

*О. М. Непомнящий,*

к.е.н., директор Департаменту житлового будівництва,  
будівельної індустрії та промисловості будівельних матеріалів  
Міністерства регіонального розвитку та будівництва України

## РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В ІНДЕКСНІЙ ОЦІНЦІ

*Статтю присвячено розгляду методики оцінки результативності державної житлової політики. Докладно розглядаються оцінні індекси по різних елементах житлової політики. На підставі цього пропонується визначення єдиного індексу житлової політики, що показує її результативність і може використовуватись на практиці для покращення житлової політики в сучасних умовах.*

**Ключові слова:** житловий сектор, державна житлова політика, результативність житлової політики, індекс житлової політики.

Більшість країн, у тому числі й Україна, все ще не розглядають житлову політику як щось цілісне, не координуючи її при цьому з економічною, соціальною політикою або політикою місцевого розвитку. Можна сказати, що існує комплекс з декількох житлових політик замість єдиної цілісної. Лише декілька європейських країн, таких як Норвегія, Швеція, Нідерланди і Німеччина, мають єдину і цілісну житлову політику, здійснювану в безпосередньому зв'язку з соціально-економічною політикою [6]. Відповідно, не дивно, що саме в цих країнах уперше стали здійснюватися спроби оцінки житлової політики в цілому, а не окремих її компонентів, як це робиться повсюдно. Проте, зараз стає зрозуміло, що без подібного підходу неможливо забезпечити не лише результативність державної житлової політики, а й соціально-економічний розвиток в цілому, що потребує відповідних об'єктивних вимірювань і оцінок. Усе це й обумовлює *актуальність даної статті.*

Питанням вимірювання та оцінки житлової політики присвячено праці низки зарубіжних дослідників, зокрема таких, як К. Джиб, С. Енджел, Д. Макленнан, М. Оукслі, Е. Хеерма та ін. Проте в цих та інших працях здебільшого йдеться про вимірювання окремих аспектів житлової політики, без визначення загальної її оцінки. Тому *метою статті* є визначення загального індексу житлової політики, який дозволяє оцінювати її соціально-економічну результативність на підставі узагальнення зарубіжного досвіду.

Нижче нами пропонується алгоритм оцінки й отримання єдиного індексу житлової політики, який показує, наскільки в ній переважає інтервенціоністський або стимулюючий підхід, які є двома протилежними полюсами, що визначають результативність житлової політики за таким принципом: чим більше в житловій політиці переважає стимулюючий підхід, тим більш результативною вона є, і навпаки. При конструюванні цього індексу ми базувалися на тому, що житлова політика має п'ять ключових елементів: право власності на землю і житло; наявність, розвиток і регулювання фінансування житлового сектора; управління житловими субсидіями; розвиток інфраструктури; регулювання розподілу земельних ділянок і житлової забудови. Тому індекс житлової політики повинен включати індекси, пов'язані з кожним з цих елементів, а саме:

- індекс права власності (елемент житлової політики – право власності на землю і житло);
- фінансовий житловий індекс (елемент житлової політики – наявність, розвиток і регулювання фінансування житлового сектора);
- індекс житлових субсидій (елемент житлової політики – управління житловими субсидіями);
- індекс інфраструктури (елемент житлової політики – розвиток інфраструктури);
- індекс регулювання (елемент житлової політики – регулювання розподілу земельних ділянок і житлової забудови).

При цьому на підставі узагальнення літератури з даної проблематики ми виходили з того, що система вимірювання показників житлової політики повинна відповідати таким п'яти вимогам:

1. Вона має бути всеосяжною і розглядати основні проблеми ключових суб'єктів житлової політики.
2. Вона повинна давати можливість визначати як причини, так і наслідки.
3. Оцінки мають бути як часовими, так і глобальними, що відстежують

житлову політику з часом і порівнюють її на різних територіях і країнах.

4. Система виміру має бути збалансованою між оцінками ефективності та розподілу для того, щоб можна було приймати оптимальні рішення.

5. Набір вибраних показників і зведених індексів має бути якомога меншим і якомога з меншим частковим збігом.

Крім того, кожен окремий показник або зведений індекс повинні відповідати таким чотирьом критеріям [2]:

1. Він має бути чітким, таким, що ясно вказує «що добре», при цьому повинна існувати можливість його використання як засіб моніторингу досягнення цілей.

2. Він має бути простим і точним, чутливим до змін, прозорим, послідовним і економічно ефективним.

3. Він має бути певним висновком для того, щоб пролити світло на ті аспекти житлової політики, які інакше залишилися б прихованими.

