нужд населения,

обеспечению занятости и устойчивости экономики. Основными показателями недостаточного обеспечения жильем являются следующие¹:

- около 720 000 участков в городах требуют модернизации для обеспечения минимальных условий и стандартов размещения;
- значительно количество сельских поселений, в которых отсутствует доступ к основным услугам;
- частный и “серый” сектор общежитий требуют модернизации.

Подсчитано, что из-за высоких темпов прироста населения и низкой скорости обеспечения жильем отставание в обеспечении жильем увеличивается приблизительно в 178 тыс. ед. в год. Множество южноафриканцев при владении своими домами не имеют определенных прав на землю. Приблизительно 58% от всех домашних хозяйств (4,8 млн. домашних хозяйств) имеют права землевладения (собственность или владение на правах аренды), тогда как:

- приблизительно 9% всех домашних хозяйств (780 тыс. домашних хозяйств) владеют землей в традиционном порядке, неофициально, преимущественно в сельских районах;
- приблизительно 18% всех домашних хозяйств (1,5 млн. домашних хозяйств, или 7,4 млн. человек) вынуждены жить в незаконных поселениях или в переполненных формальных жилищах в городах, без официальных прав на жительство².

Отсутствие нормативной базы, регулирующей права собственности на объекты недвижимости, несомненно, одна из существенных особенностей и причин кризиса обеспечения жильем в Южной Африке.

Отсюда, одним из самых крупных вмешательств, требуемых от правительства в максимально сжатые сроки, - это обеспечение широ-

¹ См.: *Mayekiso M. (eds.). Confronting Fragmentation: Housing and Urban Development in a Democratising Society.* Juta/UCT Press, Cape Town.

² См.: *Huchzermeyer M. Housing for the poor? Negotiated housing policy in South Africa.* 2001.

кого диапазона вариантов для быстрого достижения официально закрепленного права на жилье, что будет иметь существенное положительное воздействие на социальное положение семей, общин и отдельных индивидов³.

Программа обеспечения населения жильем не может быть ограничена только жильем, но должна быть представлена в таком варианте, чтобы реализовать цель создания жизнеспособных общин. Это простое и очевидное утверждение требует фундаментальных и длительных концептуальных изменений во всех секторах экономики, вовлеченных в процесс обеспечения жильем, и составляет одну из основных причин перестройки правительственной Программы реконструкции и развития (ППР)⁴.

Целями современной стратегии развития экономики ЮАР являются формирование строительной отрасли, обладающей динамичным потенциалом, способным обеспечивать рост уровня благосостояния населения и стандартов проживания, эффективное воспроизводство и модернизацию производственного аппарата как на уровне комплекса, так и на уровне страны в целом, укрепление конкурентоспособности и на этой основе рост качественных показателей и структурных характеристик комплекса и в конечном итоге укрепление внутренней и внешней безопасности страны.

В социальной сфере стратегия ориентирована на реализацию федеральных и региональных программ и инвестиций в области градостроительства и переустройства сельских населенных мест, удовлетворение спроса населения на жилье различной степени комфортности, повышение уровня обеспеченности современными объектами жилищно-коммунального хозяйства и гражданского назначения (здравоохранения, культуры и спорта, образования, бытовой принадлежности).

В производственной сфере стратегия направлена на создание обновленного потенциала мощностей и материально-технической инфраструктуры строительного комплекса на основе инновационных технологий, архитектурно-строительных систем, структур объемно-планировочных и конструктивных решений для нового строительства, реконструкции и технического перевооружения промышленных узлов, предприятий, зданий и сооружений, инженер-

ных сетей. Указанные цели предполагают решение следующих задач.

В градостроительстве - приведение городов ЮАР в упорядоченное состояние, сохранение их исторического и самобытного облика, определение действующих градообразующих факторов и на их основе построение перспектив развития для каждого города с концентрацией внимания и ресурсов на завершенности застройки и гармонизации существующей городской среды, на приведении в сбалансированное состояние размеров жилищного фонда, числа рабочих и учебных мест, количества и мощностей объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры, на восстановлении и поддержании в равновесном экологическом состоянии природной окружающей среды.

В жилищном строительстве - решение проблемы социального, в том числе бесплатного, жилья, будет использоваться существующий жилищный фонд с обязательной его реконструкцией - повышением уровня комфортности квартир, энергоэффективности жилых домов, экологической безопасности жилой застройки и развитием в ней объектов социальной сферы услуг.