4. Якщо прості співвідношення є недостатніми, повинні використовуватися зведені індекси, в яких встановлюються очевидні значення для кожного елемента індексу.

Для визначення зазначених індексів ми ґрунтувалися на підході, запропонованому в [1], проте склад індексів, їх зміст і методи розрахунку є авторськими.

*Індекс права власності ( $I_{PR}$ )*. Аналіз літератури не дає однозначної відповіді на те, яким має бути цей індекс. Проте, на наш погляд, його можна представити як середньоарифметичне від двох вторинних індексів: індекс свободи угод з власністю ( $I_{PF}$ ) та індекс реєстрації ( $I_{RG}$ ).

Індекс свободи угод з власністю може бути розрахованим, виходячи з експертних «так – ні» відповідей на питання про існування різних обмежень, а саме чи існують обмеження на:

- Приватну власність на житло?
- Приватну власність на землю?
- Те, кому може належати житло?

- Те, кому може належати земля?
- Кількість житла, що знаходиться у володінні одного власника?
- Кількість землі, що знаходиться у володінні одного власника?
- Приватизацію житла?
- Приватизацію землі?
- Продаж житла?
- Продаж землі?
- Ціну продажу житла?
- Ціну продажу землі?
- Ціну купівлі житла?
- Ціну купівлі землі?
- Оренду житла?
- Оренду землі?
- Спадкоємство житла?
- Спадкоємство землі?
- Викуп приватного житла для суспільних потреб?
- Викуп приватної землі для суспільних потреб?

Отримані відповіді далі можна за допомогою пропорцій привести до значення за шкалою, яка використовується для інших індексів, щоб отримати надалі єдиний загальний індекс житлової політики. Припустимо, що ми використовуємо десятибальну шкалу. В цьому випадку кожна негативна відповідь на перераховані вище питання дає по 0.5 балу, а кожна позитивна – 0 балів.

Індекс реєстрації відбиває прозорість відносно володіння житлом і землею. Він, у свою чергу, є середнім арифметичним від чотирьох інших індексів: індекс покриття житла, індекс покриття землі, індекс ефективності реєстраційної системи житла й індекс ефективності реєстраційної системи землі. Індекс покриття житла/землі визначається як процентне співвідношення між зареєстрованим і усім житлом/усією землею. Далі отриманий результат можна перевести в десятибальну шкалу, перемноживши його на 10. Індекс

ефективності реєстраційної системи житла/землі визначається шляхом експертних оцінок також за десятибальною шкалою.

Для деяких країн можна як складову індексу права власності також включити індекс приватизації, що показує співвідношення між приватизованим і державним (муніципальним) житлом, проте для України цей показник вже не є актуальним, оскільки переважна кількість житла була приватизована в 1990-ті роки.

*Фінансовий житловий індекс ( $I_{FH}$ )*. Можна виділити три групи показників, пов'язаних з фінансуванням житлового сектора:

1. Показники розвитку фінансових інститутів.
2. Регуляторні показники.
3. Показники непрямого субсидування.

Ключові показники першої групи відбивають появу (чи відсутність) нових фінансових інститутів і установ в житловому секторі; існування (чи відсутність) установ «підтримки», які зменшують фінансовий ризик, пов'язаний з довгостроковим іпотечним кредитуванням; існування (чи відсутність) бар'єрів для доступу різних фінансових установ до фінансування житлового сектора.

Ключові показники другої групи відбивають існування (чи відсутність) і кількість регуляторних правил відносно обмеження доступу до фінансових коштів в житловому секторі, а також ефективність нормативно-правових актів про втрату права власності у разі прострочених виплат по іпотечному кредиту.

Ключові показники непрямого субсидування відбивають наявність (чи відсутність) іпотечних кредитів з процентними ставками нижче за ринкові, державні гарантії відносно депозитів, примусових програм збереження, можливості та міри зменшення податкових платежів за наявності іпотечного кредиту або будівельної позики.

Для розрахунків нами пропонується як показник першої групи використовувати індекс фінансового розвитку, як показник другої групи – індекс кредитного нормування, як показник третьої групи – індекс фінансової

життєстійкості. Таким чином, пропонується розраховувати фінансовий житловий індекс як середнє арифметичне від трьох індексів другого порядку: індексу фінансової життєстійкості ( $I_{FS}$ ), індексу кредитного нормування ( $I_{FC}$ ) та індексу фінансового розвитку ( $I_{FD}$ ).

Індекс фінансової життєстійкості визначається як середнє арифметичне двох складових:

1) наявність обмежень доступу до фінансових коштів в житловому секторі, наприклад, залежно від доходу, наявності застави, поручителів і тому подібного, що визначається за допомогою експертних оцінок за десятибальною шкалою, де 0 – повна відсутність легального доступу до фінансових коштів, 10 – повна відсутність будь-яких обмежень;

2) час, необхідне на позбавлення прав власності домовласників, які систематично і навмисно не дотримують свої зобов'язання по оплаті або утриманню житла, що також визначається за допомогою експертних оцінок за десятибальною шкалою, де 0 – більше 3-х років, 10 – один місяць і менше.

Індекс кредитного нормування, по суті, показує міру втручання держави у встановлення фінансовими установами процентних ставок за іпотечними кредитами. У ширшому сенсі він покликаний показати наявність обмежень, які впливають на здатність фінансових інститутів і установ відповідати на вимоги відносно фінансування в житловому секторі та навіть змушують їх іноді надавати кредити за негативними реальними процентними ставками. Цей індекс визначається, як і попередній, за допомогою експертних оцінок за десятибальною шкалою, де 0 – повний «диктат» держави, 10 – відсутність будь-якого втручання.

Індекс фінансового розвитку сфокусований на зростанні кількості і/або різноманітності фінансових інститутів в житловому секторі. Існують три типи таких інститутів:

1) ті, які надають іпотечні кредити (державні, муніципальні та комерційні банки, інвестиційні компанії, будівельні кооперативи, позикові каси, кредитні спілки і асоціації та ін.);

2) ті, які надають кредити іпотечним установам (страхові компанії, пенсійні й інші фонди, інвестиційні трасти фондової біржі та ін.);

3) ті, які сприяють розвитку іпотечного кредитування (банківські союзи і об'єднання, ріелторські асоціації, фондова біржа та ін.).

Виходячи з цього, індекс фінансового розвитку визначається як середнє арифметичне від експертної оцінки «розвиненості» кожного з трьох типів перерахованих вище інститутів за десятибальною шкалою.

*Індекс житлових субсидій ( $I_{HS}$ )*. Існує досить велике число показників, пов'язаних з житловими субсидіями. Так, обсяг субсидій може вимірюватися як відсоток від ВВП (ВНП), від загальних витрат бюджету або від інвестицій в житловий сектор та ін. Структура субсидій може вимірюватися як відсоток сімей, яким надаються субсидії, від загального числа сімей; щорічний відсоток нового житла, що субсидується, від усього побудованого житла; щорічне число одержувачів житлових субсидій; середня величина житлової субсидії; обсяг коштів, звільнених від оподаткування у зв'язку з виплатами по іпотечних кредитах та ін.

Нами пропонується визначати індекс житлових субсидій як середньоарифметичне від двох вторинних індексів, які опосередковано показують, сприяють чи не сприяють житлові субсидії реалізації стимулюючого підходу: обсяг публічного (державного або муніципального) житла ( $I_{HV}$ ) і міра контролю вартості комунальних послуг ( $I_{CL}$ ).

Індекс обсягу публічного житла визначається як відсоток житлових одиниць, що знаходяться у володінні, управлінні та під контролем публічного сектора, від загальної кількості житлових одиниць. Для уніфікації індикаторів та індексів набуває відсоткове значення потім переводиться у значення за шкалою від 0 до 10 по формулі:  $I_1 = 10 - 0.1 \times I$ , де  $I$  – процентне значення,  $I_1$  – нове значення, при цьому 0 означає, що повністю відсутня приватна власність на житло, 10 – повністю відсутнє публічне житло.

Індекс міри контролю вартості комунальних послуг включає дві складові:  
– цінове спотворення комунальних послуг, визначуване як відношення

середньої ціни комунальних послуг на одну людину з урахуванням субсидій до середньої ціни комунальних послуг на одну людину без урахування субсидій; набуте значення, яке коливається в межах від 0 до 1, приводиться потім до десятибальної шкали шляхом множення на 10, де 0 – означає, що мешканці нічого не платять, оплату комунальних послуг держава повністю бере на себе, 10 – всі мешканці повністю оплачують комунальні послуги в повному обсязі;

– відсоток домогосподарств, одержуючих субсидії для оплати комунальних послуг, від загальної кількості домогосподарств; набуте відсоткове значення потім переводиться в значення за шкалою від 0 до 10 по формулі:  $I_1 = 10 - 0.1 \times I$ , де  $I$  – процентне значення,  $I_1$  – нове значення, при цьому 0 означає, що всі домогосподарства отримують субсидії для оплати комунальних послуг, 10 – повністю відсутні домогосподарства, одержуючі субсидії для оплати комунальних послуг.