По данным за 2003 г., в ЮАР оперирует порядка 60 организаций коммунального хозяйства, их деятельность заключается в строительстве и управлении объектами социального жилья. За последние пять лет построено около 33 500 жилых домов. Прежний способ контроля за обеспечением жильем закончился многочисленными ограничениями на предоставление жилья в Южной Африке⁵:

- дублирование механизмов обеспечения жильем и жилищного финансирования: существовали органы жилищного обеспечения для каждого региона и независимо от них - для каждой расовой группы. Эта политика дублирования одних и тех же функций разными учреждениями закончилась большим количеством накладок, дублированием и беспорядком в учреждениях управления обеспечением жильем, что привело к существенным убыткам;

- неспособность государственных органов жилищного обеспечения выполнять обязанности: власти не имели достаточно средств и были политически неспособны принять какие-либо меры, что привело к задержкам в процессе развития обеспечения жильем и краху администрации во многих областях;

- медленный процесс смены местного органа власти, приводящей к существенным задерж-

³ См.: Social Housing Foundation. Trends in the social housing sector. Compiled by the Policy and Research Division, Social Housing Foundation, Johannesburg, 2001.

⁴ См.: National Institute for Economic Policy // The Housing White Paper and the RDP: Some Notable Differences. 1996.

⁵ См.: Mouloug B., Mears R. Combating poverty in South Africa // Development Southern Africa. 2002. №19(4). P. 531-554.

жкам в процессе обеспечения жильем. Однако новое законодательство и технологический процесс развиваются, и проблемы связанные со сменой местного органа власти во многих областях устраняются.

Кроме неэффективных подходов в политике обеспечения жильем различных групп рас, структура жилищной политики в Южной Африке страдает от других недостатков:

- недостатки в стратегии обеспечения жильем: неадекватное распределение ролей и обязанностей между управляющими в секторе обеспечения жильем, а также применение непоследовательной стратегии обеспечения жильем. Все это внесло беспорядок в решение проблемы. Определенные области деловых интересов исключают сельские потребности в обеспечении жильем, так же как и рабочих с их семьями, длительно живущих в общежитиях;

- недоработанное законодательство: существуют многочисленные примеры дублирования управления жилищным строительством и самого законодательства по обеспечению жильем, земель и услугами.

Недоработки в структуре и готовности финансирования для обеспечения жильем и ограничение субсидий на жилищное строительство усилили проблему предоставления жилья:

- нецелевое использование фондов по обеспечению жильем: установленные законом фонды предоставления жилья использовались для разнообразных целей (например, финансирование проектов по созданию инфраструктуры, средств для обслуживания деловых сообществ, процентной ставки и субсидий арендной платы), что привело к неэффективному расходованию государственного бюджета;

- дублированные и недостаточно отслеживаемые субсидии: системы субсидий были дублированы, неравномерно распределены в расовом отношении, недостаточно поступали в бедные домашние хозяйства, а частные инвестиций не были в значительной мере подкреплены государством;

- нехватка финансов пользователя: неготовность финансов пользователя, особенно для домашних хозяйств с низким доходом (из-за большого набора ограничений, включая нехватку соответствующей розничной торговли, а также нежелание официальных финансовых учреждений предоставлять информацию о доходах в некоторых областях и для некоторых групп общества), препятствует возможности многих домашних хозяйств к доступу на предоставленные жильем, даже при том что они могут быть способны к этому.

Все вышеперечисленные недоработки способны представить только краткий эскиз границ и тяжести проблемы. Однако все они кажутся незначительными по сравнению с существенным ограничением процесса обеспечения жильем, а именно его доступности. Доступность ограничивают два основных компонента. Первый зависит от макроэкономической ситуации и представляет собой государственную политику распределения - при ограниченных возможностях государство должно распределять средства между обеспечением жильем и другими общественными удобствами типа здравоохранения, водообеспечения и образования. Второй - крайняя бедность большей доли южноафриканского населения, которая не позволяет ему самому финансировать постройку жилья для себя. Решение проблемы бедности - то многое, во что нынешняя программа предоставления жилья может значительно внести вклад, но не может решить самостоятельно⁶. Данные ограничения доступности жилья имеют существенное влияние на политику, в целом, свидетельствуя о необходимости сосредоточить ограниченные государственные ресурсы на самых бедных слоях населения. В частности, это требует, чтобы государство постоянно искало новые способы поддержки бедных, в том числе способы обеспечения дополнительной поддержки, с помощью которой цели по предоставлению жилья могут быть достигнуты максимально быстро.