*Індекс інфраструктури ( $I_{IS}$ )*. Нині не існує якого-небудь єдиного індикатора, що характеризує стан інфраструктури певної території в цілому. Проте, існує велика кількість індикаторів, які визначають експлуатаційні якості певних елементів інфраструктури, – транспортної системи, системи водопостачання, електропостачання, вивезення відходів тощо.

Взагалі, можна розділити індикатори житлової інфраструктури на три різні види: покриття, ефективності та фінансові. Індикатори покриття показують кількість домогосподарств, забезпечених інфраструктурними послугами, зокрема, підключених до трубопроводів, каналізації, електричних ліній, ліній комунікації, центрального опалювання, забезпечених регулярним вивезенням сміття, дорогами, маючих доступ до громадського транспорту і до зон відпочинку в межах пішої відстані тощо [8]. Вони також показують різні характеристики «місткостей» систем інфраструктури, такі як кількість кілометрів доріг на душу населення і на один транспортний засіб, розмір парку громадського транспорту (у одиницях або пасажирських місцях), обсяг води, що поставляється, і обсяг відходів, що вивозяться, за певний часовий період, використання електроенергії на одну людину, площа громадських зон

відпочинку на душу населення тощо.

Індикатори ефективності інфраструктури показують, наприклад, середній час, необхідний, щоб добратися з дома на роботу; витрати води, втрати на лініях електропередач; відсоток доріг, що вимагають ремонту; кількість дорожньо-транспортних пригод на душу населення; відсоток старого житла, що підлягає реконструкції або зносу тощо.

Фінансові індикатори показують обсяг капіталовкладень в інфраструктуру, експлуатаційні витрати на душу населення; середнє відношення доходу населення до експлуатаційних витрат; співвідношення громадських/приватних і централізованих/децентралізованих витрат на підтримку інфраструктури і їх джерела; обсяг субсидій, що спрямовуються на підтримку інфраструктури тощо.

Як видно, індикаторів кожного типу досить велика кількість, проте, в принципі, для наших цілей можна вибрати по одному «типовому» індикатору в кожному виді, по яких потім можна визначити загальний індекс інфраструктури. Нами запропоновані такі індикатори:

1. Індекс покриття ( $I_{COV}$ ) – забезпеченість питною водою, визначується як відсоток домогосподарств, підключених до центрального водопостачання. Для подальшої універсалізації пропонується визначити цей індикатор за шкалою від 0 до 10 шляхом ділення процентного значення на 10, де 0 – повна відсутність домогосподарств з центральним водопостачанням, 10 – усі домогосподарства підключені до центрального водопостачання.

2. Індекс ефективності ( $I_{EF}$ ) – час поїздки на роботу, визначується як середня тривалість (у годинах, при цьому одна хвилина вважається як 0.017 години) односторонньої поїздки під час пік до місця роботи всіма доступними видами транспорту. Для визначення цього індексу за шкалою від 0 до 10 пропонується користуватися припущенням, що мінімальний час складає 0, а максимальний – 10 годин, з урахуванням того, що в останньому випадку час на поїздки на роботу і з роботи за одну добу складатиме 20 годин, 4 години залишається на мінімальний сон, їжу тощо.

3. Фінансовий індекс ( $I_F$ ) – відношення витрат до прибутків домогосподарств, визначуване як процентне відношення середньої величини витрат до середнього доходу домогосподарства. Цей індекс визначається за шкалою від 0 до 10 по формулі:  $I_1 = 10 - 0.1xI$ , де  $I$  – процентне значення,  $I_1$  – нове значення, при цьому 0 означає, що для усіх домогосподарств інфраструктурні послуги безкоштовні, 10 – увесь дохід домогосподарств йде на оплату інфраструктурних послуг.

Індекс інфраструктури визначається як середньоарифметичне від трьох вищезгаданих індексів. Звичайно, як типові можна вибрати й інші індикатори, подібні до наведених вище.

*Індекс регулювання ( $I_{REG}$ ).* Спроби виміряти «суворість» регуляторного режиму відносно житлового сектора, також як і його вплив на ціни на житло робилися, починаючи з першої половини 1980-х років. Пропонувалося вимірювати відсоток приміської землі, недоступної для житлового будівництва [7]; відсоток незадоволених впродовж року заявок на будівництво [5]; відсоток відхилених заявок на зміну призначення земельних ділянок [3]; середні витрати, пов'язані з отриманням дозволів на будівництво [9]; середній час, необхідний на отримання дозволу на будівництво [4] та ін.

Проте, на наш погляд, індекс регулювання повинен визначатися як середньоарифметичне від трьох вторинних індексів: індекс часу отримання дозволів ( $I_T$ ), індекс розміру земельної ділянки ( $I_L$ ), індекс нормування житла ( $I_N$ ).