Однако существенность приведенных ограничений позволяет нам сделать вывод, что решение проблемы вряд ли будет реализовано в короткие сроки. В то же время общественные ожидания довольно высоки. Поиск того способа, с помощью которого эти надежды смогут быть оправданы, является ключевым вопросом в жилищной политике.

Таким образом, экономическая политика ЮАР для увеличения жилищного строительства должна быть направлена на следующие цели:

- высокий уровень экономического роста, в частности, более равномерное распределение доходов среди различных слоев населения;
- увеличение уровня занятости, стимулирование населения к сбережениям;
- снижение перерасхода средств правительством;
- эффективное сдерживание уровня инфляции, в особенности в отношении цен на строительство.

Указанные факторы в совокупности создадут среду для инвестирования в строительство и уве-

⁶ См.: *Wilkinson P.* Housing policy in South Africa // *Habitat International*. 1998. № 22(3).

личат вероятность того, что цели правительственной программы по постройке жилья будут достигнуты. Принимая это во внимание, правительство ЮАР проводит политику, основанную на сбережениях и жилищном кредите, что приводит к увеличению доли частных инвестиций в строительстве, а при поддержании данного подхода в долгосрочной перспективе эффекты будут возрастать.

На региональном уровне инвестиционный климат проявляет себя через двухстороннее отношение инвестора и региональных органов власти, предпринимательских организаций, банков, профсоюзов и других субъектов хозяйственных отношений. На этом уровне происходит конкретизация обобщенной оценки инвестиционного климата в ходе реальных экономических, юридических, культурных контактов как иностранных, так и отечественных инвесторов с региональной средой.

Главной особенностью инвестирования в ЮАР является тот факт, что страна имеет уже созданную и развитую инфраструктуру по сравнению с другими странами африканского континента.

Другой особенностью инвестирования в ЮАР выступает наличие сильной диверсифицированности экономической среды и сильного внутреннего рынка. Это обеспечивает высокую финансовую стабильность и сравнительно невысокие риски осуществления инвестиционной деятельности.

Третьей особенностью является наличие развитой среды привлечения инвестиций. В стране работают крупные отечественные и иностранные консалтинговые и аудиторские организации, инвестиционные посредники. Развивается финансовый рынок и рынок инвестиционно-строительных услуг.

Все эти особенности характеризуют инвестиционный климат ЮАР как благоприятный. Перспективы развития инвестиционного процесса в ЮАР связаны с двумя основными источниками: государственными ресурсами (средства бюджетов и внебюджетных фондов) и частным капиталом. Поскольку бюджетные средства в настоящее время несколько ограничены, органами государственной власти страны проводится целенаправленная работа по созданию благоприятных условий для привлечения частных инвестиций. Кроме того, для масштабных инвестиций в строительный комплекс необходимо:

- страхование рисков и обеспечение гарантий для инвестора, осуществление залогового

права, прежде всего, в части земельной собственности;

- радикальное улучшение правовой базы инвестиционного процесса, не только определение льготных условий для инвестора, но и законодательное оформление взаимодействия государства и частного сектора - одного из важнейших участников жилищного строительства;

- подготовка кадров инвестиционно-строительного комплекса, способных изыскать новые источники инвестиционных ресурсов и работать с инвесторами, в том числе и иностранными.

Нет единого решения проблемы предоставления жилья в ЮАР. Оно возможно только при мобилизации и использовании полного разнообразия ресурсов, новшеств, энергии, а также при инициативе общества. Проблема обеспечения жильем может быть эффективно решена при сотрудничестве государства и более широкого частного сектора. Поэтому национальная политика обеспечения жильем будет более эффективна, если станет обслуживать все секторы рынка, но акцентироваться на бедных слоях населения, а также в некоторой степени на местном и провинциальном уровне. Дальнейшие реформы жилищного строительства в ЮАР должны проводиться в следующих направлениях:

- перефокусировка, рационализация, объединение и перемещение (где оно является подходящим) полугосударственных жилищно-строительных структур на национальном и провинциальном уровнях;

- установление соответствующих взаимосвязей и отношений между национальными и провинциальными/местными правительственными, установленными законом и полугосударственными корпоративными учреждениями, чтобы достигать максимальной отдачи и эффективности правительственных жилищно-строительных программ;

- создание возможности для рационализации активов и долгов различных установленных законом фондов жилищного строительства в соответствии с новой конституционной ситуацией и установленным управлением жилищным строительством;

- поддержание благоприятного инвестиционного климата для иностранного капитала;

- дальнейшее развитие программ по кредитованию и субсидированию. Особенное внимание следует уделить защите потребителей от мошенничества на рынке кредитных услуг.

Поступила в редакцию 05.03.2007 г.