Перший індекс показує середній час, необхідний для отримання дозволу на будівництво житлової будівлі середнього розміру (50-100 квартир) в районі, де дозволено житлове будівництво. Він визначається за шкалою від 0 до 10, де 0 – більш 3-х років, 10 – 1 місяць і менш.

Другий індекс показує міру регулювання розміру площі земельної ділянки, яку домогосподарство може придбати для будівництва індивідуального будинку в місті. Визначається експертно за шкалою від 0 до 10, де 0 – присутня жорстка регламентація, 10 – регулювання повністю

відсутнє.

Третій індекс показує суворість житлових норм і стандартів, їх універсальність і обов'язковість для усіх. Він також визначається експертно за шкалою від 0 до 10, де 0 – норми і стандарти однакові й обов'язкові для усіх, їх порушення з боку жителів спричиняє за собою відповідальність; 10 – норми і стандарти мають «плаваючий» характер, що враховує інтереси і побажання жителів.

Таким чином, після розрахунку кожного з п'яти індексів, – права власності, фінансового житлового, житлових субсидій, інфраструктури і регулювання, – можна визначити індекс житлової політики ( $I_{HP}$ ) за формулою:

$$I_{HP} = I_{PR} + I_{FH} + I_{HS} + I_{IS} + I_{REG}$$

Оскільки значення всіх п'яти індексів приведені до єдиної десятибальної шкали, то значення індексу житлової політики може змінюватися в межах від 0 до 50. При цьому чим менше значення індексу, тим житлова політика є менш результативною, чим більше значення індексу, тим житлова політика є більш результативною. При цьому, звичайно, реалізація запропонованої методики вимірювання результативності житлової політики потребує прийняття відповідних нормативно-правових актів, визначення яких має стати подальшим напрямом дослідження.

#### Список використаних джерел:

1. *Angel S.* Housing policy matters: A Global Analysis / S. Angel. – Oxford: Oxford University Press, 2006. – 419 p.
2. *Heerma E.* Housing Indicators: A Tool for Housing Policy / E. Heerma // Netherlands Journal of Housing and the Built Environment. – 2005. – 8 (№ 1). – P. 125–130.
3. *Maclennan D.* Housing Indicators: Who Measures? / D. Maclennan // Netherlands Journal of Housing and the Built Environment. – 2003 – № 4. – P. 42–64.
4. *Maclennan D.* Housing Indicators and Research for Policy from the Perspective of Applied Economics / D. Maclennan, K. Gibb // Netherlands Journal of Housing and the Built Environment. – 2005. – 8 (№ 1). – P. 49–60.
5. *Oxley M.* The Aims and Methods of Comparative Housing Research / M. Oxley // Scandinavian Journal of Housing and Planning Research. – 2001. – № 8. – P. 67-77.
6. *Pugh C.* Housing in Capitalist Societies / C. Pugh. – London : The Royal Institution of Chartered Surveyors, 2000. – 366 p.
7. *Segal D.* The Impact of Suburban Growth Restrictions on U.S. Housing Price Inflation /

D. Segal, P. Srinivasan // Urban Geography. – 1998.

8. United Nations Commission on Human Settlements. Global Shelter Strategy to the Year 2010. – New York : United Nations, 1998. – 251 p.

9. Zearley T. L. Creating an Enabling Environment for Housing / T. L. Zearley // Housing Policy Debate. – 2005. – 4 (Issue 2). – P. 239–249.

***Непомнящий А. Н. Результативность жилищной политики в индексной оценке.***

Статья посвящена рассмотрению методики оценки результативности государственной жилищной политики. Подробно рассматриваются оценочные индексы по различным элементам жилищной политики. На основании этого предлагается определение единого индекса жилищной политики, показывающего ее результативность, который может использоваться на практике для улучшения жилищной политики в современных условиях.

**Ключевые слова:** жилищный сектор, государственная жилищная политика, результативность жилищной политики, индекс жилищной политики.

***Nepomnyaschiy O. M. Index evaluation of housing policy performance.***

The article is devoted to consideration of methods of estimation of performance of public housing policy. Evaluation indexes on the different elements of housing policy are thoroughly examined. On this basis the determination of the common index of housing policy which shows its performance and can be used in practice for the improvement of housing policy in modern conditions is offered.

**Key words:** housing sector, public housing policy, housing policy performance, housing policy index.

**Nepomnyaschiy Oleksandr M.,** Candidate of economic sciences Director of department of dwelling building, construction industry and industry of build materials